

NORAD-RAPPORT 1/2023

Prisen på en tryggere framtid

Status for finansiering av bærekraftsmål i utviklingsland





Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid

Forfatter

Lars A. Loe

Fagdirektør i Norads

Kunnskapsavdeling

ISBN: 978-82-8369-127-6

ISSN: 1502-2528

Utgitt: 12.01.23

www.norad.no

postmottak@norad.no

Forfatteren står ansvarlig for innholdet og presentasjonen av funnene i denne rapporten. Synspunktene som kommer fram i rapporten representerer ikke nødvendigvis Norads syn.

Bilde: **Norad** | Kassavainnhøsting i Mai-Ndombe-provinsen, Den demokratiske republikken Kongo





Innhold

Sammendrag	4	3. Trender og muligheter i finansiering	44
Innledning	7	Skatteinntekter	45
1. Sammenhenger mellom økonomisk utvikling og finansiering	8	Offentlig utviklingsfinansiering	48
Bærekraftsmålene – framdrift, synergier og målkonflikter	9	Klimafinansiering	52
Styresett og utvikling	11	Privat finansiering	54
Rammer og mekanismer bak investeringer	13	Pengeoverføringer fra migranter	58
2. Krav til utgiftsøkninger og utvikling fram til 2030	22	4. Finansierings-utfordringens størrelse og karakter	59
Ulike metoder og forutsetninger	23	Konklusjon	62
Noen hovedtall for utgifter	23		
Fattigdomsmålet og økonomisk utvikling	25		
Sult, matsikkerhet og landbruk	28		
Utdanning og helse	28		
Infrastruktur	28		
Klima som nasjonal og global utfordring	33		
Utfordringer og krav til politikk i et utvalg land	39		





Sammendrag

De 17 bærekraftsmålene ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2015 etter stor suksess med høy oppnåelse av Tusenårsmålene. Samme år ble det enighet i Parisavtalen om at det ikke skal bli mer enn 2,0 - og helst ikke mer enn 1,5 grader Celsius - varmere ved århundreskiftet enn det var før den industrielle revolusjonen.

Målene er felles, men de enorme forskjellene mellom land er det dominerende utgangspunktet for internasjonalt samarbeid og forhandlinger om innsats for å nå målene. Realverdien av nasjonalproduktet per innbygger er nesten syv ganger større i Norge enn i Vietnam, som igjen er syv ganger større enn i Malawi. Utslipp av karbondioksid per innbygger i Norge er nesten dobbelt så høyt som i Vietnam, som i sin tur er 44 ganger høyere enn i Malawi.

Framgangen mot målene var svakere enn forventet allerede før koronapandemien. Russlands invasjon av Ukraina har ytterligere bremsset utviklingen og lagt enda en stor oppgave på internasjonal utviklingsfinansiering. Kostnadene knyttet til den framtidige gjenoppbyggingen av Ukraina ble i september 2022 anslått til 349 milliarder USD og stiger for hver dag krigen varer.

Ekstremfattigdommen økte i pandemiåret 2020 og utviklingsevnen i de fattigste landene ble langsiktig

skadet. Framfor en verden fri for fattigdom som det første bærekraftsmålet sier, peker trendene mot nærmere 600 millioner ekstremfattige i 2030. Mens det i 2015 ble beregnet at fattigdomsmålet kunne nås med en vekst i BNP per innbygger på fire prosent per år, er det nå nødvendig med helt urealistiske 9,4 prosent. Klimautslippene forblir høye og klimaendringene har gått raskere enn fryktet, med tydelige konsekvenser i form av ekstremvær, flom og tørke, ikke minst i svært sårbare land og regioner. Trenden peker mot en temperaturøkning på 2,8 grader Celsius ved århundreskiftet, med katastrofale konsekvenser for hele verden.

Det har blitt både mer presserende og dyrere å møte den kombinerte fattigdoms- og klimautfordringen. Gevinstene er imidlertid det mangedobbelte av kostnadene. Høye kostnader nå vil belønnes med at gevinstene etter hvert vil gjøre utviklingen selvfinansierende og mer solid. Overgangsperioden de neste tiårene, med omstilling bort fra fossilbaserte



aktiviteter, vil være krevende for alle land. Finansieringsutfordringen blir størst for de fattigste landene. Omstillingen må skje gjennom opptrapping av virkemidler som medfører inntektstap i fossiltunge land. Redusert fattigdom og reduserte klimautslipp krever omfattende nasjonal og internasjonal omfordeling.

For den fattigste gruppen på 28 lavinntektsland med vel 700 millioner mennesker, er et konservativt anslag på de ekstra årlige utgiftene til sentrale økonomisk-sosiale bærekraftsmål om lag 20 prosent av landenes BNP. Det omfatter utgiftstunge sektorer som helse, utdanning og elektrisitetsforsyning, men ikke fullt ut fattigdomsmål og andre mål som krever høy vekst og modernisering av næringslivet. Beregninger som favner flere sektormål, gir utgiftsandel opp mot 50 prosent av BNP. Disse anslagene inkluderer i noe større grad men ikke fullt ut klimatiltak. Anslag for samlet klimainnsats på åtte prosent av BNP, vil overlappe noe med økonomisk-sosiale mål fordi det

delvis omfatter samme infrastruktur, men mye kommer i tillegg. Oversatt til årlig utgiftsbehov motsvarer disse utgiftsandelene for økonomisk-sosiale mål et intervall for ekstra utgifter på 100–250 milliarder USD årlig samt 40 milliarder USD for klimainnsats.

I den mye større gruppen på 54 lavere mellominntektsland med 3,4 milliarder mennesker, er avstanden til målene mindre og utgiftsandelene for økonomisk-sosiale mål betydelig lavere, eller anslagsvis 5 - 15 prosent. Dette tilsvarer beløp i størrelsesorden 450 - 1300 milliarder USD, mens et delvis overlappende anslag på utgifter til klimatilpasning og lavere utslipp er fem prosent og tilsvarer 450 milliarder USD.

Går en fra landgrupper til land, blir forskjellene i utfordringer tydeligere. Vietnam tilhører kategorien lavere mellominntektsland og står overfor store utfordringer med å omstille seg bort fra både fossilintensiv og klimasårbar økonomi. I tillegg har landet behov for kostbar oppgradering av blant

annet helsesektoren. Rwanda er svært forskjellig, men i termer som andel ekstremfattige (52 %) og inntektsnivå, har landet nå et utgangspunkt omtrent på linje med der Vietnam var på begynnelsen av 90-tallet. Vietnam brukte 20 år på å redusere ekstremfattigdommen fra 45 prosent i 1992 til et par prosent i 2012, trolig raskest i verden. Rwanda har også hatt høy vekst og reduserte ekstremfattigdommen fra 75 prosent til 52 prosent på 15 år. Malawi har i samme periode hatt svært svak vekst, med stagnasjon i fattighedsraten på rundt 70 prosent.

Landanalysene beskriver mer i detalj at den finansielle ressurstilgangen i de fattige landene knapt nok rekker til nødvendige investeringer for å beskytte befolkning og økonomi mot økt fattigdom. Ressurstilgangen er ikke tilstrekkelig til å beskytte landene fra økende klimaendringer som flom og tørke. Klimaendringene vil også svekke landbruket. Samlet bistand til lavinntektsland tilsvarer nå knapt 80 prosent av framtidig investeringsbehov i klimainnsats.



Landanalysene konkluderer derfor med reell fare for at alvorlige fattigdomsutfordringer ikke bare vil vedvare til utpå 2030 tallet, men for noen land vil kunne vare helt til 2050.

Et nøkkelspørsmål er hvor mye av den internasjonale utviklingsfinansieringen som skal brukes på økonomiske og sosiale utfordringer i de fattigste landene. Eller om pengene bør brukes mest mulig effektivt på å redusere klimautslipp. For noen innsatser vil det være sammenfall mellom fattigdomsmål og reduserte utslipp. Penger brukt på ren energi, er et eksempel. I hovedsak må likevel finansieringsbehovet til de fattigste landene ta utgangspunkt i et mye bredere og større finansielt behov, basert på utfordringer innen områder som fattigdom, helse, utdanning og tilpasning til klimaendringer.

