Norad

OKTOBER 2026

RESULTATRAPPORT

Sivil støtte i krigstid

Resultater fra Nansen-programmet for Ukraina

Sivil støtte i krigstid – resultater fra Nansen-programmet for Ukraina

Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid

Forfatter
Norad v/ Avdeling for Nansen-programmet for Ukraina

ISBN: 978-82-8369-231-0
Publisert: 22. oktober 2026

www.norad.no
postmottak@norad.no

Omslagsfoto: Strømbrudd under Russlands krig mot Ukraina. Folk går forbi nødtelt satt opp for å gi folk et sted å varme seg i Kyiv, Ukraina, onsdag 21. januar 2026, etter at Russlands gjentatte luftangrep mot landets energisystem fører til at innbyggerne mister tilgang til strøm, vann og oppvarming. | Foto: Efrem Lukatsky, AP Photo/NTB

→ Andrij er minerydder for Norsk Folkehjelp i Mykolaiv-regionen i Ukraina. | Foto: Ida Kroksæter, Norsk Folkehjelp

Innhold

1. Introduksjon 4
   - Forord 4
   - Sammendrag 6
   - Om rapporten 13
   - Nansen-programmet i tall 14

2. Ukraina 2023–2025: krig og samfunn under press 16
   - Krigens konsekvenser for Moldova 19

3. Nansen-programmet for Ukraina 20

4. Resultatområde: Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet 29
   - Akutt energistøtte for å opprettholde kritiske tjenester 30
   - Redusere sårbarhet i energisektoren gjennom desentraliserte løsninger 32
   - Grønn gjenoppbygging og energieffektivisering 33
   - Styring, reform og integritet i energisektoren 34

5. Resultatområde: Statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjoner er opprettholdt 38
   - Tilgangen til grunnleggende tjenester ble i hovedsak opprettholdt 40
   - Finansiering av statsbudsjettet sikret 41

6. Resultatområde: Liv er reddet og mennesker har fått nødvendig beskyttelse i tråd med de humanitære prinsippene 44
   - Fra akutt nødhjelp til mer bærekraftige løsninger 46
   - Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter 53

7. Resultatområde: Varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle er fremmet 60
   - Økning i arbeidsplasser og aktivitet i privat sektor 64
   - Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår 66
   - Mennesker har tilgang til produktivt land, inkludert tidligere mineforurenset land 69

8. Resultatområde: Styresett er forbedret, i tråd med kravene fra EU til kandidatland 75
   - Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet 78
   - Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet 86

9. Veien videre 89

Vedlegg 92
   - 1. Oversikt over støtte 93
   - 2. Partnere (oversikt) 94
   - 3. Begrepsliste 98
   - 4. Endringsteori 100

Utenriksministerens forord

Russlands angrepskrig mot Ukraina er et angrep på frihet, suverenitet og folkerett. Ukrainernes kamp handler om retten til å leve i et fritt land og selv velge sin framtid. Russlands angrepskrig utfordrer Europas sikkerhet og det grunnleggende prinsippet om at grenser ikke skal flyttes med makt. Dette handler både om folkerettens grunnprinsipper nedfelt i FN-pakten og til syvende og sist: vår egen sikkerhet.

Gjennom Nansen-programmet for Ukraina er den norske støtten bredt forankret i Stortinget. Ukrainas egne behov og prioriteringer ligger til grunn. Kombinasjonen av langsiktighet og fleksibilitet gir forutsigbarhet samtidig som innretningen på støtten kan tilpasses utviklingen på bakken. Norges bidrag skal styrke Ukrainas evne til å stå imot, både militært og sivilt.

Den sivile støtten er avgjørende for at mennesker skal få beskyttelse, og for at viktige samfunnsfunksjoner skal kunne opprettholdes gjennom krigen. Når energisystemer angripes, helsetjenester settes under press og offentlige institusjoner utsettes for store belastninger, er det viktig at det internasjonale samfunnet bidrar til at staten og samfunnet kan fungere. Det er også avgjørende for grunnlaget for framtidig gjenoppbygging.

Virkningene av krigen stopper ikke ved Ukrainas grenser. Derfor omfatter den sivile støtten også nabolandet Moldova, som er hardt rammet av krigen.

Denne rapporten gir et bilde av hva den sivile støtten som forvaltes av Norad har bidratt til i perioden 2023–2025. Den viser resultater, men også dilemmaer og begrensninger som oppstår når vi støtter et land i krig. Ukraina har en historikk med store korrupsjonsutfordringer og behovene kan endre seg raskt. Det stiller høye krav til både tempo og ansvarlighet når støtten forvaltes.

Behovet for å ta høyere risiko enn det som er normalt for norsk bistand har vært erkjent siden starten av Nansen-programmet, og Stortinget har sluttet seg til i lys av behovet for å gi Ukraina nødvendig og rask støtte. Også Riksrevisjonen har anerkjent dette i sine gjennomganger. Regjeringen vurderer at Norge vil løpe en enda større risiko ved å ikke støtte Ukraina i landets forsvarskamp mot Russlands aggresjon.

Vi skal arbeide systematisk for å redusere risiko og sikre at midlene brukes til de formålene som er avtalt, og justere underveis når behov endrer seg. Vi skal vite mest mulig om hvilke resultater støtten fører til. Vi skal lære av det som virker, være åpne om det som ikke virker godt nok, og bruke denne kunnskapen til å gjøre den norske innsatsen bedre.

Resultatene er først og fremst ukrainernes. Det er de som, midt i en brutal utmattelseskrig, holder samfunnet i gang, forsvarer landet sitt og bygger for framtiden. Norges ansvar er å sørge for at støtten vi stiller bak deres innsats, er relevant, samordnet og av høy kvalitet.

Espen Barth Eide
Utenriksminister

Brann- og redningsmannskaper, sykehusansatte og frivillige fjerne ruinmassene og leter etter mennesker som er fanget under dem, etter et angrep som rammet Okhmatdyt-sykehuset i Kyiv 8. juli 2024 , Ukrainas største barnesykehus. | Foto: Oleksii Fili, UNICEF

Sammendrag

Siden Russlands fullskalainvasjon i februar 2022 har Ukraina stått imot en krig som i økende grad også er rettet mot samfunnets evne til å fungere. Angrep på energi, boliger og annen sivil infrastruktur, press på landets økonomi og statsbudsjett, tap av mennesker og kompetanse og en vedvarende humanitær krise har satt institusjoner, lokalsamfunn, næringsliv og husholdninger under ekstraordinært press.

Likevel har Ukraina gjennom 2023–2026 fortsatt å fungere som stat og samfunn. Offentlige tjenester er opprettholdt, økonomien og finanssystemet har fortsatt å virke, ødelagt infrastruktur er reparert, ofte flere ganger, og landet har samtidig videreført reformer på sin selvvalgte vei mot EU.

Dette er i seg selv et ekstraordinært resultat, og ukrainerne har selv båret denne innsatsen. Myndigheter, kommuner, offentlige ansatte, bedrifter, sivilsamfunn, lokalsamfunn og husholdninger har holdt tjenester og produksjon i gang, reparert infrastruktur, mobilisert egne ressurser og utviklet nye arbeidsmåter. Samtidig har omfattende internasjonal støtte fra mange land gitt staten og samfunnet større handlingsrom til å håndtere belastningene. Norge har vært et av dem. Gjennom Nansen-programmet, etablert av Stortinget i 2023, har Norge gitt både militær og sivil støtte.

Norsk støtte til Ukraina er på til sammen 219 milliarder kroner i perioden 2022–2026. Av dette er 52 milliarder sivil støtte. Støtten baserer seg på en politisk avtale fra februar 2023, og stortingsmeldingen om Nansen-programmet fra 2024[1]. Stortingsmeldingen utdyper

→ Arbeidere reparerer ødelagte jernbanespor ved siden av et krater etter et russisk missilangrep i Kharkiv, 14. mai 2023. | Foto: Sergey Bobok, AFP/NTB

bakgrunnen for støtten, programmets mål og sentrale føringer. Det overordnede målet er at Ukraina selv skal kunne bestemme over egen framtid. En sentral føring er at støtten skal ta utgangspunkt i Ukrainas behov.

Denne rapporten omhandler resultatene av den sivile støtten som ble forvaltet av Norad i 2023–2025. Norsk sivil støtte til Ukraina og Moldova utgjorde samlet 31,1 milliarder kroner i perioden.[2]

I en krig kan det at noe ikke bryter sammen, i seg selv være et avgjørende resultat. At strømmen kommer tilbake etter et angrep. At staten fortsatt kan finansiere grunnleggende tjenester. At kommuner fortsatt løser oppgaver. At mennesker får beskyttelse og kan fortsette livene sine. At flere kan bli boende i hjemmene sine. At institusjoner beholder kompetanse som ellers kunne gått tapt. At reformer fortsetter selv om krigen trekker kapasitet og oppmerksomhet i en annen retning. At frie medier kan opprettholde uavhengig rapportering om krigen til egen befolkning. At et sterkt sivilt samfunn kan bidra til motstandskraften. Et resultat kan også være å hindre at skade får videre konsekvenser: at reservekraft holder et vannverk i gang, slik at et lokalsamfunn ikke mister både vann, helseberedskap og muligheten til å opprettholde næringsaktivitet. På et overordnet nivå handler det om at ukrainere fortsatt har reelle muligheter til å forme hva slags stat og samfunn Ukraina skal være.

Dette ligger nær kjernen i Stortingets begrunnelse for Nansen-programmet. Målet om at Ukraina selv skal kunne bestemme over egen framtid, står over de mer konkrete målene for den sivile støtten. Det innebærer at landet beholder tilstrekkelig suverenitet, statsfinansiell og institusjonell kapasitet, et handlekraftig samfunn og handlingsrom til å påvirke sin egen utvikling, til tross for Russlands forsøk på å lamme denne utviklingen med makt.

For å forstå resultatene av støtten må tiltakene vurderes både hver for seg og i lys av hva de bidrar til å opprettholde i en krigssituasjon. Verdien av å reparere energiforsyningen ligger ikke bare i antall megawatt som kommer tilbake. Strøm gjør andre resultater mulige: Sykehus kan behandle pasienter, skoler og bedrifter kan fungere, myndigheter kan kommunisere, og mennesker kan bli boende. Verdien av finansiering til statsbudsjettet ligger ikke bare i utbetalingene den dekker, men i at staten opprettholder kapasitet og tjenester som andre deler av samfunnet er avhengige av. På samme måte kan en institusjon som beholder kompetanse og styringsevne under krigen, både levere bedre i dag og redusere framtidige tap og kostnader.

Dermed blir også det som bevares, og det som ikke går tapt, relevant når ressurser vurderes mot resultater. Det kontrafaktiske er usikkert. Likevel må vurderingen også fange opp verdien av at avgjørende samfunnsfunksjoner fortsatt virker, og at de igjen gjør andre deler av samfunnet i stand til å fungere.

Resultater på overordnet nivå

1. Liv er reddet og mennesker har fått nødvendig beskyttelse i tråd med de humanitære prinsippene

Et stort antall mennesker mottok mat, kontanter, helsetjenester, vann, husly og vinterhjelp gjennom partnerne. Verdens matvareprogram nådde 1,1 millioner mennesker i Ukraina med mat- og kontantstøtte i 2025. Ukrainas humanitære landfond nådde rundt 1,4 millioner mennesker i 2024 og om lag 660 000 i 2025. Dette er partner- og fondsresultater der norsk finansiering inngår.[3]

Beskyttelsen ble mer spesialisert og rettighetsbasert. I 2025 ga norskstøttede partnere juridisk bistand til minst 147 000 mennesker. FNs barnefond ga mer enn 65 000 barn individuell saksoppfølging, mens Redd Barna fulgte opp over 900 barn med særlig høy risiko. Siden 2023 har Røde Kors-bevegelsen bidratt til at over 17 400 familier har fått avklart skjebnen til savnede slektninger.

2. Statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjoner er opprettholdt

Ukraina opprettholdt en fungerende stat og sentrale offentlige tjenester under svært stort finansielt og fysisk press. Finansiering av forsvarskampen, sammen med et betydelig fall i BNP i 2022, har satt stort press på statens ressurser. Gjennom fullskalakrigen har

Ukraina hatt et underskudd på statsbudsjettet på i underkant av 20 prosent av BNP. Selv om Ukraina skjerper skatteinngangen, dekker ikke dette økte forsvarsutgifter. I 2025 tilsvarte den ukrainske statens inntekter om lag det staten brukte på forsvar. Ukraina er derfor avhengig av ekstern finansiering for å opprettholde statens oppgaver og tjenesteleveranser på sivil side. Slik kan staten unngå å legge en ytterligere økonomisk byrde på en befolkning som allerede lever med krigens kostnader, eller svekke den økonomiske aktiviteten og dermed skattegrunnlaget. Norge kanaliserte 10,6 milliarder kroner gjennom Verdensbanken fram til utgangen av 2025, hovedsakelig gjennom flergiverfondet Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund (URTF). Sammen med ukrainske inntekter og langt større internasjonal finansiering bidro dette til lønn, pensjoner, sosiale ytelser, helse, utdanning og investeringer. Verdensbankprogrammene rapporterer blant annet støtte til lønnsutbetalinger for om lag to millioner offentlig ansatte og helsetjenester for rundt 13 millioner mennesker. Dette er resultater fra samfinansierte programmer, ikke norske resultater alene.

Samlet bidro flere URTF-programmer til å redusere presset på statsbudsjettet ved å finansiere utgifter

← Utdeling av hygieneartikler i Odesa. | Foto: Danil Pavlov, Kirkens Nødhjelp

og investeringer som ellers måtte vært dekket av staten. Dette omfattet blant annet helsetjenester og utdanningsrelaterte utgifter, statlig støttede ordninger for landbruk og næringsliv, kompensasjon for boligskader og investeringer gjennom statlige virksomheter med ansvar for kritisk infrastruktur.

3. Styresett er forbedret, i tråd med kravene til EU-kandidatland

Krigen satte ikke reformprosessen på vent. I tråd med landets egen politiske målsetting om EU-medlemskap vedtok eller iverksatte Ukraina flere regelverks- og institusjonsreformer som ledd i tiltredelsesprosessen og dialogen med EU. Dette omfattet blant annet lovgivning om lobbyvirksomhet, offentlige konsultasjoner, administrative prosedyrer, lønnssystemet i statsforvaltningen og styring av statseide selskaper. At reformarbeidet har fortsatt under et så sterkt press, viser både Ukrainas reformvilje og betydningen av EU-medlemskap som drivkraft for landet. Norskstøttede partnere kan dokumentere bidrag gjennom analyser, rådgivning, opplæring og dialog i flere av prosessene.

Norskstøttede aktører har bidratt til konkrete reformer og milepæler på veien mot EU-medlemskap. OECD har blant annet gitt faglige innspill til reformer og nytt regelverk innen offentlig administrasjon og styring av statseide selskaper. Europarådet har bidratt til reformarbeid innen blant annet desentralisering og lokal styring i tråd med europeiske standarder. Eksemplene viser hvordan norsk støtte gjennom ulike partnere har bidratt med faglig kapasitet og rådgivning i konkrete deler av Ukrainas reformagenda.

Reformer er i økende grad blitt omsatt i nye systemer og institusjonell praksis. Norskstøttede partnere har bidratt til at offentlige institusjoner har tatt i bruk nye arbeidsmetoder, strategier, protokoller og samordningsmekanismer. Blant annet bidro sivilsamfunnsorganisasjoner som fikk støtte gjennom ISAR Ednannia, til 24 dokumenterte endringer i politikk, lovverk eller institusjonelle rammer. International Renaissance Foundation har tilsvarende dokumentert at sivilsamfunnsinitiativer har styrket lokal styring og lokale myndigheters planlegging av gjenoppbyggingen.

Offentlige institusjoner har fått styrket kapasitet til å gjennomføre reformer og opprettholde tjenester under krig. Norsk støtte har bidratt til sterkere reformkapasitet og en mer systematisk, kunnskapsbasert og profesjonell forvaltning innen blant annet helse, statistikk, lokalforvaltning og valgforberedelser. Norskstøttede partnere har blant annet bidratt til å institusjonalisere menneskerettslige metoder for etterforskningsintervjuer, etablere standarder og digitale løsninger for håndtering og identifisering av savnede, modernisere kvalitets- og risikostyringen i den statlige statistikktjenesten og styrke valgkommisjonens organisatoriske beredskap. Bare gjennom Europarådet ble det i 2025 også gjennomført opplæring av over 110 000 representanter for statlige og lokale institusjoner, gjennom mer enn 600 programmer i Ukraina. I flere tilfeller har kapasitetsstøtten også gitt konkrete utslag i institusjonenes arbeidsmåter og tjenesteleveranser, blant annet gjennom nye organisasjonsstrukturer, varige opplæringsordninger, bedre digital beredskap og økt kompetanse om europeiske og internasjonale standarder.

4. Varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle er fremmet

Støtten bidro til at deler av økonomien fortsatte å fungere, men dette normaliserte ikke investeringsklimaet. Statsfinansiell stabilitet opprettholdt etterspørsel og tjenester, mens energi, kreditt, garantier og forsikring reduserte enkelte begrensninger for bedriftene. Norge har sammen med andre givere bidratt til å utvikle markedet for risikoavlastning gjennom støtte til Verdensbankgruppens Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) og EBRDs Ukraine Recovery and Reconstruction Guarantee Facility (URGF). Gjennom MIGA var det per juni 2025 utstedt garantier for 453 millioner dollar siden fullskalainvasjonen; giverbidrag på 103 millioner dollar inngikk i dette, og rundt 35 000 små og mellomstore bedrifter hadde nytt godt av økt utlånskapasitet.

Verdensbankens URTF bidro til å opprettholde jordbruksproduksjon og tilgang til finansiering under krigen. Ved utgangen av 2025 hadde finansiering gjennom programmet bidratt til å holde 13,4 millioner hektar jordbruksareal i produksjon. Nesten 70 000 bønder fikk tilgang til finansiering, nesten halvparten av dem kvinner, og 3,2 milliarder dollar ble mobilisert i privat kapital til sektoren.

Minerydding koblet beskyttelse til inntekt og lokal gjenoppretting. Norskstøttede aktører frigjorde over 3 000 hektar for trygg bruk. Et bredere programresultat, skapt i samarbeid med ukrainske myndigheter og flere givere, anslår at over 15 000 hektar ble tatt tilbake i jordbruksproduksjon – et areal som tilsvarer omtrent 21 000 fotballbaner.

Den største gjenværende begrensningen er selve krigen. Så lenge den pågår, begrenser risikoen for nye ødeleggelser muligheten for å skalere opp investeringer og mobilisere privat kapital, særlig i utsatte deler av landet. Flere tiltak er derfor pilotprosjekter eller under utvikling, og privat kapital kan ennå ikke forventes å bære gjenoppbyggingen i stort omfang. Resultatet i perioden er avgrenset, men viktig: Støtten bidro til å opprettholde drift, investeringer og bruk av jordbruksareal i deler av økonomien og til å bygge finansieringsmekanismer for senere oppskalering.

Moldova utgjør en mindre, men relevant del av resultatbildet. Landet har vært utsatt for økonomiske, energimessige og politiske ringvirkninger av krigen, samtidig som det har tatt imot flyktninger og videreført europeisk integrasjon. Norsk støtte bidro til energiforsyning, hjelp til utsatte husholdninger, inkludering av flyktninger og mer robuste offentlige systemer. Nær 150 000 husholdninger fikk i 2025 oppvarmingsstøtte gjennom landets eget energisårbarhetsfond. Bruken og videreutviklingen av nasjonale systemer gjorde samtidig ordningen mer etterprøvbar og styrket statens kapasitet. Overgangen fra nødhjelp til varige løsninger ble likevel hemmet av fallende humanitær finansiering og begrenset offentlig handlingsrom.

Denne rapporten viser hva ukrainere har fått til under ekstraordinære forhold, og hva norsk støtte har bidratt til å gjøre mulig. Sivil støtte i krigstid handler først og fremst om å redde liv og holde samfunnet i gang – fra å sikre energi og arbeidsplasser til å støtte dem som forsvarer menneskerettigheter, avdekker korrupsjon og holder makthavere ansvarlige. Gjennom Nansen-programmet bidrar Norge til å møte ukrainernes akutte behov og støtte dem i å bygge sin egen fremtid.

GUNN JORID ROSET – DIREKTØR FOR NORAD

Hundefører Maria Radchenko og minehunden Zmaj i et minefelt i Mykolaiv-regionen i Ukraina. | Foto: Ida Kroksæter, Norsk Folkehjelp

Moldovas demokratiske institusjoner ble styrket i møte med et krevende trusselbilde. Norsk støtte har bidratt til bedre valgberedskap, sterkere kontroll med politisk finansiering og reformer av valgregelverket og rettsstaten i tråd med europeiske standarder. Dette bidro til at Moldova kunne gjennomføre to valg og en EU-folkeavstemning i 2024–2025 som internasjonale observatører vurderte som legitime, til tross for omfattende russiske påvirkningsoperasjoner. Støtten til uavhengige medier og sivilsamfunn bidro samtidig til å motvirke desinformasjon, dokumentere påvirkningsoperasjoner og sikre tilgang til faktabasert informasjon.

Hva resultatene samlet viser

Resultatene på tiltaks-, sektor- og samfunnsnivå må ses i sammenheng. De utfyller og forsterker hverandre, slik at den samlede virkningen kan bli større enn summen av de enkelte resultatene. Statsfinansiell stabilitet gjør den offentlige tjenesteytingen og forsvarskampen mulig. Offentlig tjenesteyting bidrar til at mennesker kan leve og arbeide. Energi gjør begge deler mulig. Kommuner og statlige institusjoner omsetter ressurser til tjenester og håndterer nye kriser. Sivilsamfunn og medier bidrar til kontroll, informasjon og deltakelse. Humanitær støtte beskytter mennesker og kapasitet som ellers kan gå tapt. Næringslivet skaper inntekter, arbeidsplasser og skatteinntekter, som igjen styrker samfunnets bærekraft. Gjennom Nansen-programmet bidrar Norge på alle disse områdene. Framgang på ett område kan forsterke resultater på et annet, og svikt ett sted kan spre seg til andre deler av samfunnet.

Noen tiltak gir synlige resultater direkte. Andre beskytter forutsetningene som gjør at ukrainere kan oppnå resultater selv. Fragmentering kan være kostbart, selv om hvert prosjekt isolert sett drives godt. Mange små ordninger kan legge betydelig rapporterings- og koordineringsarbeid på institusjoner som allerede mangler mennesker og tid. Rask støtte kan ha stor verdi under krig, samtidig som høy fart gjør risikostyring og kontroll mer krevende. Forutsigbarhet kan i seg selv skape verdi ved å gjøre institusjonene i stand til å planlegge. Forsinkelser kan føre til tap som senere blir langt dyrere å reversere.

Det finnes ingen enkel motsetning mellom raske resultater og langsiktig kapasitet, eller mellom ukrainsk eierskap og norsk kontroll. Dette er hensyn som må holdes sammen: hurtighet og kontroll, fleksibilitet og forutsigbarhet, norsk ansvar for midlene og ukrainsk eierskap, akutte behov og institusjonell styrking. Et tiltak kan være godt gjennomført og likevel passe dårlig inn i helheten. Et tiltak som framstår kostbart isolert sett, kan på sin side ha stor verdi dersom det opprettholder en funksjon som mange andre resultater avhenger av.

En gjennomgående erfaring er at fleksibel finansiering og etablerte samarbeid har gjort det mulig å tilpasse innsatsen når behovene og rammebetingelsene har endret seg. Samtidig viser rapporten områder der resultatene er begrensede, foreløpige eller usikkert dokumentert, og der det er behov for videre oppfølging, tilpasning og læring.

Resultatbildet ved utgangen av 2025 er sammensatt. Ukraina har lidd enorme menneskelige og materielle tap, presset på samfunn og institusjoner fortsetter, og flere resultater som er oppnådd, kan fortsatt gå tapt. Samtidig har den ukrainske staten og samfunnet vist en bemerkelsesverdig evne til å fungere, tilpasse seg og forandre seg under krigen. Det er ukrainernes resultat. Internasjonale partnere, inkludert Norge, har bidratt til at de har hatt ressurser og handlingsrom til å gjøre det.

Det mest robuste samlede funnet er at den sivile støtten inngikk i en større innsats. Denne innsatsen hjalp ukrainere med å opprettholde statens og samfunnets funksjonsevne, beskytte mennesker og videreføre reformer og økonomisk aktivitet under ekstraordinært press, og dermed også videreføre motstandskampen. Støtten kan ikke sies å ha sikret Ukrainas framtid, og mange resultater er skjøre. Selv etter flere år med krig er det ikke krigen alene som former Ukrainas framtid. Den formes fortsatt hver dag av ukrainske myndigheter, institusjoner, lokalsamfunn, bedrifter, organisasjoner og borgere, og av deres betydelige motstandskraft.

Om rapporten

Formål

Rapporten vurderer hva den sivile støtten under Nansen-programmet som Norad forvalter, har oppnådd og bidratt til i Ukraina og Moldova i 2023–2025. Hovedvekten ligger på resultater – endringer for mennesker og samfunn – framfor en detaljert gjennomgang av aktiviteter.

Rapportens struktur og analytiske rammeverk

Nansen-programmet skal bidra til å nå målene fastsatt av Stortinget [4] gjennom en bred portefølje av partnere med ulike mandater, kompetanser og virkemidler. Programmet bygger på at innsatsene utfyller og, der det er mulig, forsterker hverandre. Dette er uttrykt i programmets endringsteori, som beskriver plausible veier fra innsats og leveranser til direkte resultater og mer langsiktige samfunnsendringer, i tillegg til antakelsene som ligger til grunn for disse sammenhengene. Rapporten tar utgangspunkt i denne endringsteorien.

Endringsteorien angir ikke en lineær eller sikker vei til resultater. Krigens utvikling innebærer stor usikkerhet og kan raskt endre behov, prioriteringer og rammebetingelser for innsatsen. Endringsteorien må derfor forstås som et dynamisk rammeverk, der antakelser og forventede sammenhenger vurderes i lys av utviklingen og justeres når ny kunnskap tilsier det.

Resultatene skapes først og fremst gjennom innsatsen til ukrainske og moldovske myndigheter, institusjoner, sivilsamfunn, næringsliv og befolkning, i samspill med internasjonale partnere og givere. Norge er én av flere internasjonale partnere, og tiltakene er ofte samfinansiert. Rapporten vurderer derfor om og hvordan norsk støtte har bidratt til observerte resultater, heller enn å tilskrive Norge resultatene alene. Der grunnlaget tillater det, skilles det mellom partnernes samlede resultater, resultater fra norskfinansierte tiltak og bredere endringer som støtten kan ha medvirket til.

Kunnskapsgrunnlag og kvalitetssikring

Rapporten bygger på fire hovedtyper av kilder: partnernes framdrifts- og sluttrapporter med tilhørende resultatdata, evalueringer og gjennomganger knyttet til oppfølging av enkeltavtaler, fire eksterne evalueringer og gjennomganger bestilt av Norad samt relevant statistikk, forskning og analyser fra nasjonale og internasjonale kilder. De Norad-bestilte evalueringene og gjennomgangene [5] styrker kunnskapsgrunnlaget på avtalenivå. De analyserer på tvers av sentrale resultatområder i programmets endringsteori og vurderer både resultatene og styrken i kunnskapsgrunnlaget. Deler av et tidlig rapportutkast ble også forelagt eksterne fagpersoner og fagmiljøer for kommentarer. [6] Opplysninger er så langt som mulig triangulert på tvers av kildetyper, med vekt på samsvar i resultater, definisjoner, metoder og tidsperioder. Usikkerhet i kunnskapsgrunnlaget er synligjort gjennom presiseringer og forbehold.

Begrensninger

Kunnskapsgrunnlaget varierer mellom innsatsområder og resultatområder. Krigen begrenser datainnsamlingen og kan gi skjevheter i hva som lar seg dokumentere. Samtidig skjer resultatene i en svært dynamisk kontekst, der krigens utvikling, gjenoppbygging, reformprosesser og andre aktørers innsats påvirker både utviklingen og muligheten til å isolere effekten av norsk støtte. Flere langsiktige resultater vil dessuten først kunne vurderes på et senere tidspunkt.

Nansen-programmet i tall

Totalt

344,5 milliarder

forpliktet i sivil og militær støtte 2022-2030

Total sivil støtte

52,0 milliarder

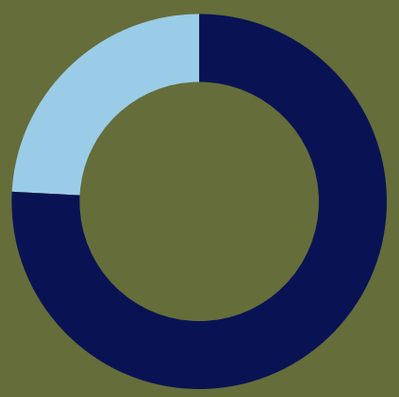
2022-2026

Programmet ga

31,1 milliarder

i sivil støtte fra 2023-2025

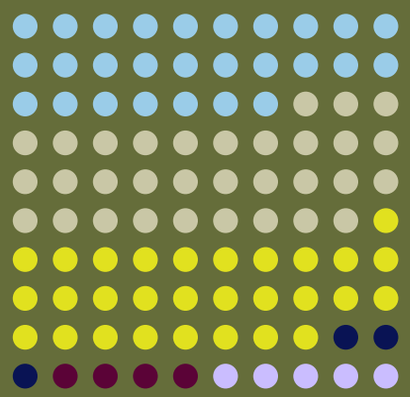
Fordeling sivil og militær bistand



- Sivil
- Militær

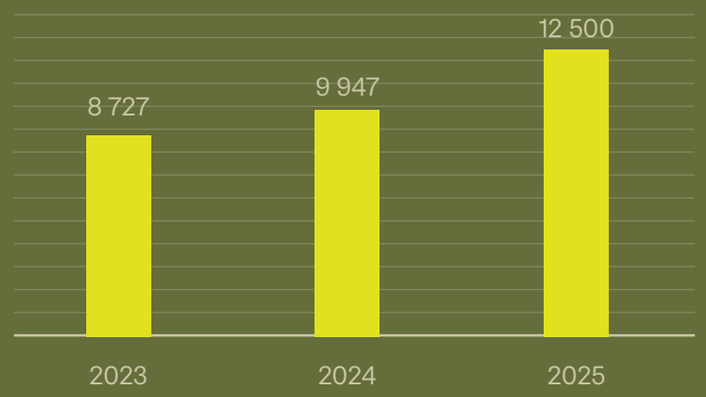
24 % sivil bistand

Sektorer



- Humanitær bistand
- Energistøtte
- Drifts- og budsjettstøtte
- Menneskerettigheter, reformer og styresett
- Støtte til privat sektor
- Sivil støtte til Moldova

Millioner kroner



Ukrainere samler seg under en ødelagt bro mens de forsøker å flykte over Irpin-elven i utkanten av Kyiv, 5. mars 2022. | Foto: Emilio Morenatti, AP Photo/NTB

2. Ukraina 2023–2025: Krig og samfunn under press

← En mann berger ut gjenstander fra en butikk som tok fyr etter et russisk angrep i Kharkiv, 25. mars 2022. | Foto: Felipe Dana, AP Photo/NTB

Ukraina 2023–2025: Krig og samfunn under press

Gjennom 2023–2025 levde ukrainere i en stadig mer krevende krigssituasjon, preget av Russlands vedvarende og eskalerende aggresjon. Krigen rammet liv, helse, boliger og kritisk infrastruktur, samtidig som befolkningen, sivilsamfunnet, næringslivet og offentlige institusjoner fortsatte å opprettholde tjenester, tilpasse seg situasjonen og bygge opp igjen det som ble ødelagt.

Russiske luftangrep mot Ukrainas energiinfrastruktur gjentok seg hver vinter og eskalerte kraftig i 2025. Bare i årets sju første måneder ble det registrert 1 206 skadehendelser mot energiinfrastruktur, nesten like mange som i hele 2024.[7] Angrepsintensiteten økte samtidig markant: I juni 2025 avfyrte Russland over ti ganger så mange missiler og langtrekkende droner som i juni 2024, og angrepene kom rutinemessig i bølger med flere hundre droner for å mette ukrainsk luftvern.[8] Denne utviklingen fortsatte inn i vinteren 2025/2026, omtalt som den hardeste vinteren under krigen så langt.[9] Gjentatte angrep mot energi- og varmeinfrastruktur førte til omfattende bortfall av strøm og oppvarming, og rammet også vann- og avløpstjenester og andre grunnleggende samfunnsfunksjoner.

Skadeomfanget vokste gjennom hele perioden. Den samlede verdien av direkte skader som følge av krigen siden februar 2022 var anslått til om lag 152 milliarder dollar ved utgangen av 2023 og 176 milliarder dollar ved utgangen av 2024, og nådde 195,1 milliarder dollar ved utgangen av 2025.[10] Behovet for gjenoppbygging det kommende tiåret økte tilsvarende, fra 486 milliarder dollar til 524 milliarder dollar og videre til 587,7 milliarder dollar, nesten tre ganger Ukrainas BNP i 2025.[11] Bolig, transport og energi var fortsatt de hardest rammede sektorene, og russiske missil- og droneangrep berørte store deler av landet: 14 prosent av boligmassen var skadet eller ødelagt og over tre millioner husholdninger berørt, mot 13 prosent i 2024 og 10 prosent i 2023. Over 80 prosent av ødeleggelsene var konsentrert langs fronten.[12]

Russland trappet opp angrep mot sivile. FNs menneskerettighetskontor verifiserte 1 974 drepte sivile i 2023, 2 088 i 2024 og 2 514 i 2025, det dødeligste året siden 2022. I tillegg ble 12 142 personer skadd, en økning på 31 prosent fra 2024. I det dødeligste enkeltangrepet i 2025 traff russiske langtrekkende våpen den vestukrainske byen Ternopil 19. november og drepte minst 38 sivile, blant dem åtte barn.[13] Helsesektoren ble hardt rammet. Verdens helseorganisasjon (WHO) dokumenterte nær 20 prosent flere angrep på helsetjenester enn i 2024, og hadde siden februar 2022 verifisert minst 2 881 slike angrep.[14]

For 2025 anslo FN at 12,7 millioner mennesker i Ukraina, om lag en av tre, ville ha behov for humanitær bistand. Omfanget av intern fordrivelse forble betydelig, med rundt 3,7 millioner internt fordrevne gjennom året. Ved årets slutt befant om lag 5,3 millioner ukrainske flyktninger seg i utlandet. Behovene var både omfattende og langvarige.[15]

Krigen forsterket samtidig en demografisk utvikling som hadde begynt lenge før 2022. Ukrainas befolkning har blitt redusert med om lag 10 millioner siden 2014.[16] Krigsrelaterte dødsfall, massefordrivelse og utvandring kommer i tillegg til en allerede aldrende befolkning

og lave fødselstall. Dette har ført til knapphet på arbeidskraft og kompetanse og vil være en langsiktig utfordring for økonomien, offentlige tjenester og gjenoppbygging av landet.