For mellominntektsland et stykke opp på inntektsskalaen, er potensialet til å finansiere framtidig utvikling med egne skatteinntekter og

privat kapital, vesentlig større enn i lavinntektsland. Forskjellen avspeiles delvis i hvor mye internasjonal bistand de to landgruppene mottar som andel av deres økonomi. Bistand utgjør 11,6 prosent av økonomiene i lavinntektsland mot 0,8 prosent i lavere mellominntektsland. Målt i milliarder USD mottar lavinntektsland 53,7 milliarder USD mot 60,5 USD for lavere mellominntektsland (alle tall 2020).

Mulighetene for å finansiere utvikling selv over egne offentlige budsjetter eller med innenlandsk og utenlandsk privat kapital henger tett sammen. Det avhenger av inntektsgrunnlag og økonomiske utsikter. De siste ti årene har andelen fattige land med betalingsproblemer på statsgjeld, eller høy risiko for å få det, økt fra 27 prosent til 56 prosent. Svekket vekstevne betyr at potensialet for realistisk økning av skatteinntekter mot 2030 kan ha krympet til et par prosentenheter av BNP. Utviklingen i private investeringer og finansiering var svak allerede før koronapandemien. I de fattigste landene svekkes

investeringsviljen nå ytterligere av faren for statsfinansielle kriser, inflasjon, stigende internasjonale renter og økt usikkerhet. Et tilstrekkelig taktskifte i innsatsen for klimaomstilling kan likevel gi ny vekst i investeringer i ren energi og fossilfri produksjon.

Omfanget av den totale finansieringsutfordringen er stor, men gevinstpotensialet mye større. Innsatsen som i de neste tiårene skal til for å nå en grønnere og mer selvfinansierende økonomisk og sosial utvikling er formidabel, men de menneskelige og økonomiske tapene uten den nødvendige innsatsen er det mangedobbelte. Tilstrekkelig finansiering til at de fattigste landene får bygget nok motstandskraft og vekstevne til en raskere selvdreven framgang er en liten, men nødvendig del av det samlede globale finansieringsbehovet.



Innledning

Rapporten tar utgangspunkt i de ambisiøse bærekraftsmålene fra 2015 og gjør opp status for gapet mellom hva de vil koste og trender i tilgangen på finansiering. Det legges gjennomgående vekt på de store forskjellene mellom land på ulikt utviklingsnivå. Rapporten går ikke inn på norsk utviklings- og klimapolitikk, men beskriver viktige deler av det internasjonale bildet som er premisser for politikken og som norsk innsats må innpasses i.

Første kapittel gir en oversikt over de grunnleggende faktorene for utvikling og ulike økonomiske rammebetingelser i land på ulikt utviklingsnivå. Sentralt er hvordan rommet for investeringer er avhengig av makroøkonomiske rammer. Det statsfinansielle handlingsrommet, statens evne til å utnytte dette og hva som skal til for at privatøkonomisk lønnsomhet kan bli en motor i utviklingen, blir diskutert.

Andre kapittel kvantifiserer avstanden til bærekraftsmålene gjennom anslag på hvor store ekstraavgifter som vil kreves i viktige sektorer. Kapitlet belyser også avstanden mellom trender og utviklingen som trengs på overordnede områder som fattigdom og investeringer i klimatiltak. Det legges vekt på å få fram viktige avveiiinger mellom mål og sektorer som kan kreves ut fra kostnadsrammer. Et eksempel er et miljøhensyn om rask erstatning av fossil energi opp mot sosialt og økonomisk motivert utbygging av energinettet. En gjennomgang av store landgrupper etter inntektsnivå gir hovedtrekkene. Disse utdypes og konkretiseres for utvalgte land.

Tredje kapittel tar for seg historisk utvikling og vurderinger av framtidig potensial for økonomiske hovedkilder som skatt, utviklingsfinansiering og privat finansiering.

Til slutt sammenfattes og konkluderes de viktigste trendene for kostnader, utvikling og finansiering.



1

Sammenhenger mellom økonomisk utvikling og finansiering





Bærekraftsmålene – framdrift, synergier og målkonflikter

Sentralt i 2030-agendaen står 17 bærekraftsmål og 169 delmål som handler om å oppnå bærekraftig utvikling langs tre dimensjoner: økonomisk, sosialt og miljømessig.¹ Bærekraftsmålene ble vedtatt på FNs generalforsamling i 2015 med tilslutning fra alle de 193 medlemslandene etter stor suksess med å nå forløperen Tusenårsmålene. Sammen med handlingsplanen fra toppmøtet i Addis Abeba for finansiering for utvikling og Parisavtalen om klimaendringer, la 2030-agendaen føringer for internasjonalt samarbeid og partnerskap.²

Parisavtalen satte et mål om maksimalt 2,0 - og helst ikke mer enn 1,5 grader Celsius - høyere temperatur ved slutten av århundret, sammenliknet med førindustriell tid. Verden er nå på kurs mot en temperaturøkning på 2,8 grader Celsius.³ Russlands invasjon i Ukraina har fått store konsekvenser for verdenssamfunnet og gjenoppbygging vil koste enorme summer som vil kreve ekstern finansiering.⁴

FNs siste statusrapport for bærekraftsmålene gir en gjennomgang av utviklingen i indikatorer under de ulike delmålene.⁵ Kontrasten er stor sammenliknet med entusiasmen da målene ble vedtatt av FNs generalforsamling i 2015. Rapporten beskriver et dystert bilde med store avstander fra målene, med oppbremsing og reversering av økonomisk, sosial, økologisk og sikkerhetsmessig utvikling. Akselererende klima- og miljøkrise, pandemi og kriger med kraftige effekter på betingelsene for å møte krisene.

Aggregering av utviklingen på ulike områder til en samleindeks viser stagnasjon i 2020 og 2021. I årene før var framgangen jevn, men altfor svak målt opp mot en bane som vil gi måloppnåelse i 2030.

¹ FNs bærekraftsmål - regjeringen.no

² Microsoft Word - DC Financing for Development 4-1-2015FINAL.docx (worldbank.org)

³ Emissions Gap Report 2022 (unep.org)

⁴ Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated \$349 Billion (worldbank.org)

⁵ The-Sustainable-Development-Goals-Report-2022.pdf (un.org)





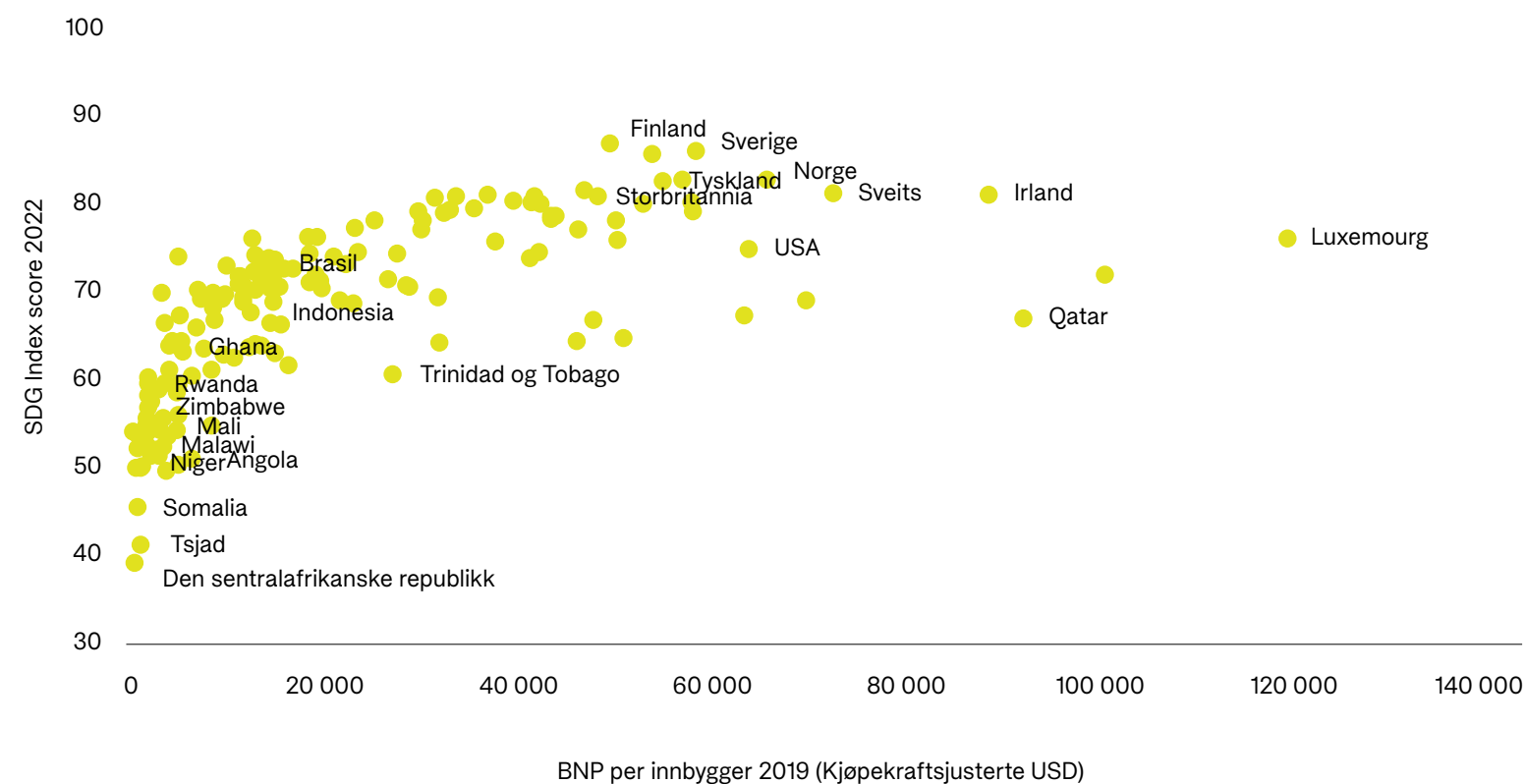
Figur 1 viser måloppnåelse uttrykt ved denne samleindeksen opp mot BNP per innbygger.⁶ Måloppnåelsen er særlig lav for de aller laveste inntektsnivåene, men tenderer også å stige raskt med inntekt for disse. Dette illustrerer at økt inntekt er spesielt viktig for økt måloppnåelse for de fattigste landene.

Et nøkkelspørsmål for mulighetene til å nå bærekraftsmålene, er i hvilken grad det er synergier eller målkonflikter. Svaret avhenger sterkt av tidsperspektiv, virkemiddelbruk og ikke minst om det etableres finansielle mekanismer som fordeler byrder og gevinster innad og ikke minst mellom land. Allerede sterkt økende tegn på klimaendringer og forvitring av miljø, viser at fortsatt økonomisk vekst uten hensyn til miljø og klima vil gi tilbakeslag og økologisk og økonomisk kollaps. På lang sikt er det derfor full synergi mellom økonomiske og miljømessige mål. På kort og mellomlang sikt er det imidlertid en rekke konflikter mellom rask økonomisk og sosial utvikling og miljø/klimahensyn. De fattigste landene har spesielt svake forutsetninger for å håndtere økonomiske og miljømessige utfordringer på egenhånd.

6 Sustainable Development Report 2022 (sdgindex.org)

FIGUR 1

Sammenheng mellom BNP per innbygger og SDG Index score



Kilde: World Development Indicators og Sustainable Development Report (2022)





Styresett og utvikling

Oppfølgingsspørsmålet til hvor mye finansiering som trengs, er hvor godt økt finansiering vil virke. Dette knytter an til et av de mest sentrale dilemmaene innen utvikling og utviklingsfinansiering: Stort behov for finansiering forankret i graden av fattigdom og andre utfordringer, går ofte sammen med stor usikkerhet om resultater oppnås. Lavt inntektsnivå med stort utviklingsbehov, er i en del land kombinert med svake institusjoner, svak politisk vilje, dominans av eliteinteresser og høy korrupsjon.

Samtidig er ikke styresett en statisk størrelse. Årsaksforhold mellom styresett og økonomisk framgang går begge veier. Godt styresett kan bidra til økonomisk framgang gjennom evnen til å prioritere riktig, bruke midlene effektivt og føre en makroøkonomisk politikk som bidrar til stabilitet og forutsigbarhet. Godt styresett gir også evne til å forbedre skattesystem og skatteadministrasjon, slik at statens inntekter kan øke mer enn i takt med landets økende inntektsnivå. Økte offentlige inntekter gir i sin tur økte ressurser til å bygge institusjoner og lønne ansatte så institusjonene blir mer motstandsdyktige mot korrupsjon.⁷ Økt skattenivå gir økt oppmerksomhet og press på myndigheter om å føre en utviklingsorientert politikk. Dersom en

⁷ WIDER Working Paper 2022/102-A model to explain the impact of government revenue on the quality of governance and the SDGs (unu.edu)

eller flere av disse mekanismene ikke er tilstede eller virker dårlig, er mulighetene for selvforsterkende vekst mindre eller fraværende.

Den siste mekanismen er imidlertid svakere eller fraværende for inntekter som ikke belastes innbyggerne direkte, som skatt på inntekter fra ressursutvinning eller bistand. Også i lys av dette har betydningen av styresett stått sentralt i forskning på effekter av bistand, siden en mye referert studie konkluderte med at styresett avgjør om bistand virker. Studien fikk stor betydning på tenkningen om utviklingsfinansiering.⁸ Konklusjonen om en slik betinget virkning av bistand har siden vist seg overforenklet som en konsekvent tendens. Sammenhengene er flere og mer kompliserte.

Svakt styresett er uansett en betydelig utfordring for å oppnå framgang i mange av landene der menneskene trenger det mest. Kunnskapen har økt og det legges stor vekt på å tilpasse bistand og annen utviklingsinnsats til krevende samfunnsmessige omgivelser, slik at styrking av faktorer som fremmer utvikling oppnås. Innsats for å styrke grunnleggende faktorer som human og fysisk kapital, men også for å styrke institusjoner og andre rammebetingelser som trengs for at slike investeringer skal virke. Tyngdepunktet i nyere forskning – med bedre metoder og større datamateriale for lengre perioder – er at

⁸ Aid, Policies, and Growth - American Economic Association (aeaweb.org)

bistand i gjennomsnitt har en signifikant positiv effekt på økonomisk vekst.⁹

Bærekraftsagendaen og klimamålet er i stor grad globale utfordringer. Fraværet av en «global stat» med tilstrekkelig makt til å regulere, beskatte og omfordele mellom land, er en grunnleggende mangel. Dette fører til at miljøskatter og reguleringer som ivaretar regionale eller globale fellesgoder ikke brukes i tilstrekkelig grad. Også overføringer fra rike til fattige land er prisgitt nasjonal vilje.

Internasjonale organisasjoner som FN og utviklingsbanker og internasjonale lover og avtaler fyller noen av funksjonene til en «global stat». Den alt for svake framgangen i å løse globale utfordringer som klimakrisen og vedvarende høy fattigdom illustrerer at internasjonalt samarbeid og finansiering må styrkes kraftig, med sterkere forpliktelser fra suverene nasjonalstater til å bidra.