Den økonomiske utviklingen viste en kombinasjon av tilpasning og økende press. Krigen fortsatte å påføre Ukraina store økonomiske kostnader gjennom ødeleggelser av produksjonsutstyr og infrastruktur, forstyrrelser i energi- og transportforsyningen, tap og forflytning av arbeidskraft og vedvarende usikkerhet for investeringer og handel. Økonomisk vekst falt fra 5,5 prosent i 2023 til 3,2 prosent i 2024 og 1,8 prosent i 2025.[17] Dette innebar fortsatt økonomisk vekst, men fra et betydelig lavere produksjonsnivå enn før fullskalainvasjonen. Mikro-, små og mellomstore bedrifter har vært særlig viktige for den økonomiske motstandskraften. Før krigen utgjorde de praktisk talt alle registrerte virksomheter i Ukraina, sto for om lag tre firedeler av sysselsettingen og nær to tredeler av verdiskapingen. Disse bedriftene har fortsatt betydelige utfordringer knyttet til drift og gjenoppretting. Bare 17 prosent av de undersøkte virksomhetene vurderte sin finansielle situasjon som god eller svært god.[18]

Ukraina har et sterkt sivilt samfunn. Dette har vist seg å være viktig for landets motstandskraft og overlevelsesevne. Antallet sivilsamfunnsorganisasjoner har økt med om lag 10 prosent, mens antallet veldedige organisasjoner har økt med 57 prosent sammenlignet med perioden før krigen.[19] Mange frivillige organisasjoner tok raskt en sentral rolle da fullskalainvasjonen startet, og bidro til å opprettholde tjenester og humanitær respons og støtte internt fordrevne. Andre organisasjoner videreførte på sin side arbeidet med å fremme demokratisk deltakelse og reformer.

Samtidig fortsatte reformarbeidet knyttet til Ukrainas EU-medlemskap. Tilslutningsforhandlingene ble formelt åpnet i juni 2024, og den bilaterale gjennomgangen av ukrainsk lovgivning opp mot EUs regelverk ble fullført i september 2025.[20] Reformprosessen var imidlertid ikke uten tilbakeslag. I juli 2025 ble det vedtatt lovendringer som reduserte uavhengigheten til antikorrupsjonsorganene NABU og SAPO. Etter de største protestene siden fullskalainvasjonen ble endringene reversert av parlamentet noen dager senere. Episoden synliggjorde betydningen av et aktivt sivilsamfunn og offentlig mobilisering som pådrivere for reform og ansvarlighet.

Denne sivile motstandskraften er nært forbundet med landets militære motstandskraft. Sikkerhet er en forutsetning for at samfunnet skal fungere, samtidig

→ Folk står ved et tog under en evakueringsøvelse i regi av det ukrainske jernbaneselskapet Ukrzaliznytsia i Kyiv, 9. april 2026. Øvelsen gjennomføres etter gjentatte russiske droneangrep mot jernbanen. | Foto: Thomas Peter, Reuters/NTB

som fungerende institusjoner, tjenester, næringsliv og lokalsamfunn understøtter landets samlede utholdenhet i krigen.

I perioden 2023–2025 ble den økonomiske støtten til Ukraina i økende grad kanalisert gjennom EUs institusjoner, samtidig som landet forble sterkt avhengig av omfattende ekstern finansiering for å opprettholde statens funksjoner.[21] Den eksterne finansieringen av det ukrainske statsbudsjettet var omfattende gjennom hele perioden: 42,6 milliarder dollar i 2023, 41,7 milliarder dollar i 2024 og 52,4 milliarder dollar i 2025.[22] Dette bidro til å opprettholde viktige statlige funksjoner, men viste samtidig hvor avhengig Ukraina var av tilstrekkelig ekstern finansiering til rett tid.

For humanitær bistand og deler av den mer prosjektbaserte sivile støtten gikk utviklingen i en annen retning. USA hadde vært den største enkeltbidragsyteren til den humanitære responsplanen for Ukraina, med 36 prosent av mottatt finansiering i 2023 og 28 prosent i 2024. Stansen i USA-finansiert humanitær bistand fra januar 2025 bidro til en brå nedgang i tilgjengelige midler.[23] Ressursene ble konsentrert om mennesker nær fronten, evakuering og ny fordrivelse, akutt respons etter angrep og særlig sårbare personer som risikerte å falle utenfor eksisterende støtteordninger.

Ved utgangen av perioden var bildet dermed ikke en generell nedgang i sivil internasjonal støtte, men snarere økende forskjeller mellom finansieringskanaler: Storstilt budsjettstøtte ble i større grad samlet i flerårige EU- og multilaterale ordninger, mens humanitær bistand og deler av bilateral prosjektfinansiering var mer utsatt for kutt og politiske skifter.[24]

Gapet mellom behov og tilgjengelige midler illustreres av den humanitære responsplanen for 2025: Av 12,7 millioner mennesker med humanitære behov ble først 6 millioner og deretter 4,8 millioner prioritert for bistand, med særlig store reduksjoner innen minerydding (66 prosent), utdanning (56 prosent) og beskyttelse (46 prosent).[25] Utviklingen inn i 2026 viste samtidig at presset på ukrainske myndigheter, sivilsamfunn og befolkning ikke avtok ved utgangen av rapportperioden, med fortsatt store humanitære behov, intensivert press på kritisk infrastruktur og knappere ressurser til deler av den internasjonale responsen. Dette videreførte og forsterket et sentralt trekk ved perioden 2023–2025: Ukrainske myndigheter, lokalsamfunn og sivilsamfunn måtte opprettholde tjenester, gjennomføre reformer og bygge motstandskraft samtidig som krigens belastninger og finansieringspresset fortsatte.

Krigens konsekvenser for Moldova

Krigen fikk samtidig direkte og langvarige konsekvenser for nabolandet Moldova. Siden februar 2022 har over 1,2 millioner flyktninger fra Ukraina reist inn i landet. De fleste har reist videre til EU, men ved utgangen av 2025 oppholdt om lag 140 000 ukrainske flyktninger seg fortsatt i Moldova, tilsvarende 4–5 prosent av landets befolkning.[26] Mange av dem som har blitt værende, har særskilte behov, blant annet eldre, personer med funksjonsvariasjoner og barn.

Samtidig intensiverte Moldova i denne perioden tilnærmingen til EU, men den europeiske kursen ble utfordret av krigens ringvirkninger og russisk innblanding. Krigen fortsatte å belaste et allerede sårbart land som huset et stort antall ukrainske flyktninger. Høye boutgifter, et svakt arbeidsmarked og pressede helse- og velferdstjenester gjorde samtidig langsiktig integrering vanskelig. Da avtalen om transitt av russisk gass gjennom Ukraina utløp ved inngangen til 2025, ble Moldova rammet av en ny energikrise, særlig alvorlig i Transnistria, mens økte energipriser forsterket presset på husholdningenes økonomi. Samtidig fortsatte EU-tiltredelsesprosessen i høyt tempo, og det proeuropeiske regjeringspartiet beholdt flertallet ved parlamentsvalget. Valget fant imidlertid sted under betydelig press fra russiske påvirkningsoperasjoner, blant annet i form av desinformasjon, skjult politisk finansiering og koordinerte kampanjer i sosiale medier.[27] Utviklingen viste både Moldovas demokratiske motstandskraft og landets vedvarende sårbarhet for konsekvensene av krigen og russisk innblanding. Den synliggjorde samtidig sikkerhetsrisikoer som strekker seg langt utover Moldovas grenser.

3. Nansen-programmet for Ukraina

← En kvinne besøker et provisorisk minnested for falne ukrainske og utenlandske soldater på Uavhengighetsplassen i Kyiv under markeringen av Ukrainas uavhengighetsdag, 24. august 2026. | Foto: Roman Pilipey, AFP/NTB

Nansen-programmet for Ukraina

↓ Ansatte i Ukrainas statlige beredskapstjeneste står foran teltene ved et offentlig drevet hjelpesenter i Kyiv, 25. januar 2026. Her kan innbyggerne varme seg, lade elektronisk utstyr, få varm drikke og psykososial støtte. | Foto: Valentyn Ogirenko, Reuters/NTB

Norge har gitt bistand til Ukraina siden Russlands fullskalainvasjon i februar 2022. Fra februar 2023 ble støtten etablert som et eget langsiktig program, Nansen-programmet for Ukraina.

Programmet omfatter både militær og sivil støtte. De to delene må ses i sammenheng: Den militære støtten skal bidra til å beskytte befolkningen, den territorielle integriteten, suvereniteten og samfunnets funksjonsevne, mens den sivile støtten skal bidra til å opprettholde institusjoner, tjenester og økonomisk aktivitet som er viktige for Ukrainas samlede motstandskraft. Den sivile delen av programmet, som denne resultatrapporten omhandler, er rettet mot Ukrainas humanitære og samfunnsmessige behov for å opprettholde grunnleggende samfunnsfunksjoner og legge grunnlaget for gjenoppbygging, reformer og varig stabilitet. Programmet omfatter også støtte til Moldova, som er berørt av krigens konsekvenser, blant annet gjennom flyktninger og russisk påvirkning.

Om Meld. St. 8 (2023–2024)

Stortingsmeldingen Meld. St. 8 (2023–2024), om Nansen-programmet for Ukraina, er sentral i Norges støtte til Ukraina. Den kan ses som en langsiktig plan og veiledning for den norske innsatsen, basert på den tverrpolitiske avtalen i Stortinget fra 2023. Meldingen ble lagt fram 2. februar 2024 og godkjent i statsråd samme dag.

Meldingen dekker både den militære og den sivile støtten, og utdyper bakgrunnen og innretningen for programmet. Den beskriver områdene den norske innsatsen skal støtte, hvordan risiko skal håndteres og de langsiktige konsekvensene av Nansen-programmet for annen norsk bistand. Meldingen gir overordnede mål og prinsipper for støtten.

For den sivile støtten framheves områder som gjenoppbygging, energi, humanitær bistand, atomsikkerhet, helse, miljø, demokratisering, næringsliv, sivilsamfunn, kulturarv og bistand til nabolandet Moldova.

Meld. St. 8 (2023–2024) - regjeringen.no

→ Ukrainas president Volodymyr Zelenskyj besøker Stortinget 15. april 2026. | Foto: Morten Brakestad, Stortinget

I den første fasen etter Russlands fullskalainvasjon i februar 2022 var norsk bistand i hovedsak konsentrert om livreddende humanitær hjelp, som støtte til internt fordrevne og flyktninger, beskyttelse, helse, mat, vann og sanitære tjenester. Bistanden omfattet også andre tiltak som budsjettstøtte og støtte til gasskjøp. Gjennom de snart fem årene med fullskalakrig har programmet blitt gradvis utvidet i takt med endrede ukrainske behov og prioriteringer. Akutt nødhjelp er fortsatt helt sentral, men angrep på energisystemer, boliger, skoler, helseinstitusjoner og transportinfrastruktur gjør det nødvendig med tiltak som holder sentrale samfunnsfunksjoner og offentlig administrasjon i gang. Ukraina må stå imot og håndtere krig og samtidig reformere og innovere. Støtten må reflektere de sammensatte utfordringene. Den sivile delen av Nansen-programmet er innrettet både mot kortsiktige og langsiktige resultater: Vi må redde liv og redusere lidelse gjennom humanitær støtte, vi må bevare statens evne til å levere offentlige tjenester, og vi må bidra til å opprettholde økonomisk aktivitet. Videre må vi støtte gjenoppbyggingen som allerede skjer, og forberede for en mer storstilt gjenoppbygging når forholdene tilsier det.

Energi har en sentral plass i den sivile innsatsen. Russlands systematiske angrep på ukrainsk energiinfrastruktur har rammet befolkningens tilgang til strøm, varme og vann, og har samtidig svekket grunnlaget for næringsliv, helsevesen og annen offentlig tjenesteyting. Norsk støtte har som mål å styrke Ukrainas energisikkerhet gjennom å sikre tilstrekkelige gassressurser, reparere og beskytte kritisk infrastruktur og utvikle en mer robust og framtidsrettet energisektor.

Programmet vektlegger også god styring, rettsstat, demokrati og anti-korrupsjon. Ukrainas reformarbeid er avgjørende for landets motstandskraft under krigen, for en effektiv og tillitsvekkende gjenoppbygging og for landets videre integrasjon med EU. I tråd med føringene i Meld. St. 8 skal det norske bidraget så langt som mulig støtte opp om ukrainske prioriteringer og nasjonale systemer, samtidig som risikoen for korrupsjon og misbruk håndteres gjennom grundig oppfølging, revisjon, kontrollmekanismer og samarbeid med etablerte internasjonale aktører.

Det er Norad som forvalter hoveddelen av pengene til den sivile delen av Nansen-programmet på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse (HK-dir) og Norfund forvalter også midler i programmet. Arbeidet gjennomføres i tett samarbeid med departementet og Norges ambassader i Ukraina og Moldova.

→ Velkomst for Fridtjof Nansen på jernbanestasjonen i Kharkiv 28. januar 1923 under besøk til Nansenmisjonen. | Foto: Nasjonalbiblioteket

Hvorfor fikk det navnet Nansen-programmet?

Nansen-programmet er oppkalt etter Fridtjof Nansen (1861–1930), norsk naturforsker, polfarer, oppdager, diplomat, filantrop, nødhjelpsarbeider og vitenskapsmann.

Etter første verdenskrig viet Nansen mye av sitt liv til arbeidet for krigsfanger, flyktninger og sultofre i Øst-Europa, inkludert Ukraina. Dette gjorde han både som representant for Folkeforbundet og på eget initiativ. Han var i årene 1920–1930 Folkeforbundets første høykommissær for flyktninger. Fridtjof Nansen ble tildelt Nobels fredspris i 1922 for sin humanitære innsats og sitt fredsskapende arbeid.

Norads rolle og risikohåndtering i Nansen-programmet

Norad (Direktorat for utviklingssamarbeid) har ansvaret for å forvalte store deler av norsk bistand på vegne av Utenriksdepartementet. Norad fikk forvaltningsansvaret for store deler av den sivile støtten til Ukraina i 2023, og forvalter i dag 90 prosent av all sivil støtte gjennom Nansen-programmet. Norads ansatte jobber ikke direkte i prosjekter, men jobber med andre partnere som implementerer aktivitetene, som

- internasjonale og lokale frivillige organisasjoner
- FN-organisasjoner
- Verdensbanken og andre utviklingsbanker
- forskningsmiljøer
- private bedrifter
- myndigheter i samarbeidsland

Norad gir faglige råd til Utenriksdepartementet, norske ambassader og Klima- og miljødepartementet. Vi følger også opp og kontrollerer at pengene brukes i tråd med formålet, slik at tiltakene gir resultater.

Regjeringen har i Meld. St. 8 (2023–2024) understreket at Nansen-programmet kan innebære høyere akseptabel risiko enn normalt, men dette innebærer ikke lavere kvalitet i tilskuddsforvaltningen. Risikoen håndteres langs tre linjer:

For det første jobber Norge forebyggende ved å støtte Ukrainas egen kamp mot korrupsjon. Det gis støtte til antikorrupsjonsarbeid og reformprosesser med vekt på åpenhet, institusjonsbygging og styrking av antikorrupsjonsmyndighetene. Norge støtter også aktører som holder myndighetene ansvarlige på tvers av sektorer, gjennom gravejournalister, sivilsamfunn, varslere og tilsynsorganer. Selv om Ukraina fortsatt har betydelige korrupsjonsutfordringer, har landet gjennomført viktige reformer og gjør framskritt i arbeidet med å bekjempe korrupsjon.

For det andre er kapasiteten i forvaltningen av Nansen-programmet styrket med dedikerte ressurser i et risikoteam med controllere, antikorrupsjonsrådgiver og en jurist. Teamet støtter Norads tilskuddsforvaltere med vurderinger av risiko og gjennom jevnlig oppfølging av partnere. Pengene følges tett, blant annet med stikkprøver hos partnerne i Ukraina og Moldova. Risikoteamet kvalitetssikrer risikostyringen, utbetalingene til mottakerne, den økonomiske rapporteringen og de eksterne revisjonsrapportene. I tillegg følger Riksrevisjonen kvaliteten på forvaltningen tett og publiserte våren 2026 to gjennomganger av den sivile delen av støtten.

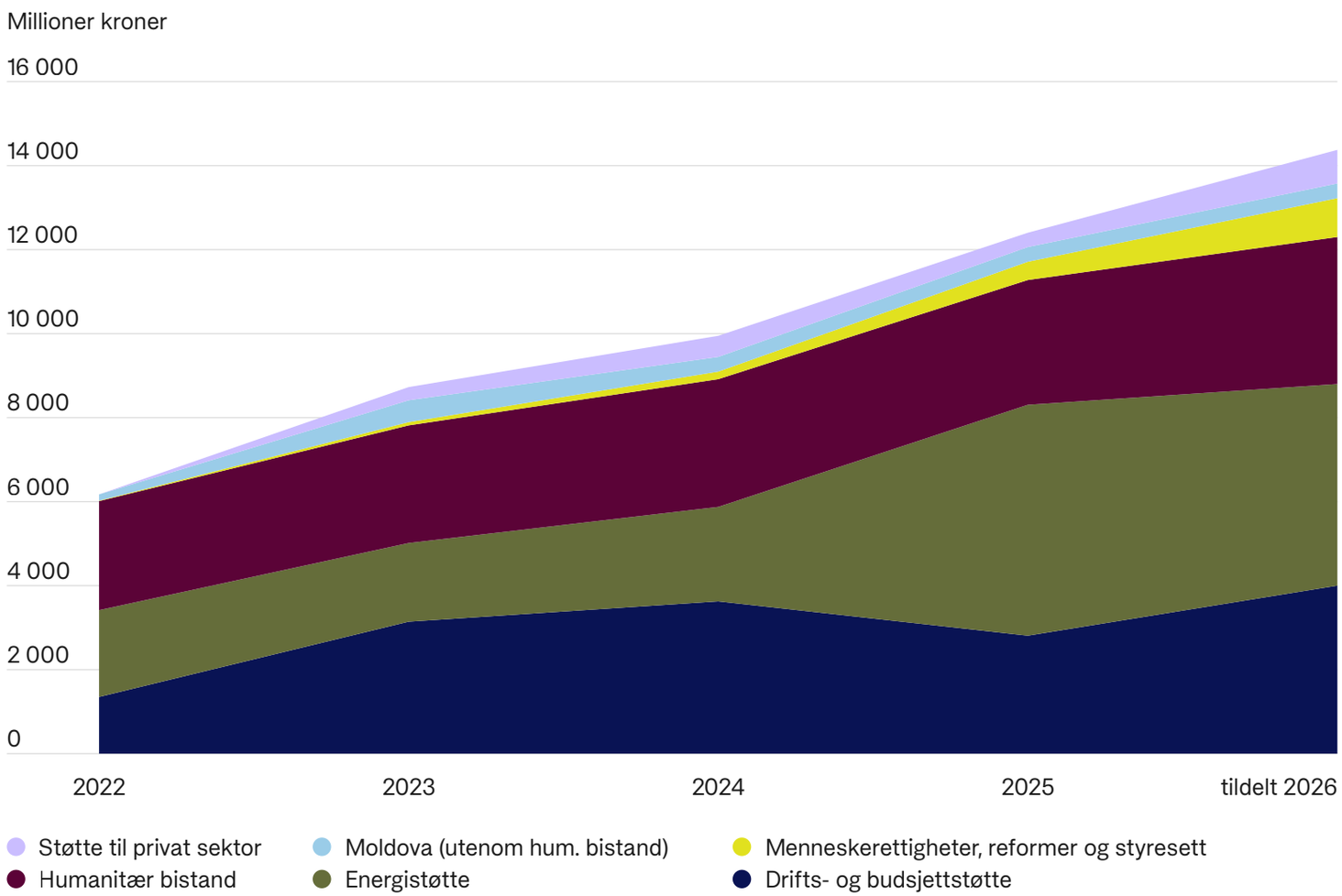
For det tredje har Utenriksdepartementet og Norad et veletablert varslingssystem. Alle tilskuddsmottakere har plikt til å varsle om uregelmessigheter og mislighold. Ved mislighold kan støtte fryses, kreves tilbake eller omprioriteres. Utenriksdepartementet har etablert et antikorrupsjonsnettverk på tvers av departementer og etater for koordinering, erfarings- og informasjonsutveksling.

↓ Direktør i Norad, Gunn Jorid Roset, besøker en minnevegg over falne ukrainske soldater på besøk i Kyiv i november 2025. | Foto: Ida Wullum-Lindberg, Norad

Programmet ble opprinnelig vedtatt med en samlet ramme på 75 milliarder kroner til sivil og militær støtte for perioden 2023–2027. Et samlet Storting understreket tidlig behovet for langsiktig, forutsigbar og fleksibel norsk støtte da stortingsmeldingen om Nansen-programmet ble behandlet.[28] Gjennom senere tverrpolitiske beslutninger er ambisjonsnivået økt betydelig, og totalrammen er nå 275 milliarder kroner for perioden 2023–2030. Norsk sivil støtte utgjorde samlet 37,3 milliarder kroner i perioden 2022–2025 (se figur 1[29]).

Finansieringen av den sivile delen av Nansen-programmet skjer gjennom årlige bevilgninger fra Stortinget, innenfor den politiske rammen for programmet. Den flerårige innretningen skal gi Ukraina og samarbeidspartnerne forutsigbarhet. Samtidig er programmet bevisst fleksibelt: Midler kan omprioriteres når krigens utvikling eller nye angrep skaper akutte behov. Denne kombinasjonen av langsiktighet og fleksibilitet er en viktig forutsetning for at støtten skal være relevant i en situasjon preget av stor usikkerhet.

FIGUR 1
Sivil støtte til Ukraina og naboland (2022–2026) per sektor



Kilde: regjeringen.no

På togstasjonen i Khmelnytskyi kommer det nesten hver dag nye tog med mennesker som evakuerer fra områder nær kampene. De flykter vestover i Ukraina, for å finne områder hvor det er tryggere, lengre fra frontlinjen. På togstasjonen blir de møtt av frivillige fra Røde Kors som møter dem ved toget og tar dem inn på et ankomssenter hvor de får informasjon, noe varmt å drikke og mulighet til å slappe av eller finne klær dersom de trenger det. Røde Kors har også et psykososialt team til stede, som kan hjelpe både barn og voksne som skulle ha behov for det. Ukraina, november 2023. | Foto: Olav A. Saltbones, Røde Kors

Norge gjennomfører ikke egne prosjekter, men kanaliserer bistanden gjennom samarbeidspartnere. Partnerporteføljen omfatter ukrainske myndigheter, FN-organisasjoner, internasjonale finansinstitusjoner, Røde Kors-bevegelsen, norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner, forsknings- og kompetansemiljøer og lokale aktører.

Etter Stortingets føringer skal støtten i hovedsak gå gjennom et begrenset antall avtaler med etablerte organisasjoner med dokumentert leveringsevne, god kapasitet og gode kontrollsystemer. Samarbeidet med de store multilaterale partnerne er derfor spesielt viktig. De har ekspertise og stor kapasitet som styrker mulighetene for god koordinering. Det er avgjørende for å gjennomføre store, komplekse tiltak for energiforsyning, kommunale tjenester, sosial beskyttelse og reformstøtte. Norge samarbeider også med norske og andre ikke-statlige organisasjoner samt næringslivsaktører. Ikke minst vektlegges direkte samarbeid med ukrainske institusjoner og sivilsamfunn, som er av stor betydning for å sikre lokal relevans, eierskap og bærekraft.

Behovet for internasjonal koordinering er stort. Norge samarbeider tett med EU, G7-landene, nordiske land og øvrige internasjonale givere. Som en betydelig økonomisk bidragsyter er Norge med i Ukraine Donor Platform (UDP) – en koordineringsmekanisme som ble etablert av G7-landene i desember 2022. EU, USA og en rekke andre store giverland er også med. UDP er det viktigste overordnede forumet for koordinering av den sivile bistanden til Ukraina. Ukrainas behov er langt større enn det én enkelt giver kan dekke. Norsk støtte søker derfor å utfylle andre aktørers innsats, mobilisere fagkompetanse og bidra der Norge har særlige fortrinn. Koordinering med ukrainske myndigheter og internasjonale partnere er avgjørende for å unngå overlapp, sikre geografisk og sektoriell balanse og styrke effekten av de samlede ressursene.

↓ Statsminister Jonas Gahr Støre besøker Lukianivska-distriktet i Kyiv, som nylig er blitt rammet av russiske angrep, 23. august 2026. | Foto: Javad Parsa, NTB

Norad forvalter store deler av den sivile støtten i Nansen-programmet på vegne av Utenriksdepartementet, og skal bidra til at støtten er relevant og bidrar til resultater. Ukrainas behov skal ligge til grunn for alt vi gjør, og tett samarbeid med partnerne gjør oss bedre i stand til å støtte både det som haster, og det som gir landet styrke over tid. Det krever rask respons sammen med langsiktighet, fleksibilitet og vilje til å lære og justere innsatsen underveis.

JORUN NOSSUM - LEDER FOR NANSEN-PROGRAMMET FOR UKRAINA I NORAD

Norsk støtte i internasjonal sammenheng – Ukraine Support Tracker

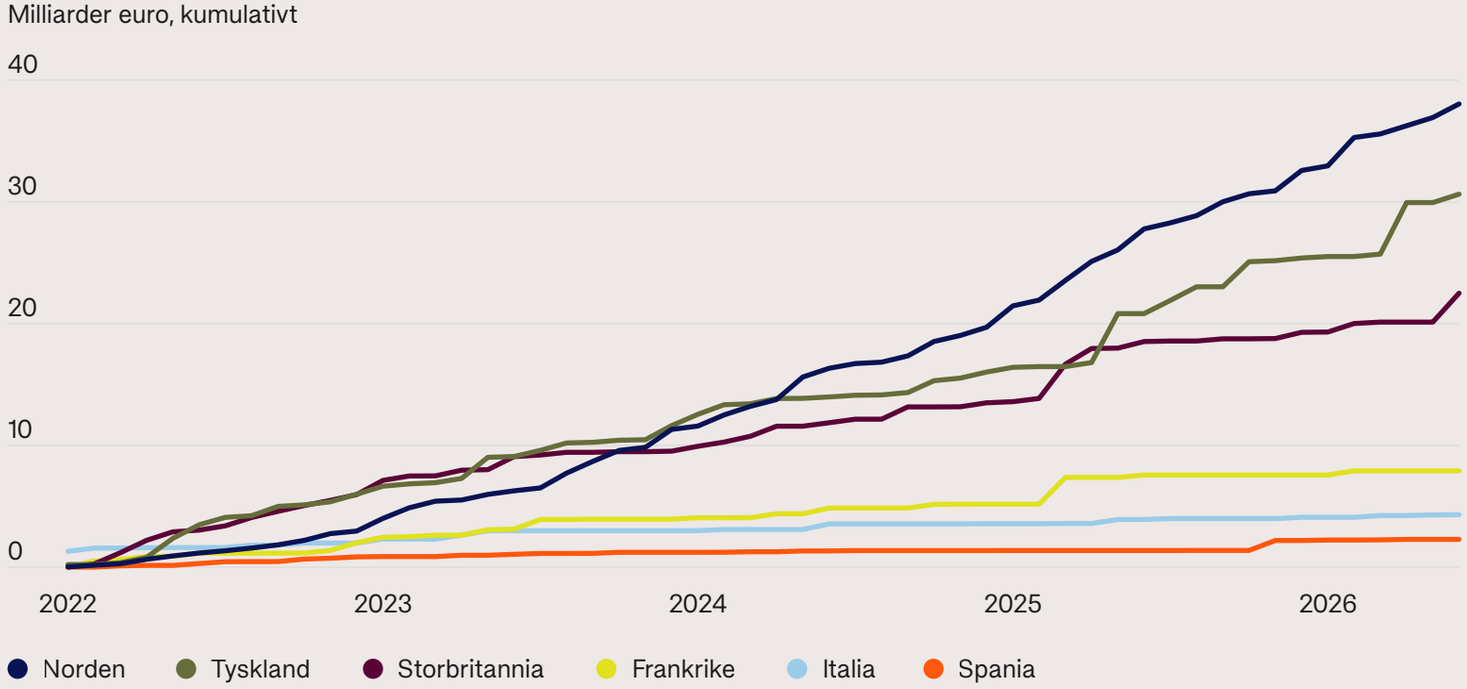
Kiel Institute for the World Economy etablerte kort tid etter fullskalainvasjonen i 2022 databasen Ukraine Support Tracker. Denne kartlegger og kvantifiserer militær, finansiell og humanitær støtte fra ulike lands myndigheter til Ukraina, akkumulert siden februar 2022, og dekker 41 land: EU-landene, øvrige medlemmer av G7 samt Australia, Sør-Korea, Tyrkia, Norge, New Zealand, Sveits, Kina, Taiwan, India og Island. Formålet er å gi en oppdatert og sammenlignbar oversikt over støtten til Ukraina. Databasen har de senere årene vokst fram som en sentral kilde til støtte til Ukraina.

Ukraine Support Tracker oppdateres annenhver måned. Den skiller mellom støtteforpliktelser og støtte som faktisk er tildelt og mottatt, såkalt allokert støtte. Hele Nansen-pakken på 344,5 milliarder kroner fram til 2030 er reflektert i Kiels tallmateriale for forpliktelser. Det plasserer Norge som den femte største giveren globalt, bak EU, USA, Tyskland og Storbritannia. Mens USA lå på topp fram til januar 2025, er det etter dette ikke registrert noen støtte fra USA til Ukraina i Kiels tallmateriale. Dermed seiler EU opp som den største giveren til Ukraina.

Norges høye plassering må ses i lys av de langsiktige og store forpliktelsene gjennom Nansen-programmet. Målt etter faktisk allokert støtte ved utgangen av 2025 er Norges plassering derfor noe lavere. Norge ligger da på niendeplass målt i absolutte beløp og på fjerdeplass målt som andel av BNP. Fordelt på kategorier er Norge ved utgangen av 2025 den største giveren innen humanitær støtte målt som andel av BNP, og den nest største giveren innen annen finansiell støtte målt som andel av BNP. Målt i euro var Norge den femte største giveren i 2025, etter land som Tyskland, EU, Storbritannia og Canada.

Blant de store europeiske økonomiene markerer Norden seg som en trofast og økende givergruppe. Ved utgangen av 2025 var Norden samlet en klart større giver enn hver av de fem største europeiske økonomiene, målt over perioden fra krigens start til utgangen av 2025.

FIGUR 2
Kumulative tildelinger, 24. januar 2022–30. juni 2026 (milliarder euro)



Kilde: Ukraine Support Tracker – Kiel Institute
Ved allokert eller tildelt støtte (allocated aid) menes støtte som ifølge Kiel-instituttet er definert til et spesifikt mål, dato og mottaker i Ukraina.

4. Resultatområde: Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet

← Elektroingeniører fra DTEK Grids reparerer ødelagte strømkabler i en landsby nær frontlinjen utenfor Pokrovsk i Donetsk-regionen, 20. mars 2025. | Foto: Roman Pilipey, AFP/NTB

Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet

Sikker og bærekraftig energiforsyning er en sentral forutsetning for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner, møte akutte behov i befolkningen og legge grunnlag for økonomisk gjenreisning.

I Ukraina og Moldova omfatter dette både energisikkerhet her og nå og en gradvis utvikling mot et mer effektivt, desentralisert og mindre sårbart energisystem, basert på fornybare løsninger der det er hensiktsmessig. I Ukraina har støtten i tillegg omfattet akutte tiltak som gassforsyning og reparasjoner av energiinfrastruktur og donasjoner av deler og utstyr, i en situasjon der angrep, knapphet og vinterforhold gjør energi til både en humanitær og en langsiktig utfordring.

Stabil tilgang til elektrisitet og varme gjør det mulig å drive sykehus, skoler, vannforsyning, kommunikasjon og offentlig forvaltning. Det reduserer også risikoen for at energibortfall forsterker humanitære behov og fører til ytterligere fordrivelse. Strømbrudd og ustabil forsyning medfører produksjonstap, høyere kostnader og økt risiko for bedrifter, mens et mer robust energisystem gir bedre vilkår for drift og investeringer. Bedriftsundersøkelser viser at avbrudd i elektrisitet, vann og varme er en konkret barriere for virksomheter i Ukraina.[30] Energiforsyningen har samtidig betydning for statens kapasitet, legitimitet og muligheter til å gjennomføre reformer. Åpenhet i energisektoren kan bidra til å styrke tilliten ved å holde myndigheter og energiselskaper ansvarlige, redusere informasjonsasymmetri og begrense mulighetene for korrupsjon og forskjellsbehandling.[31]

Akutt energistøtte for å opprettholde kritiske tjenester

Russiske angrep på energisystemet rammer produksjon, overføring, distribusjon, gassinstallasjoner, kraftvarmeanlegg og mindre enheter som transformatorstasjoner. Dette skaper akutte behov for gassimport, reparasjonsutstyr, reservekapasitet, strømimport og fysisk sikring. Norsk støtte bidrar til å holde kritiske samfunnsfunksjoner i drift og redusere sårbarheten gjennom de ulike sesongene. Dette omfatter også energirelaterte tiltak med tydelig humanitær funksjon, særlig når de bidrar til at sykehus, skoler, vannforsyning, fjernvarme og andre grunnleggende tjenester kan opprettholdes under angrep og knapphet. Dette illustrerer en sentral avveining i innretningen av energistøtten til Ukraina. I en situasjon preget av pågående krig og omfattende angrep mot energiinfrastrukturen, vil det i enkelte tilfeller være nødvendig å prioritere tiltak som på kort sikt sikrer tilgang til strøm, varme og andre grunnleggende tjenester. Slike tiltak vil ikke nødvendigvis representere den mest langsiktige eller klimamessig optimale løsningen, men kan være avgjørende for å opprettholde samfunnskritiske funksjoner og begrense de humanitære konsekvensene av krigen.