⁹ A Meta-Analysis of Aid Effectiveness: Revisiting the Evidence | Article | Politics and Governance (cogitatiopress.com)



BOKS 1

Gruppering og sammenlikning av land etter inntektsnivå

Den mest brukte grupperingen av land i rapporten, er Verdensbankens inntektskategorier.¹⁰ Denne inndeler land i fire kategorier etter bruttonasjonalinntekt per innbygger (grenser i parentes):

- **Lavinntektsland** (Under 1085 USD; 28 land med 702 millioner innbyggere)
- **Lavere mellominntektsland** (1086-4255 USD; 54 land med 3,3 milliarder innbyggere)
- **Høyere mellominntektsland** (4256-13205 USD; 54 land med 2,5 milliarder innbyggere)
- **Høyinntektsland** (over 13205 USD; 81 land med 1,2 milliarder innbyggere)

Enkelte steder refereres analyser basert på IMF's gruppering «lavinntekts utviklingsland» (Low Income Developing Countries). Denne gruppen består av land med nasjonalinntekt per innbygger under 2700 USD og består av Verdensbankens 28 lavinntektsland og 32 lavere mellominntektsland. En siste gruppering er «minst utviklede land» (MUL) som

brukes mye av FN og OECD.¹¹ Denne gruppen består av 46 land etter inntektsnivå kombinert med andre levekårskomponenter (helse mv.) og økonomisk og miljømessig sårbarhet. Betegnelsen «fattige land» brukes når gruppen ikke er presist avgrenset i statistisk sammenheng, men der utsagnet gjelder en større gruppe enn lavinntektsland.

Inntektsgrensene over er i USD, som også brukes som enhet for de fleste finansielle hovedstørrelser i rapporten. I enkelte figurer og tabeller er formålet å uttrykke størrelser med USD som gir samme kjøpekraft, det vil si korrigere for forskjeller i prisnivå. Det tenderer å være lavere for land på lavt inntektsnivå og gjør at inntektsnivået øker for de fattigere landene når en tar hensyn til dette.¹² Eksempelvis er gjennomsnittlig nasjonalinntekt per innbygger i lavinntektsland vel 700 USD, når en bruker kjøpekraftsjusterte USD er den vel 2100 USD. For øvre mellominntektsland er de tilsvarende tallene vel 10 000 USD og knapt 20 000 USD. Gjennomsnittlig nasjonalinntekt per innbygger i øvre mellominntektsland er med andre ord om lag 14 ganger høyere enn i lavinntektsland før en korrigerer for forskjell i prisnivå, og ni ganger høyere når det korrigeres for dette. For rike land er effekten motsatt, nasjonalinntekten blir lavere når det korrigeres for prisnivå.

Tallene illustrerer at det er store inntektsforskjeller i disse landgruppene som ofte omtales under fellesbetegnelsen «utviklingsland». De ulike kategoriene er ikke bare statistiske, men brukes også av utviklingsbankene, IMF, FN, bilaterale givere og andre utviklingsaktører som kriterier for om og hvor gunstig utviklingsfinansiering land får.

¹⁰ World Bank Country and Lending Groups – World Bank Data Help Desk

¹¹ LDC Identification Criteria & Indicators | Department of Economic and Social Affairs (un.org)

¹² International Comparison Program (ICP) (worldbank.org)





Rammer og mekanismer bak investeringer

Evnen til å finansiere utvikling er avhengig av den faktiske og forventede kapasiteten til å produsere varer og tjenester som skaper inntektene. Bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger er den mest brukte indikatoren på et lands samlede økonomiske kapasitet. Den indikerer hva landet produserer per innbygger til å dekke forbruk og investeringer. Hvis samlede investeringer og forbruk er større/mindre enn BNP, motsvares det av et overskudd/underskudd i handelen med utlandet. Figur 2 viser BNP per innbygger i landgrupper etter inntektsnivå. De er i kjøpekraftsjusterte USD som gjør dem sammenliknbare ved at hver USD har samme kjøpekraft på tvers av land og landgrupper.

Høy og langvarig vekst er helt nødvendig for de fattigste landene for å kunne bedre levekår vesentlig. Lavinntektsland har siden årtusenskiftet sakket akterut med lavere vekst i BNP per innbygger enn mellominntektsland. Det siste tiåret var veksten i lavinntektsland under halvparten av veksten i mellominntektsland. BNP per innbygger kan øke ved at en større andel av innbyggerne sysselsettes (yrkesaktivitet), eller ved at hver sysselsatt produserer større verdier (produktivitet).¹³ Det er vanskelig å

¹³ Dette er en regnskapssammenheng. Hvis innbyggertall er B, sysselsetting er N og bruttonasjonalprodukt er Y, kan det skrives $Y/B = (Y/N) * (N/B) = \text{produktivitet} * \text{yrkesaktivitet}$

oppnå langvarig vekst i produktivitet uten at kapital per sysselsatt øker. Det vil si at det investeres. I dette perspektivet er en hovedidé med bistand at den skal gi land som har lav kapasitet til å investere muligheten til å forsere oppbyggingen av fysisk, human og institusjonell kapital og stanse forringelsen av naturkapitalen.¹⁴ Kapasitet til å investere avhenger av inntektsnivå og nasjonal sparing og hvordan långivere og investorer vurderer økonomien. Manglende kredittverdighet er sammen med inntektsnivå et kriterium for tilgang på billige lån i multinasjonale utviklingsbanker.¹⁵

Den faktiske avkastningen av investeringer og virkning på økonomisk vekst er avhengig av kvalitet, at investeringene skjer der de gir høy økonomisk gevinst i samvirke med andre investeringer og økonomien for øvrig. Det krever tilstrekkelig investeringer i institusjonell kapital, som vi i omtalen av styresett så er en kompleks prosess.

Staten og markedets rolle

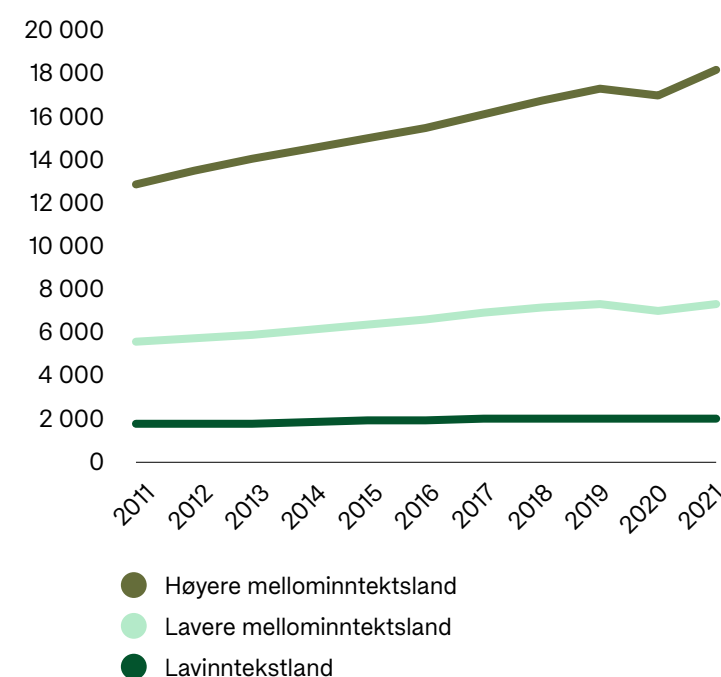
Det er kombinasjonen av en tilstrekkelig velfungerende stat og et lønnsomt privat næringsliv som må til for å skape en tilstrekkelig selvforsterkende og bærekraftig økonomisk vekst. En grunnleggende funksjon for staten

¹⁴ Kapital kan være fysisk (veier, bygninger, maskiner mv.), menneskelig kapital (kunnskap, ferdigheter), institusjonell kapital (lover, normer, tillitt, gode reguleringsmyndigheter) eller naturkapital (naturressurser, biodiversitet, stabilt klima). Naturkapital skiller seg fra de andre ved at forringelse er vanskelig eller umulig å reversere gjennom investeringer.

¹⁵ Financing | International Development Association - World Bank

FIGUR 2

BNP per innbygger etter inntektsgruppe
USD, kjøpekraftsjustert



Kilde: World Development Indicators (2022)

i dette er å skape rammebetingelser som fremmer et næringsliv som er lønnsomt og øker inntektsnivået uten å gå for mye på bekostning av miljøhensyn eller være samfunnsskadelig på annen måte. Det vil sammen med et godt skattesystem gi vekst i det finansielle grunnlaget for både staten og næringslivet. Endelig krever en selvforsterkende utvikling at staten





i tilstrekkelig grad bruker økt finansielt handlingsrom til å investere i og prioritere godt innen områder som infrastruktur, institusjoner og utdanning.