Samtidig tilsier et langsiktig gjenoppbyggingsperspektiv at akutte investeringer, så langt det er mulig, bør utformes på en måte som understøtter Ukrainas framtidige energisystem. Dette innebærer blant annet å vurdere hvordan midlertidige eller akutte tiltak kan bidra til økt motstandsdyktighet, energieffektivitet og en mer desentralisert og robust energiforsyning over tid. Avveiningen mellom kortsiktige behov og langsiktige mål er dermed et sentralt hensyn når

energistøtten prioriteres og utformes gjennom Nansen-programmet. Samtidig bør det, så langt som mulig, prioriteres tiltak som kan ivareta både behovet for umiddelbar gjenoppretting og hensynet til den langsiktige utviklingen av energisystemet.

Etter flere krevende vintre var angrepene vinteren 2025/2026 de mest omfattende mot gassinfrastrukturen siden krigen startet i 2022. Angrepene kom i en situasjon der over halvparten av Ukrainas energisystem allerede var helt eller delvis ødelagt, og har svekket landets energisikkerhet ytterligere. Dette har fått alvorlige konsekvenser både for Ukrainas forsvarsevne og for hverdagen til millioner av sivile.

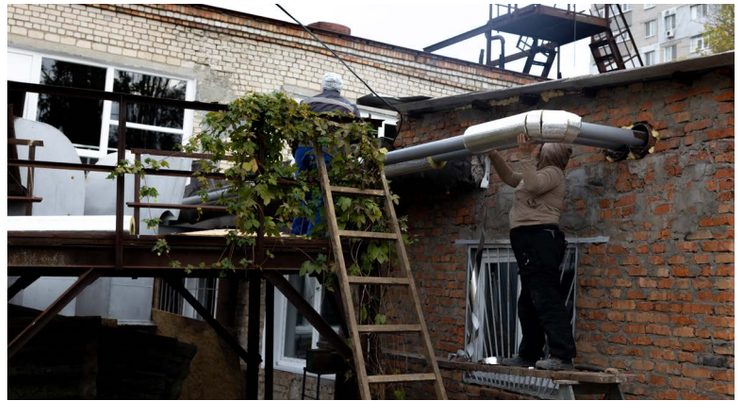
Gjennom støtte kanalisert via Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD) har Norge bidratt til å finansiere gassvolumer på til sammen 1,75 milliarder kubikkmeter i vintersesongene 2022–2025, som Ukraina har importert fra det internasjonale markedet. I 2025 bidro den norske støtten til å finansiere gassvolumer tilsvarende om lag 7 prosent av husholdningenes behov og 13 prosent av Ukrainas samlede importbehov for gass.

Rett før fullskalainvasjonen i 2022 hadde Ukraina en produksjonskapasitet for elektrisitet på nær 50 GW. I dag er rundt 15 GW i drift, mens resten er ødelagt, skadet eller okkupert[32]. Angrepene mot kraftproduksjonen og annen kritisk energiinfrastruktur har dermed redusert Ukrainas evne til å produsere og levere stabil elektrisitet betydelig.

Kraftproduksjonen og energitilgangen ville vært langt lavere uten støtten. Det er et samlet og vesentlig resultat av energibistanden til Ukraina og Moldova.

Den norske støtten til energisektoren, gjennomført blant annet av FNs utviklingsprogram (UNDP), Energy Community Secretariat samt EBRD og EUs Ukraine Investment Framework, har bidratt til å dekke akutte behov i energisektoren og opprettholde kritiske tjenester. Dette omfatter støtte til reservekraft, distribuert kraftproduksjon og utstyr som styrker robustheten i gassforsyningen. Sammen med andre givere bidro norsk støtte til UNDP til å opprettholde og gjenopprette energiforsyningen for mer enn 6,6 millioner mennesker. Leveranser av kritisk utstyr, blant annet til kraftvarmeanlegg og

↓ Opprettholder livsviktig fjernvarme: Sju varmesentraler i Mykolaiv rehabiliteres i 2025 for å sikre varme til 16 000 mennesker, til tross for vinterforhold og vedvarende angrep. | Foto: Olha Onyshchenko, Kirkens Nødhjelp



I fyringssesongen 2025/26 falt temperaturene i Ukraina til minus 20 grader, samtidig som Russland fortsatte å angripe gassinfrastrukturen vår. Norges støtte hjalp oss med å sikre gassen som 1,6 millioner familier var avhengige av for å lage mat og holde hjemmene sine varme.

SERGII FEDORENKO – FUNGERENDE ADMINISTRERENDE DIREKTØR I NAFTOGAZ

transformatorer, styrket energisystemets robusthet og reduserte konsekvensene av omfattende skader på energiinfrastrukturen. Gjennom et program under Verdensbankens URTF, som Norge støtter, ble det levert nødutstyr til Ukrainas strømnett over hele landet. Dette bidro til å gjenopprette strømforsyningen for om lag 3,5 millioner mennesker.

Innsatsen har hatt som formål å sikre fortsatt drift av samfunnskritiske funksjoner som oppvarming, vannforsyning, avløp og andre grunnleggende kommunale tjenester i områder rammet av langvarige strømbrudd og gjentatte angrep på energiinfrastruktur.

Samtidig illustrerer innsatsen noen tydelige dilemmaer. Gjennomføringen skjer i en situasjon der nye angrep skaper nye skader og endrer prioriteringene på bakken. Det innebærer at utstyr som er anskaffet, ikke alltid kan tas i bruk så raskt som planlagt. Det kan blant annet skyldes at tilknyttet infrastruktur er skadet, at det må gjøres nye tekniske vurderinger, at sikkerhetshensyn må ivaretas, og at lokal kapasitet til installasjon og igangsettelse er begrenset.

Videre viser erfaringene hvor krevende det er å installere energiutstyr i et land som Ukraina, der det er kritisk mangel på kvalifisert arbeidskraft og utenlandsk personell i liten grad er tilgjengelig. Avansert energiutstyr krever teknisk kompetanse til prosjektering, installasjon, drift og vedlikehold, noe som kan føre til forsinkelser.

Redusere sårbarhet i energisektoren gjennom desentraliserte løsninger

Norsk støtte bidro til å styrke Ukrainas energisikkerhet og gjøre energiforsyningen mindre sårbar gjennom småskala kraftproduksjon, batterier og desentraliserte energiløsninger for kritiske samfunnsfunksjoner. Dette gjelder særlig sykehus, skoler, vannforsyning, varme og andre kommunale tjenester, der lokale løsninger kan bidra til å opprettholde tjenester selv når sentrale systemer rammes. Dette er særlig viktig i et energisystem preget av høy energiintensitet, lav effektivitet og sårbar sentral infrastruktur. Slike løsninger støtter også overgangen mot et mer energieffektivt og motstandsdyktig system i tråd med EUs krav og standarder. Et mer distribuert energisystem med lokal produksjon, lagring og fleksibilitet er mindre sårbart for målrettede angrep enn et system med høy konsentrasjon av produksjon og overføring. Samtidig kan småskalaløsninger ikke fullt ut erstatte behovet for sentral produksjon og systembærende infrastruktur. De fungerer derfor best som en del av en gradvis omlegging, der lokal energimotstandskraft styrkes parallelt med gjenoppretting av nasjonale systemfunksjoner.

Gjennom UNDP og NEFCO støttes småskala energiproduksjon, batterilagring og energieffektivisering i skoler, sykehus, vannforsyning og andre kommunale tjenester. Dette bidrar til å sikre kontinuitet for kritiske tjenester ved strømbrudd, samtidig som lokal beredskap og energimotstandskraft styrkes.

Gjennom støtten til UNDP ble det installert et solcelleanlegg på 50 kW med 120 kWh batterilagring for kritiske funksjoner, samt igangsatt hybride energiløsninger ved syv sykehus og fire skoler med betydelig samlet produksjons- og lagringskapasitet. Selv om 50 kW er begrenset kapasitet i nasjonal energisammenheng, illustrerer tiltaket betydningen av å kombinere større systemtiltak med mindre, lokalt målrettede løsninger. Et batteri på 120 kWh kan for eksempel levere 20 kW i om lag seks timer og dermed gi viktig reservekapasitet til kritiske funksjoner. I tillegg er 10 kogenereringsenheter på 1,5 MW levert, installert og tatt i bruk. Disse bidrar til å opprettholde varme, vann og andre kritiske tjenester for om lag 551 580 mennesker. Av disse er rundt 275 800 knyttet til de fem norskfinansierte enhetene. I tillegg er én norskfinansiert enhet på 3,3 MW tatt i bruk, og denne skal ha bidratt til å holde varme- og avløpstjenester i gang under strømbrudd for om lag 150 000 mennesker. Dette er gode eksempler på støtte som ikke bare er kjøpt inn, men som faktisk er satt i drift og kommer befolkningen til gode. Samlet skal disse tiltakene styrke evnen til å opprettholde helse-, oppvarmings- og vannforsyningstjenester under strømbrudd. Eksempelet illustrerer også en viktig læring: Små tiltak kan ha stor verdi når de er målrettet mot kritiske funksjoner, selv om de er beskjedne i nasjonal energisammenheng. I en krigskontekst kan verdien av et begrenset anlegg være høy dersom det opprettholder drift i et sykehus, en skole eller en vannforsyning under avbrudd.

Grønn gjenoppbygging og energieffektivisering

Gjenoppbyggingen handler ikke bare om å erstatte ødelagt infrastruktur, men også om å redusere framtidig sårbarhet gjennom lavere energiforbruk, høyere effektivitet, renere teknologier og mindre importavhengighet. Både Ukraina og Moldova har høy energiintensitet og må bruke mer energi enn EU-landene for å oppnå samme resultat. Energiintensiteten i de to landene ligger om lag to–tre ganger over EU-gjennomsnittet. Dette skyldes blant annet lite energieffektiv bygningsmasse, utdatert infrastruktur og høyt energitap i systemene.

Gjennom støtte til NEFCO, UNDP, GIZ, EBRD, E5P og Verdensbanken bidrar Norge til rehabilitering og modernisering av kritisk infrastruktur som bygg, vann- og avløpssystemer, kollektivtransport og andre grønne investeringer. Dette gjør norsk støtte relevant både for gjenopprettingen av kritiske tjenester, for utviklingen av en mer bærekraftig og robust energisektor og for landenes EU-integrasjon og oppfyllelse av europeiske klima- og energikrav.

I Ukraina er det oppnådd konkrete resultater gjennom lokale investeringer i grønn energi og effektivisering. I Chortkiv ble tre solkraftanlegg med samlet kapasitet på 340 kW ferdigstilt ved kommunale vann- og avløpsanlegg. Anleggene dekker om lag 25 prosent av strømforbruket, gir årlige besparelser på om lag 470 MWh og reduserer utslippene med rundt 281 tonn CO_2. Tiltaket har styrket kontinuiteten i kritiske tjenester for over 15 000 innbyggere og redusert sårbarheten for strømbrudd.

Norsk støtte gjennom GIZ styrket energimotstandskraften i ukrainsk næringsliv. Støtten gjorde det mulig for 150 mikro- og småbedrifter å investere i lokal energiproduksjon og energilagring, med en samlet ny kapasitet på 6,82 MW. Resultatene viser at energiforstyrrelser i arbeidstiden ble redusert med 20 prosent. Investeringene bidro også til en gjennomsnittlig reduksjon i energiforbruket på 49 prosent.

I Moldova har energistøtten utviklet seg fra å sikre forsyning på systemnivå til å kombinere dette med mer målrettet støtte til husholdninger og varige effektiviseringstiltak. I 2024 bidro norsk støtte gjennom EBRD, sammen med bankens øvrige finansiering, til å dekke 73 prosent av Moldovas behov for gass. I 2025 ble innsatsen supplert med støtte til husholdninger rammet av energikrisen, samtidig som energieffektivisering og lokal fornybar energiproduksjon ble styrket.

Dette må ses i lys av et betydelig press på husholdningenes økonomi: Verdensbanken viser til at konsumprisene økte med 8,2 prosent i de første åtte månedene av 2025, drevet blant annet av energitariffer og høye matpriser.[33] Vinteren 2025, da Moldova igjen var rammet av en energikrise etter at gassavtalen mellom Russland og Ukraina

Vi setter stor pris på det sterke og tillitsfulle partnerskapet med Norge og den vedvarende støtten til Moldovas arbeid for økt energieffektivitet og styrket energisikkerhet. Samarbeidet er avgjørende for å bygge en mer robust, bærekraftig og trygg energifremtid for landet vårt.

DORIN JUNGHIETU – MOLDOVAS ENERGIMINISTER

utløp, fikk nærmere 150 000 husholdninger støtte fra Norge til å betale for oppvarming gjennom myndighetenes energisårbarhetsfond, kanalisert via FNs utviklingsprogram. Dette bidro til å redusere energifattigdommen med 13 prosent. Når energipriser stiger kraftig, blir støtte til husholdninger en forutsetning for at reformer og omstilling skal være politisk og sosialt gjennomførbare. Dette synliggjør et viktig samspill mellom akutt avlastning og mer varige tiltak for energieffektivisering og lokal produksjon.

Norsk støtte bidro også til mer varige effektiviseringstiltak. Gjennom GIZ fikk om lag 23 000 husholdninger støtte til energieffektive husholdningsapparater, med anslåtte årlige energibesparelser på om lag 5 000 MWh og reduserte strømutgifter på rundt 1,1 millioner euro. Gjennom EBRDs E5P-fond bidro Norge til konkrete resultater innen energieffektivisering både i Ukraina og Moldova. Norge har støttet fondet siden før Russlands fullskalainvasjon av Ukraina, som del av et langsiktig engasjement for energieffektivisering og energiomstilling i regionen. I Ukraina har det siden 2020 blitt ferdigstilt prosjekter innen energieffektivisering i offentlige bygg og boliger, som til sammen har oppnådd årlige energibesparelser på 140 640 MWh, årlige besparelser i naturgass på om lag 551 598 m³ og forbedrede tjenester for om lag 2,13 millioner mennesker.[34] I Moldova er to E5P-støttede prosjekter ferdigstilt siden 2022. Disse har samlet oppnådd årlige energibesparelser på 2 696 MWh, årlige besparelser i naturgass på om lag 8 485 m³ og forbedrede tjenester for om lag 129 500 mennesker. Videre bidro Norge gjennom Verdensbankens M-GROW til styrking av rammeverk for energieffektivisering av offentlige bygg, samt til etablering av Moldovas første fornybare energisamfunn via UNDP – lokale samarbeid der husholdninger, virksomheter og kommunen produserer og deler fornybar energi.

Samlet viser resultatene at energieffektivisering er et helt sentralt virkemiddel for å styrke energisikkerhet, redusere kostnader og utslipp, og samtidig legge grunnlaget for en mer robust, bærekraftig og europeisk integrert utvikling i både Ukraina og Moldova.

Styring, reform og integritet i energisektoren

Energisikkerhet er også et spørsmål om styring. Korrupsjonsskandaler og svak selskapsstyring i statseide energiselskaper kan undergrave tillit, forsinke investeringer og svekke giverstøtte. Norsk støtte og dialog bidrar derfor også til bedre selskapsstyring, sterkere kontrollmekanismer, større åpenhet og reformer som styrker sektoren over tid. Dette er særlig viktig i lys av Ukrainas EU-tilnærming, behovet for investortillit og reformer i statseide selskaper som Naftogaz, Energoatom og Ukrenergo.

Ukrainas parlament vedtok i januar 2025 lov nr. 9381, som skal styrke det regulatoriske rammeverket for investeringer i desentralisert og bærekraftig energi. Loven ble utarbeidet med faglig støtte fra UNDP, finansiert blant annet av Norge. Loven skal forenkle konsesjons- og tilknytningsprosesser, redusere administrative barrierer og legge bedre til rette for investeringer i distribuert kraftproduksjon, blant annet fornybar energi. Dette kan bidra til raskere utbygging av energiløsninger som styrker Ukrainas energisikkerhet og motstandsdyktighet.

↓ Solceller installeres gjennom UNDPs program for grønn gjenoppbygging av energisektoren, som skal bidra til en mer stabil og miljøvennlig energiforsyning. | Foto: UNDP

Resultatene viser at norsk støtte bidrar til å opprettholde kritiske energitjenester og styrke det lokale energisystemets motstandskraft, men gjennomføringen preges samtidig av betydelige utfordringer. Prosjektene gjennomføres i en krigskontekst og under pressede administrative rammevilkår, som gir lange og uforutsigbare anskaffelsesprosesser, kapasitetsbegrensninger i kommuner og behov for ekstern prosjektbistand. Mangel på kvalifisert arbeidskraft og svak lokal implementeringskapasitet bidrar til forsinkelser og økte kostnader. Innsats i energisektoren innebærer samtidig forhøyet korrupsjonsrisiko, gitt sektorens sårbarhet og de alvorlige korrupsjonssakene som har preget sektoren. Enkelte tiltak blir utsatt eller omprioritert som følge av finansieringsbegrensninger og sikkerhetssituasjonen, og det er i flere tilfeller begrenset tilgang på fullstendige effektdata. Dette innebærer at resultater i stor grad realiseres gradvis, og at gjennomføringsrisikoen fortsatt er høy.

Samlet sett viser resultatene at norsk støtte både bidrar til å opprettholde kritiske energitjenester på kort sikt og til en gradvis modernisering av energisystemene i Ukraina og Moldova på lengre sikt. Samtidig er dette et område der resultater ikke følger en lineær utvikling. Innsatsen skjer i et spenn mellom akutt krisehåndtering, vinterberedskap, gjenoppbygging, reform og grønn omstilling, der nye angrep og skiftende behov fortløpende påvirker prioriteringene.

Siden fullskalainvasjonen har balansen i energistøtten i stor grad vært styrt av krigens utvikling og de prioriteringene ukrainske myndigheter har løftet fram som mest akutte. En betydelig del av støtten har derfor gått til tiltak som raskt kan bidra til å opprettholde energiforsyning og kritiske samfunnsfunksjoner, som støtte til gasskjøp, reparasjoner, gjenoppbygging og investeringer i desentralisert kraftproduksjon. Samtidig har det vært et mål, der handlingsrommet har tillatt det, å dreie deler av innsatsen mot tiltak som kan styrke energieffektivisering, reformarbeid og mobilisering av privat sektor. Dette reflekterer en gradvis justering i balansen mellom kortsiktige behov og langsiktige mål, der akutt energiberedskap har måttet kombineres med tiltak som kan legge grunnlag for et mer robust, effektivt og moderne energisystem.

Ved en våpenhvile eller en avslutning på krigen vil det være naturlig at energistøtten i større grad rettes inn mot langsiktig gjenoppbygging og modernisering, i tråd med Ukrainas mål om EU-integrasjon. Gjenoppbygging og økonomisk vekst vil samtidig øke behovet for tilstrekkelig og stabil kraftforsyning. En slik dreining kan innebære større vekt på energieffektivisering, reformer i energisektoren, modernisering av infrastrukturen, videreutvikling av et fleksibelt og desentralisert energisystem samt tiltak for å mobilisere privat kapital. Erfaringene så langt viser samtidig at utfordringen ikke først og fremst er å velge mellom kortsiktig respons og langsiktig transformasjon, men å koble dem best mulig. Verdien av innsatsen må også vurderes i lys av alternativet: ytterligere systemsvikt, større humanitære konsekvenser og svekket nasjonal motstandskraft.

Ukrainske energiarbeidere gjør alt de kan for å sikre strøm- og varmetilførselen til boliger, sykehus og bedrifter, til tross for Russlands vedvarende angrep på energisystemet vårt. Norges støtte bidrar til denne innsatsen og hjelper oss å tilpasse oss når behovene endrer seg raskt.

ANATOLII KUTSEVOL – UKRAINAS VISEENERGIMINISTER'

Ansatte reparerer deler av Darnytska kraftvarmeverk i Kyiv etter russiske luftangrep 4. februar 2026. Angrepene på Ukrainas energiinfrastruktur har rammet strøm-, varme- og vannforsyningen til millioner av mennesker i streng vinterkulde. | Foto: Roman Pilipey, AFP/NTB

Dette har støtten bidratt til

3,5 millioner
fikk strømmen tilbake

Nødreparasjoner av strømnettet etter angrep, støttet gjennom et fond i Verdensbanken, ga om lag 3,5 millioner mennesker strømmen tilbake.

150 småbedrifter
investerte i egen energi

Ukrainske mikro- og småbedrifter investerte i egne energiløsninger. Alle de 116 bedriftene som ble fulgt opp, var fortsatt i drift da prosjektene ble avsluttet.

13 millioner
mottok lønn eller trygd

Norsk støtte gjennom Verdensbanken bidro til at ukrainere fortsatt mottok lønn i sivil offentlig sektor, pensjon eller sosiale stønader.

Over 3 000 hektar
jord frigjort

Norskstøttede mineaktører frigjorde jord gjennom rydding og undersøkelser. Sammen med landbruksstøtte inngikk innsatsen i et program der om lag 15 000 hektar var i produksjon.

Over 1 million
lesere nådd av gravejournalistikk

Med norsk støtte produserte 18 ukrainske medier 105 undersøkende reportasjer. Slik journalistikk bidrar til opplysning, antikorrupsjonsarbeid og offentlig kontroll under krigen.

13 prosent
av Ukrainas gassimportbehov

Norsk støtte bidro til å finansiere import av gass gjennom vintrene 2022–2025. I 2025 tilsvarte den norskfinansierte gassen 13 prosent av landets samlede importbehov.

Minst 17 400
familier fikk svar

Med støtte fra Norge og andre givere bidro Den internasjonale Røde Kors-komiteen til at familier fikk avklart skjebnen til savnede familiemedlemmer.

18 000 barn
fikk gratis skoleskyss

Gjennom Verdensbanken fikk barn i avsidesliggende områder skoleskyss, slik at de kunne fortsette utdanningen.

1,1 millioner
fikk mat- og kontantstøtte

Verdens matvareprogram bisto 1,1 millioner mennesker i Ukraina med mat- og kontantstøtte i 2025.

5. Resultatområde: Statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjoner er opprettholdt

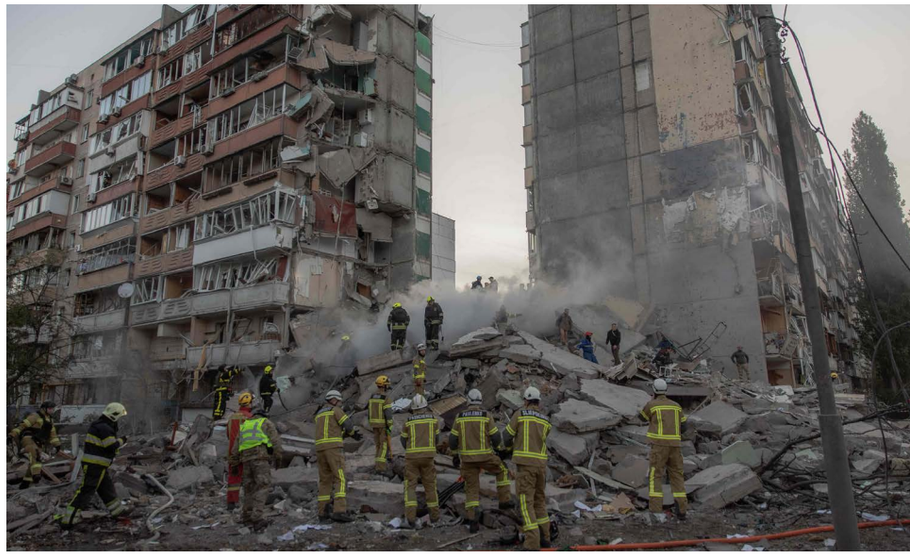
← Ukrainsk flagg i Sarny, Ukraina. | Foto: Henriette Bjørge, Norad

Statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjoner er opprettholdt

Ukraina opprettholdt i hovedsak statsfinansiell stabilitet og kritiske samfunnsfunksjoner i 2023–2025, til tross for krigens omfattende belastninger på økonomien og statsbudsjettet. Prisveksten falt kraftig i 2023, økte igjen i 2024 og avtok i 2025, men lå gjennom hele perioden klart under nivået fra 2022. Samtidig økte offentlige inntekter utenom budsjettstøttetilskudd som andel av BNP, særlig i 2025.[35]

Staten fortsatte å finansiere forsvar, offentlige tjenester, pensjoner og sosiale ytelser. Det lot seg gjøre selv om inntektsgrunnlaget var betydelig svekket som følge av ødeleggelser, okkupasjon og befolkningsforflytning. Stabiliteten må derfor forstås som at staten unngikk alvorlig finansielt og institusjonelt sammenbrudd, ikke at de offentlige finansene var robuste eller selvfinansierte.

Flere av de største finansieringsordningene knyttet hele eller deler av utbetalingene til dokumenterte utgifter, gjennomførte reformer eller oppnådde milepæler. Finansieringen bidro dermed ikke bare med likviditet, men støttet også det videre reformarbeidet. Samtidig ble det stilt krav om at ukrainske institusjoner kunne dokumentere resultater og oppfylle forpliktelsene under krigen. At finansieringen ble opprettholdt, viser derfor både internasjonal vilje til å støtte Ukraina og at ukrainske myndigheter fortsatt hadde tilstrekkelig kapasitet til å forvalte omfattende finansieringsordninger.



↑ Redningsmannskaper arbeider ved en delvis ødelagt boligblokk etter russiske drone- og missilangrep i Kyiv, på morgenen 14. mai 2026. | Foto: Roman Pilipey, AFP/NTB

Ukraina gjeninnførte også mellomlangsiktig budsjettplanlegging og etablerte i 2024–2025 et mer samlet system for forvaltning av offentlige investeringer. Endringene kan gi et bedre grunnlag for å prioritere knappe ressurser og følge investeringer mer transparent. Det er imidlertid for tidlig å fastslå om de har ført til mer effektiv ressursbruk eller styrket den langsiktige bærekraften i offentlige finanser. Resultatene knyttet til forvaltningen av offentlige investeringer, blant annet bruk av DREAM-systemet, behandles nærmere under resultatet om styrket kapasitet i offentlige institusjoner.

Tilgangen til grunnleggende tjenester ble i hovedsak opprettholdt

At helse-, utdannings-, energi-, vann- og sosialtjenester fortsatte å fungere, viser at sentrale offentlige funksjoner ble opprettholdt under svært stort press. Tjenestene var avhengige av en kombinasjon av tilstrekkelig finansiering, fungerende energiforsyning og offentlige institusjoner med kapasitet til å gjennomføre utbetalinger og levere tjenester.

Tilgjengelig dokumentasjon tyder på at sentrale tjenester i hovedsak ble opprettholdt på nasjonalt nivå. Befolkningsundersøkelser viser at tilgangen til grunnleggende behov og støttetjenester samlet sett var relativt høy, og at befolkningens vurdering av offentlige tjenester holdt seg på om lag samme nivå fra 2023 til 2024. Eksterne vurderinger viser samtidig at presset på offentlige tjenester fortsatt var langt høyere enn før fullskalainvasjonen. Tilgangen til enkelte tjenester, som strømforsyningen og vannforsyningen, ble betydelig svekket etter omfattende angrep på energiinfrastrukturen i 2024.[36] Ødelagt infrastruktur, mangel på personell, befolkningsforflytning, luftangrep og gjentatte energiavbrudd svekket både regulariteten og kvaliteten på tjenestene. Belastningen var særlig stor i frontnære områder og i områder som var utsatt for omfattende angrep.

Tilgangen har heller ikke vært jevnt fordelt. Internt fordrevne, personer uten nødvendig dokumentasjon, mennesker i vanskelig tilgjengelige områder og personer med særskilte beskyttelsesbehov kan helt eller delvis ha falt utenfor de ordinære offentlige ordningene. Humanitære organisasjoner og sivilsamfunn har derfor vært nødvendige for å dekke akutte behov og nå grupper som de statlige systemene ikke fullt ut har nådd.

Resultatet bør heller ikke vurderes mot normal tjenesteyting i fredstid. Forskjellen mellom tjenestenivået før krigen og dagens situasjon sier i seg selv lite om hva støtten har oppnådd. Det relevante sammenligningsgrunnlaget er hvordan situasjonen er i dag, sammenlignet med hvordan den kunne ha utviklet seg uten støtten. Krigen har skapt en reell risiko for mer omfattende avbrudd i lønninger, sosiale utbetalinger og drift av skoler, helseinstitusjoner og kommunale tjenester. Dette kontrafaktiske utfallet kan ikke observeres, og det er derfor ikke mulig å beregne hvor mye tjenestesvikt den internasjonale støtten har avverget. Analysen kan derimot undersøke om de mekanismene som har vært nødvendige for fortsatt tjenesteyting – finansiering, energi, infrastruktur og institusjonell kapasitet – faktisk ble opprettholdt, og om norsk støtte bidro til disse.

Flere resultatområder har bidratt til å opprettholde tjenestene. Finansiering av statsbudsjettet har gjort det mulig å videreføre sivile utbetalinger og dekke løpende driftskostnader. Energiforsyning, reparasjoner og reservekraft har vært nødvendige for at sykehus, skoler, vannverk og kommunale tjenester skulle kunne fungere. Kapasiteten i offentlige institusjoner har samtidig påvirket i hvilken grad tilgjengelige ressurser har blitt omsatt i tjenester. Sivilsamfunn og humanitære aktører har dessuten bidratt til å nå personer og områder som de ordinære systemene ikke fullt ut har dekket.

Disse forbindelsene behandles nærmere i de relevante resultatkapitlene. Nedenfor vurderes finansieringen av sivile offentlige funksjoner gjennom Verdensbanken, som utgjør en av de mest direkte koblingene mellom norsk støtte og opprettholdelsen av statlige utbetalinger og tjenester.

> Kombinasjonen av direkte budsjettstøtte og finansiering av kritisk infrastruktur er det som gjør partnerskapet med Norge så verdifullt for Ukraina – det hjelper oss å opprettholde grunnleggende offentlige tjenester i dag, samtidig som det styrker grunnlaget for gjenoppbygging og motstandskraft.
>
> OLGA ZYKOVA – UKRAINAS VISEFINANSMINISTER

Finansiering av statsbudsjettet sikret

Som framhevet i stortingsmeldingen om Nansen-programmet[37] er driftsstøtte til den ukrainske staten, reparasjon av kritisk infrastruktur og tidlig gjenoppbygging avgjørende for statens evne til å stå imot den russiske aggresjonen og for befolkningens motstandskraft. Verdensbanken og Den europeiske banken for gjenoppbygging og utvikling (EBRD)[38] ble identifisert som særlig relevante multilaterale partnere.

Fram til utgangen av 2025 hadde Norge bidratt med totalt 10,6 milliarder kroner til Ukrainas statsfinansiering gjennom Verdensbanken. Støtten ble fordelt mellom Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund (URTF), Special Program for Ukraine Response (SPUR) og en tidlig krisebudsjettstøtte. 9,3 milliarder kroner av bidraget ble kanalisert gjennom URTF.

URTF er et flergiverfond administrert av Verdensbanken. Ved utgangen av 2025 deltok 19 givere, og Norge var den største bidragsyteren. Norge stod for om lag 35 prosent av bidragene fra statlige givere til fondet.

Hoveddelen av URTF-støtten gjennomføres gjennom ukrainske offentlige programmer og systemer, men ikke all finansiering kan forstås som generell budsjettstøtte. Støtten har bidratt til at ukrainske myndigheter har kunnet opprettholde statlig drift og grunnleggende tjenester, blant annet lønninger, pensjoner og stønader, helse og utdanning, reparasjoner og investeringer innen energi, infrastruktur, landbruk og bolig, og rammebetingelser for private investeringer (se graf 1).[39]

URTF fungerer samtidig som en katalytisk finansieringsplattform. Ved utgangen av 2025 hadde fondet bidratt til å mobilisere 7,3 milliarder dollar i ytterligere utviklings- og privat finansiering. Dette omfattet 3,35 milliarder fra IDA- og IBRD-operasjoner og 3,95 milliarder fra private og andre offentlige finansieringskilder. Fondets betydning ligger derfor både i tilskuddene som kanaliseres gjennom URTF, og i at disse inngår i større samfinansierte finansieringspakker.

↓ Leger gjennomfører en ultralydundersøkelse i den rehabiliterte traumeavdelingen ved byens kommunale akuttsykehus i Zaporizjzja, 11. februar 2026. | Foto: Dmytro Smolienko, Ukrinform/NTB

FIGUR 3
Fordeling av URTF-tilskudd til de 11 Nansen-støttede programmene, totalt ca. USD 2,02 mrd.[40]

Sektor	Programnavn	Prosent av 2,017 mrd USD
Drifts- og budsjettstøtte	PEACE	24.0 %
Landbruk	ARISE	20.6 %
Energi	REPOWER	20.0 %
Transport	RELINC	14.4 %
Reparasjon av bolig	HOPE	11.2 %
Helse	HEAL + THRIVE	5.4 %
Utdanning	LEARN	3.0 %
Veinettet	DRIVE	0.5 %
Privat sektor	RISE	0.5 %
Offentlige reformer og styresett	SURGE / STRONG	0.5 %

En viktig del av URTFs merverdi er at tiltakene forvaltes som en samlet og koordinert portefølje, framfor som enkeltstående prosjekter. Samordnet finansiering, fleksible programrammer og gjennomføringsstøtte har gjort det mulig å skalere opp og tilpasse innsatsen når behov og rammebetingelser har endret seg. Dette har vært særlig viktig i en situasjon med stor belastning på ukrainske institusjoner og risiko for fragmenterte giverinnsatser.[41]

URTF er dessuten koordinert med annen støtte gjennom Verdensbanken, inkludert lån med bilaterale garantier. SPUR støtter delvis de samme programmene som URTF, men i form av lån framfor tilskudd. Den norske finansieringen har derfor bidratt til resultatene som omtales nedenfor.