I alle land kan dette innebære vanskelige avveier mellom offentlig innsats som gir høy og rask vekst, opp mot å sikre bred framgang som inkluderer hele befolkningen. Denne utfordringen er politisk, administrativ, men ikke minst finansiell. Utfordringen har vokst i alle land fordi økonomisk og sosial framgang må skje i kombinasjon med en omstilling mot mer klimarobuste økonomier basert på ren framfor fossil energi.

Den er likevel dypest i de fattigste landene. Også disse landene har et potensial for at utviklingen skal kunne bli selvforsterkende og drevet av en kombinasjon av private investeringer og statlig modernisering. Innen sentrale områder med presserende behov for statlige investeringer og tjenester, som utdanning og klimatilpasning, vil den samfunnsmessige avkastningen i form av økt vekstevne og skatteinntekter være svært stor. Den er likevel både så usikker og vil komme så langt fram i tid at mulighetene for selvfinansiering er ytterst begrenset. Et nærmest fraværende statsfinansielt handlingsrom kombinert med tilbakeslag og svekket vekstevne, kan bety at mange land fanges i nær eller fullstendig stagnasjon dersom handlingsrommet ikke styrkes og brukes til å skape betingelser for ny utvikling gjennom økt bistand og annen utviklingsfinansiering.

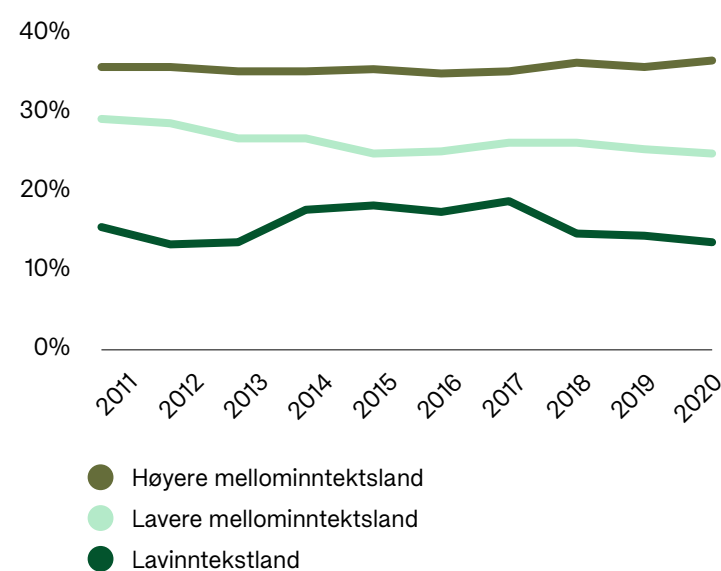
Makroøkonomisk rom

Samlet sparing i et land gir den makroøkonomiske rammen for intern finansiering, dvs. hvor høyt samlet investeringsnivå et land kan ha før penger må hentes fra utlandet. Lavt inntektsnivå betyr stort behov for investeringer, men også lav kapasitet fordi en større del av inntekten trengs til forbruk – andelen av inntekten som går til sparing er typisk lavere. Figur 3 viser at sparing som andel av BNP er lavere desto lavere inntektsnivå.

FIGUR 3

Sparing etter inntektskategori

Andel av BNP



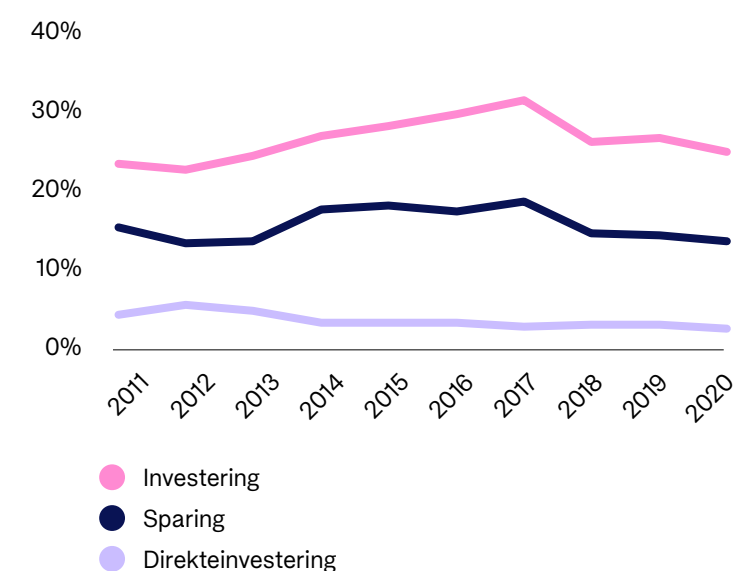
Kilde: World Development Indicators (2022)

Figur 4 viser at sparing er betydelig lavere enn investeringer i lavinntektsland.

FIGUR 4

Sparing og investeringer i lavinntektsland

Andel av BNP



Kilde: World Development Indicators (2022)



Hvis en tenker seg en økning av statlige investeringer uten at det er skapt rom gjennom økt sparing kan det ha ulike konsekvenser. Ett stilisert utfall er at økningen i statlige investeringer henter rom til dette fra utlandet. Realøkonomisk ved at netto import (underskudd i utenriksøkonomien) øker. Finansielt kan det skje ved ekstern finansiering, det vil si at staten låner i utlandet.

Hvis landet er i en presset økonomisk situasjon eller tilliten til økonomi og politikk er svak, kan markedene begrense muligheten for ekstern finansiering. Intern finansiering kan være eneste mulighet, men også bli valgt for å unngå risikoen som ligger i å låne i utlandet. Økte statlige investeringer vil i dette tilfellet fortrenge private investeringer. Finansielt skjer det typisk ved at staten øker låneopptaket i det nasjonale kredittmarkedet, og presser opp realrentenivået slik at privat kredittetterspørsel og investeringer faller. Mange lavinntektsland har kombinasjonen høy inflasjon og enda høyere renter i det nasjonale kredittmarkedet fordi sentralbanken øker tilførselen av penger og kreditt mer enn sparingen gir rom for.

Bedre med egenkapital enn lån fra utlandet?

En kilde til økte private investeringer som ofte anses særlig fordelaktig, er direkteinvesteringer fra utlandet med høy egenkapitalandel.¹⁶ Den ene grunnen er at det ofte følger teknologi og kunnskap med slike investeringer. Den andre grunnen er finansiell. Når en investering finansieres med egenkapital framfor lån fra utlandet blir faren for gjeldsproblemer mindre. Direkteinvesteringene i lavinntektsland har slik figur 4 viser det siste tiåret falt fra vel fem prosent av BNP til rundt tre prosent. Dette gjennomsnittet for landgruppen reflekterer store forskjeller. Direkteinvesteringene har vært konsentrert i land som utvinner petroleum og mineraler.

Selv om det har ulike konsekvenser om det er privat eller offentlig sektor som investerer og hvordan investeringene finansieres, er det ofte tette koblinger. Gjeldstyngede stater kan ha betydelige lån i private banker eller obligasjonsmarkeder og eksponere finanssektoren for risiko. Motsatt kan bankkriser eller konkurser i bedrifter smitte over på staten

gjennom statlige garantier eller redningsaksjoner. Statsfinansielle problemer vil lett smitte over på privat sektor og svekke investeringsviljen gjennom makroøkonomiske mekanismer (rente, valutakurs), eller direkte gjennom fordringsforhold mellom offentlig og privat sektor. Mange land er nå i en svært anstrengt statsfinansiell situasjon med fare for destabilisering av økonomien med varig svekkede muligheter for investeringer og ny vekst.

¹⁶ Begrepet porteføljainvesteringer er beslektet, men ment å fange inn mer kortsiktige plasseringer. I praksis er ikke skillet skarpt, og statistisk skilles disse to ut fra eierandel ut fra en antakelse om at horisonten tenderer å være lenger desto høyere eierandel. Dette trenger ikke å være tilfellet i praksis og også direkteinvesteringer kan være kortsiktige og en del av raske kapitalbevegelser.



Statsfinanser

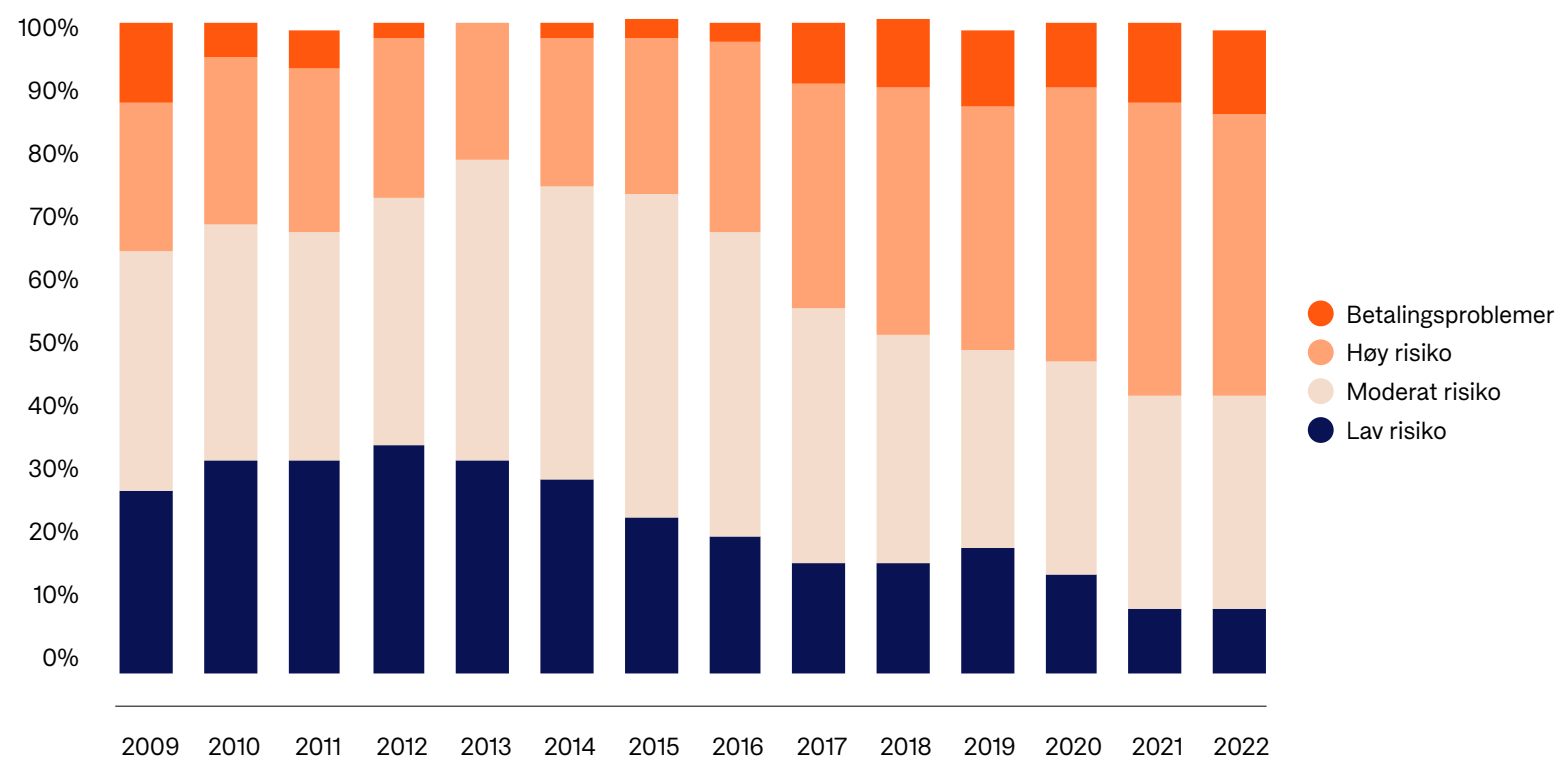
Allerede før koronapandemien var gjeldsproblemene økende i mange fattige land. I 2013 var andelen i en gruppe lavinntektsland og lavere mellominntektsland som hadde høy risiko for å komme i betalingsproblemer 21 prosent. I 2022 hadde 13 prosent av landene kommet i en situasjon med betalingsproblemer på statlig gjeld («gjeldskrise»), mens 43 prosent var i kategorien høy risiko for betalingsproblemer (figur 5).

Note: Andelene gjelder en gruppe på 71 lavinntektsland og lavere mellominntektsland som kvalifiserte for en ordning med et betalingsutsettelse på lån for å sette dem bedre i stand til å håndtere covid-19-pandemien gjennom frigjøring av finansielle ressurser.¹⁷

FIGUR 5

Andel av fattige land etter grad av risiko for betalingsproblemer på statsgjeld

Prosent



¹⁷ Questions and Answers on Sovereign Debt Issues (imf.org)

Kilde: IMF (2022)





Det er ikke bare størrelsen på gjelden som avgjør om statens finansielle stilling er bærekraftig. Solide økonomier som betaler stabilt lave renter og har gode vekstutsikter kan tåle høy gjeld. Svakere økonomier som betaler høye og usikre renter og har svake vekstutsikter kan derimot selv med lavere gjeld i utgangspunktet oppleve at denne stiger raskt. Boks 2 illustrerer denne dynamikken.¹⁸ Høyt rentenivå kan øke budsjettunderskuddet raskere enn skatteinntektene når den økonomiske veksten er lav.

BOKS 2

Finansiell bærekraft

I figuren er finansiell bærekraft illustrert med forenklete forutsetninger. I alle eksemplene er det lagt til grunn at budsjettet er i balanse før renteutgifter. Renteutgiftene skaper et budsjettunderskudd som lånefinansieres og øker netto gjeld tilsvarende. Skatteinntekter øker i takt med BNP. Forskjellen på forutsetningene om gjeldsgrad, rentenivå og vekst illustrerer hvordan finansiell bærekraft avhenger av disse.

Den blå linjen viser et land med netto statsgjeld på 100 % av BNP i år 0. Rentenivået er 3 % og gir dermed også et budsjettunderskudd på 3 % av BNP. Det er forutsatt at BNP vokser med 3 % årlig.

Disse forutsetningene betyr til sammen at gjelden stabiliseres som andel av BNP, likeledes at utgifter før renteutgifter vokser i takt med BNP. Budsjettpolitikken er finansielt bærekraftig.

Den rosa linjen har samme forutsetninger som den blå, med unntak av høyere rentenivå på 6 %. Som det framgår vil gjeld som andel av BNP nå vokse og budsjettpolitikken er ikke bærekraftig.

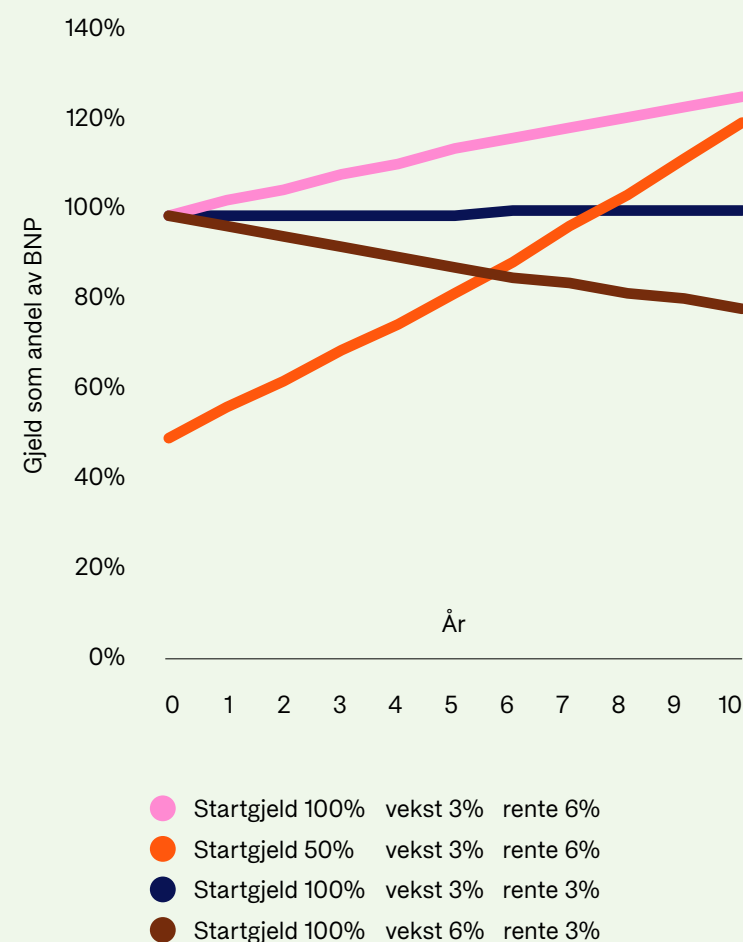
Den brune linjen har samme forutsetninger som den grønne, men nå med unntak av høyere vekst på 6 %. Gjeld som andel av BNP vil falle over tid. Statsfinansene er bærekraftige og vil styrkes.