TABELL 1
Noen resultater for URTF (og IDA-SPUR der programmene overlapper) fram til 31. desember 2025[42]

URTF har sammen med annen finansiering bidratt til å levere 40 millioner enkelttjenester til ukrainere og i sum nådd over 20 millioner ukrainere. Dette omfatter blant annet:

Energi	Utstyr til nødreparasjoner av strømnettet har gitt 3,5 millioner husstander tilbake strømmen, og gjenoppbygging av fjernvarmesystemer har gitt 1,5 millioner beboere tilbake fjernvarme.
Utdanning	779 000 elever har fått et bedre skoletilbud gjennom oppgraderinger og reformer i skolesektoren, og 18 000 barn i avsidesliggende områder har fått gratis skoleskyss for å kunne fortsette skolegangen. I tillegg har 240 000 lærere fått opplæring i nytt, EU-tilpasset pensum for 7.–8. klasse.
Bolig	130 000 har mottatt støtte til gjenoppbygging og reparasjoner av bolig. Forarbeidet til reparasjoner av 200 blokker er i gang.
Helse	7 millioner barn har fått vaksiner, 11,7 millioner har fått tilgang til primærtjenester, 655 000 har fått tilgang til psykiske helsetjenester og 772 000 har vært gjennom rehabiliteringsprogram. I tillegg fikk mer enn 5,7 millioner mennesker subsidierte legemidler.
Landbruk	69 883 bønder har fått tilgang til finansiering, nesten halvparten av dem kvinner. 3,2 milliarder dollar i privat kapital er mobilisert til sektoren, det dobbelte av målet.
Vei, elv og jernbane	Utstyr som broer, jernbanevogner og taubåter støtter opp om transportsektoren. Prosjektering og forarbeid for store veiprosjekter er satt i gang, mens selve arbeidet finansieres gjennom andre ordninger.
Driftsstøtte	13 millioner mennesker har fortsatt å motta sosiale stønader, pensjoner eller lønninger i sivil offentlig sektor, blant annet sykepleiere og lærere.

6. Resultatområde: Liv er reddet og mennesker har fått nødvendig beskyttelse i tråd med de humanitære prinsippene

← Folk står i kø for å gå om bord i et tog under en evakueringsøvelse i regi av det ukrainske jernbaneselskapet Ukrzaliznytsia i Kyiv, 9. april 2026. Øvelsen gjennomføres etter gjentatte russiske droneangrep mot jernbanen. | Foto: Thomas Peter, Reuters/NTB

Liv er reddet og mennesker har fått nødvendig beskyttelse i tråd med de humanitære prinsippene

Den humanitære innsatsen i Ukraina bidro i 2023–2025 til å redde liv, redusere lidelse og beskytte mennesker utsatt for krigens konsekvenser. Mat, vann, husly, kontantstøtte, helsehjelp, evakuering og andre akutte tiltak reduserte umiddelbar risiko for død og alvorlig skade. Juridisk bistand, psykososial støtte, beskyttelse mot vold og tiltak for å sikre tilgang til rettigheter og offentlige ordninger bidro samtidig til fysisk sikkerhet, rettsvern og menneskelig verdighet.

De humanitære behovene er omfattende, særlig nære fronten og blant internt fordrevne. I 2025 hadde 12,7 millioner mennesker behov for humanitær bistand i Ukraina. Av disse ble seks millioner prioritert, men tallet ble nedskalert til 4,8 millioner mennesker på grunn av manglende finansiering. 65,1 prosent av den humanitære planen ble finansiert.[43] Evakuering, utvidede kampsoner og økt kapasitet for langtrekkende droner, sammen med en mer langvarig situasjon for internt fordrevne, har tydeliggjort behovet for en tilnærming som både dekker akutte behov og legger grunnlag for bærekraftige løsninger. I 2025 var 3,7 millioner mennesker internt fordrevet.[44] Behovet for humanitære aktører er særlig stort der myndighetene ikke har kapasitet til å levere tjenester. Dette er viktig i de okkuperte områdene samt i områder der staten beordrer tvangsevakuering. Ved tvangsevakuering vil myndighetene ikke lenger levere tjenester.[45]

Den humanitære situasjonen i Ukraina skiller seg fra mange andre kriser ved sin store skala, omfattende ødeleggelser av sivil infrastruktur og angrep i byområder, særlig mot strømforsyning og grunnleggende tjenester. Sammen med ekstremt kalde vintere og stadig hyppigere angrep på sivile og humanitære arbeidere gjør dette den humanitære krisen i Ukraina særlig krevende. Norges humanitære partnere har tilpasset innsatsen i tett samarbeid med et sterkt sivilsamfunn og statlige institusjoner for å støtte eksisterende nasjonale og lokale responser.

Norsk støtte var en del av den bredere humanitære responsen ledet av ukrainske myndigheter og lokalsamfunn, FN, Røde Kors-bevegelsen og nasjonale og internasjonale organisasjoner. Norge bidro med finansiering som gjorde det mulig å levere akutt hjelp og beskyttelse og å tilpasse responsen når behovene endret seg.

Flere norske partnere bidrar både med tjenestelevering i disse områdene og med evakuering av befolkningen. Samtidig er offentlige tjenester i områdene som tar imot fordrevne, ofte utilstrekkelige. Humanitære organisasjoner bidrar derfor med viktig støtte fra evakueringspunktet og videre gjennom hele fordrivelsesforløpet, fram til de fordrevne er integrert i nye lokalsamfunn og får tilgang til nødvendige offentlige tjenester. Partnernes innsats er avgjørende for å dekke gap i den statlige tjenesteleveringen gjennom hele denne prosessen.[46]

Det overordnede bildet må også omfatte dem som ikke ble nådd. Begrenset tilgang, sikkerhetsrisiko, finansieringsgap og manglende dokumentasjon eller registrering gjør at enkelte grupper har mindre tilgang til hjelp. Dette gjelder blant annet mennesker i frontnære og okkuperte områder, personer med redusert mobilitet og personer som ikke er omfattet av ordinære offentlige eller humanitære ordninger. At mange har mottatt hjelp og beskyttelse, betyr derfor ikke at behovene samlet sett er blitt dekket.

↑ UNHCRs partnerorganisasjon Angels of Salvation hjelper innbyggere i Donetsk-regionen ved frontlinjen med å reparere sine krigsskadede boliger. | Foto: Oleksii Hutnyk, Angels of Salvation

HNRP 2025 og RRP 2025–2026

Planen for humanitære behov og respons (HNRP) 2025 er den felles, FN-koordinerte planen for humanitær innsats i Ukraina. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) utarbeider planen på vegne av humanitære partnere, i samarbeid med ukrainske myndigheter. Planen bygger på behovsanalyser og skal sikre en prinsippfast, koordinert og behovsbasert respons. Over 600 organisasjoner står bak gjennomføringen. Den humanitære planen er strukturert gjennom ulike tematikker eller klynger og omfatter blant annet nødhjelp, beskyttelse, helse, matsikkerhet, husly, vann, sanitær og hygiene, kontantstøtte og minerydding.[47]

Den regionale responsplanen for flyktninger (RRP) 2025–2026 omfatter flyktninger fra Ukraina i europeiske vertsland, inkludert Moldova. Planen koordineres av FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) og bygger på lederskap fra vertsmyndigheter, med deltakelse fra FN-organisasjoner, nasjonale og internasjonale organisasjoner og sivilsamfunn. Den vektlegger beskyttelse og juridiske rettigheter, inkludering i nasjonale tjenester, arbeid, sosial samhørighet og lokalt forankret innsats.[48]

Fra akutt nødhjelp til mer bærekraftige løsninger

Norges partnere i den humanitære porteføljen har kombinert livreddende innsats med tiltak som styrker stabilitet, reduserer sårbarhet og bidrar til mer varige løsninger. Dette kommer særlig til uttrykk i kombinasjonen av kontantstøtte, vinterhjelp i form av kontanter og brensel, grunnleggende varer og infrastruktur og støtte til lokale tjenester. I praksis har bistanden dermed ikke bare hjulpet mennesker gjennom den akutte situasjonen, men også bidratt til å opprettholde grunnleggende tjenester og redusere behovet for negative mestringsstrategier.

FNs høykommissær for flyktninger, Verdens matvareprogram, Flyktninghjelpen, Caritas Norge og Kirkens Nødhjelp kombinerte i 2025 støtte til vinteren, kontanter, hygieneartikler, kuponger og matvaresikkerhet med langsiktige løsninger, slik som boligreparasjoner, investeringer i vanninfrastruktur, rehabilitering av vannsystemer og oppvarmingsløsninger. Verdens matvareprogram bisto 1,1 millioner mennesker i Ukraina med mat- og kontantstøtte i 2025. FNs høykommissær for flyktninger kombinerte i 2025 kontantstøtte og husly med rehabilitering av sosial infrastruktur og utvidede boligreparasjonsprogrammer i Ukraina. Om lag 200 000 personer mottok kontantstøtte og støtte til fast brensel gjennom vinteren, inkludert 25 000 personer med funksjonsvariasjoner, mens over

I Mykolaiv-regionen reparerte Kirkens Nødhjelp vanntårnene i to lokalsamfunn (Kobleve og Inhulka) og rehabiliterte vannledningsnettet i ett annet lokalsamfunn (Pisky). | Foto: Håvard Hovdhaugen, HEKS/EPER

157 000 personer fikk støtte til nødboliger og husly. Gjennom Caritas Norge fikk over 49 200 personer i Ukraina tilgang til trygt vann, og 96 prosent av dem som mottok boligreparasjoner, oppga at boligene var tette og verdige. Kirkens Nødhjelp nådde om lag 322 200 personer i Ukraina med vann-, sanitær- og oppvarmingstiltak, inkludert over 131 000 personer gjennom rehabiliterte vannsystemer, og bidro med 5 000 hygienekuponger til over 4 300 husholdninger i 2025. Flyktninghjelpen støttet over 14 200 personer i 2025 med kontantstøtte til oppvarming og brensel, og 97 prosent av evakuerte og returnerte i Ukraina kunne dekke alle eller de fleste grunnleggende behov innen fire til seks uker i 2025. I tillegg bidro organisasjonen med husly og hygienepakker til over 41 400 personer. Samlet viser dette hvordan akutt nødhjelp i 2025 ble kombinert med tiltak som styrker husholdningenes trygghet, verdighet og egenmestring over tid. Ulike aktører kan ha ulike roller i responsen, blant annet gjennom geografisk tilstedeværelse, tilgang til bestemte målgrupper, sektorfaglig kompetanse, samarbeid med lokale organisasjoner og mulighet til raskt å tilpasse innsatsen til lokale behov. FN-organisasjonene bidrar samtidig med kapasitet og systemer som gjør det mulig å nå svært mange mennesker.[49]

Verdens helseorganisasjon har vært sentral i å sikre tilgang til livsviktige helsetjenester i Ukraina gjennom levering av medisiner, medisinsk utstyr og nødforsyninger, støtte til mobile helsetjenester, medisinske evakueringer og koordinering. I 2025 ble responsen i større grad koblet til tidlig gjenoppbygging, beredskap og systemstyrking gjennom støtte til helsedepartementet, helseinstitusjoner og regionale helsemyndigheter. I frontlinjeområder har helsepersonell arbeidet under ekstrem belastning, samtidig som helseinstitusjoner har hatt begrenset tilgang til strøm, vann, medisiner og transport. Dette har gjort både akuttrespons og ordinær helsehjelp mer krevende. Verdens helseorganisasjon leverte i 2025 medisiner og utstyr til en verdi av mer enn 24 millioner dollar, og over 100 000 mennesker i frontlinjeområder fikk tilgang til mobile primærhelsetjenester.

FNs barnefond (UNICEF) har opprettholdt en omfattende humanitær respons for 16,8 millioner barn og familier i Ukraina i 2024 og 2025 gjennom helsetjenester, psykososial støtte, utdanning, vann- og sanitærtjenester og kontantstøtte. Redd Barna har bistått over 18 400 barn gjennom utdanningstiltak i 2025. Gjennom en kombinasjon av digitale læringssentre for barn og lærere kunne barna fortsette utdanningen til tross for avbrudd som følge av krig, fordrivelse og skader på infrastruktur.

Det humanitære landfondet til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats er et viktig eksempel på fleksibel og behovsstyrt finansiering. I 2024 fordelte fondet over 164 millioner dollar og nådde rundt 1,4 millioner mennesker i Ukraina. I 2025 ble 202 millioner dollar fordelt, som bidro til tjenester for om lag 660 000 mennesker. En stor andel av midlene gikk direkte til nasjonale og lokale organisasjoner – nær 60 prosent i 2024 og 70 prosent i 2025. Dette har styrket lokal koordinering, lokal beslutningsmakt og evnen til å tilpasse den humanitære innsatsen nær fronten. Lokalt forankrede ukrainske organisasjoner har høy tillit i lokalsamfunnene, god forståelse av lokale behov og en sentral rolle i å identifisere sårbare personer og koble humanitær støtte med offentlige tjenester.[50]

Røde Kors- og Røde Halvmåne-bevegelsen

Den internasjonale Røde Kors-komiteen bidro til bedre tilgang til vann, strøm, varme og annen kritisk infrastruktur for om lag 9,9 millioner mennesker i Ukraina i perioden 2023–2025, fordelt på 4,9 millioner i 2023, 2,9 millioner i 2024 og 2,1 millioner i 2025.

Det internasjonale forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåne-foreninger hjalp over seks millioner mennesker i Ukraina i 2023 og 2024 gjennom logistikk, beredskap, distribusjon av nødhjelp og kontantstøtte.

Norges Røde Kors bidro i Ukraina til at over 300 000 personer fikk primærhelsetjenester gjennom mobile helseenheter i perioden 2022–2025.

→ Røde Kors gir helsehjelp i Maryivka, frakter medisinsk utstyr til sykehus nær frontlinjen og bistår i redningsarbeidet etter et russisk angrep i Kyiv. | Foto: Roar Dalmo Moltubak, Røde Kors (Øvers, nederst til venstre) og Røde Kors

Fra humanitær bistand til bærekraftige løsninger i Moldova

Utviklingen i Moldova er særlig relevant for å forstå hvordan den humanitære responsen i porteføljen har beveget seg i retning av mer langsiktige og bærekraftige løsninger. Ifølge en ekstern gjennomgang av Norges portefølje i Moldova har støtten gradvis utviklet seg fra akutt nødhjelp til å omfatte mer varige løsninger, inkludering av flyktninger og sterkere myndighetseierskap. Dette er et utviklingstrekk som beskriver perioden 2022–2025 snarere enn enkeltresultater for ett år. På tvers av sektorer rapporterte aktører om en felles vektlegging av å styrke Moldovas langsiktige motstandskraft. I den humanitære porteføljen har dette blant annet kommet til uttrykk gjennom større oppmerksomhet rundt flyktningers selvhjulpenhet, inkludering i nasjonale systemer og bruk av offentlige ordninger der dette har vært mulig.[51]

Norge ble av partnere og myndigheter beskrevet som en fleksibel, tillitsbasert og pragmatisk partner. Denne fleksibiliteten var særlig viktig i den første fasen av flyktningkrisen i 2022–2023. Den viste seg også avgjørende etter hvert som behovene endret seg fra nødhjelp til beskyttelse og mer langsiktig integrering i perioden fram mot 2025. Gitt omfanget av flyktningkrisen i et land med litt over 2,3 millioner innbyggere og høy fattigdom, var det også viktig at den humanitære støtten ble utvidet til sårbare moldovske husholdninger. Dette bidro til å redusere press på sosial samhørighet og styrket legitimiteten i responsen.[52]

Samtidig viser erfaringen fra Moldova at overgangen fra nødhjelp til mer bærekraftige løsninger ikke skjer friksjonsfritt. Dette er særlig tydelig mot slutten av perioden, i 2024–2025, da den humanitære finansieringen falt, samtidig som behovene ble mer langvarige. Overgangen begrenses fortsatt av fallende humanitær finansiering, begrenset finanspolitisk handlingsrom og institusjonell kapasitet i Moldova samt et vedvarende skille mellom humanitær og utviklingsrettet finansiering.[53] Dette understreker at mer bærekraftige løsninger krever tid, fleksibilitet og tett samarbeid med nasjonale myndigheter og systemer.

→ Anna flyktet fra Zaporizjzja i Ukraina og kom til Moldova med familien sin i 2022. I 2023 deltok Anna i et gründerprogram for ukrainske kvinner gjennom NRC Flyktninghjelpen. Med teknisk støtte fra Flyktninghjelpen og den lokale partnerorganisasjonen AFAM, kombinert med egne sparepenger, kunne hun starte sin egen blomsterbutikk i Chișinău. | Foto: Sandra Mørkestøl, Norad

Fleksibilitet gir valgfrihet og positive ringvirkninger

Et tydelig trekk ved partnernes resultater er at fleksibilitet har vært viktig både for gjennomføringen av innsatsen og for mottakerne av bistanden. Dette er et mønster som går igjen gjennom hele perioden. For partnerne har fleksibilitet gjort det mulig å omprioritere midler, tilpasse aktiviteter og endre leveringsmåter når sikkerhetssituasjonen, fordrivelsesmønstre eller finansieringsnivåer har endret seg. For dem som har mottatt bistanden, har fleksible støtteformer, særlig kontantstøtte og kuponger, gitt større valgfrihet til å dekke egne behov på en måte som er tilpasset situasjonen. Dette ser ut til å ha styrket relevansen, verdigheten og treffsikkerheten i bistanden.[54]

Et eksempel på denne typen fleksibel støtte er kontantstøtten som flere partnere har brukt gjennom perioden. FNs høykommissær for flyktninger er en av partnerne som fordeler kontantstøtte. Siden 2022 har organisasjonen fordelt 721 millioner dollar til om lag 2,4 millioner mennesker. Mottakerne av denne kontantstøtten har vært spesielt sårbare familier som har brukt kontantene på å dekke økte kostnader gjennom vinteren, og familier som har blitt evakuert fra frontlinjen eller mistet sine hjem og eiendeler etter angrep.

Flere resultater tyder også på positive ringvirkninger av denne fleksibiliteten. Kontant- og kupongstøtten gjorde det mulig for husholdninger å prioritere det de selv trengte mest. Samtidig ser enkelte tiltak ut til å ha bidratt til bedre egenmestring, redusert bruk av negative mestringsstrategier og i noen tilfeller stimulert lokale markeder. Kirkens Nødhjelp viser at støtte gjennom kuponger ble svært godt mottatt i 2025: 99 prosent av mottakerne rapporterte tilfredshet, og 90 prosent oppga at de foretrakk denne støtteformen. FNs høykommissær for flyktninger og Flyktninghjelpen viser hvordan kontantstøtte bidro til at familier raskt kunne dekke grunnleggende behov i en presset situasjon. Kontantstøtten fra den internasjonale Røde Kors-bevegelsen og den humanitære støtten fra Caritas i Moldova bidro til å dempe press og spenninger i sårbare lokalsamfunn ved å inkludere både flyktninger og vertsbefolkningen i responsen.

Samtidig peker resultatene på noen gjennomgående utfordringer på tvers av porteføljen. Den vedvarende og skiftende sikkerhetssituasjonen i Ukraina har gjennom hele perioden 2023–2025 begrenset tilgang, forsinket aktiviteter og gjort det vanskelig å nå fram til de mest utsatte. Angrep på sivil og energirelatert infrastruktur har hatt store sekundære konsekvenser for vann, strøm, oppvarming, helse, utdanning og grunnleggende tjenester. Begrenset tilgang, ødelagt infrastruktur, mine- og eksplosivforurensning, administrative hindringer og mangel på personell går igjen som sentrale utfordringer, særlig i frontlinjeområder. Tilgangen i okkuperte områder er også ekstremt krevende. Flere partnere rapporterer også at finansieringsgap, økte kostnader og fallende humanitær støtte, særlig i 2024–2025, har tvunget fram hardere prioriteringer av de mest sårbare, noe som har redusert dekningen andre steder. Dette er et resultat av at den humanitære responsplanen ble hyperprioritert etter bistandskutt i Ukraina. Utviklingen er også tydelig i Moldova, der overgangen til mer systemorienterte løsninger skjer samtidig som humanitær finansiering faller og statens handlingsrom er begrenset. Videre er bærekraften i reformer og tjenester fortsatt ikke sikret, blant annet som følge av begrenset offentlig finansiering og uklare langsiktige løsninger for særlig sårbare flyktninger.

> Gjennom nesten fem år med krig har Norge vært en stabil giver til den humanitære innsatsen i Ukraina. Dette har gjort det mulig for lokale og internasjonale partnere og FN å fortsette å gi livreddende hjelp og beskyttelse til mennesker som er tvunget til å flykte fra hjemmene sine, og til dem som bor i frontnære lokalsamfunn. Norges vedvarende engasjement har gjort en reell forskjell for mennesker som må takle krigens daglige påkjenninger.
>
> MATTHIAS SCHMALE – FNS STEDLIGE OG HUMANITÆRE KOORDINATOR I UKRAINA

Kakhovka: Verdien av å handle i tide

Ødeleggelsen av Kakhovka-demningen 6. juni 2023 utløste en flom som rammet det sørlige Ukraina hardt. Flomkatastrofen tok liv, ødela hjem og førte til at nesten én million mennesker mistet tilgangen til rent vann. Det krevde rask innsats på flere områder. I de første timene og dagene hadde evakuering og bistand til flomrammede høyeste prioritet. Samtidig økte skadene på vannforsyningen risikoen for vannbårne sykdommer og langvarige problemer for lokalsamfunn som var avhengige av reservoaret.

Tre dager etter ødeleggelsen annonserte Norge 150 millioner kroner i humanitær støtte gjennom FN og Røde Kors- og Røde Halvmåne-bevegelsen. At partnerne allerede var operative, gjorde det mulig å bidra raskt uten først å etablere nye mekanismer. Responsen kunne derfor bygge på kunnskap, samarbeid og kapasitet som allerede var på plass. FN og humanitære partnere var i aktivitet fra katastrofens første dag og arbeidet samtidig for å få tilgang til alle berørte områder, også områder utenfor ukrainske myndigheters kontroll.

I løpet av juni leverte FN om lag 20 konvoier med nødhjelp og rundt 20 millioner liter drikkevann, i tillegg til støtte til nær 70 lokale vannforetak. Nær 40 000 personer mottok kontantstøtte, mer enn 200 000 matrasjoner ble delt ut, og medisinsk utstyr og mobile helseteam bidro til å hjelpe nær 38 000 mennesker. Det ble også delt ut nær 65 000 reparasjons- og husholdningsartikler til mennesker som hadde fått hjemmene sine skadet.

Kakhovka-responsen illustrerer betydningen av tidseffektivitet i en humanitær krise. I dette tilfellet gjorde fleksibel finansiering gjennom etablerte partnere det mulig å dekke akutte behov raskt. Når hjelpen når fram før handlingsrommet lukkes, kan den ha langt større effekt enn en mer optimalt utformet innsats som kommer for sent.

→ Redningsmannskaper fra Ukrainas statlige beredskapstjeneste evakuerer en innbygger fra den oversvømte delen av Kherson. | Foto: Mykola Tymchenko, UNDP

Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter

Norge har gjennom partnerporteføljen bidratt til at sårbare mennesker i Ukraina og Moldova får tilgang til beskyttelsestiltak som styrker muligheten deres til å ivareta egne rettigheter. Beskyttelse er både en integrert del av humanitær bistand og et sentralt hensyn. Krigen i Ukraina har blitt beskrevet som en beskyttelseskrise.[55] Beskyttelse omfatter tiltak som skal forebygge og redusere vold, overgrep og utnyttelse, og bidra til trygg og rettferdig tilgang til hjelp og tjenester for sårbare grupper. Sårbarhet må forstås som sammensatt og situasjonsavhengig, og er ofte størst der flere risikofaktorer virker sammen. Sårbare grupper er blant annet eldre, barn, personer med funksjonsvariasjoner, internt fordrevne og personer som bor nærme frontlinjen.

Norge arbeider med beskyttelse på tre ulike nivåer:

1. **Integrere beskyttelseshensyn på tvers av den humanitære innsatsen slik at all humanitær hjelp gis trygt, uten å påføre skade.** Dette innebærer å identifisere hvem som er spesielt sårbare, forstå hvilke forhold som gjør dem utsatt, og sikre likeverdig tilgang til hjelp og tjenester. Dette gjør vi for å redusere risiko for vold, overgrep, diskriminering og utestenging.
2. **Spesialiserte tjenester for sårbare mennesker.** De spesialiserte tjenestene omfatter tiltak for og etablering av trygge møteplasser for barn, rettshjelp og juridisk rådgivning, evakuering av utsatt befolkning nær frontlinjen, boligtilbud, psykososial støtte og psykisk helsehjelp, forebygging av og respons på seksuell og kjønnsbasert vold samt arbeid med savnede og krigsfanger.
3. **Påvirkningsarbeid og styrking av nasjonale systemer, blant annet gjennom lovendringer og forbedringer i statlige tjenestetilbud.** Dette handler om å styrke myndigheters og institusjoners evne til å beskytte rettigheter, blant annet gjennom tiltak for å styrke forståelsen av internasjonal humanitærrett blant soldater.[56]

En nylig gjennomført evaluering av denne porteføljen framhever flere viktige resultater. Et hovedfunn er at de mest robuste og bærekraftige resultatene oppnås når tjenester og tiltak er tett integrert med ukrainske statlige systemer. Samarbeid med lokale organisasjoner er avgjørende fordi de har høy tillit i lokalsamfunnet, god forståelse av lokale behov og en sentral rolle i å identifisere sårbare personer og koble humanitær støtte med offentlige tjenester. Den humanitære responsen innen beskyttelse fungerer ofte som et bindeledd mellom sårbare personer og statlige støtteordninger, og fyller samtidig hull i den offentlige tjenesteytingen der kapasiteten er svak.[57]

Partnerne viser gjennomgående god forståelse av behovene, og flere har særskilte mandater til å bistå særlig sårbare grupper. FNs barnefond, SOS-barnebyer og Redd Barna arbeider spesifikt med barn. FNs høykommissær for flyktninger bistår internt fordrevne, og FNs befolkningsfond gir støtte til kvinner og jenter som er utsatt for seksualisert og kjønnsbasert vold. Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp arbeider blant annet med overlevende etter seksuell og kjønnsbasert vold, og Den norske Helsingforskomité fokuserer på LHBT+-grupper og kvinnerettighetsgrupper. Den internasjonale Røde Kors-komiteen, Den internasjonale kommisjonen for savnede personer og Geneva Call arbeider med væpnede aktører, ikke-statlige væpnede aktører, krigsfanger, savnede og familiene deres.[58]

Behovet for spesialiserte tjenester øker som følge av krigen, langvarig fordrivelse, demografisk press, angrep på sivil infrastruktur, manglende dokumentasjon blant internt fordrevne og flyktninger, overbelastede institusjoner, svekket humanitær finansiering og voksende sosiale behov. Samtidig er mange spesialiserte tjenester fortsatt sterkt avhengige av internasjonal finansiering.

Spesialiserte tjenester

Spesialiserte beskyttelsestjenester omfatter blant annet individuell saksoppfølging, juridisk rådgivning, psykososial støtte og psykisk helsehjelp samt forebygging av og respons på seksuell og kjønnsbasert vold. Flere av partnerne Norge samarbeider med, tilbyr

Barn i undervisning i Arbuzynka, Mykolaiv-regionen i Ukraina, april 2026. | Foto: NRC Flyktninghjelpen

individuell saksoppfølging. Dette er en strukturert metode for å følge opp personer med sammensatte beskyttelsesbehov. Metoden innebærer å identifisere risiko og sårbarhet, vurdere behov, utarbeide en oppfølgingsplan, henvise til relevante tjenester og følge opp at den enkelte faktisk får tilgang til hjelpen vedkommende trenger. Individuell saksoppfølging er dermed ikke én enkelt tjeneste, men en arbeidsform som skal sikre helhetlig og koordinert støtte.

Et stort antall mennesker ble hjulpet i Ukraina gjennom tiltak knyttet til trygg identifisering, henvisning og oppfølging. For barn innebar dette i 2025 blant annet at over 65 710 fikk individuell saksoppfølging gjennom FNs barnefond, mens omtrent 910 ble støttet av Redd Barna. Flere partnere arbeidet også med forebygging, risikoreduksjon og respons knyttet til kjønnsbasert vold. Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp bistod til sammen over 6 200 kvinner, jenter og ikke-binære personer med individuell saksoppfølging.[59]

I 2025 rapporterte OHCHR om over 740 verifiserte tilfeller av konfliktrelatert seksualisert vold siden fullskalainvasjonen. UN Action har i 2025 levert betydelige resultater innen støtte til overlevende etter konfliktrelatert seksualisert vold, forebygging og kapasitetsbygging. Prosjektet nådde direkte over 10 500 personer, og om lag 2 900 statlige tjenesteytere innen helse, politi, påtalemyndighet og sosialt arbeid fikk opplæring i overleversentrert oppfølging, traumesensitiv etterforskning og saksbehandling. I tillegg nådde bredere kapasitetsbygging over 5 000 aktører. Integrerte støttesentre ga medisinsk, psykososial og juridisk bistand i høyrisikoområder, mens psykologer støttet over 150 overlevende og familiemedlemmer i rettsprosesser. Over 200 overlevende deltok også i konsultasjoner om erstatningsordninger, og det ble etablert totalt 9 støttegrupper for menn utsatt for konfliktrelatert seksualisert vold.

Samtidig har krigen forsterket et bredere spekter av kjønnsbasert vold i Ukraina, inkludert vold i nære relasjoner og seksuell vold.[60] I 2025 støttet FNs befolkningsfond 25 642 personer med tiltak knyttet til respons på kjønnsbasert vold, blant annet ved å styrke psykososial støtte fra mobile helseteam, dele informasjon om tilgjengelige helsetjenester og dele ut hygieneartikler. FNs befolkningsfond bidrar også med kapasitetsstyrking av offentlige regionale tilbud og ivaretakelsen av et nasjonalt digitalt tilbud for voldsofre. I tillegg har organisasjonen nådd 108 607 personer med seksuelle og reproduktive helsetjenester i Ukraina. Dette omfatter blant annet drift av to mobile fødeenheter i Kherson og Donetsk, der statlige tjenestetilbud er kraftig redusert som følge av krigen. Andre viktige partnere under dette området er FNs barnefond, som i 2025 bistod om lag 339 100 personer i Ukraina. Norsk Folkehjelp hjalp over 3 700 overlevende etter kjønnsbasert vold i Ukraina, mens Kirkens Nødhjelp bisto nesten 5 400 kvinner og jenter i Ukraina og Moldova i 2025. Videre mottok minst 603 500 personer psykososial støtte og psykisk helsehjelp i 2025, gjennom innsats fra FNs barnefond, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna.[61]

Minst 147 000 personer mottok juridisk rådgivning i 2025 gjennom innsatsen til partnere som mottar norsk støtte, blant annet FNs høykommissær for flyktninger, Kirkens Nødhjelp og Den norske Helsingforskomité.[62] Partnere tilbyr juridiske rådgivningstjenester for å hjelpe sårbare mennesker med å få tilgang til trygdeytelser, sosialhjelp og statlige tjenester. Manglende digitalisering av offentlige dokumenter i mange av de okkuperte områdene har ført til at rettslige dokumenter har gått tapt som følge av okkupasjonen.[63] Dette er et problem for internt fordrevne fra disse områdene, som trenger rettslig bistand for å reintegreres i det statlige tjenestesystemet og blant annet få gjenopprettet trygd eller pensjon. Partnerne arbeider også med internt fordrevne, slik at de kan få muligheten til å søke om kompensasjon for ødelagte boliger. Personer som har flyktet fra okkuperte områder, har imidlertid mer begrensede muligheter til å benytte slike ordninger, blant annet på grunn av utfordringer med å dokumentere skadene. Sårbare mennesker som har flyktet fra okkuperte områder kan også få tilbud om midlertidige boliger eller hjelp i mottakssentre. Partnere tilbyr også juridiske tjenester for å skaffe dokumentasjon til internt fordrevne. Dersom dokumentasjon ikke er tilgjengelig, arbeider de tett med myndighetene for å sikre tilgang til offentlige tjenester for særlig sårbare mennesker. Mange av partnerne deler informasjon om tilgjengelige tjenester, inkludert midlertidig husly og helsetjenester. Denne informasjonen er avgjørende for at sårbare mennesker skal føle større trygghet når de evakuerer fra hjemmene sine.[64]

↑ En UNHCR-ansatt trøster to internt fordrevne gutter som har funnet tilflukt på mottakssenteret «Your Camp» i en landsby i Tsjernivtsi-regionen vest i Ukraina. UNHCR har levert sengetøy til senteret, som huser 200 internt fordrevne daglig. | Foto: Anton Fedorovn, UNCHR

Påvirkningsarbeid og styrking av nasjonale systemer

Før fullskalainvasjonen var reformer av sosiale tjenester i gang, men disse har delvis stoppet opp som følge av krigen, samtidig som behovene har økt kraftig. Utfordringene omfatter lave standarder i institusjonsomsorgen for barn og eldre, høy grad av institusjonalisering og begrenset tilgang til fosterhjem og adopsjon. I tillegg er det et vedvarende behov for bedre beskyttelse i rettsvesenet, i tjenestene til overlevende etter kjønnsbasert vold og av rettighetene til LHBT+-personer.[65] Norges partnere arbeider derfor både med påvirkningsarbeid og systemstyrking i tett samarbeid med ukrainske myndigheter, offentlige institusjoner og sivilsamfunn. Ukrainske myndigheter viser politisk vilje til å oppfylle forpliktelsene sine og er mottakelige for råd og støtte om hvordan menneskerettigheter og beskyttelse kan ivaretas.

Arbeidet med menneskerettigheter står sentralt i denne innsatsen. FNs høykommissær for menneskerettigheter overvåker Ukrainas etterlevelse av menneskerettighetsforpliktelser, rapporterer om utviklingen og gir råd til staten, inkludert militæret, om hvordan disse forpliktelsene kan ivaretas. Samarbeidet med ombudspersonen og sivilsamfunnsorganisasjoner bidrar også til at rettighetene til sårbare grupper blir bedre fulgt opp. Universitetet i Oslo ved Norsk senter for menneskerettigheter støtter reformer i justissektoren, mens Den norske Helsingforskomité gir støtte til LHBT+-grupper, kvinneorganisasjoner og aktører som arbeider med overlevende etter kjønnsbasert vold. Geneva Call er et annet viktig eksempel gjennom sitt arbeid med å styrke ikke-statlige væpnede aktørers kunnskap om og etterlevelse av internasjonal humanitærrett.[66] FN-oppdraget Human Rights Monitoring Mission i Ukraina (HRMMU) har også bidratt til konkrete lov- og regelverksendringer i Ukraina, blant annet Law No. 4502-IX om beskyttelse av ukrainsk statsborgerskap for beboere i okkuperte områder og Cabinet of Ministers Decree No. 871 om godkjenning av utdanning fra okkuperte områder. Videre bidro HRMMUs analyser, anbefalinger og påvirkningsarbeid vesentlig til vedtaket av National Strategy for the Protection of Civilians in Armed Conflicts 2023–2030 samt til utviklingen av National Action Plan on Resolution 1325 on Women, Peace and Security, særlig når det gjelder etterforskning av konfliktrelatert seksualisert vold i tråd med internasjonale standarder.

Reformarbeidet er særlig viktig fordi det kobler humanitær innsats til mer langsiktig systemendring. FNs høykommissær for flyktninger, FNs befolkningsfond og FNs barnefond er blant dem som har bidratt til å opprettholde framdriften i reformer, blant annet innen kjønnsbasert vold og barn i institusjoner. FNs høykommissær for flyktninger bidro også til en ny nasjonal strategi for ivaretakelse av internt fordrevne og asylsøkeres tilgang til sosiale ytelser og utdanning i Ukraina.

Arbeid med savnede og frihetsberøvede

Den internasjonale Røde Kors-komiteen har hatt en særskilt rolle i arbeidet med krigsfanger, savnede og familiene deres. Organisasjonens arbeid med ukrainske familieforeninger for de savnede har styrket deres evne til å fremme sine rettigheter. I perioden 2023–2025 fikk minst 17 400 familier avklart skjebnen til sine familiemedlemmer.[67] I tillegg mottok over 1 720 krigsfanger individuell bistand i 2025, og over 4 030 personer med særskilte sårbarheter fikk individuell oppfølging i forbindelse med frihetsberøvelse. Videre har Den internasjonale Røde Kors-komiteen besøkt over 8 090 krigsfanger siden 2022. Organisasjonen støtter også ukrainske myndigheter i arbeidet med utveksling av krigsfanger fra Russland.

Den internasjonale kommisjonen for savnede personer (ICMP) har styrket sivilsamfunnets kapasitet til å delta i arbeidet med savnede personer, særlig gjennom støtte til familieforeninger og kvinneledede organisasjoner. Dette er gjort gjennom opplæring, informasjonsarbeid, små tilskudd og møteplasser mellom familier, sivilsamfunn og myndigheter. Familier har også fått bedre tilgang til informasjon, rettshjelp, klagemuligheter og erstatningsordninger.

Beskyttelsestiltak i Moldova

Det er store utfordringer for ukrainske flyktninger i Moldova. Mange flyktninger opplever økt usikkerhet som følge av redusert humanitær støtte, og det er fortsatt uklart hvordan personer med midlertidig beskyttelse skal fases inn i ordinære statlige ordninger. Særlig utsatt er personer som ikke kan gå over i arbeid, for eksempel eldre og personer med funksjonsvariasjoner. FNs høykommissær for flyktninger anslår at det er behov for å overføre 6 000 særlig sårbare ukrainere til nasjonale sosialtjenester. Norske og internasjonale partnere arbeider derfor for å tilrettelegge for at beskyttelsen av ukrainske flyktninger i Moldova blir ivaretatt, og at de på lengre sikt kan få tilgang til ordinære statlige tjenester. FNs høykommissær for flyktninger har ledet arbeidet med å fremme inkludering av flyktninger i nasjonale ordninger, og FNs barnefond har arbeidet med barnevernssystemet for å sikre mer varige resultater for barn og bedre samsvar med barnekonvensjonen.[68] FNs befolkningsfond bidro i 2025 med tiltak knyttet til respons på kjønnsbasert vold for 130 000 kvinner og barn i Moldova. Samlet har partnerne lagt stor vekt på beskyttelse, kjønn og inkludering, og bidrar til at flere tjenester blir overtatt av staten gjennom budsjett- og lovtiltak. Likevel er tjenestene fortsatt underfinansierte, og flere av resultatene er sårbare så lenge statlige systemer ikke fullt ut har kapasitet og finansiering til å overta ansvaret.

Flere forhold begrenset oppnåelsen av resultater knyttet til å redde liv og sikre mennesker nødvendig beskyttelse i Ukraina. Den vedvarende sikkerhetssituasjonen, begrenset tilgang, ødelagt infrastruktur, administrative hindringer og mangel på personell gjorde det vanskelig å nå fram til de mest utsatte, særlig i frontlinjenære og okkuperte områder. Både i Ukraina og Moldova førte finansieringsgap, økte kostnader og fallende humanitær støtte til hardere prioriteringer og redusert dekning. Beskyttelse, og særlig innsats mot kjønnsbasert vold, er ofte blant områdene som nedprioriteres når finansieringen reduseres. Dette øker risikoen for at spesialiserte tjenester til særlig sårbare grupper blir redusert eller faller bort.

Overgangen fra akutt nødhjelp til mer bærekraftige løsninger var også krevende. Mange tiltak har styrket koblingen til lokale tjenester og offentlige ordninger, men bærekraften er fortsatt usikker der offentlig finansiering, institusjonell kapasitet og langsiktige løsninger ikke er på plass. Dette gjelder særlig for personer med sammensatte og langvarige behov.

Resultater på beskyttelsesområdet er metodisk krevende å måle og tilskrive. Ulik rapportering og begrenset disaggregering av data gjør det vanskeligere å vurdere hvor treffsikker bistanden har vært for særskilt sårbare grupper. Samlet viser dette at fleksibel finansiering, lokal kapasitet og sterke koblinger til nasjonale systemer fortsatt er avgjørende for å opprettholde og forankre resultatene.

Dette har støtten bidratt til

Ukraina

Over 300 000

fikk primærhelsetjenester

Norges Røde Kors bidro til at over 300 000 personer i Ukraina fikk primærhelsetjenester gjennom mobile helseenheter i perioden 2022–2025.

Over 25 600

fikk støtte knyttet til kjønnsbasert vold

FNs befolkningsfond støttet i 2025 personer i Ukraina med blant annet psykososial støtte, informasjon om helsetjenester og hygieneartikler.

Nærmere 10 millioner

fikk bedre tilgang til grunnleggende tjenester

Den internasjonale Røde Kors-komiteen bidro til bedre tilgang til vann, strøm, varme og annen kritisk infrastruktur for 9,9 millioner mennesker i 2023–2025.

Moldova

Nærmere 150 000

husholdninger fikk hjelp til å holde varmen

Under energikrisen vinteren 2025 fikk moldovske husholdninger norsk støtte til å betale for oppvarming.

Valg og frie medier

støttet i en utsatt periode

Norsk støtte bidro til arbeidet mot desinformasjon, ulovlig politisk finansiering, cybertrusler og russiske påvirkningsoperasjoner.

73 prosent

av Moldovas gassbehov dekket

I 2024 bidro norsk støtte og et lån fra EBRD til å dekke 73 prosent av behovet for gass. Støtten kom mens landet reduserte avhengigheten av russisk gass og økte importen fra EU.

Anzhela (24) holder sin lille niese Liliya (4) under en utdeling av varme klær og tepper til sårbare, krigsrammede familier i Sloviansk i Donetsk-regionen. Utdelingen organiseres av UNHCRs partnerorganisasjon Humanitarian Mission Proliska. Anzhela og Liliya er internt fordrevne fra landsbyen Krasnopillia nær byen Kramatorsk i Donetsk-regionen. | Foto: Artur Ulianytskyi, Humanitarian Mission Proliska/UNHCR

7. Resultatområde: Varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle er fremmet

← Butikkreoler i stål bygges ved MARKQUEN Company utenfor Lviv og eksporteres til Europa. | Foto: Henriette Bjørge, Norad

Varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle er fremmet

Ukrainas økonomi fortsatte å fungere og vokste i 2023–2025, til tross for krig, omfattende ødeleggelser og gjentatte forstyrrelser i energi- og transportinfrastrukturen. Realveksten i BNP var 5,5 prosent i 2023, 3,2 prosent i 2024 og 1,8 prosent i 2025. Veksten må ses i lys av det kraftige tilbakeslaget i 2022 og innebærer ikke at produksjon, investeringer eller sysselsetting var tilbake på nivået før fullskalainvasjonen.

Samtidig fortsatte skadeomfanget å øke. De direkte fysiske skadene ble anslått til 195,1 milliarder dollar ved utgangen av 2025 og gjenoppbyggings- og gjenreisningsbehovet det neste tiåret til 587,7 milliarder dollar.[69] Privat sektor kan potensielt dekke en betydelig del av behovet, men dette avhenger blant annet av sikkerhet, reformer, tilgang til finansiering og et investeringsklima som gjør det mulig å mobilisere kapital. Gjenoppbyggingsbehovet er for stort for offentlig finansiering å bære alene. Det er anslått at med fortsatt gjennomføring av reformer og et bedret investeringsklima, kan privat kapital stå for opp mot 40 prosent av gjenoppbyggingsbehovene.

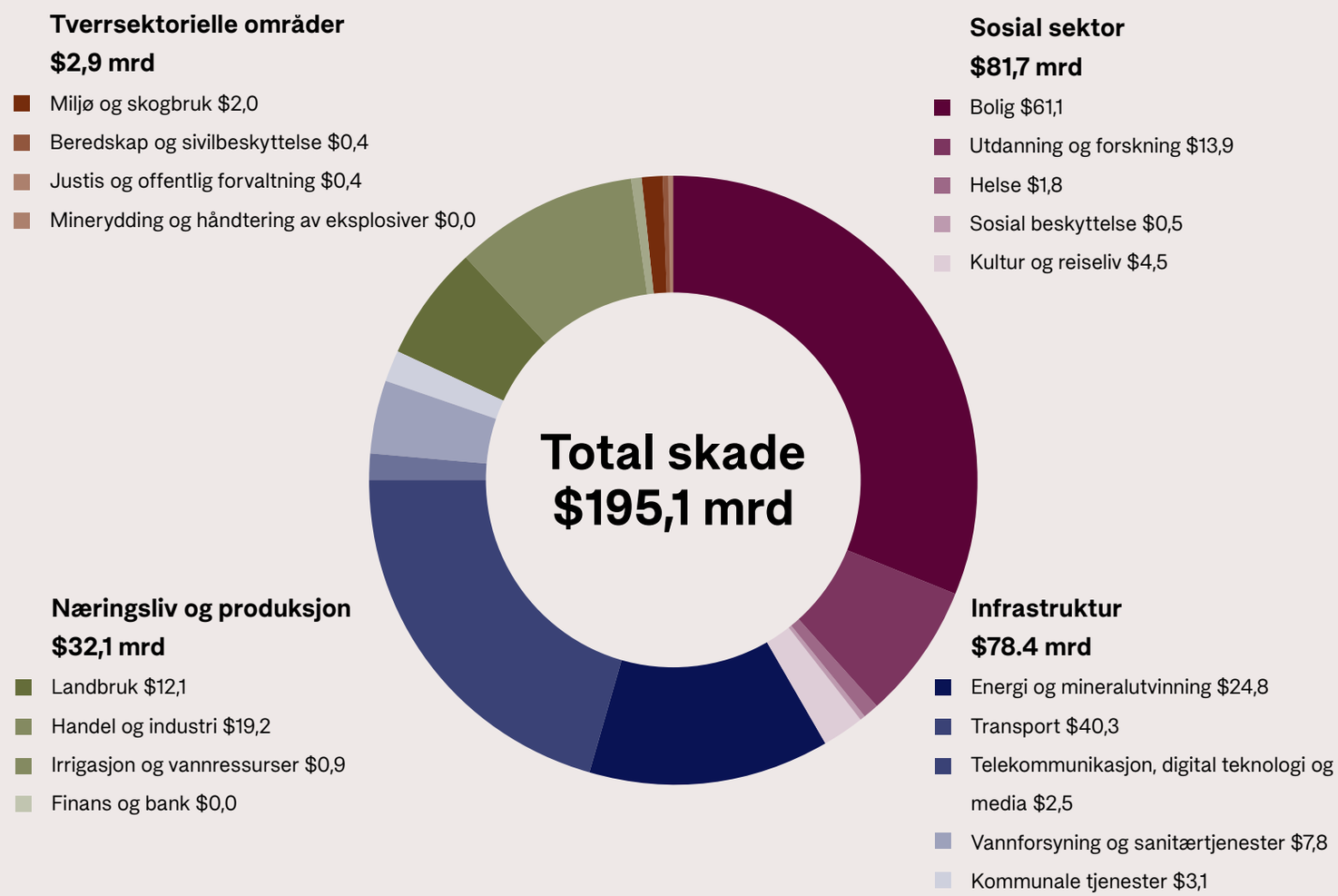
→ Butikkreoler i stål bygges med godt håndverk og stor presisjon ved MARKQUEN Company utenfor Lviv. | Foto: Henriette Bjørge, Norad

RDNA (Rapid Damage and Needs Assessment)

RDNA er en løpende vurdering av krigsskader, økonomiske tap og gjenoppbyggingsbehov i Ukraina, utarbeidet av ukrainske myndigheter i samarbeid med Verdensbanken, EU-kommisjonen og FN. Metoden skiller mellom direkte skader på fysisk infrastruktur og eiendeler, økonomiske tap som følge av krigen, og gjenoppbyggings- og rehabiliteringsbehov.

Den siste vurderingen, RDNA5, dekker situasjonen per 31. desember 2025. Den anslår de direkte krigsskadene til 195 milliarder dollar, mens de samlede økonomiske tapene utgjør rundt 667 milliarder dollar. Gjenoppbyggings- og rehabiliteringsbehovet er beregnet til 588 milliarder dollar over de neste ti årene, tilsvarende nær tre ganger Ukrainas BNP i 2025.

FIGUR 4
Skader per sektor (mrd. USD)



Kilde: The World Bank, Government of Ukraine, European Union, United Nations (2026). Ukraine Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDN5). Link

Brann- og redningsmannskaper er raskt på plass for å hjelpe - her etter angrepet på Okhmatdyt-sykehuset, Ukrainas største barnesykehus, i Kyiv 8. juli 2024. | Foto: Oleksii Fili, UNICEF

Den økonomiske motstandskraften skyldtes først og fremst tilpasningsevnen til ukrainske bedrifter, arbeidstakere, myndigheter og lokalsamfunn. Virksomheter flyttet produksjon, endret leverandørkjeder og investerte i reservekraft, mens myndighetene opprettholdt sentrale økonomiske og offentlige funksjoner. Internasjonal støtte, inkludert norsk støtte, bidro samtidig til å redusere enkelte finansielle, energimessige, institusjonelle og fysiske barrierer.

Dokumentasjonen viser økonomisk tilpasning og gjenopprettet eller opprettholdt aktivitet på enkelte områder, men gir ikke grunnlag for å konkludere med varig og bærekraftig vekst, full sysselsetting eller anstendig arbeid for alle. Krigsrisikoen var fortsatt en grunnleggende begrensning, og dokumentasjonen om blant annet arbeidsvilkår, lønn, sikkerhet og inkludering av utsatte grupper er begrenset.

Økning i arbeidsplasser og aktivitet i privat sektor

Økt aktivitet og flere arbeidsplasser i privat sektor er et sentralt mellomliggende resultat på veien mot varig økonomisk vekst. Resultatet må samtidig tolkes i lys av det kraftige tilbakeslaget etter fullskalainvasjonen. Økt aktivitet fra et lavt nivå kan innebære at virksomheter og arbeidsplasser er opprettholdt eller gjenopprettet, og er ikke nødvendigvis uttrykk for ny og varig vekst. Utviklingen var dessuten svært ulik mellom sektorer og regioner, og krigsdrevet aktivitet kan ikke uten videre tolkes som et bredt styrket næringsliv.

Gjennom Verdensbankens samfinansierte ARISE-program, en del av URTF, fikk over 69 800 bønder tilgang til finansiering, og programmet rapporterte 3,2 milliarder dollar i mobilisert privat kapital til landbrukssektoren. Nær halvparten av mottakerne var kvinner. Det viser betydelig tilgang til finansiering og mobilisering av kapital. Det dokumenterer imidlertid ikke i seg selv hvor mye finansieringen økte produksjon eller sysselsetting, og kan ikke tilskrives Norge alene.

Norsk støtte gjennom GIZ gir mer direkte dokumentasjon på videre drift blant støttede bedrifter. Alle selskapene som mottok støtte, var fortsatt operative ved slutten av prosjektet. Gjennom norsk støtte mottok bedriftene tilskudd, ofte kombinert med lån, fra lokale banker til å investere i egen energisikkerhet. Bedriftene investerte i desentraliserte energiløsninger, og oppfølgingsdata viste færre strømavbrudd i arbeidstiden enn i en sammenligningsgruppe. Resultatet tyder på at støtten ga bedre forutsetninger for å opprettholde driften, og om lag 1 000 arbeidsplasser ble bevart.

Mineinnsats kombinert med landbruksstøtte finansiert med midler bevilget til humanitær bistand har også gjort det mulig å gjenoppta produksjon. På bredere programnivå, med bidrag fra ukrainske myndigheter og flere givere, var mer enn 15 000 hektar tatt tilbake i jordbruksproduksjon gjennom innsats der norsk støtte inngikk. En evaluering av norskstøttet innsats fant samtidig økende jordbruksproduksjon på frigitt land fra 2024 til 2025 og anslo en samlet modellert bruttoverdi på om lag 2,12 millioner dollar i de to årene.[70]

TABELL 2 Estimert jordbruksproduksjon og bruttoverdi fra frigitt land, etter aktør, 2024–2025[71]

Aktør	2024			2025			Bruttoverdi 2024–2025 (USD)
	Areal (ha)	Prod. (tonn)	Bruttoverdi (USD)	Areal (ha)	Prod. (tonn)	Bruttoverdi (USD)	
HALO	284,0	870,7	225 029	372,3	1 110,3	286 550	511 579
Norsk Folkehjelp	662,3	1 838,0	466 685	1 025,2	2 590,1	651 821	1 118 506
FAO/WFP	246,5	731,0	168 524	445,0	1 287,6	321 387	489 911
Totalt	**1 192,8**	**3 439,7**	**860 238**	**1 842,5**	**4 988,0**	**1 259 758**	**2 119 996**

Flere resultatområder i Nansen-programmet bidro til å opprettholde eller legge til rette for gjenopptatt privat aktivitet. Finansiering av statsbudsjettet bidro indirekte gjennom makroøkonomisk stabilitet, offentlige utbetalinger og fortsatt levering av tjenester. Energisikkerhet hadde en mer direkte betydning ved å redusere produksjonsavbrudd og gjøre driften mer forutsigbar. Offentlige institusjoners kapasitet påvirket samtidig bedriftenes tilgang til tillatelser, registre, toll- og skattetjenester og andre nødvendige tjenester.

Andre forbindelser var mer indirekte. Sivilsamfunn, fagforeninger og næringslivsorganisasjoner har bidratt til mer transparente og forutsigbare rammevilkår, mens juridisk bistand og dokumentasjon har redusert barrierer for arbeid, eierskap og næringsvirksomhet. Humanitær kontantstøtte har på kort sikt opprettholdt husholdningenes etterspørsel og dermed støttet lokale markeder, men gir ikke i seg selv grunnlag for å hevde varig næringsutvikling eller jobbskaping.

Disse forbindelsene behandles nærmere i de relevante resultatkapitlene. Nedenfor vurderes bedre rammevilkår for privat sektor og tilgang til produktivt land, som representerer to av de mest direkte forbindelsene mellom norsk støtte og dokumenterte resultater knyttet til privat aktivitet, investeringer og produksjon.

← Skurtreskere høster hvete på jordene i Kharkiv-regionen i Ukraina 3. august 2026. | Foto: Ukrinform/Shutterstock/NTB

Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår

Privat sektor er avgjørende for å opprettholde økonomisk aktivitet, sysselsetting, skatteinngang og markedsfunksjoner under krigen og vil være sentral i den langsiktige gjenoppbyggingen. Samtidig eksisterte det ikke normale markedsforhold i Ukraina i 2023–2025. Krigsrisiko, angrep på infrastruktur, strømbrudd, logistikkproblemer, mangel på arbeidskraft og usikkerhet om framtidige rammebetingelser begrenset både drift og investeringer.

Norsk støtte har hatt som mål å bedre enkelte rammevilkår innenfor denne situasjonen. Innsatsen har ikke skapt et normalt investeringsklima, men har bidratt til at mer aktivitet, handel og investeringsforberedelse har vært mulig enn det ellers ville vært. Støtten har særlig vært rettet mot å:

- redusere krigsrelatert og politisk risiko
- bedre tilgangen til forsikring, garantier og kreditt
- gjøre bedrifter mer robuste mot energiavbrudd
- opprettholde handel, transport og forretningsforbindelser
- utvikle prosjekter som på sikt kan motta privat finansiering

Resultatvurderingen omfatter Norads innsats. Norfund, Eksfin og andre deler av det norske virkemiddelapparatet har mandater og finansielle instrumenter som utfyller denne støtten, men deres resultater inngår ikke i analysen nedenfor.

Norad har siden 2023 støttet næringsutvikling i Ukraina gjennom tre hovedspor: utvikling av investeringsklare prosjekter, mobilisering av risikovillig kapital og støtte til at ukrainske bedrifter kan opprettholde aktivitet og konkurransekraft. Den samlede innsatsen siden 2022 er oppgitt til om lag 900 millioner kroner.

Risikoavlastning, forsikring og garantier

Manglende tilgang til krigsforsikring og garantier var blant de største barrierene for private investeringer. Risikoen for materielle skader, driftsavbrudd og politisk usikkerhet begrenset tilgangen til ordinære forsikrings- og kredittmarkeder. Dette rammet særlig investeringer i fysiske aktiva innen energi, industri, logistikk og transport.

Norge har bidratt til å utvikle markedet for risikoavlastning gjennom støtte til Verdensbankgruppens Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) og EBRDs Ukraine Recovery and Reconstruction Guarantee Facility (URGF). De to mekanismene har ulike, men komplementære funksjoner. MIGA tilbyr garantier mot krigsrelatert og politisk risiko til investorer og finansinstitusjoner. URGF skal styrke kapasiteten i forsikringsmarkedet, blant annet gjennom å forsikre mobile aktiva som varer i transport mot krigsrelaterte skader og trekke private forsikringsaktører tilbake til markedet.

Per juni 2025 hadde MIGA utstedt garantier til prosjekter i Ukraina på 453 millioner dollar siden fullskalainvasjonen. Giverbidrag på 103 millioner dollar inngikk i ordningen. Det vil si at for hver dollar i givermidler utstedte MIGA garantier på 4,4 dollar. Forholdstallet viser dermed hvor stort garantiomfang giverbidragene har bidratt til. Det sier imidlertid ikke i seg selv noe om den samfunnsøkonomiske avkastningen av ordningen eller hvor store investeringer som faktisk er utløst som følge av garantiene.

Garantiene gjorde det mulig for finansinstitusjoner å øke utlånskapasiteten. MIGA rapporterte at om lag 35 000 små og mellomstore bedrifter hadde nytt godt av den økte kapasiteten. Dette er et resultat av en internasjonal ordning som Norge støttet, ikke et antall bedrifter finansiert av Norge alene. Det må også skilles mellom bedrifter som fikk tilgang til finansiering, bedrifter som faktisk tok opp lån, og eventuelle virkninger på investeringer og sysselsetting.

URGF ble etablert som en annen type risikoavlastende mekanisme og begynte i rapporteringsperioden å bygge kapasitet for forsikring av blant annet varer i transport, kjøretøy og jernbanemateriell. Per mars 2026 var verdier til en samlet verdi av 361 millioner euro forsikret, i hovedsak mobile aktiva som varer i transport,

kjøretøy, lokomotiver og vogner. Ordningen har oppnådd en multiplikatoreffekt på 4,5 på giverbidragene[72], blant annet fordi forsikringene ofte er kortvarige og midlene dermed kan gjenbrukes. Et viktig formål med ordningen har vært å trekke internasjonale private gjenforsikringsselskaper tilbake til markedet, og private aktører tar så langt 10 prosent av risikoen. Dette er et viktig, men fortsatt begrenset steg mot å bygge et mer funksjonelt forsikringsmarked for virksomhet i Ukraina.

Et viktig mål for URGF er at private forsikringsaktører gradvis skal ta en større del av risikoen. Slik privat deltakelse kan være et tidlig tegn på markedsutvikling, men kapasiteten var ved utgangen av perioden fortsatt liten sammenlignet med investeringsbehovet. Dette må også tolkes i lys av at privat reassuranse nærmest sluttet å ta Ukraina-risiko etter fullskalainvasjonen i 2022. Mekanismene var dessuten avhengige av en kombinasjon av giverbidrag, offentlig kapital og privat reassuranse.

Resultatet er derfor ikke at markedet for krigsforsikring fungerte normalt, eller at investeringsbarrierene var fjernet. Støtten reduserte enkelte barrierer og gjorde bestemte lån, investeringer og handelsaktiviteter mulige. Den viktigste gjenværende utfordringen var å skalere ordningene til større og mer komplekse investeringer uten at offentlig kapital overtok risiko som kommersielle aktører etter hvert kunne ha båret selv.

Bedrifter har fått bedre forutsetninger for å opprettholde driften

Små og mellomstore bedrifter står for over 70 prosent av sysselsettingen i privat sektor.[73] For mange ukrainske bedrifter var den mest umiddelbare utfordringen å opprettholde den løpende driften i møte med strømbrudd, økte kostnader og knapphet på arbeidskraft og utstyr. Små og mellomstore bedrifter er særlig sårbare, fordi de ofte har mindre tilgang til kapital og færre muligheter til å spre risiko.

Norsk støtte gjennom GIZ var rettet mot energimotstandskraft i mikro- og småbedrifter. Bedriftene mottok tilskudd og subsidierte lån til blant annet lokal energiproduksjon, energilagring og energieffektivisering. Tiltakene skulle redusere driftsavbrudd og gjøre det mulig å opprettholde produksjon og arbeidsplasser under gjentatte angrep på energisystemet.

Totalt har 150 bedrifter mottatt støtte gjennom norske midler. Av disse fikk 118 tilskudd, mens 32 mottok en kombinasjon av tilskudd og subsidierte lån. Av de 116 bedriftene som inngikk i målingen av videre drift, var alle fortsatt i drift da prosjektene ble avsluttet. Dette viser høy overlevelse blant de støttede virksomhetene og indikerer at støtten kan ha bidratt til å styrke bedriftenes evne til å opprettholde driften under krevende forhold.[74] Til sammenligning har om lag 64 prosent av ukrainske bedrifter blitt midlertidig stengt eller lagt ned siden 2022. Rundt 84–85 prosent av disse tok senere opp igjen driften – en andel som holdt seg stabil inn i 2025.[75]

Prosjektet utløste rapporterte investeringer på 2,5 millioner euro i energiløsninger og bidro til installasjon av 6 820 kW energi- og lagringskapasitet, om lag 3,4 ganger prosjektmålet på 2 000 kW. Til sammen installerte bedriftene solcellekapasitet tilsvarende det som kunne dekket takene på rundt 800 norske eneboliger. Dette dokumenterer at bedriftene gjennomførte investeringer og økte sin energikapasitet.

Oppfølgingsdata viste at de støttede bedriftene hadde 20 prosent færre strømavbrudd i arbeidstiden enn en sammenligningsgruppe. Dette styrker grunnlaget for å knytte støtten til mer stabil drift, men resultatets robusthet avhenger av hvordan sammenligningsgruppen ble valgt, om bedriftene var sammenlignbare før støtten og hvordan strømavbrudd ble målt. Bedriftene rapporterte også en gjennomsnittlig reduksjon i energiforbruket på 49 prosent.

Resultatene gir samlet relativt god dokumentasjon på at de støttede bedriftene fikk bedre energitilgang og mer robuste driftsbetingelser. Dokumentasjonen er svakere når det gjelder hvor mange arbeidsplasser som ble opprettholdt eller skapt, endringer i produksjon og lønnsomhet, og hvor varige resultatene vil være etter at støtten avsluttes.

Kobling av bedrifter og investeringsdialog

Rammevilkår handler også om tilgang til informasjon, relasjoner, markeder og samarbeidspartnere. Dette er særlig viktig i en krigssituasjon, når fysisk tilstedeværelse og ordinær markedsoppfølging er vanskeligere.

Gjennom støtten til Norsk-Ukrainsk Handelskammer ble det etablert over 224 forretningskoblinger og gjennomført 82 næringslivsarenaer mellom norske og ukrainske aktører i perioden 2024–2025. Norwegian-Ukrainian Business Hub åpnet i Kyiv i april 2025 under Team Norway-initiativet i samarbeid med Innovasjon Norge. I 2025 involverte huben over 50 selskaper og organisasjoner innen blant annet energi, infrastruktur, sikkerhet, IT, sjømat, landbruk og gjenoppbygging.

Videre deltok 111 representanter fra ukrainske små og mellomstore bedrifter og fagmiljøer i regionale kapasitetsbyggende aktiviteter i Ukraina i 2025. Aktivitetene omhandlet blant annet selskapsstyring, transparens, bærekraft og ansvarlig forretningsdrift.

Utvikling av investeringsklare prosjekter

En annen barriere er mangel på prosjekter som er tilstrekkelig utviklet og kvalitetssikret til å motta finansiering. Dette gjelder særlig teknisk komplekse og kapitalkrevende investeringer innen energi, infrastruktur, logistikk og matproduksjon. Selv dersom investorenes risiko reduseres, kan kapital ikke mobiliseres uten prosjekter med avklart teknologi, lokalisering, sikkerhet, kostnader, regulatoriske forhold og framtidig drift.

Gjennom bedriftstøtteordningen for Ukraina mottok sju prosjekter støtte i 2024 og 2025 til prosjektforberedelser og forstudier. Prosjektene omfattet blant annet vindkraft, rehabilitering av vannkraftverk, energilagring, logistikkterminal og infrastruktur for legemiddelforsyning.

Prosjektene var fortsatt under gjennomføring, og forstudiene var ikke ferdigstilt ved utgangen av rapporteringsperioden. Støtten har derfor bidratt til prosjektforberedelser og en mulig framtidig investeringsportefølje, men ikke realiserte investeringer. Resultatet kan først vurderes når det er kjent om forstudiene leder til finansieringsbeslutninger, bygging og drift.

→ FNs barnefond (UNICEF) og det ukrainske statlige jernbaneselskapet Ukrzaliznytsia har sammen lansert Ukrainas første togvogn tilrettelagt for barn, som skal gi de yngste passasjerene en trygg og behagelig reise. Nadiya (33) holder sønnen Matvii i armene i togvognen for barn, Ukraina, 8. august 2024. | Foto: Oleksii Fili, UNICEF

Samlet vurdering av rammevilkårene

Den norskstøttede innsatsen har redusert enkelte konkrete hindringer for privat aktivitet. Den sterkeste dokumentasjonen gjelder garantier som har økt finansinstitusjoners utlånskapasitet, og energitiltak som har gitt støttede bedrifter mer stabile driftsbetingelser. Dokumentasjonen er mer foreløpig når det gjelder forsikringsmarkedet, hva koblingene av bedrifter har ledet til og utviklingen av investeringsklare prosjekter.

Målet er dermed delvis oppnådd innenfor de delene av markedet støtten nådde. Under fortsatt høy krigsrisiko har støtten bidratt til å holde enkelte markedsfunksjoner i gang, redusere risiko knyttet til bestemte investeringer og styrke motstandskraften i et avgrenset antall virksomheter. Hvorvidt dette fører til varige investeringer og arbeidsplasser, avhenger av sikkerhetssituasjonen, videre reformer, tilgang til kapital og muligheten til å skalere de risikoavlastende ordningene.

Mennesker har tilgang til produktivt land, inkludert tidligere mineforurenset land

Russlands fullskalainvasjon har gjort store land- og vannområder utilgjengelige eller utrygge som følge av miner og andre eksplosiver. Ved utgangen av 2025 var om lag 133 000 km² land og 14 000 km² vann potensielt forurenset av udetonerte eksplosiver.[76] Landarealet tilsvarer om lag 22 prosent av Ukrainas totale areal. «Potensielt forurenset» betyr ikke at hele området inneholder miner eller må ryddes fysisk. En viktig del av arbeidet er å undersøke og frigi områder slik at mistanke kan fjernes.

Eksplosivforurensningen begrenser jordbruksproduksjon, investeringer og inntektsmuligheter, svekker livsgrunnlaget og forsinker tilbakevending og økonomisk gjenoppretting. Resultatene på dette området er derfor ikke begrenset til antall hektar som er ryddet. Arealene må også tas i bruk, og den produktive bruken må føre til produksjon, inntekter eller annen økonomisk aktivitet som ellers ikke ville ha funnet sted, eller ville ha kommet senere, dersom arealene ikke var blitt gjort trygt tilgjengelige.