Den oransje linjen viser et land med 50 % gjeld, 6 % rente og 3 % vekst. Her øker statsgjeld raskt og statsfinansene er ikke bærekraftige.

FIGUR 6

Faktorer bak statsfinansiell bærekraft: Gjeld, renter og økonomisk vekst

Gjeld som andel av BNP



Kilde: Norad (2022)

¹⁸ IMF bygger i sine «Debt Sustainability Analysis» på mer sofistikerte beregninger (med følsomhetsanalyser for ytre sjokk etc.) som i kjerne er de samme som i boks 2, se Debt Sustainability Analysis (imf.org)



Koronapandemien traff hardt i land med allerede anstrengte statsfinanser. Den svekket inntektsgrunnlaget og økte behovet for blant annet utgifter til helse og sosial beskyttelse. Resultatet ble økende budsjettunderskudd (figur 7) og stigende statsgjeld (figur 8).

Uroen i verdensøkonomien har økt lånekostnadene overalt, men spesielt i utsatte land. Mange fattige land har økt låneopptak i euro og USD. I afrikanske land var i 2020 gjennomsnittlig rente i multilaterale banker om lag én prosent. Kinesiske lån hadde renter i området to til fire prosent, mens renten på eksterne obligasjonslån i gjennomsnitt, men med store variasjoner, var seks prosent.¹⁹

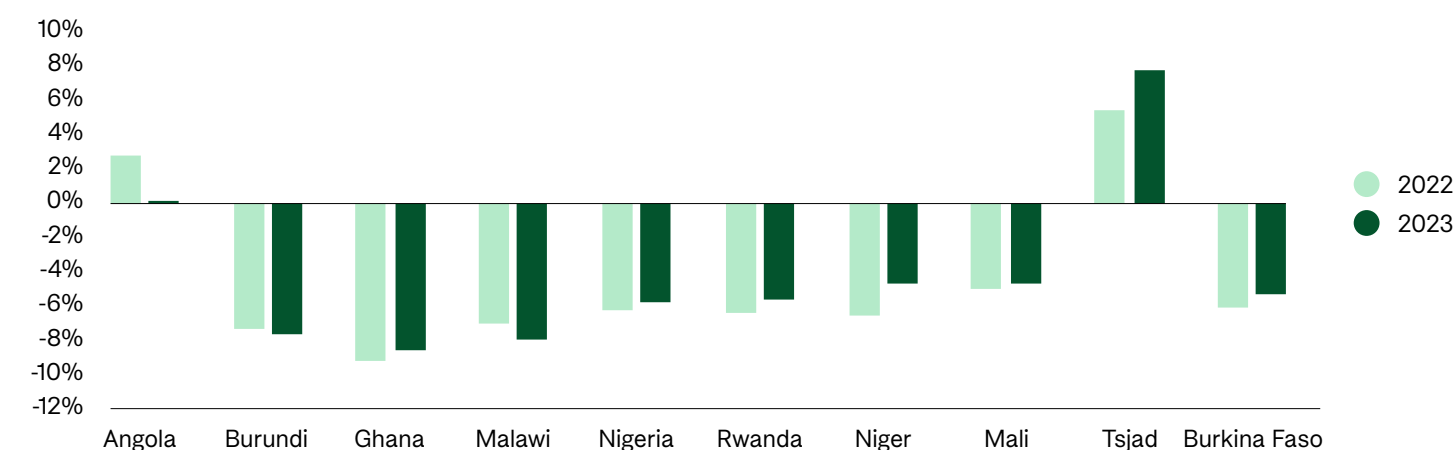
I mange fattige land har innslaget av kommersiell finansiering fra utlandet økt. Slik finansiering er dyrere og utsetter landene for større valutarisiko enn de svært langsiktige og subsidierte lånene fra utviklingsbankene. Faller valutakursen, stiger gjelda tilsvarende og prisen på refinansiering øker. Økte renter vil slå spesielt kraftig inn når landene refinansierer sine lån. Det var gryende økt inflasjon allerede før Russlands invasjon av Ukraina. Inflasjonen skjøt i 2022 fart med stigende energi- og matpriser.

¹⁹ Who lends to Africa and how? Introducing the Africa debt database (econstor.eu)

FIGUR 7

Offentlig budsjettbalanse

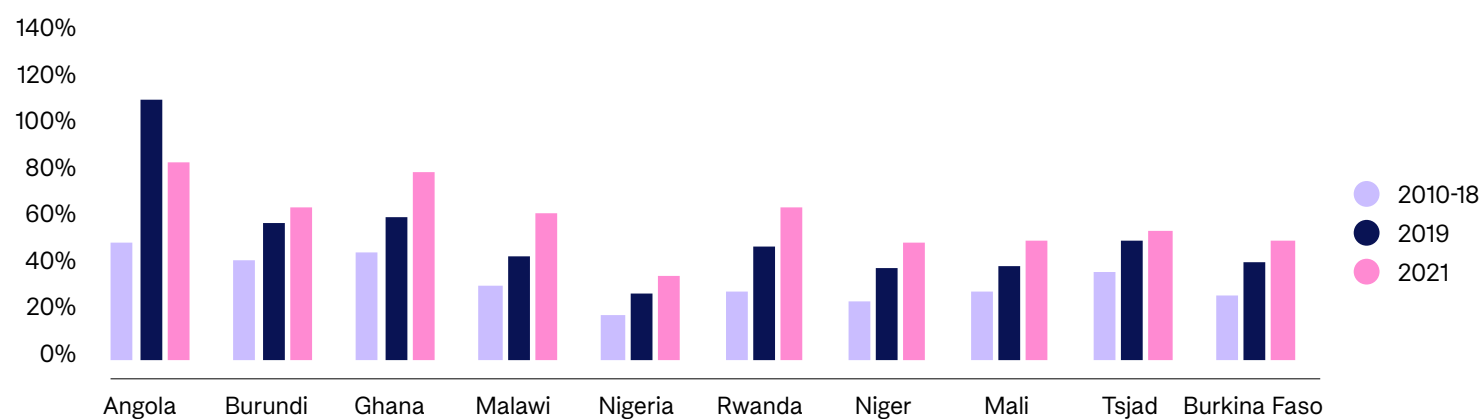
Andel av BNP



FIGUR 8

Statsgjeld

Andel av BNP



Kilde: IMF (2022)

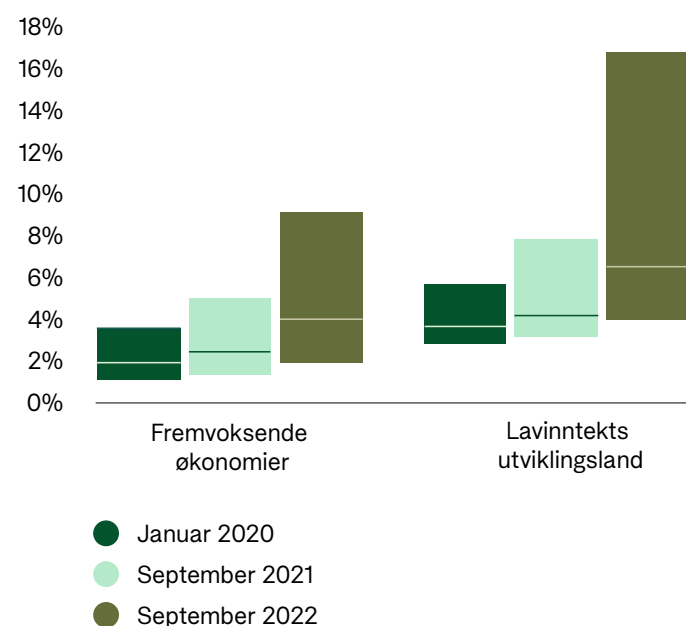




Figur 9 viser intervaller for økning i lånekostnader i form av rentepåslag i prosentpoeng på statsobligasjoner. De siste par årene har rentepåslagene økt kraftig, for noen land i den laveste inntektskategorien til godt over ti prosentenheter.