Den dokumenterte jordbruksproduksjonen og den modellerte bruttoverdien fra frigitt land er resultater knyttet til faktisk økonomisk aktivitet. Dette er ikke nødvendigvis det samme som økonomisk aktivitet som kan tilskrives landfrigivelsen, ettersom noe av arealet allerede var i produksjon før det formelt ble frigitt. Her vurderes partnernes bidrag til at land er gjort trygt og tilgjengelig, og forutsetningene for at tilgangen kan omsettes i produktiv bruk.

En komplementær innsats fra kartlegging til produksjon

Gjennom Nansen-programmet støtter Norge flere deler av denne kjeden. HALO Trust og Norsk Folkehjelp kartlegger, frigir og rydder områder som er eller kan være forurenset av eksplosiver. FAO og Verdens matvareprogram (WFP) bidrar til å identifisere og prioritere berørte jordbruksområder og støtter bønder, husholdninger og lokalsamfunn, slik at de kan opprettholde eller gjenoppta produksjon. UNDP støtter blant annet samordning, informasjonsforvaltning og nasjonal kapasitet innen mineinnsats.

Partnernes aktiviteter er komplementære, men ikke nødvendigvis sekvensielle. Støtte til bønder og husholdninger kan gis mens de venter på at land skal avklares, eller etter at arealet er gjort tilgjengelig. WFPs bredere støtte kan dessuten nå husholdninger som er økonomisk berørt av eksplosivforurensning, uten at de selv disponerer et registrert forurenset areal. Resultatene kan derfor ikke alltid knyttes til samme areal eller mottaker.

Resultatvurderingen omfatter tre ledd:

1. Land er frigitt, ryddet eller på annen måte gjort trygt tilgjengelig.
2. Frigitt land er tatt i produktiv bruk.
3. Bruken har bidratt til produksjon, inntekt eller forbedret livsgrunnlag.

Jordbruksareal er gjort tilgjengelig

Det anslås at om lag 15 000 hektar var i jordbruksproduksjon i områder eller blant mottakere som var omfattet av norskstøttet mineinnsats og tilknyttet landbruksstøtte. Dette tallet er ikke direkte sammenlignbart med arealet frigitt av HALO og Norsk Folkehjelp. Det første tallet omfatter en bredere kombinasjon av landfrigivelse og landbruksstøtte og gjelder delvis andre arealer og mottakere. Med norsk støtte frigjorde HALO og Norsk Folkehjelp over 1 500 hektar gjennom rydding og tekniske undersøkelser. I tillegg ble over 1 490 hektar kansellert som mistenkt fareområde etter ikke-tekniske undersøkelser. Samlet ble dermed omtrent 3 000 hektar frigitt gjennom rydding, reduksjon og kansellering.[77]

Det er viktig å skille mellom kategoriene. Fysisk rydding fjerner påvist eksplosivforurensning. Tekniske undersøkelser avgrenser eller reduserer mistenkte områder, mens ikke-tekniske undersøkelser kan gi grunnlag for å kansellere mistanken uten fysisk rydding. Alle disse tilnærmingene kan gjøre land tilgjengelig, men de har ulik kostnad, tidsbruk og dokumentasjonsform.

Norad fikk gjennomført en evaluering for å undersøke dette nærmere. Evalueringen undersøkte hvor stor andel av frigitt areal som var i jordbruksproduksjon, i utvalg undersøkt i 2024 og 2025. Andelen var høyere i 2025-utvalgene enn i 2024-utvalgene:

TABELL 3 Andel frigitt areal som var i jordbruksproduksjon i evalueringsutvalgene, 2024–2025[78]

	Andel frigitt areal i jordbruksproduksjon i 2024	Andel frigitt areal i jordbruksproduksjon i 2025	Forskjell (prosentpoeng)
Areal frigitt av HALO	21 %	27 %	+ 6
Areal frigitt av Norsk Folkehjelp	41 %	63 %	+ 22
Areal frigitt kombinert med støtte fra FAO/WFP	34 %	85 %	+ 51

↑ En bonde høster hvete med en skurtresker ved siden av et krater som antas å skyldes et luftangrep, nær Kramatorsk, 7. juli 2022. Bildet er tatt fra luften. | Foto: Miguel Medina, AFP/NTB

I 2025 var om lag 1 390 hektar av jordbruksarealet som HALO og Norsk Folkehjelp hadde frigitt, i produksjon. Produksjonen på dette arealet er anslått til en bruttoverdi på i underkant av 1 million USD dette året. Tallene viser at frigjort land inngår i faktisk økonomisk aktivitet, men denne produksjonsverdien kan ikke i sin helhet tilskrives mineinnsatsen.

Andelen var særlig høy for areal med støtte fra FAO/WFP. Dette er i tråd med antakelsen om at støtte til innsatsvarer, finansiering eller andre produksjonsforutsetninger kan gjøre det lettere å ta tilgjengelig land i bruk. Forskjellene dokumenterer likevel ikke alene en effekt av landbruksstøtten. Utvalgene kan variere med hensyn til blant annet type areal, eiere, sikkerhetssituasjon og markedsadgang.

Forskjellen mellom arealer frigitt av HALO og Norsk Folkehjelp må også ses i lys av ulik oppgavesammensetning og forskjeller mellom områdene organisasjonene arbeider i. HALO gjennomfører i større grad fysisk rydding, mens Norsk Folkehjelp i større grad frigjør areal gjennom undersøkelser og kansellering av mistanke. Datagrunnlaget gir ikke alene grunnlag for å fastslå hvor mye av forskjellen i etterfølgende jordbruksbruk som skyldes disse forholdene.[79]

Hvor mye ny produksjon kan knyttes til landfrigivelsen?

For å anslå merproduksjonen må analysen ta hensyn til at enkelte arealer ble dyrket før de formelt ble frigitt, mens andre først tas i bruk en tid etter frigivelsen.

Analysen anslår den årlige merinntekten knyttet til overgangen fra udyrket til dyrket land til om lag 158 USD per hektar frigitt av Norsk Folkehjelp og 47 USD per hektar frigitt av HALO. For arealer støttet av FAO/WFP var den tilsvarende beregnede merinntekten 395 USD per hektar. Tallene er vesentlig lavere enn bruttoverdien av all produksjon på frigitt land, fordi analysen bare forsøker å fange opp den økonomiske aktiviteten som kommer i tillegg når tidligere udyrket land tas i bruk.[80]

Partnernes etterundersøkelser gir supplerende informasjon om virkninger for berørte mennesker. I HALOs undersøkelser seks til tolv måneder etter rydding oppga 77 prosent av respondentene at de hadde fått bedre tilgang til land, 68 prosent at livsgrunnlaget var forbedret, og 92 prosent at de følte seg tryggere. I Norsk Folkehjelps undersøkelser oppga 70 prosent at mineinnsatsen hadde bidratt til trygg tilbakevending, mens 67 prosent rapporterte at tiltakene hadde bidratt til å gjenopprette livsgrunnlaget eller skape nye økonomiske muligheter.[81]

Samarbeid og informasjonsdeling styrker prioriteringen

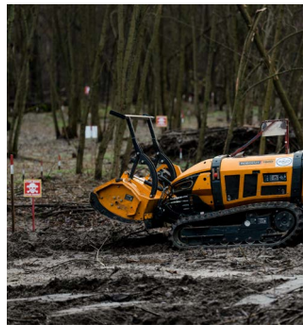
Den viktigste synergien mellom partnerne ligger i koblingen mellom informasjon om eksplosivforurensning, kunnskap om bruken av jordbruksarealer og den operative prioriteringen av mineinnsatsen. Informasjon fra FAO og andre landbruksaktører kan bidra til at områder med betydning for produksjon og livsgrunnlag blir prioritert, mens HALO og Norsk Folkehjelp bidrar med tekniske vurderinger av sikkerhet og gjennomførbarhet.

FAO kan støtte gårder i å opprettholde produksjonen mens de venter på at områder skal frigjøres, og i å utvide produksjonen når areal blir tilgjengelig. WFPs bredere husholdnings- og markedsstøtte kan bidra til å opprettholde lokal etterspørsel og redusere behovet for negative mestringsstrategier. Koblingen mellom slik støtte og konkrete frigjorte arealer er imidlertid mindre direkte.

UNDPs støtte til samordning og informasjonsforvaltning skal styrke koordineringen mellom myndigheter, FN-organisasjoner, operative mineaktører, givere og sivilsamfunn. Dette kan legge til rette for bedre prioritering og mer konsekvent bruk av informasjon. Resultatet bør vurderes ut fra om data faktisk deles og brukes i planlegging og oppgavefordeling, ikke bare ut fra om plattformer og møteplasser er etablert.

Ressursbruk og økonomisk verdi

Sammenligninger av kostnad per hektar frigitt land og kostnadseffektivitet mellom aktørene Norge støtter, må tolkes med varsomhet. Kostnadene påvirkes blant annet av oppgavesammensetning og av hvor stor del av arealet som frigjøres gjennom fysisk rydding, tekniske undersøkelser eller kansellering etter ikke-



→ Norad i møte med mineryddere fra organisasjonen Halo Trust som demonstrerer fjernstyrte maskiner de bruker for å fjerne miner og eksplosiver, under et besøk i Ukraina i november 2025. | Foto: Oleksandr Techynskyi, Den norske ambassaden Kyiv

tekniske undersøkelser. Terreng, forurensningsgrad, type eksplosivforurensning, sikkerhetssituasjon og oppdragenes størrelse og kompleksitet kan også påvirke ressursbruken. Forskjeller i kostnad per hektar gir derfor ikke alene grunnlag for å trekke konklusjoner om aktørenes relative kostnadseffektivitet.

Når den fysiske ryddeaktiviteten vurderes opp mot antall eksplosive objekter som ble fjernet, ryddet HALO og Norsk Folkehjelp henholdsvis om lag 640 og 690 m² per eksplosivt objekt. Forholdet mellom ryddet areal og antall fjernede objekter var dermed relativt likt i analysegrunnlaget. Dette målet gir imidlertid ikke alene grunnlag for å sammenligne aktørenes effektivitet, ettersom blant annet objekttetthet, terreng, type forurensning og oppdragenes karakter kan variere.

Kostnader rapportert av enkelte alternative, blant annet kommersielle, operatører i Ukraina er vesentlig lavere. Tallene er ikke uten videre sammenlignbare. Det er blant annet uklart om de alternative kostnadsestimatene inkluderer administrasjon og andre indirekte kostnader, om kommersielle aktører i større grad arbeider i mindre krevende områder og om krav til kvalitetssikring er de samme. Kostnadstallene gir derfor grunnlag for videre analyse, men ikke for en konklusjon om at de humanitære operatørene er mindre kostnadseffektive.

Resultatene viser samlet at økt jordbruksinntekt alene ikke gir et tilstrekkelig mål på verdien av mineinnsatsen. En bredere vurdering må også ta hensyn til sikkerhetsmessige og sosiale gevinster, muligheten for trygg tilbakevending og langsiktige økonomiske virkninger. Samtidig bør økonomiske resultater og kostnader vurderes med tydelig skille mellom fysisk rydding, annen landfrigivelse og støtte som gjør det mulig å ta frigitt land i produktiv bruk.

Resultater og gjenværende utfordringer

Ukraina styrket i perioden den nasjonale styringen av mineinnsatsen gjennom en nasjonal strategi og gradvis mer myndighetsledet koordinering. Samtidig gjorde et stort antall aktører og fordelte ansvarsområder samordningen krevende. Begrenset kapasitet til kvalitetskontroll og ulike regelverk, definisjoner og datasystemer kunne forsinke frigivelse av land og vanskeliggjøre sammenligning av resultater.

Frigivelse av land fører ikke automatisk til produktiv bruk. Bønder kan mangle finansiering, innsatsvarer, arbeidskraft eller utstyr. Infrastruktur og markedstilgang kan være ødelagt, og den lokale sikkerhetssituasjonen kan gjøre produksjon uforsvarlig. Luftangrep, droner og militær aktivitet har også ført til forsinkelser og midlertidige arbeidsstanser for mineaktørene.

Samtidig kan undersøkelser ha stor verdi uten at fysisk rydding er nødvendig. Når områder frigis som ikke forurenset, kan land tas i bruk raskere og til lavere kostnad. Dersom arealfrigivelsen tar lang tid, kan økonomisk press på den annen side føre til farlig egenrydding eller bruk av uformelle aktører.

Målrettingen av landbruksstøtten innebærer også avveininger. Krav om registrering i jordbruksregistre kan styrke kontroll og sporbarhet, men samtidig utelukke enkelte små eller uformelle produsenter. Bredere husholdningsstøtte kan nå flere berørte mennesker, men gjør forbindelsen til bestemte frigjorte arealer mindre direkte. Ulike definisjoner, utvalg og oppfølgingsperioder begrenser dessuten muligheten til å aggregere partnernes resultater uten risiko for dobbelttelling.

Med støtten fra Norge via Nansen-programmet har vi i Norsk Folkehjelp ryddet landminer og bidratt til et tryggere miljø som igjen har gjort det mulig for mange barn å vende tilbake til skolen, styrket lokal økonomisk utvikling og hjulpet å stable landbrukssektoren tilbake på beina. I tillegg har støtten bidratt til økt beskyttelse av kvinner og andre særlig utsatte grupper.

RAYMOND JOHANSEN – GENERALSEKRETÆR I NORSK FOLKEHJELP

Norsk støtte har dokumenterbart bidratt til at land er undersøkt, avklart og ryddet, og til at deler av det frigjorte arealet er tatt tilbake i produksjon. Den viktigste merverdien er at porteføljen dekker flere av barrierene mellom mistenkt forurensning og produktiv bruk: teknisk avklaring, fysisk rydding, landbruksstøtte, informasjon og koordinering.

Resultatene er sterkest dokumentert for frigivelse og avklaring av land. Evalueringen gir også indikasjoner på at kombinasjonen av landfrigivelse og landbruksstøtte øker sannsynligheten for produktiv bruk. Dokumentasjonen er svakere for varige virkninger på nettoinntekt, matsikkerhet, sysselsetting og lokal økonomi. Datagrunnlaget gir heller ikke grunnlag for å isolere effekten av norsk støtte fra bidragene fra ukrainske myndigheter, andre givere og bøndene selv.

Sett opp mot omfanget av den potensielle eksplosivforurensningen er det norskstøttede arealet begrenset. På lokalt nivå kan resultatene likevel være betydelige for berørte bønder og lokalsamfunn. Tiltakene har samtidig flere funksjoner: De reduserer risikoen for død og skade, legger til rette for trygg tilbakevending og bedre livsgrunnlag, og åpner for produksjon, inntekt og økonomisk aktivitet.

→ Minefelt i Mykolaiv-regionen i Ukraina. | Foto: Ida Kroksæter, Norsk Folkehjelp

8. Resultatområde: Styresett er forbedret, i tråd med kravene fra EU til kandidatland

← Pårørende til ukrainske krigsfanger og savnede soldater bærer et stort ukrainsk flagg og «Håpets flagg» langs Deribasovska-gaten i Odesa, 23. august 2026. I anledning Ukrainas nasjonale flaggdag marsjerer pårørende til falne, savnede og soldater i russisk fangenskap gjennom sentrum med to hundre meter lange flagg. | Foto: Viacheslav Onyshchenko, SOPA Images/NTB

Styresett er forbedret, i tråd med kravene fra EU til kandidatland

Ukrainas arbeid med EU-integrasjon er forankret i landets egen politiske målsetting om medlemskap. Norsk støtte har bidratt til reformer som ukrainske myndigheter gjennomfører som ledd i tiltredelsesprosessen og dialogen med EU.

Den overordnede utviklingen i Ukraina peker mot gradvis styrking av styresettet og økt tilpasning til kravene som følger av EU-kandidaturet. Dette skjer under svært krevende forhold. Fullskalakrig, unntakstilstand og press på offentlige institusjoner begrenser ordinære demokratiske prosesser og kapasiteten til å gjennomføre reformer. Det har også vært tilbakeslag og vedvarende utfordringer, blant annet innen korrupsjonsbekjempelse, institusjonell uavhengighet og gjennomføring av vedtatte reformer.

Dette sammensatte bildet gjenspeiles også i eksterne indikatorer for styresett. I Ukraina har rammevilkårene for sivilsamfunnet vært relativt stabile, mens eksterne målinger av demokrati ligger på et lavt nivå, noe som i stor grad må ses i lys av fullskalakrigen og unntakstilstanden. Samtidig viser eksterne indikatorer en viss bedring i statlig legitimitet og evnen til å opprettholde offentlige tjenester, mens utfordringene knyttet til menneskerettigheter, rettsstat og samfunnsmessig sårbarhet fortsatt er betydelige.[82]

I Moldova er bildet noe mer positivt når det gjelder statlig sårbarhet. Eksterne indikatorer viser bedring i statlig legitimitet og offentlige tjenester, samtidig som rammevilkårene for sivilsamfunnet har vært stabile. Samtidig viser eksterne mål på liberalt demokrati en svakere utvikling.[83] Også her er bildet derfor sammensatt, med framgang på enkelte områder parallelt med vedvarende utfordringer knyttet til demokratiske institusjoner.

EU-tiltredelsesprosessen har gitt reformarbeidet en stadig tydeligere ramme og retning. Ukraina åpnet tiltredelsesforhandlinger i juni 2024, fullførte den bilaterale gjennomgangen («screeningen») av landets tilpasning til EU-regelverket i september 2025 og åpnet den første forhandlingsklyngen, «Fundamentals», i juni 2026. Denne klyngen omfatter blant annet rettsstat, grunnleggende rettigheter, demokratiske institusjoner og reform av offentlig forvaltning, og framdriften her skal etter EUs forhandlingsmetodikk være styrende for tempoet i tiltredelsesforhandlingene. Dette innebærer ikke at reformene er fullført, men viser at reformarbeidet i økende grad er strukturert rundt konkrete krav og milepæler knyttet til mulig medlemskap.

Europakommisjonens vurderinger av de fem forhandlingskapitlene som inngår i Fundamentals-klyngen, gir et mer direkte bilde av utviklingen på områder som er relevante for styresett enn et samlet gjennomsnitt på tvers av hele EU-regelverket. Tabellen nedenfor gjengir derfor Kommisjonens kvalitative vurderinger av framdrift i 2023 og 2025.

Begynnende resultater fra målrettede korrupsjonsinnsatser

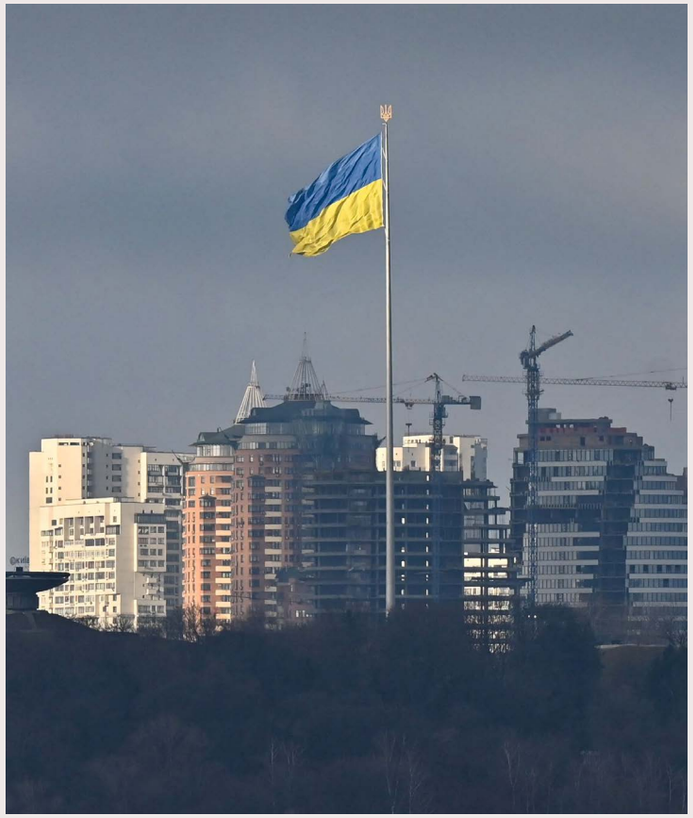
Ukraina har gjort store framskritt i arbeidet med å bekjempe korrupsjon på systemnivå og i møte med offentlige tjenester, blant annet med hjelp av økt digitalisering og sterke antikorrupsjonsinstitusjoner. Likevel består sårbarheten for korrupsjon og andre økonomiske misligheter i Ukraina. I 2025–2026 inngikk derfor Nansen-programmet et knippe avtaler for å støtte Ukrainas eget antikorrupsjonsarbeid. Hypotesen er at dersom partnerne styrker kapasiteten hos relevante offentlige institusjoner og andre nøkkelaktører til å forebygge, avdekke og håndtere korrupsjon, vil dette gi konkrete resultater blant annet i form av bedre kunnskapsgrunnlag, styrkede arbeidsmetoder og mer målrettede tiltak. Disse resultatene forventes i neste omgang å føre til at institusjoner og aktører arbeider mer systematisk og koordinert, og står bedre rustet til å identifisere, redusere og følge opp korrupsjonsrisiko og korrupsjonssaker.

Blant partnerne som jobber med anti-korrupsjon, har UNODC som mål å styrke Ukrainas gjenoppbyggingsarbeid i tråd med FNs konvensjon mot korrupsjon (UNCAC). Deres implementeringspartner Open Contracting Partnership (OCP) bidrar til åpenhet i offentlige innkjøp gjennom den digitale plattformen DREAM (Digital Reconstruction Ecosystem for Accountable Management). Partneren Basel Institute on Governance prioriterer forebygging av korrupsjon knyttet til naturressurser («grønn korrupsjon») og forsvars- og energisektoren. Norads avtaler med Transparency International Ukraine (TIU) og Anti-Corruption Action Center (AntAC) skal bidra til at ukrainsk sivilsamfunn kan følge godt med på private og statlige selskaper som har store penger i omløp.

Selv om den målrettede støtten til slikt antikorrupsjonsarbeid er en relativt ny del av Nansen-programmet, er det allerede oppnådd noen første resultater. Partnere som Automaidan mobiliserte sommeren 2025 mot lovforslag som truet uavhengigheten til Ukrainas antikorrupsjonsinstitusjoner, samtidig som systematisk overvåking av antikorrupsjonsdomstolen styrket offentlig kontroll og innsyn. Undersøkende medier som Bihus.Info nådde over 25 millioner visninger med reportasjer og forklarende innhold om korrupsjon og ansvarliggjøring. Slik støtte til sivilsamfunn bidrar til økt offentlig ansvarliggjøring og motstandskraft mot demokratisk tilbakegang. Videre har OECDs landprogram i Ukraina gjennomført en helhetlig korrupsjonsanalyse som gir anbefalinger opp mot internasjonale standarder, og de har støttet ny lovgivning innen antikorrupsjon. Over 390 tjenestepersoner har fått opplæring av OECD i å jobbe målrettet for å forebygge korrupsjon.

Når denne typen resultater oppnås over tid, forventes de å bidra til sterkere institusjonell integritet, mer effektiv håndheving, redusert handlingsrom for korrupsjon og økt tillit til offentlige prosesser og institusjoner. Dette forutsetter imidlertid at det finnes tilstrekkelig politisk vilje, institusjonell handlekraft og samarbeid mellom relevante aktører, og at eksterne forhold ikke i vesentlig grad begrenser gjennomføringen av tiltakene.

↓ Ukrainas største nasjonalflagg vaier i Kyiv, 26. februar 2022. | Foto: Genya Savilov, AFP/NTB



TABELL 4 Europakommisjonens vurdering av framdrift i de fem forhandlingskapitlene i klynge 1 (Fundamentals)[84]

Kap.	Kapittel	2023	2025
23	Rettsvesen og grunnleggende rettigheter	God framdrift	Noe framdrift
24	Justis, frihet og sikkerhet	Begrenset framdrift	Noe framdrift
5	Offentlige anskaffelser	Begrenset framdrift	Begrenset framdrift
18	Statistikk	Begrenset framdrift	Noe framdrift
32	Finansiell kontroll	Begrenset framdrift	God framdrift

Eksempler på reformer og milepæler knyttet til Ukrainas EU-tiltredelsesprosess

Det finnes flere dokumenterbare endringer i lovgivning, institusjonell utforming eller gjennomføring som kan knyttes til krav i EU-tiltredelsesprosessen. De er viktige steg i reformprosesser.

Reformene omfatter blant annet regulering av lobbyvirksomhet, offentlige konsultasjoner, administrativ saksbehandling, lønnssystemet i embetsverket og eierstyring av statseide selskaper. Flere av dem er utviklet i samspill mellom ukrainske myndigheter, sivilsamfunn og internasjonale partnere. For enkelte reformer finnes det også sporbare bidrag fra aktører støttet gjennom Nansen-programmet, for eksempel gjennom faglige råd og analyser, innspill til lov- og regelverksutforming, dialog med myndighetene og sivilsamfunnets påvirkningsarbeid.

Som et eksempel har OECDs landprogram i Ukraina bidratt til reform av statseide selskaper ved å gi innspill til loven som ble vedtatt i 2024 (lov nr. 3587-IX). OECD har også støttet gjennomføringen av reformen med innspill til policydokumenter og arbeidet med en statlig eierskapspolitikk, noe som har styrket styring, ansvarlighet og tilpasning til krav fra IMF og EU.

Lobbyloven (lov nr. 3606-IX) illustrerer også hvordan ulike aktører bidro i varierende grad, med utgangspunkt i sine respektive roller og styrker. Europarådet og OECD bidro med standarder og ekspertinnspill, mens ukrainske sivilsamfunnsaktører bidro gjennom høringer, analyser og påvirkningsarbeid.

En viktig forutsetning for vellykkede reformer – og et resultat i seg selv – er at de ikke bare vedtas og gjennomføres, men også har støtte i befolkningen. Når reformer er godt forankret i samfunnet, er de bedre tilpasset lokale behov og forhold. De får større legitimitet og støtte fra aktører som kan bidra til at de gjennomføres, følges opp og etterleves.[85] Slik forankring reduserer risikoen for at reformer bare blir formelle endringer, eller at de favoriserer enkelte interesser. Dette er særlig viktig under unntakstilstand, når ordinære valg ikke kan gjennomføres.

For å støtte Ukraina og Moldova i sine reformbestrebelser styrker Nansen-programmet kapasiteten både i offentlig sektor og i sivilsamfunnet. Nedenfor forklarer vi hvorfor dette er viktig og sammenfatter sentrale resultater gjennom støtten.

Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet

En viktig forutsetning for at reformer skal kunne utformes, gjennomføres og forankres, er kapasiteten i offentlige institusjoner. Profesjonalitet, åpenhet, kunnskapsbruk og reell involvering av sivilsamfunnet kan samtidig styrke reformenes troverdighet og befolkningens eierskap til dem.

Velfungerende offentlige institusjoner er en grunnleggende forutsetning for at staten skal kunne

opprettholde sine kjernefunksjoner, levere tjenester til befolkningen og gjennomføre reformer i tråd med kravene til EU-medlemskap. Når slike institusjoner svekkes, blir staten mindre i stand til å ivareta innbyggernes behov, rettigheter og sikkerhet. I Ukraina er dette særlig tydelig i en situasjon der myndighetene samtidig skal håndtere krig, opprettholde samfunnsfunksjoner og legge grunnlaget for framtidig gjenoppbygging. At staten fortsatt fungerer, er viktig både for befolkningen som lever med krigens konsekvenser i dag, og for å sikre at Ukraina etter krigen har institusjoner som kan levere grunnleggende tjenester og følge opp videre reformer. I Moldova har støtten bidratt til å styrke offentlige institusjoners evne til å håndtere følgene av krigen i nabolandet, samtidig som reformarbeidet er styrket.

Den norske støtten til styrking av offentlige institusjoner tar utgangspunkt i Ukrainas og Moldovas egne prioriteringer. Innsatsen handler både om å håndtere akutte behov og om å styrke systemer, regelverk og forvaltningspraksis over tid. Dette er nødvendig dersom landene skal nå målet om EU-tilnærming. Selv i en krigssituasjon må reformer videreføres, og offentlige institusjoner må bli mer robuste, effektive og ansvarlige. Norsk støtte har derfor bidratt både til å styrke statens funksjonsevne på kort sikt og til mer langsiktig institusjonsbygging.

Ukraina: Offentlige institusjoner under krig

I Ukraina har støtten bidratt til å styrke offentlige institusjoners evne til å opprettholde statens

↑ En kvinne klemmer en gutt i skolegården ved Prylymansk skole i Ukraina, 1. september 2023. Gutten har på seg en blå ryggsekk som han har fått fra UNICEF i forbindelse med skolestart. | Foto: Oleksandr Va, UNICEF

↑ Journalister fra det ukrainske nyhetsmediet Kordon rapporterer fra ruinene etter et russisk angrep i Sumy-regionen i Ukraina. | Foto: Kordon.Media

kjernefunksjoner under krig, samtidig som reformer i tråd med kravene til EU-tilnærming er videreført. Dette er en svært krevende dobbeloppgave. Statlige og lokale myndigheter må håndtere krigens umiddelbare konsekvenser, holde tjenestene i gang og samtidig videreutvikle systemer, regelverk og institusjoner som er nødvendige for langsiktig reform og gjenoppbygging.

Den norske støtten har bidratt til å styrke reformkapasitet og tilpasning til europeiske standarder på sentrale områder. Gjennom Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD) har Norge støttet reformarbeid og gitt innspill til nye lover innen antikorrupsjon, offentlig administrasjon, skatteforvaltning og styring av statseide selskaper. Gjennom støtte til Europarådet har Norge bidratt til å utforme reformer innen arbeidsliv, desentralisering, lokal styring, sosial dialog og rettigheter for sårbare grupper. Europarådet gjennomførte i 2025 opplæring av over 110 000 representanter for statlige og lokale institusjoner gjennom mer enn 600 programmer i Ukraina.

Flere partnere har bidratt med mer målrettet støtte til enkeltsektorer og nøkkelinstitusjoner. Norsk senter for menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo har støttet utvikling og formalisering av en internasjonal standard for etterforskningsintervju til bruk i avhør, med mål om å fremme menneskerettslige og tillitsbaserte avhørsmetoder som skal erstatte tvang og press. Så langt har 445 deltakere fra blant annet påtalemyndigheten, sikkerhetstjenesten, det nasjonale antikorrupsjonsbyrået i Ukraina (NABU), etterforskningsmiljøer og akademia deltatt i opplæring. Metodikken er nå også forankret hos ledelsen i sentrale institusjoner, blant annet NABU, krigsforbryterenheten og sikkerhetstjenesten. Den internasjonale kommisjonen for savnede personer (ICMP) er en internasjonal organisasjon som støtter ukrainske myndigheter i å gjøre rede for savnede personer som følge av krigen og identifisere uidentifiserte menneskelige levninger. Med norsk støtte har ICMP styrket ukrainsk institusjonell kapasitet gjennom å få på plass standarder, samarbeidsavtaler og digitale systemer for håndtering av savnede personer og rettsmedisinsk identifisering. ICMP har videre støttet utvikling av nye digitale løsninger for bedre databehandling av DNA-prøver og har bidratt til at identifiseringsarbeidet innen rettsmedisin følger standardiserte prosedyrer. Dette arbeidet er av stor betydning både for ukrainske myndigheters innsats med å identifisere savnede, for familiene til de savnede, som venter på svar, og for ansvarliggjøring og rettsoppgjør.

Den norske støtten har også bidratt til at offentlige institusjoner har bedre administrativ kapasitet og evne til å arbeide mer systematisk, kunnskapsbasert og effektivt. Statistisk sentralbyrå (SSB) har styrket den statlige statistikktjenesten med modernisert kvalitetsstyring, bedre risikohåndtering, ny organisasjonsstruktur, varige interne opplæringsopplegg og bedre digital beredskap. OECD har også her bidratt til kompetanseutvikling innen

datamodellering og internasjonale standarder for offisiell statistikk, blant annet gjennom opplæring av om lag 50 deltakere fra nasjonalbanken og statistikktjenesten. Med norsk finansiering har Internasjonal IDEA jobbet sammen med den ukrainske valgkommisjonen for å øke kommisjonens kapasitet innen strategisk kommunikasjon og organisatorisk beredskap. Dette arbeidet førte til at valgkommisjonen vedtok en strategisk kommunikasjonsplan for valg. 85 prosent av valgkommisjonens medlemmer rapporterte om økt kunnskap innen kommunikasjon.

Et sentralt resultat av den norske støtten er at offentlige institusjoner har fått bedre forutsetninger for å opprettholde tjenester under krig. Europarådet har bidratt til å styrke myndighetenes evne til å levere tjenester til internt fordrevne, veteraner og andre krigsrammede grupper. Dette omfatter arbeidsmåter som tar hensyn til hvordan krigserfaringer og traumer kan påvirke den enkeltes behov og møte med offentlige tjenester. Arbeidet omfattet sertifisering av 42 fagpersoner fra lokalforvaltningen og akkreditering av 19 veiledere i traumebevisste tjenester. En viktig lærdom fra dette arbeidet var at styrking av kapasiteten hos ukrainske myndigheter også må inkludere traumeinformerte tilnærminger, og ikke bare teknisk opplæring.

Verdens helseorganisasjon (WHO) og Folkehelseinstituttet (FHI) har med norsk støtte styrket kapasiteten i Ukrainas helsesystem innen smittevern, antimikrobiell resistens, rehabilitering, psykisk helse, akuttmedisin og beredskap. WHO bidro i 2025 til opplæring av over 3 000 helsearbeidere, mens rundt 8 700 ansatte i primærhelsetjenesten hadde fått opplæring innen psykisk helse og psykososial støtte. Samtidig hadde over 30 millioner pasienter tilgang til psykisk helsehjelp gjennom integrering av slike tjenester i primærhelsetjenesten, levert av mer enn 23 000 ukrainske fastleger. Blant helseinstitusjonene som samarbeidet med FHI, økte andelen som oppfylte minimumskravene til smittevern fra 31 prosent i 2023 til 45 prosent i 2025.

FNs organisasjon for kvinners rettigheter og likestilling (UN Women) bidro til endringer i nasjonale handlingsplaner, nye rettslige bestemmelser om kjønnsbasert vold og beskyttelse av personer utsatt for vold. Organisasjonen bidro også til å innføre et standardisert rapporteringsverktøy som har styrket overvåking og ressursfordeling. I samarbeid med Ukrainian Women's Fund, et ukrainsk kvinnefond som gir økonomisk og faglig støtte til kvinneorganisasjoner og lokale kvinnegrupper, begynte UN Women å mobilisere og støtte kvinnelige selvhjelpsgrupper etter Russlands fullskalainvasjon i 2022. I løpet av prosjektperioden ble totalt 83 kvinnegrupper mobilisert i fire regioner. Dette arbeidet styrket kvinners deltakelse i lokale gjenoppbyggingsprosesser og bidro til økt tillit mellom innbyggere og myndigheter. 16 av disse kvinnegruppene ble senere formelt registrert som sivilsamfunnsorganisasjoner.

Styrking av offentlige institusjoner i Ukraina har i flere tilfeller skjedd i tett samarbeid med sivilsamfunnet. Den ukrainske organisasjonen ISAR Ednannia har gitt støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner som samarbeider direkte med offentlige myndigheter og tilfører kunnskapsbaserte og praktiske løsninger i beslutningsprosesser. Dette har bidratt til at lokale og nasjonale institusjoner har tatt i bruk nye arbeidsmetoder, planer, protokoller og samordningsmekanismer. De ukrainske sivilsamfunnsorganisasjonene som har mottatt støtte gjennom ISAR Ednannia, har samlet bidratt til 24 dokumenterte endringer i politikk, lovverk eller institusjonelle rammer. For eksempel bidro NGO-en Volyn Institute of Law til etableringen av en formell arbeidsgruppe under den regionale statsadministrasjonen i Volyn, og dermed til en mer strukturert kanal for sivilsamfunnets deltakelse i regional politikkutforming. Association of Relatives of Kremlin Political Prisoners bidro på sin side til å fremme statlig støtte til tidligere frihetsberøvede sivile.

International Renaissance Foundation (IRF) har på tilsvarende måte finansiert sivilsamfunnsinitiativer som støtter lokale myndigheters planlegging av gjenoppbygging. Eksemplene fra Odesa-regionen og Bereznehuvate (se tekstboks) viser hvordan to av IRFs tilskuddsmottakere har koblet lokal medvirkning og faglige vurderinger til kommunale planer og investeringsforslag.

Sivilsamfunnets bidrag til styrket lokal styring – eksempler fra Odesa-regionen og Bereznehuvate

Organiserte former for lokal deltakelse kan gi kommunale myndigheter et bredere kunnskapsgrunnlag for planlegging og knytte lokalt definerte prioriteringer til offentlige investeringsprosesser. Gjennom Impulse-programmet har International Renaissance Foundation (IRF) finansiert sivilsamfunnsorganisasjoner som støtter lokale myndigheter i planleggingen av gjenoppbygging og langsiktig utvikling.

I Odesa-regionen bistod en regional sivilsamfunnsorganisasjon to rurale kommuner med å utarbeide strategier og sektorplaner for blant annet økonomisk utvikling, sosiale forhold, institusjonsutvikling og organisering av gjenoppbyggingsarbeidet. Organisasjonen ga faglig og prosessuell støtte til kommunenes planarbeid og bidro til å etablere mekanismer for lokal medvirkning, oppfølging og offentlig kontroll. Arbeidet resulterte, ifølge IRFs rapportering, i 15 strategiske dokumenter, samordnet med regionale og nasjonale planrammer. Det ble også gjennomført to strategiske miljøvurderinger basert på feltstudier. Anbefalingene fra disse ble innarbeidet i kommunenes strategier og lagt til grunn for utviklingen av lokal miljøpolitikk.

I Bereznehuvate bistod en annen IRF-finansiert sivilsamfunnsorganisasjon kommunen med å utarbeide et helhetlig gjenoppbyggingsprogram i samarbeid med innbyggere og andre lokale aktører. Et nettverk av 20 lokale dialogledere, hvorav 18 var kvinner, fikk opplæring og gjennomførte tilrettelagte dialoger for å samle inn forslag og prioriteringer fra lokalsamfunnet. Innspillene ble integrert i arbeidet til kommunens gjenoppbyggingskontor. Det ferdige programmet omfatter 24 lokalt forankrede prioriteringer innen sju innsatsområder. Deretter ble fire forslag til offentlige investeringer i gjenreising registrert i det nasjonale DREAM-systemet.

Moldova og Norge deler et engasjement om å sikre valgenes integritet og styrke innbyggernes tillit til demokratiske prosesser. Norges støtte har bidratt til å styrke valgintegriteten i landet vårt under særlig krevende forhold.

ANGELICA CARAMAN – LEDER FOR MOLDOVAS SENTRALE VALGKOMMISJON

Moldova: Institusjonsbygging, reform og krisehåndtering

I Moldova har den norske støtten bidratt til å styrke offentlige institusjoners evne til å håndtere krisene som følge av krigen i nabolandet, samtidig som reformer i tråd med EU-tilnærmingen er styrket. En ekstern gjennomgang av den norske støtten til Moldova konkluderer med at støtten rettet mot godt styresett har gitt solide resultater når det gjelder institusjonelle reformer.[86] Videre konkluderer gjennomgangen med at støtten har bidratt til å styrke de politiske rammene, systemene og kapasitetene som er nødvendige for å fremme modernisering av offentlig sektor og Moldovas forberedelser til EU-tiltredelse.[87] Den norske innsatsen har hovedsakelig vært rettet mot rettsstat, offentlig administrasjon, sosial beskyttelse, valgforvaltning, migrasjon, lokal styring og klimatilpasning.

Moldova ble i 2024–2025 utsatt for omfattende russiske påvirkningsoperasjoner som forsøkte å påvirke velgere, svekke institusjoner og undergrave tilliten til demokratiske prosesser. Norsk valgstøtte gjennom FNs utviklingsprogram (UNDP) førte til at både institusjonell beredskap og rettslige rammer ble styrket i forbindelse med valgene. Dette gjorde landet bedre rustet til å håndtere et krevende trusselbilde preget av desinformasjon, ulovlig politisk finansiering, cybertrusler og russiske påvirkningsoperasjoner. 91 prosent av de politiske partiene leverte regnskapsrapporter gjennom et oppgradert kontrollsystem, mens håndhevingen økte betydelig, med elleve ganger flere administrative saker

og en firedobling i antall sanksjoner sammenlignet med 2023. Over 1 500 politibetjenter fikk opplæring i å avdekke stemmekjøp, ulovlig politisk reklame og bruk av virtuelle valutaer i valgrelaterte lovbrudd. Europarådet har i tillegg bidratt til forbedringer i valglovgivning og sekundærregelverk i tråd med internasjonale standarder. Den sentrale valgkommisjonen vedtok om lag 40 forskrifter under den nye valgloven, hvorav ni ble utviklet med støtte fra Europarådet. I 2025 ble 7 764 personer sertifisert som valgfunksjonærer, med en beståttandel på 82,3 prosent. Samlet bidro norsk støtte i 2024–2025 til at Moldova kunne gjennomføre to valg og en EU-folkeavstemning som internasjonale observatører vurderte som legitime, til tross for et svært krevende trusselbilde.

Europarådet, som mottar norsk støtte, har bidratt til framdrift i Moldovas rettsstatsreformer. Det har skjedd gjennom støtte til forhåndsvurdering av kandidater til sentrale domstols- og påtaleråd, utforming av nytt lovgrunnlag for høyesterett i tråd med europeiske anbefalinger, reformer av ordninger for kontroll og utnevnelse av dommere og påtaleledelse. Europarådet har også bistått Moldova med å utarbeide lovendringer som bringer regler om varetekt og strafferettslige reaksjoner nærmere europeiske standarder. Samtidig bidro Europarådet med faglig støtte til Moldovas reformarbeid for å styrke innsatsen mot hvitvasking og terrorfinansiering. Arbeidet tok sikte på å bringe landet nærmere internasjonale standarder for bekjempelse av hvitvasking og terrorfinansiering, slik at disse er tilpasset relevant EU-regelverk. Dette arbeidet peker mot en gradvis styrking av de institusjonelle strukturene som må være på plass for at sentrale rettsstatsreformer skal få varig effekt.

Gjennom samarbeid med Verdensbanken i Moldova (M-GROW-fondet) har Norge bidratt til gjennomføring av EU-reformer for å styrke konkurranseevnen i privat sektor, gjøre høyere utdanning mer yrkesrelevant for å få unge i arbeid samt fremme energisikkerhet og klimasmart landbruk. Verdensbanken jobber også tett med moldovske myndigheter innen kapasitets- og institusjonsbygging, blant annet gjennom makroøkonomisk modellering i samarbeid med det moldovske finansdepartementet og levekårsundersøkelser etter EU-standarder i samarbeid med det moldovske statistikkbyrået.

Norge har gjennom NORCAP, Flyktninghjelpens globale beredskapsstyrke, bidratt med sekunderte eksperter til moldovske myndigheter. Ekspertene har støttet arbeidet

↓ Gjennom mobile team ble rundt 20 000 innbyggene fra hele Moldova informert om presidentvalget og folkeavstemningen høsten 2024 som en del av informasjonskampanjen «Stem med tillit!», organisert av den sentrale valgkommisjonen med støtte fra Norge og UNDP. | Foto: UNDP

med å harmonisere migrasjons- og asylregelverket med EU-krav, og med å utvikle digitale løsninger for migrasjonsforvaltning og behandling av asylsøknader.

Gjennom UNDP har Norge støttet reformer innen utdanning som er forankret i Moldovas nasjonale utdanningsstrategi mot 2030 og landets EU-tilnærming. I tråd med EUs vekstplan er det gjennomført en omfattende revisjon av læreplanen i matematikk og utviklet en ny nasjonal metodikk for læreplanevaluering. Mer enn 120 eksperter har fått opplæring, nesten 1 500 undervisningsopplegg er utviklet, og med støtte fra UNDP har Moldova etablert den første nasjonale foreningen for nyutdannede lærere. I tillegg har nye dataverktøy blitt utviklet og tatt i bruk, blant annet School Barometer, Moldovas første nasjonale skoleundersøkelse som måler trivsel, utdanningskvalitet og ressurser i skolene. Selv om det ennå er for tidlig å vurdere effekter på læringsutbytte, viser resultatene tidlige tegn til endring i skoleledelse, undervisningspraksis og mer kunnskapsbasert utdanningsstyring. Dette styrker både administrativ kapasitet og evnen til å gjennomføre reformer med bredere virkning.

Som omtalt tidligere ble norsk støtte via UNDP kanalisert gjennom Moldovas energisårbarhetsfond. I denne sammenhengen er det institusjonelle resultatet særlig relevant: Ordningen bygget på eksisterende offentlige systemer for sosial støtte, kontroll og utbetaling. Arbeids- og sosialdepartementet hadde ansvar for å kontrollere opplysninger og beregne hvor mye støtte hver husholdning skulle få. Finansdepartementet sto for overføring av midlene, og den nasjonale etaten for sosialforsikring og statens elektroniske betalingstjeneste sto for utbetalingene. Samtidig støttet UNDP videreutviklingen av den digitale plattformen som brukes til å søke om støtte, behandle søknader, kontrollere opplysninger og beregne kompensasjon. Dette har gjort ordningen mer effektiv, åpen og etterprøvbar, og samtidig styrket Moldovas evne til å bruke egne offentlige systemer til å gi støtte i en krisesituasjon.

Norsk støtte via UNDP har også bidratt til å styrke Moldovas omfattende lokalforvaltningsreform og offentlige institusjoners kapasitet på lokalt nivå. Moldova har i dag nærmere 900 kommuner fordelt på et område på størrelse med Vestland fylke, hvorav de aller fleste har en svak økonomi og svært begrenset kapasitet til å håndtere infrastruktur, skoler og andre offentlige tjenester. Reformen tar sikte på å redusere antallet kommuner til under 300 og styrke kapasiteten til disse kommunene. Et viktig resultat er etableringen av fire nærtjenestesentre (CUPS), som skal sikre at folk fortsatt har tilgang til offentlige tjenester i sine nærmiljøer. UNDP har også utviklet piloter for fornybare energisamfunn som en ny modell for lokal energideling. I 2025 ble det inngått avtaler med tre sivilsamfunnsorganisasjoner, og fire pilotkommuner ble valgt ut. Energidepartementet fikk samtidig støtte til å utvikle et eget lovgrunnlag for slike energisamfunn. Dette har styrket myndighetenes kapasitet til å regulere, legge til rette for og følge opp nye, EU-relevante løsninger innen lokal energiforvaltning. Resultatene er foreløpig i hovedsak knyttet til institusjonsbygging og forberedende arbeid, og det er ennå for tidlig å vurdere de endelige effektene. Disse vil avhenge av om pilotene lykkes og kan videreføres i større skala.

Langtidseffekter og institusjonalisering

Samlet viser resultatene at støtten har bidratt til sterkere offentlig kapasitet, men også at gjennomføringen skjer under krevende forhold. I Ukraina preges innsatsen av krig, sikkerhetsutfordringer, høy arbeidsbelastning og mangel på personell. I Moldova er utfordringene knyttet til begrenset administrativ kapasitet og tilgang på personell, lave lønninger i offentlig sektor og en importavhengig økonomi som er sårbar for geopolitiske spenninger. Samtidig håndterer landet store ringvirkninger av krigen i nabolandet.

Flere tiltak har gitt tydelige og målbare resultater i form av nye systemer, strategier, opplæringsløp og institusjonelle ordninger. Samtidig er det i flere tilfeller for tidlig å si hvor varige effektene vil være, og i hvilken grad resultatene vil bli institusjonalisert. Samlet peker resultatene likevel i retning av sterkere institusjoner som er bedre rustet til å møte kravene til europeisk integrasjon og samtidig ivareta statens kjernefunksjoner under press.

En journalist fra det ukrainske nyhetsmediet Kordon.Media rapporterer fra ruinene etter et russisk angrep i Sumy-regionen i Ukraina. Mediet dekker nyheter fra grenseområdene mot Russland, der krigen preger hverdagen til lokalbefolkningen. | Foto: Kordon.Media

Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet

I tillegg til offentlig sektor er sivilsamfunnet en viktig kanal for støtten til samfunnsforankrede reformer og forbedret styresett. Sivilsamfunnet spiller en særlig viktig rolle i Ukraina under krigen. Sivilsamfunnsorganisasjoner bidrar til å opprettholde grunnleggende tjenester, ivareta utsatte grupper, overvåke myndighetene og sikre at innbyggernes interesser og rettigheter fortsatt blir hørt og ivaretatt. Et sterkt og bærekraftig sivilsamfunn er viktig for å bevare demokratisk styring og ansvarliggjøring under krigen, og vil være sentralt i den langsiktige gjenoppbyggingen av landet. Betydningen gjenspeiles også i den vedvarende høye tilliten befolkningen har til sivilsamfunnet. Denne er høyere enn tilliten til de fleste offentlige institusjoner og medier, og på nivå med tilliten til militæret.[88] Sivilsamfunnsorganisasjonene kan også formidle erfaringer og behov fra grupper som ellers har begrenset innflytelse. Slik deltakelse øker muligheten for at reformer tar hensyn til samfunnets behov og for at myndighetene holdes ansvarlige for gjennomføringen.

Norsk støtte har bidratt til at sivilsamfunns-organisasjoner, vaktbikkjeaktører, familieforeninger, aktører i utdanningssektoren og uavhengige medier har opprettholdt og i flere tilfeller styrket sitt bidrag til demokratisk styring, ansvarliggjøring og samfunnsmessig motstandskraft. De mest fremtredende resultatene gjelder organisatorisk robusthet, praktisk bruk av opplæring, styrket koordinering og medieinnhold rettet mot sårbare og særlig utsatte grupper.

Uavhengige medier ble styrket som en del av den demokratiske infrastrukturen. Gjennom WAN-IFRA og partnere ble lokale og regionale medier styrket gjennom organisasjonsutvikling, mentorordninger og støtte til undersøkende journalistikk. Totalt produserte 18 medier 105 undersøkende reportasjer som nådde over én million lesere, og mediepartnerne rapporterte om økt digital rekkevidde og sterk tro på videre drift under krigsforhold. Programmet bidro også til styrket likestilling og lederskap, blant annet gjennom lederutvikling for kvinnelige medieledere og tiltak for tryggere og mer inkluderende arbeids- og redaksjonsmiljøer. I Moldova bidro støtten til uavhengige medier og sivilsamfunn gjennom International Media Support (IMS) og Institute for War and Peace Reporting (IWPR) til å sikre tilgang til faktabasert informasjon, motvirke desinformasjon og dokumentere påvirkningsoperasjoner. En ekstern gjennomgang konkluderte med at støtten har vært effektiv, og at det norske bidraget i stor grad har hatt en katalytisk funksjon ved å øke bredden, tempoet og den systemiske effekten av endringene[89]

Kapasitetsstøtten har bidratt til styrket robusthet, styring og ansvarliggjøring hos partnerne. Ednannia rapporterte at 96,4 prosent av mottakerne som fullførte kapasitetsstøtten, styrket sin organisatoriske robusthet og ledelseskapasitet. Videre forble 99,1 prosent operative, mens 35 prosent utvidet sitt arbeid. IRF rapporterte at mottakerne fulgte opp anbefalinger fra revisjoner og kapasitetsvurderinger, noe som bidro til styrket intern styring og kontroll. En midtveisevaluering viste også at tiltaket i stor grad svarte på sivilsamfunnsorganisasjonenes behov. Tilfredsheten var 85 prosent i frontlinjeområder, og samtlige mottakere oppga at støttepakken møtte deres behov.

> Norsk støtte har gitt ukrainske regionale journalister noe det er vanskelig å sette en pris på i krigstid - handlingsrom til å gå fra overlevelse til utvikling og til å beskytte sin uavhengighet. Gjennom programmet 'Stronger Together' hjelper vi medieorganisasjoner med å utvikle sin økonomiske bærekraft, kapasitet til undersøkende journalistikk, ledelse og motstandskraft de trenger for å gi lokalsamfunnene sine pålitelig informasjon, i en tid hvor solid lokal journalistikk trengs mer enn noen gang.

OKSANA BROVKO – LEDER FOR 'ASSOCIATION OF INDEPENDENT REGIONAL PUBLISHERS OF UKRAINE'

Disse resultatene er i tråd med utviklingen blant aktive ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner mer generelt: I en sektorstudie økte andelen som vurderte seg som fullt tilpasset arbeid under krig, fra om lag 46 prosent i 2023 til 55 prosent i 2025. Andelene som oppga at de lyktes med prosjektgjennomføring og med å opprettholde eller utvide partnerskap, økte samtidig fra henholdsvis 72 til 83 prosent og fra 74 til 80 prosent mellom 2022 og 2025.[90]

Støtten har også bidratt til resultater i allmennhetens interesse. Organisasjoner støttet av Den norske Helsingforskomité bidro til mobilisering mot lovforslag nr. 4555, som innebar en trussel mot antikorrupsjonsinstitusjonene og senere ble trukket tilbake. Basel Institute bidro til vedtak av fem regelverks- og etterlevelsesdokumenter i samarbeid med statlige partnere. IWPRs partnere bidro gjennom ansvarliggjøringsarbeid til anslåtte besparelser for staten på 6,7 milliarder ukrainske hryvnia, cirka 1,6 milliarder kroner.

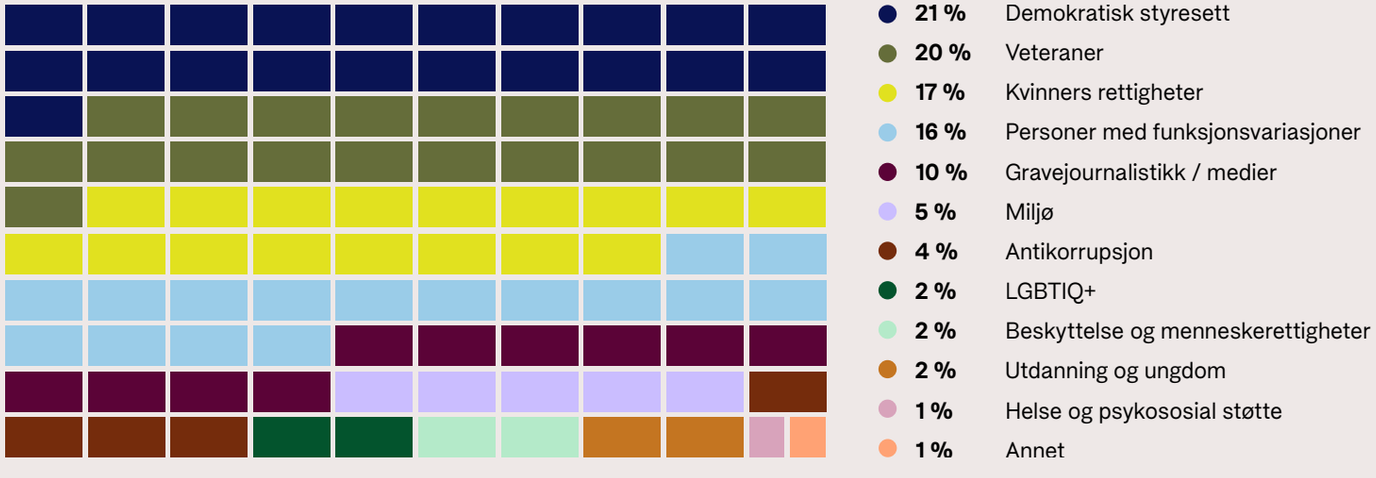
Det er ikke bare organisasjonene som styrkes, men også plattformer for koordinering. FOKUS etablerte tre knutepunkter for gjenoppbygging og la grunnlaget for ni koalisjoner. Den internasjonale kommisjonen for savnede personer (ICMP) styrket møteplasser mellom familier, sivilsamfunn og myndigheter. Dette bidro til bedre tilgang til informasjon, rettslige virkemidler og kompensasjonsordninger for berørte familier.

Støtte til ukrainsk sivilsamfunn gjennom Askold og Dir-fondet

I 2024 ble det etablert en støtteordning for ukrainsk sivilsamfunn, med en total norsk ramme på 437 millioner kroner for perioden 2024–2027. Ordningen støtter små og mellomstore organisasjoner i Ukraina. Ved utgangen av 2025 hadde Nansen-programmet støttet rundt 300 ukrainske sivilsamfunnsorganisasjoner i deres arbeid med demokratisk deltakelse, menneskerettigheter, antikorrupsjon, undersøkende journalistikk og kvinners deltakelse i gjenoppbyggingen. Støtten har en bred geografisk spredning: Organisasjoner er representert i minst 17 regioner (oblaster), fra Kharkiv og Zaporizjzja i øst til Lviv, Volyn og Zakarpattia i vest, i tillegg til regioner i sentrale og nordlige deler av landet. Gjennom Askold og Dir-fondet kombinerer Ednannia tilskudd med organisasjonsutvikling, mentorstøtte, nettverk og kontakt med myndigheter og givere.

FIGUR 5

Hva jobber lokale sivilsamfunnsorganisasjoner med? Tematisk fordeling av tilskudd utbetalt til 215 prosjekter gjennom Askold og Dir-fondet, med støtte fra Norge og Sverige, 2024–2025. (En organisasjon kan arbeide innenfor flere tematiske områder.)



Bruk av opplæring og nye verktøy

Tilgjengelig dokumentasjon viser at opplæringen i stor grad tas i bruk. IWPR rapporterte at 91 prosent av deltakerne tok i bruk ferdigheter etter fem kapasitetsbyggende kurs. For tre kurs innen offentlig tilsyn oppga samtlige deltakere at de hadde tatt i bruk nye metoder, verktøy eller ferdigheter. Etter webinarer om nettverks- og samfunnsbygging rapporterte 95 prosent at de hadde integrert praktiske verktøy og eksempler i organisasjonenes arbeid.

IRF gir tilsvarende dokumentasjon på organisasjonsnivå. Midtveisevalueringen viste at 88 prosent av partnerorganisasjonene styrket sin evne til å bruke åpne data og digitale verktøy til å følge gjenoppbyggingsprosesser. Videre tok 48 prosent i bruk kjønnsresponsive verktøy for planlegging og budsjettering. Kvalitative eksempler, blant annet fra Sumy, Chernihiv og Lviv, tyder også på at støtten fikk ringvirkninger utover den enkelte organisasjonen. Gjennom opplæring, mentorstøtte, møteplasser og samarbeid med lokale myndigheter og akademiske miljøer delte mottakerne kunnskap og metoder med andre lokale aktører.

ICMP viser til styrkede ferdigheter innen strategisk planlegging, kommunikasjon, ressursmobilisering, cybersikkerhet, bruk av KI-verktøy og påvirkningsarbeid blant organisasjoner som representerer familier til savnede personer.

Resultatbildet er tydeligst i Moldova. IMS rapporterte at alle de sju mediepartnerne i Rapid Response Group viste atferdsendring og styrket kapasitet. Dette omfattet blant annet bruk av KI-baserte varsler i sanntid, målgruppeanalyser, forebyggende tiltak mot desinformasjon og mer målrettet innholdsproduksjon. Programmet tilpasset også innhold til sårbare og marginaliserte grupper, og nådde russisktalende målgrupper og Transnistria på en effektiv måte.

IWPR i Moldova rapporterte at 85 prosent av 13 lokale partnerorganisasjoner styrket sin organisatoriske kapasitet, inkludert evnen til å motvirke desinformasjon. Partnerne tok også i bruk russiskspråklig innhold, regionalt samarbeid og ungdomstilpassede formater. Dette bidro til å nå eldre, rurale og russisktalende grupper med mer troverdig informasjon.

I Ukraina rapporterte WAN-IFRA at 75 prosent av 40 mediepartnere tok i bruk nye metoder eller tilnærminger. Videre gjennomførte 35 prosent redaksjonelle eller organisatoriske endringer knyttet til likestilling, mangfold og inkludering.

Samtidig viser rapporteringen at mange organisasjoner i Ukraina har begrenset kapasitet til å omsette journalistisk innhold og undersøkende arbeid til bredere påvirkningsarbeid. Krigslovgivning og tilhørende restriksjoner gjør det også mer krevende å påvirke myndighetenes beslutninger.

På tvers av porteføljen tyder dokumentasjonen på at resultatene særlig drives av en kombinasjon av fleksibel finansiering og organisasjonsutvikling, lokal forankring, koblinger til beslutningstakere og vedvarende støtte til samarbeid. Tilskudd ser ut til å gi størst organisatorisk verdi når de kombineres med tilpasset veiledning, mentorstøtte og arbeid med interne systemer, og når støtten tar hensyn til organisasjonenes modenhet, geografiske kontekst og arbeidsområde. Forskning, overvåking og journalistikk fører oftere til institusjonell respons når kunnskapen følges opp med blant annet koalisjonsbygging og strukturert dialog med myndighetene. Tilsvarende skaper møteplasser kontakt, men nettverkene blir først mer varige når aktørene får konkrete oppgaver, insentiver og ressurser til å arbeide sammen over tid.

Hvor langt disse mekanismene fører til varige resultater, avhenger samtidig av forhold som i begrenset grad kan påvirkes av den enkelte organisasjon eller av støtten alene. Den største langsiktige risikoen er finansiell bærekraft. Krigen påvirker også organisasjonenes menneskelige og operative kapasitet gjennom angrep, strømbrudd, fordrivelse, militær mobilisering, personellmangel og psykisk utmattelse. Samtidig kan omfattende krav til opplæring, revisjon, rapportering og deltakelse i programaktiviteter legge beslag på knapp kapasitet. Sivilsamfunnets mulighet til å omsette kapasitet i innflytelse avhenger dessuten av politisk og institusjonelt handlingsrom. Krigslovgivning, begrenset tilgang til informasjon og varierende respons fra myndighetene innebærer at bedre kapasitet ikke automatisk fører til politisk påvirkning eller institusjonalisert endring.

9. Veien videre

← Mykhailo (Misha) på ni år sitter i klasserommet på skolen han går på i Chernihiv i Ukraina, 26. september 2022. Skolen han vanligvis ville gått på, ble skadet og kunne ikke lenger brukes etter at en eksplosjon ødela nesten alle vinduene. | Foto: Diego Ibarra, UNICEF

Veien videre

Russlands krigføring rammer både dagens samfunn og forutsetningene for Ukrainas framtid. En langvarig krig innebærer at tap, skader, traumer, fordrivelse og ødeleggelser akkumuleres, samtidig som mennesker og institusjoner må tåle en vedvarende og ekstrem belastning. Akutt hjelp må derfor kombineres med tiltak som opprettholder samfunnsfunksjoner, reduserer sårbarhet og gjør gjenoppbygging mulig også i krigstid.

Ukrainas framtid vil formes av mennesker i landet og ukrainere i utlandet. Om mennesker blir, vender tilbake eller bygger livet et annet sted, vil blant annet avhenge av sikkerhet, bolig, arbeid, tjenester, utdanningsmuligheter, familiebånd og tro på framtiden. Samtidig skal det ukrainske samfunnet romme mennesker med svært ulike erfaringer fra krigen: soldater og sivile, de som ble værende og de som måtte flykte, befolkningen i okkuperte og tidligere okkuperte områder, veteraner og etterlatte. Slike forskjeller kan påvirke tillit, politiske forventninger og synet på rettigheter, ansvar og fordeling. Sosial samhørighet må bygges og vedlikeholdes; den kan ikke tas for gitt. Denne tilliten utfordres også av korrupsjon. Til tross for betydelige forbedringer oppfattes korrupsjon fortsatt som en av landets største utfordringer. Det understreker betydningen av sterke antikorrupsjonsinstitusjoner, sivilsamfunnets kontroll og større åpenhet.

Arbeid og økonomisk omstilling blir avgjørende både for at mennesker skal kunne delta i samfunns- og arbeidslivet, for å finansiere velferd og gjenoppbygging og for å skape framtidstro. Befolkningstap, mobilisering, skader og funksjonsvariasjoner, endrede omsorgsoppgaver og nye kompetansebehov vil prege arbeidsmarkedet i mange år. Samtidig kan energiomstilling, digitalisering, ny teknologi og nye produksjonsformer skape arbeids- og inntektsmuligheter. Kvinner, veteraner, unge, tilbakevendte og personer med funksjonsvariasjoner har kompetanse og erfaring som vil være nødvendig for å forme denne omstillingen.

Gjenoppbygging handler om mer enn fysisk infrastruktur og investeringer. Den omfatter også rettferdighet, tillit og demokratiske institusjoner. Ansvarliggjøring for overgrep, rettigheter for ofre og en åpen offentlig samtale vil få betydning for samfunnets tillit til rettsstatlige og demokratiske institusjoner. Det samme vil politisk deltakelse og uavhengige medier, et aktivt sivilsamfunn og lokal deltakelse, som må fungere i et samfunn preget av krig, sikkerhetsrestriksjoner og store forskjeller i erfaring og belastning. Ukrainas framgang mot EU-integrasjon er samtidig en sterk drivkraft for reformer, institusjonsbygging og demokratisk utvikling.

Dette peker mot et overordnet behov for å beskytte Ukrainas handlingsrom: kapasiteten til å opprettholde tjenester og økonomisk aktivitet under krigen, håndtere nye belastninger og samtidig foreta egne valg om

samfunnets videre utvikling. De ulike delene av dette handlingsrommet henger tett sammen. Svikt på ett område kan raskt redusere mulighetene på andre, mens positive resultater på ett område kan forsterke resultater på andre.

Resultatene som er dokumentert i denne rapporten, viser hvordan ukrainske myndigheter, institusjoner, lokalsamfunn, bedrifter, organisasjoner og ukrainere har båret innsatsen, støttet av Norge som del av en langt større internasjonal innsats. Norsk støtte har bidratt til å beskytte mennesker og opprettholde tjenester, institusjoner og økonomisk aktivitet. Resultatenes betydning ligger både i det som er oppnådd, og i at de har bidratt til å bevare forutsetninger for at ukrainere fortsatt kan forme sin egen framtid.

Hva ville sannsynligvis skjedd uten støtten, dersom den hadde kommet tidligere eller senere, eller dersom ressursene var blitt brukt på en annen måte? Slike spørsmål kan ikke besvares med sikkerhet, men de er nødvendige når støtte skal prioriteres. I en krigssituasjon kan verdien av et tiltak ligge i at en kritisk funksjon opprettholdes, at ytterligere tap unngås, eller at det fortsatt er mulig å oppnå resultater på andre områder.

Det vil sjelden finnes et komplett kunnskapsgrunnlag før beslutninger må tas. Risikotoleransen som Stortinget har lagt til grunn for Nansen-programmet, innebærer også at støtte må kunne gis selv om kunnskapsgrunnlaget er ufullstendig og utfallet usikkert. God styring kan ikke fjerne usikkerheten, men kan gjøre antakelser, alternativer og avveininger tydelige, følge med på om de holder, og justere innretningen når behov, risiko eller kunnskap endres.

En gjennomgående lærdom fra rapporten er dermed at resultater må ses i sammenheng. Verdien av ett tiltak kan avhenge av hva som skjer på andre områder, og enkelte funksjoner kan være avgjørende for at mange andre resultater skal kunne opprettholdes. Det taler for prioriteringer på tvers av sektorer og tiltak, for kontinuerlig læring og for å vurdere hvor støtten samlet sett har størst betydning for Ukrainas handlingsrom.

↓ Folk holder opp et ukrainsk flagg mens de ser overføringen av den internasjonale veldedighetskonserten «Save Ukraine – Stop War» fra Warszawa til Gamlebytorget i Praha, 27. mars 2022. | Foto: Michal Cizek, AFP/NTB

Vedlegg

← Et ungt par kysser med Dnipro-elven og Kyivs bysilhuett i bakgrunnen, 19. desember 2025, under Russlands invasjon av Ukraina. | Foto: Roman Pilipey, AFP/NTB

1. Oversikt over støtte

FIGUR 6
Total støtte til Ukraina og naboland (2022-2026)
Alle tall i millioner kroner

	2022	2023	2024	2025	Totalt 2022-2025	2026	Totalt 2022-2026
Total støtte Ukraina og naboland (Nansen-programmet)	**10 830**	**18 951**	**27 657**	**85 133**	**142 571**	**77 037**	**219 608**
Militær	**4 657**	**10 224**	**17 710**	**72 633**	**105 224**	**62 037**	**167 261**
Sivil	**6 173**	**8 727**	**9 947**	**12 500**	**37 347**	**15 000**	**52 347**
Humanitær bistand	2 458	2 525	2 840	2 848	10 671	3 379	14 065
Energistøtte	2 067	1 873	2 250	5 500	11 690	4 800	16 490
Drifts- og budsjettstøtte	1 350	3 142	3 625	2 810	10 927	4 000	14 927
Menneskerettigheter, reformer og styresett	11	78	180	441	710	925	1 635
Støtte til privat sektor		314	503	341	1 158	800	1 958
Sivil støtte til Moldova	287	795	549	500	2 131	471	2 587
Forvaltning av Nansen-programmet				60	60	117	147
Bevilgede midler som ikke ennå er forpliktet til enkelttiltak						508	508

2. Partnere (oversikt)

Partner	Målgruppeeffekt	Periode med støtte fra Norad	Utbetalt av Norad 2023–2025 i millioner kroner
Basel Institute on Governance	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	7
Caritas Norge	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	188
Contact Center	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	2
Den europeiske bank for gjenoppbygging og utvikling (EBRD)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2023–2025	4 625
Den internasjonale kommisjonen for savnede personer (ICMP)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet; Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2023–2025	77
Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM)	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2024	175
Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)	Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land; Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	640
Den norske Helsingforskomitéen	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	28
Det Europeiske Wergelandsenteret (EWC)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	19
Det internasjonale finansieringsinstituttet (IFC) – en del av Verdensbankgruppen	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2024	250
Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC)	Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land; Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2023–2025	115
Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) – en del av Verdensbankgruppen	Finansiering av statsbudsjettet sikret	2023	1 000
Det multilaterale garantiinstituttet (MIGA) – en del av Verdensbankgruppen	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2023	240

Partner	Målgruppeeffekt	Periode med støtte fra Norad	Utbetalt av Norad 2023–2025 i millioner kroner
Det nordiske miljøfinanseringsselskapet (NEFCO)	Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2023–2025	300
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2024–2025	183
DTEK Poltavska Wind Farm Ltd.	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2025	3
East Europe Foundation (EEF)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	7
Emergy AS	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2024–2025	27
Energy Community Secretariat	Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2024–2025	920
Europarådet	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	42
EUs Ukraine Investment Framework	Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2025	1 500
Farmasoft LLC	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2025	5
Fenix Repower AS	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2025	6
Flyktninghjelpen	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	740
Flyktninghjelpen – NORCAP	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2023–2025	122
FNs barnefond (UNICEF)	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	617
FNs befolkningsfond (UNFPA)	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	209
FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR)	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	1 402
FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet; Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2024–2025	17
FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)	Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	565
FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO)	Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land	2023–2025	107

Partner	Målgruppeeffekt	Periode med støtte fra Norad	Utbetalt av Norad 2023–2025 i millioner kroner
FNs utviklingsprogram (UNDP)	Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet; Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land	2023–2025	2 488
Folkehelseinstituttet (FHI)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2024–2025	18
Forum for Kvinner og Utviklingsspørsmål (FOKUS)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	12
Geneva Call	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2023–2025	16
HALO Trust	Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land; Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2023–2025	136
Initiative Center to Support Social Action "Ednannia" (ISAR Ednannia)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	50
Institute for War and Peace Reporting (IWPR)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	47
International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2025	30
International Media Support (IMS)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	16
International Renaissance Foundation (IRF)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	33
Kirkens Nødhjelp	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	208
Kommunesektorens organisasjon (KS)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2025	5
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	14
Malthe Winje AS	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2025	5
Norges Røde Kors	Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	428
NORSAR	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2025	3
Norsk Folkehjelp	Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land; Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2023–2025	357
Norsk Senter for Menneskerettigheter (SMR)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2024–2025	7
Norsk-ukrainsk handelskammer (NUCC)	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2023–2025	35

Partner	Målgruppeeffekt	Periode med støtte fra Norad	Utbetalt av Norad 2023–2025 i millioner kroner
Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen (OPCW)		2024	5
Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet; Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2023–2025	52
Partnership Fund for a Resilient Ukraine (PFRU) – administrert av Storbritannias utenriksdepartement (FCDO)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	105
Redd Barna Norge	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2023–2025	114
Scatec Solar AS	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Ukraina og Moldova har kontroll over egen energisikkerhet	2025	1
SOS-Barnebyer	Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov; Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2024–2025	30
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2024–2025	7
Tallinn-mekanismen gjennom Estlands senter for internasjonal utvikling (ESTDEV)	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår; Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2025	5
Tschudi Logistics Holding AS	Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2024–2025	8
UN Action Against Sexual Violence in Conflict (UN Action)	Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter	2023–2025	52
UN Women	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2024–2025	18
FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	27
Verdens helseorganisasjon (WHO)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet	2023–2025	235
Verdens matvareprogram (WFP)	Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land; Sårbare mennesker har fått dekket akutte humanitære behov	2023–2025	979
Verdens tollorganisasjon (WCO)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	4
Verdensbanken (URTF og M-Grow flergiverfond)	Finansiering av statsbudsjettet sikret; Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Privat sektor har fått bedret sine rammevilkår	2023–2025	6 480
World Association of Newspapers and News Publishers (WAN-IFRA)	Offentlige institusjoner har fått styrket sin kapasitet; Sivilt samfunn har fått styrket sin kapasitet til å bidra til demokratisk styresett og motstandsdyktighet	2025	23

3. Begrepsliste

Rapporten bruker enkelte begreper som kan være lite kjente. Begrepslisten angir arbeidsdefinisjoner for hvordan de skal forstås i rapporten, uten å være formelle definisjoner utenfor denne sammenhengen.

Begrep	Forklaring
Budsjettstøtte	Midler som overføres til mottakerlandets statsbudsjett og forvaltes gjennom landets budsjettsystemer.
Disaggregerte data	Data som er brutt ned i undergrupper, for eksempel etter kjønn, alder, funksjonsvariasjon eller andre underrepresenterte grupper. Slik oppdeling gjør det lettere å se hvem som nås av støtten, og hvem som faller utenfor.
Distribuert eller desentralisert energiproduksjon	Kraftproduksjon fordelt på mange mindre anlegg nær brukerne, i stedet for få store, sentrale anlegg. Dette kan gjøre energiforsyningen mindre sårbar for angrep og avbrudd.
Endringsteori	En begrunnet beskrivelse av hvordan innsats forventes å gi resultater på ulike nivåer og bidra til mer langsiktige samfunnsendringer. Den synliggjør også antakelsene og risikoene i denne resultatkjeden.
Energifattigdom	Energifattigdom betyr at mennesker ikke har tilgang til nok energi til å dekke grunnleggende behov i hverdagen.
Flergiverfond	Et fond der flere givere samler finansiering under felles forvaltning og regler. Formålet er ofte bedre koordinering, større skala og mindre administrativ belastning for mottakerlandet.
Forhandlingsklynge	En gruppe av kapitler i EUs regelverk som behandles samlet i medlemskapsforhandlingene.
Frigitt land	Areal som etter undersøkelser, avklaring eller fysisk rydding er erklært trygt og gjort tilgjengelig for bruk. Begrepet betyr ikke nødvendigvis at hele arealet er fysisk ryddet for miner.
Humanitær bistand	Hjelp som skal redde liv, redusere lidelse og beskytte mennesker i kriser. Den gis ut fra behov og kan omfatte blant annet mat, vann, helse, husly, kontanter og beskyttelse.
Humanitære prinsipper	Prinsippene om humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet. De skal sikre at humanitær hjelp gis etter behov og ikke styres av politiske, militære eller økonomiske interesser.
Hyperprioritering	Hyperprioritering i humanitær bistand betyr at hjelpen, som følge av store og plutselige kutt i finansieringen i 2025, ble sterkt innsnevret og konsentrert om de mest sårbare menneskene og de mest akutte, livstruende behovene. Disse prioriteringene ble koordinert innad i hver sektor/klynge på landnivå.
Katalytisk finansiering	Offentlige eller giverfinansierte midler som bidrar til å utløse ytterligere finansiering eller gjøre større tiltak mulig. Begrepet innebærer ikke automatisk at all senere finansiering skyldes giverbidraget.

Begrep	Forklaring
Kraftvarmeanlegg	Anlegg som produserer både strøm og varme, ofte til fjernvarme. Kraftvarme er særlig utbredt i tidligere sovjetiske land, der anleggene historisk har vært en sentral del av de store, sentraliserte fjernvarmesystemene.
Kontantstøtte	En form for nødhjelp der kriserammede mennesker mottar direkte pengestøtte, kuponger eller digitale overføringer i stedet for mat, utstyr eller tjenester.
Kontrafaktisk	Hva som trolig ville skjedd uten tiltaket eller støtten. Sammenligningen brukes for å si noe om bidrag eller effekt, men er ofte usikker i en krigssituasjon.
Kostnadseffektivitet – «value for money»	Forholdet mellom ressursene som brukes, og resultatene som oppnås. Vurderingen handler ikke bare om lavest pris, men også om relevans, kvalitet, varighet, risiko og hvem som nås.
Multilateral partner	En internasjonal organisasjon eid eller styrt av flere land, for eksempel FN-organisasjoner, Verdensbanken eller EBRD.
Negative mestringsstrategier	Handlinger mennesker tyr til for å dekke akutte behov, men som kan skade dem på lengre sikt, for eksempel å hoppe over måltider, selge nødvendig utstyr, ikke oppsøke helsehjelp, ta barn ut av skolen, prostitusjon eller påta seg utrygg gjeld.
Reassuranse	Også kalt gjenforsikring. Forsikring for forsikringsselskaper. Reassuranse gjør det mulig å fordele store eller uvanlige risikoer, for eksempel krigsrisiko, på flere aktører.
Resultatkjede	Sammenhengen fra ressurser og aktiviteter via leveranser og direkte resultater til mer langsiktige virkninger. Kjeden brukes til å forklare hvordan et tiltak forventes å bidra til endring.
Triangulering	Å kontrollere eller belyse en opplysning ved å sammenholde flere datakilder, metoder eller perspektiver. Dette kan styrke troverdigheten i vurderingen.
Ukraine Donor Platform	Et overordnet forum for koordinering mellom Ukraina, EU, G7-land og andre store givere. Plattformen skal bidra til bedre samordning av støtte, reformer, gjenoppbygging og finansieringsbehov.

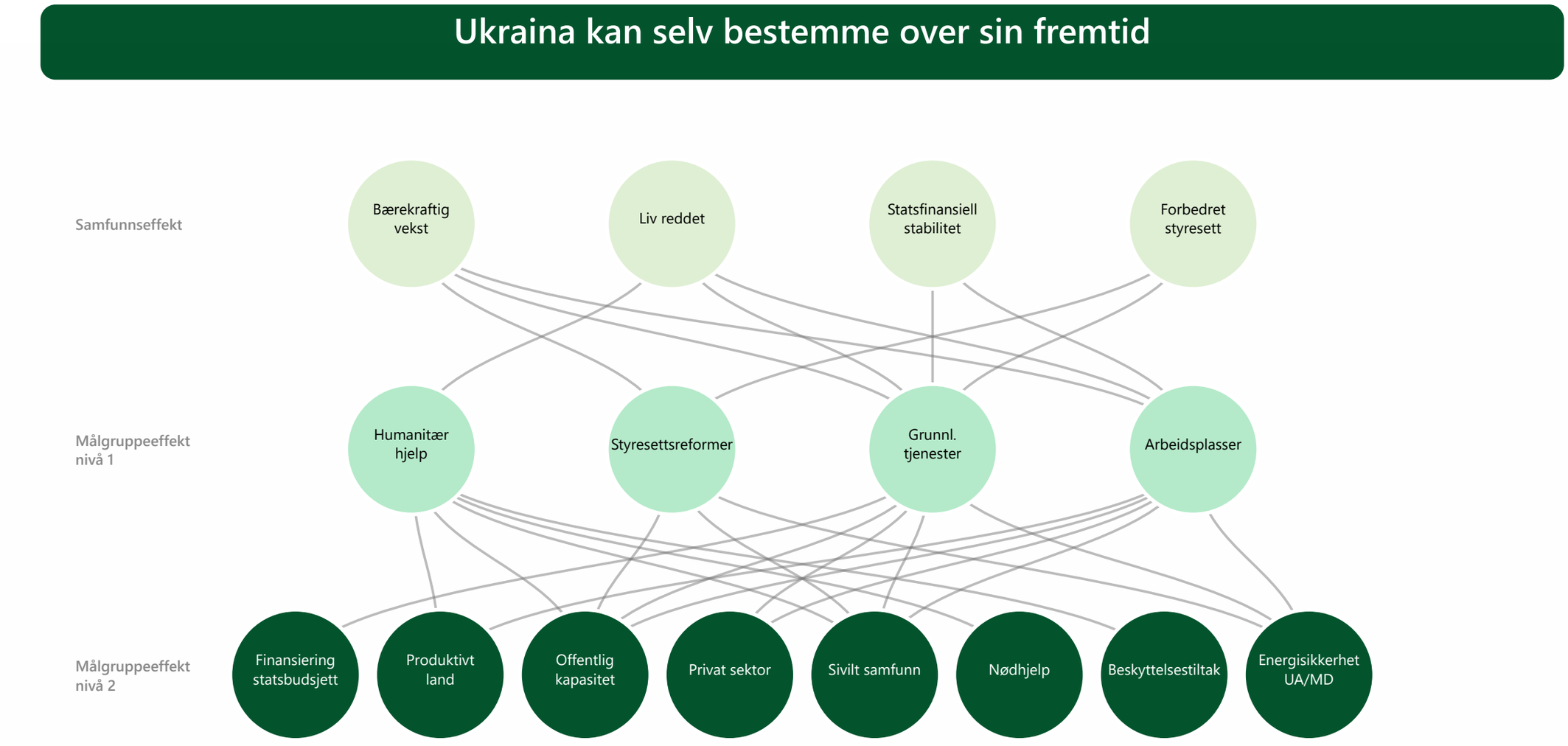
4. Endringsteori

Nansen-programmet skal bidra til målene fastsatt av Stortinget gjennom en bred portefølje av partnere med ulike mandater, kompetanser og virkemidler. Programmet bygger på at innsatsene utfyller og, der det er mulig, forsterker hverandre. Dette er uttrykt i programmets endringsteori, som beskriver plausible veier fra innsats og leveranser til direkte resultater og mer langsiktige samfunnsendringer, i tillegg til antakelsene som ligger til grunn for disse sammenhengene. Rapporten tar utgangspunkt i denne endringsteorien.

For forvaltningen av norsk støtte gjennom Nansen-programmet ligger en endringsteori om at Ukraina selv skal kunne bestemme over egen framtid til grunn. Rammeverket til endringsteorien viser hvordan ulike deler av den sivile støtten, gjennom resultater på flere nivåer, samlet skal bidra til dette målet. Det knytter konkrete tiltak til bredere resultater: at kritiske samfunnsfunksjoner opprettholdes, styresettet forbedres i tråd med kravene til EU-kandidatland og at liv reddes, nød lindres og menneskelig verdighet ivaretas. Støtte til statsfinansiell stabilitet, energi og offentlige institusjoner bidrar til at staten og grunnleggende tjenester kan fungere. Humanitær innsats, minerydding, rettshjelp og støtte til sivilsamfunn og næringsliv bidrar samtidig til beskyttelse av sivile, reformer og økonomisk aktivitet. Sammenhengene bygger på tilgjengelig kunnskap, erfaringer fra gjennomføring og løpende vurderinger av utviklingen og behovene i Ukraina. Når disse innsatsene trekker i samme retning, styrkes Ukrainas evne til å holde samfunnet i gang, bygge motstandskraft og selv bestemme over egen framtid.

Endringsteorien angir ikke en lineær eller sikker vei til resultater. Krigens utvikling innebærer stor usikkerhet og kan raskt endre behov, prioriteringer og rammebetingelser for innsatsen. Endringsteorien må derfor forstås som et dynamisk rammeverk, der antakelser og forventede sammenhenger vurderes i lys av utviklingen og justeres når ny kunnskap tilsier det.

FIGUR 7
Endringsteori for den sivile støtten i Nansen-programmet som forvaltes av Norad



Sluttnoter

1 Meld. St. 8 Nansen-programmet for Ukraina.
2 I løpet av 2026 vil den sivile støtten til Ukraina overstige 50 milliarder kroner. Denne rapporten ser på resultater fra perioden 2023–2025.
3 Mottakertall på tvers av organisasjoner kan ikke legges sammen uten fare for dobbelttelling. Tallene kan overlappe og kan ikke summeres eller tilskrives norsk finansiering alene.
4 Utenriksdepartementet (2024), Meld. St. 8 (2023–2024), Nansen-programmet for Ukraina, 2. februar 2024.
5 NIRAS og Kyiv School of Economics (2026), Evaluering av resultatområdet *Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land*; NIRAS (2026), Metastudie av resultater og kunnskapsgrunnlag for Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund; Itad (2026), Evaluering av resultatområdet *Sårbare mennesker har fått tilgang til beskyttelsestiltak for å kunne ivareta sine rettigheter*, 2026; NIRAS (2026), Gjennomgang av norsk humanitær og langsiktig støtte til Republikken Moldova, 2023–2026.
6 Norad takker Arne Strand, seniorforsker ved Chr. Michelsen Institute (CMI); Natalia Moen-Larsen, seniorforsker, og Morten Bøås, forsker I, ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI); Oleksandra Deineko, forsker II ved OsloMet og forsker i Ukraina-programmet ved Institutt for forsvarsstudier (IFS); samt DiXi Group for kommentarer til deler av et tidlig rapportutkast. Innspillene var rådgivende.
7 ACAPS (2025), Ukraine. Scenarios for the Cold Season 2025–2026, 28. august 2025. Tallet dekker januar–juli 2025.
8 OHCHR (2026), UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine, Protection of Civilians in Armed Conflict – Annual Report 2025, 12. januar 2026.
9 United Nations Office at Geneva (2026), "UN Geneva Press Briefing", 16. januar 2026.
10 Verdensbanken, Ukrainas regjering, EU-kommisjonen og FN (2024), Third Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA3), 31. desember 2023; Verdensbanken, Ukrainas regjering, EU-kommisjonen og FN (2025), Fourth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA4), 1. mars 2025; Verdensbanken, Ukrainas regjering, EU-kommisjonen og FN (2026), Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5), 23. februar 2026.
11 RDNA3, RDNA4 og RDNA5.
12 RDNA5.
13 OHCHR (2026), Protection of Civilians in Armed Conflict - Annual Report 2025, 12. januar 2026.
14 WHO (2026), Attacks on Ukraine's health care increased by 20% in 2025 (Surveillance System for Attacks on Health Care), 23. februar 2026.
15 OCHA (2025), Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025, 16. januar 2025; OCHA (2026), Ukraine: Humanitarian Situation, Response and Funding Snapshot (January - December 2025), 27. januar 2026; UNHCR (2026). Europe Situations: Data and Trends - Arrivals and Displaced Populations - October 2025, 2. januar 2026.
16 UNFPA (2026), Population Matters: Building Demographic Resilience and Modern Statistical System.
17 National Bank of Ukraine (NBU) (2026), NBU Comment on Change in Real GDP in 2025, 19. mars 2026; National Bank of Ukraine (NBU) (2025), NBU Comment on Change in Real GDP in 2024, 4. april 2025.
18 United Nations Development Programme (UNDP) (2026), Assessment of the Impact of the War on Micro, Small, and Medium-sized Enterprises in Ukraine, 12. mars 2026.
19 ISAR Ednannia (2025), Civil Society in Ukraine During Wartime 2022–2025, 29. oktober 2025.
20 Europakommisjonen (2025), Ukraine successfully completes its screening process, 30. september 2025.
21 Kiel Institute for the World Economy (2026), Ukraine Support Tracker, dataoppdatering og Kiel Policy Brief februar 2026; Trebesch, C. og Nishikawa, T. (2026), "Europe Steps Up: Ukraine Support After Four Years of War", 11. februar 2026. Dataene dekker til og med desember 2025. Tallene gjelder allokert støtte fra 41 giverland samt EU-kommisjonen og Den europeiske investeringsbanken, ikke utbetalinger, og omfatter ikke IMF eller andre internasjonale organisasjoner.
22 Ministry of Finance of Ukraine (2025), "In 2025, Ukraine's Ministry of Finance secured $52.4 billion in external financing, more than 70% of which came from revenues generated by frozen Russian assets", 30. desember 2025; Ministry of Finance of Ukraine (2024), " The Ministry of Finance of Ukraine attracted $41.7 billion in external financing, including 30% in the form of grants", 30. desember 2024; Government Portal, " "In 2023, State Budget of Ukraine raised USD 42.6 billion in external financing", 29. desember 2023.
23 U.S. Government Accountability Office (2025), GAO-25-107535, 29. juli 2025.
24 For denne rapporten er det særlig det økende gapet mellom behov og tilgjengelige midler, og disse endringene i volum, sammensetning og forutsigbarhet, som er relevante som ytre rammebetingelser for ukrainske myndigheter, sivilsamfunn og andre aktører.
25 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2025), Ukraine Humanitarian Response Plan 2025, 14. januar 2025.
26 UNHCR (2026), Ukraine Situation: Moldova. Operational Update, juni 2026.
27 OSSEs kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR) (2025), Republic of Moldova: Parliamentary Elections, 28 September 2025; ODIHR (2026), ODIHR Election Observation Mission Final Report, 18. februar 2026.
28 Utenriksdepartementet (2024), Meld. St. 8 (2023–2024) Nansen-programmet for Ukraina. Se vedlegget «Politisk avtale om støtte til Ukraina og utviklingsland rammet av krigens globale ringvirkninger» 16. februar 2023. Samtlige partier på Stortinget sluttet seg til avtalen.
29 Palestina, Syria, Etiopia og Afghanistan var de største mottakerne av norsk bistand i perioden 2020–2025 etter Ukraina. Kilde: Norad, https://www.aidresults.no
30 Institute for Economic Research and Policy Consulting (IER) (2026), Ukrainian Business in Wartime, 18. august 2026 (http://www.ier.com.ua/ua/institute/news?pid=8007). Dette underbygges av National Bank of Ukraine, som i juli 2026 vurderte at økonomisk vekst hadde tatt seg opp i andre kvartal blant annet som følge av forbedringer i energisystemet (National Bank of Ukraine (NBU) (2026), Inflation Report, July 2026, 6. august 2026 (https://bank.gov.ua/en/monetary/report).
31 Se f.eks. DiXi Group (2024), Energy Transparency Index of Ukraine (https://indexua.dixigroup.org/en/).
32 Verkhovna Rada of Ukraine (2026), Referat fra plenumsmøte 21. august 2026 (https://www.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/8780.html).
33 World Bank, Moldova Economic Update, Fall 2025, October 2025
34 I Ukraina har det siden fullskalainvasjonen blitt ferdigstilt syv E5P-prosjekter som samlet har oppnådd årlige energibesparelser på 52 962 MWh, årlige besparelser i naturgass på om lag 36,1 millioner m^3 og forbedrede tjenester for om lag 826 000 mennesker.
35 IMF (2026), Ukraine: 2026 Article IV Consultation and First Review Under the Extended Fund Facility, 21. juli 2026. Konsumprisveksten ved utgangen av året var 26,6 prosent i 2022, 5,1 prosent i 2023, 12,0 prosent i 2024 og 8,0 prosent i 2025. Offentlige inntekter utenom budsjettstøttetilskudd er beregnet som samlede offentlige inntekter fratrukket budsjettstøttetilskudd og utgjorde 47,7 prosent av BNP i 2023, 48,1 prosent i 2024 og 50,7 prosent i 2025.
36 SeeD/UNDP (2025), Gendered socio-economic challenges in Ukraine. Analysis of gendered disparities and insecurities among men and women using data from reSCORE Ukraine 2024, mai 2025; Fund for Peace, Fragile States Index, P2 Public Services, 2022–2024.
37 Utenriksdepartementet (2024), Meld. St. 8 (2023–2024), Nansen-programmet for Ukraina, 2. februar 2024.
38 EBRDs og andre partneres innsats beskrives i energi- og økonomikapitlene.
39 De elleve programmene som inngår i URTF-porteføljen, er Restoration Project of Winterization and Energy Resources (REPOWER), Repairing Essential Logistics Infrastructure and Network Connectivity (RELINC), Resilient, Inclusive, and Sustainable Enterprise (RISE), Housing Repair for People's Empowerment (HOPE), Delivering Resilient Infrastructure in Vulnerable Environments in Ukraine (DRIVE), Agriculture Recovery Inclusive Support Emergency (ARISE), Lifting Education Access and Resilience in Times of Need (LEARN), Health Enhancement and Lifesaving Ukraine (HEAL), Transforming Healthcare through Reform and Investments in Efficiency (THRIVE), Public Expenditures for Administrative Capacity Endurance (PEACE) og Supporting Reconstruction through Smart Fiscal Governance / Strengthening Government Capacity for Fiscal Reform Implementation (SURGE/STRONG).
40 Kilde til beregningene: NIRAS (2026), Metastudie av resultater og kunnskapsgrunnlag for Ukraine Relief, Recovery, Reconstruction and Reform Trust Fund, vedlegg 1.

41 NIRAS (2026), Meta-analysis of URTF Results and Evidence Base; PEMConsult (2025) Joint Nordic Evaluation of Contributions to Trust Funds – Annex to the Final Evaluation Report, 23. juni 2026.
42 Resultatene er best dokumentert for utbetalinger, fysiske leveranser, mottakere og andre verifiserbare mellomresultater. Evidensgrunnlaget vurderes som relativt sterkt der resultater kan knyttes til fysisk kontroll, økonomiske kontrollmekanismer eller uavhengig verifisering. Dokumentasjonen er svakere når det gjelder mer langsiktige virkninger og spørsmålet om hvorvidt leveransene har gitt varige endringer for institusjoner, husholdninger og virksomheter. Resultatene ovenfor bør derfor primært forstås som dokumenterte leveranser og mellomliggende resultater, mens mer langsiktige effekter må vurderes mer forsiktig.
43 OCHA (2025), Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025, 16. januar 2025.
44 OCHA (2025), Ukraine: Humanitarian Situation, Response and Funding Snapshot, 27. januar 2026.
45 Itad (2026), Final Report: Evaluation of Nansen Protection Direct Outcomes.
46 Ibid.
47 OCHA (2025), Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2025, 16. januar 2025, s. 1, 14 og 36.
48 UNHCR (2025), Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan 2025–2026, s. 7–10 og 119–122.
49 Størrelsesforholdet mellom norske organisasjoner og FN-organisasjoner kan være påfallende. Dette må sees i lys av store forskjeller spesielt i rapporteringskrav, ettersom Norge støtter FNs humanitære planer på landnivå uten å kreve at resultater fra norsk finansiering rapporteres separat fra andre giveres bidrag. I tillegg kan forskjellen forklares ut fra størrelsen på budsjett og operasjonell kapasitet. FN-aktører mottar ofte større bevilgninger, og har ofte flere ansatte og bedre logistikk- og lagringskapasitet, som gir bredere tilstedeværelse på bakken og tettere samarbeid med regionale myndigheter. Dette gjør dem i stand til å respondere raskere og nå flere mennesker med humanitær bistand.
50 Itad (2026), Final Report: Evaluation of Nansen Protection Direct Outcomes.
51 NIRAS (2026), Review of Norwegian development and humanitarian support to the Republic of Moldova under the Nansen Support Programme.
52 Ibid.
53 Ibid.
54 Ibid.
55 OCHA (2026), Ukraine Humanitarian Needs and Response Plan 2026, 13. januar 2026.
56 Itad (2026), Final Report: Evaluation of Nansen Protection Direct Outcomes.
57 Ibid.
58 Ibid.
59 Om lag 70 prosent av disse fikk oppfølging gjennom Kirkens Nødhjelp.
60 UNFPA (2025), Voices from Ukraine: An Overview of Gender-Based Violence in Ukraine, 19. mars 2025.
61 Av disse sto Kirkens Nødhjelp for om lag 1,7 pst. i Moldova og Ukraina, mens Redd Barna sto for om lag 0,7 pst.
62 Itad (2026), Evaluation of Nansen Protection Direct Outcomes.
63 Ibid.
64 Ibid.
65 Ibid
66 Ibid.
67 Ibid.
68 NIRAS (2026), Review of Norwegian development and humanitarian support to the Republic of Moldova under the Nansen Support Programme.
69 Verdensbanken, Ukrainas regjering, EU-kommisjonen og FN (2026), Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5), 23. februar 2026.
70 NIRAS (2026), Evaluation of Access to Productive Land in the Nansen Programme for Ukraine.
71 Beregningene bygger på GIS-data om hvilke vekster som ble dyrket, kombinert med priser og forventede avlinger. Det er lagt til grunn at avlingene tilsvarer 80 prosent av gjennomsnittet i den aktuelle oblasten, fordi produktiviteten ofte er lavere de første årene etter at krigsrammet jord tas i bruk igjen. Forskjeller i geografi, tidspunkt for frigivelse, gårdsstruktur, sikkerhet og tilgang til kapital og innsatsvarer kan også påvirke resultatene. Evalueringen finner derfor samvariasjon, men gir foreløpig ikke grunnlag for å fastslå årsakssammenheng.
72 Rapporteringsperioden for URGF følger mars–mars, og enkelte tall i denne omtalen er derfor hentet fra 2026.
73 Engage UA (2026), «Количество предприятий в Украине 2026: статистика ФЛП и юрлиц, тенденции» [«Antall virksomheter i Ukraina 2026: statistikk over enkeltpersonforetak og juridiske personer, og utviklingstrekk»], 29. juli 2026. Basert på data fra Ukrainas statistikkmyndigheter og OpenDataBot.
74 Resultatet kan imidlertid ikke brukes til å fastslå en direkte årsakssammenheng mellom støtten og videre drift.
75 UNDP (2024), Assessment of the War Impact on Micro-, Small-, and Medium-sized Enterprises in Ukraine, 20. februar 2024; VoxUkraine (EBRD/UNDP-data) (2025), Resilience of Ukraine's Small and Medium Businesses Amid the War: Challenges, Policy, and the Future, 29. oktober 2025.
76 Verdensbanken, Ukrainas regjering, EU-kommisjonen og FN (2026), Fifth Rapid Damage and Needs Assessment (RDNA5), 23. februar 2026.
77 NIRAS og Kyiv School of Economics (2026), Evaluering av resultatområdet Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land.
78 Prosentene viser hvor stor andel av det undersøkte frigjorte arealet som var tilbakeført til jordbruksproduksjon. Utvalgene omfatter ulike områder og er ikke direkte sammenlignbare.
79 NIRAS og Kyiv School of Economics (2026), Evaluering av resultatområdet Mennesker har tilgang til produktivt land, inkl. tidligere mineforurenset land.
80 Disse anslagene må tolkes som nedre anslag. Dataperioden etter frigivelse er kort, og det kan gå flere år før tilgjengelig land tas i bruk. Mangel på kapital, regulatoriske hindringer og andre begrensninger kan forsinke overgangen til produksjon.
81 Dette er relevante resultater for berørte mennesker, men de er selvrapporterte og bygger ikke nødvendigvis på representative utvalg eller sammenligningsgrupper. De bør derfor brukes som dokumentasjon på respondentenes erfaringer, ikke som presise estimater for alle som har fått tilgang til frigitt land.
82 CSO Meter, Ukraine and Moldova Country Reports 2023–2025; V-Dem (2026), Dataset v16, Liberal Democracy Index (v2x_libdem), 2023–2025, mars 2026; Fund for Peace, Fragile States Index 2023 og 2024.
83 CSO Meter, Ukraine and Moldova Country Reports 2023–2025; V-Dem (2026), Dataset v16, Liberal Democracy Index (v2x_libdem), 2023–2025, mars 2026; Fund for Peace, Fragile States Index 2023 og 2024.
84 Europakommisjonen (2023), Ukraine Report 2023, SWD (2023) 699; Europakommisjonen (2025), Ukraine Report 2025, SWD (2025) 759. Vurderingene i tabellen er Europakommisjonens kvalitative vurderinger av framdrift i den aktuelle rapporteringsperioden, ikke av samlet forberedelsesnivå. Kommisjonen bruker skalaen backsliding, no progress, limited progress, some progress, good progress og very good progress, med mellomkategorier der det er relevant. I tabellen er limited progress, some progress og good progress oversatt til henholdsvis «begrenset framdrift», «noe framdrift» og «god framdrift».
85 OECD (2020), Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave, 10. juni 2020; OECD (2020), Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making, 8. september 2020; Zia ud din, M., Yuan yuan, X., Khan, N.U. et al. (2023), Linking local collaborative governance and public service delivery: mediating role of institutional capacity building, 5. desember 2023; Kovalchuk, M. (2024), Factors Influencing the Institutional Capacity of the State: A Comparative Analysis of Ukraine and the USA, 30. oktober 2024; Farazmand, A. (2009), Building Administrative Capacity for the Age of Rapid Globalization: A Modest Prescription for the Twenty-First Century, 12. oktober 2009; OECD (2018), The Role of Media and Investigative Journalism in Combating Corruption, 27. mars 2018; Transparency International (2019), Media and Corruption, 20. juni 2019.
86 NIRAS (2026), Review of Norwegian development and humanitarian support to the Republic of Moldova under the Nansen Support Programme.
87 Ibid.
88 Ednannia (2025), Civil Society in Ukraine During Wartime, 2022–2025: Report on a Comprehensive Sociological Study, 29. oktober 2025.
89 NIRAS (2026), Review of Norwegian development and humanitarian support to the Republic of Moldova under the Nansen Support Programme.
90 Ednannia (2025), Civil Society in Ukraine During Wartime, 2022–2025: Report on a Comprehensive Sociological Study, 29. oktober 2025.