FIGUR 9

Risikopåslag for statsobligasjoner 2020-2022



Kilde: IMF Fiscal Monitor Oktober 2022

Note: Linjene i søylene er median og søylene viser variasjonsområdet i landgruppene. Tallene er basert på et utvalg på 49 mellominntektsland og fremvoksende økonomier samt ni lavinntekts utviklingsland etter IMF's grupperinger.

Makroøkonomisk og statsfinansielt varierer konsekvensene ettersom om land er netto eksportør eller importør av energivarer, men også i land som nyter godt av økte eksportinntekter rammer det befolkningen og de fattige hardt. Det finansielle rommet for å svare på akutte utfordringer finnes ikke i mange land, og går derfor ut over langsiktige investeringer som er helt avgjørende for å bygge vekstevne.

Styrking av statsfinanser gjennom økt bistand eller gjeldslette kan være en forutsetning for å skape økt rom. Det innebærer flere krevende dilemmaer. Det ene er faren for å undergrave ansvarlighet i finanspolitikken. Det andre er faren for at beløpene som gis i gjeldslette delvis «lekker» til kreditorer som ikke deltar i gjeldsletteoperasjonene. Slike spørsmål står sentralt på agendaen i det internasjonale samarbeidet om gjeldsutfordringen.²⁰

Privat investeringsvilje

I bærekraftsagendaen og omstilling mot nullutslipp har tanken om at private investeringer og finansiering kan spille en betydelig og økende rolle stått helt sentralt. Likeledes at bistand og utviklingsfinansiering kan brukes til å stimulere slike investeringer ved redusere risiko og øke lønnsomheten.

²⁰ The aftermath of debt surges: No easy solution (worldbank.org)

Under høye avkastningskrav ligger ulike typer risiko. Det er risiko på prosjektnivå, politisk risiko og makroøkonomisk risiko i form av fare for reduksjon av valutaverdien eller økonomisk tilbakeslag. Politisk risiko er særlig stor i land som er i eller er i fare for konflikter. Delvis overlappende med risiko, er ulike typer markedssvikter som innebærer at den samfunnsmessige avkastningen er vesentlig større enn den privatøkonomiske.²¹

Det ideelle vil ofte være å bedre de faktorene som er kilden til risikoen. Dette kan både være vanskelig og ta tid. Både høy risiko og markedssvikt gir derfor argumenter for å bruke ulike former for subsidiering eller risikoavlastning for å øke private investeringer. Dette argumentet styrkes av at økte private investeringer i seg selv kan være med å skape grunnlaget for gjensidig forsterkende prosesser som styrker investeringsviljen - kick-starte utviklingen om en vil.²²

²¹ Høy risiko går ofte sammen med asymmetrisk informasjon, som er en markedssvikt. Hvis investorer vurderer risikoen som høyere enn den egentlig er, vil garantier kunne være et særlig egnet virkemiddel. De vil bidra til økt investeringsvilje med mindre forventede tap enn investorer legger til grunn.

²² For en gjennomgang av slike virkemidler, se <https://www.norad.no/om-bistand/publikasjon/2022/hvordan-kan-bistanden-mobilisere-private-investeringer-til-utviklingsland-for-a-na-barekraftsmalene>



Prisen på en tryggere framtid

VIETNAM

Hoang Van Lieu utfører ukentlig vedlikehold på taket til kjøpesenteret Go! i Halong Bay, Vietnam. Solcellepanelene bidrar til at senteret drives på ren energi og er bygget av Norsk Solar med støtte fra Norads bedriftsstøtteordning. Vietnams kraftforsyning er i stor grad kullbasert, og behovet for investeringer i ren energi er stort.

Bilde: **Norad**

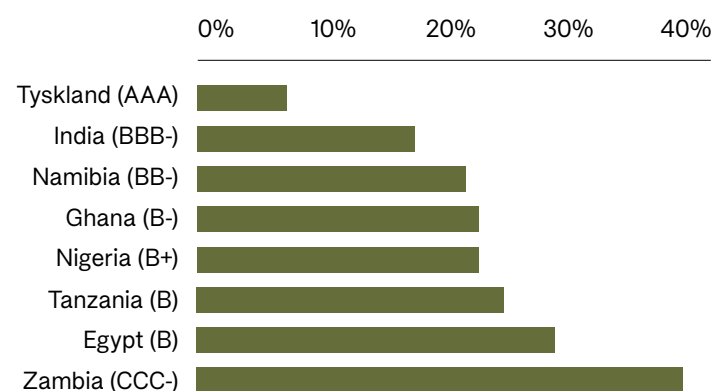




Spørsmålet er likevel om nivået på subsidiene i omgivelser med høy risiko, typisk i mange lavinntektsland og lavere mellominntektsland, må være svært høyt. Enkle lønnsomhetskalkyler gir et hint om det. Under forenklede forutsetninger kan et ekstra avkastningskrav på to prosentenheter for en investering på 100 millioner kroner kunne koste et subsidie i størrelse 14 millioner kroner. En risikopremie på fire prosent vil kunne koste 26 millioner kroner mens en risikopremie på seks prosent vil kunne koste

FIGUR 10

Beregnet krav til avkastning på solenergiprosjekter



Kilde: *Finance for climate action (2022)*

Note: Bokstavene i parentes er kredittrating fra AAA og nedover.

35 millioner kroner i tilskudd.²³ Det er mange eksempler på at mindre subsidiering er nødvendig, men det er mer typisk i land på vesentlig høyere inntektsnivåer enn lavinntektsland hvor investeringsbehovet er størst.

I vanskelige markeder er det ikke uvanlig at den faktiske avkastningen av investeringsprosjekter er høy. Det kan bety attraktive muligheter for investorer. I kombinasjon med lavt investeringsnivå og prosjekter som ikke oppnår finansiering, er høy avkastning imidlertid ofte en indikasjon på at investorer krever svært høy risikopremie før de investerer. Den faktiske avkastningen er høy fordi få og bare de mest attraktive investeringene gjennomføres.

IMF har undersøkt avkastning i verdipapirmarkeder og prosjekter i utviklingsregionene med særlig vekt på Afrika sør for Sahara.²⁴ De finner et høyt nivå men også tydelig nedgang fra det første tiåret av årtusenet til det neste. I det første tiåret var gjennomsnittlige avkastningsrater på egenkapital og lån over 20 prosent og høyere enn i andre regioner, men falt til under 15 prosent og mer på linje med andre regioner etter finanskrisen. Dette var likevel høyt og avkastningskravene har nå trolig steget som følge

²³ Tallene er basert på en investering på 100 millioner som forventes å gi en usikker netto kontantstrøm på 5 millioner over ti år der investeringen kan selges til kostpris. Prosjektet har da en avkastning (internrente) på 5 prosent. Tallene framkommer ved å sammenlikne investert beløp med nåverdien av prosjektet med kalkulasjonsrenter (avkastningskrav) som er 2, 4 eller 6 prosentenheter høyere enn internrenten.

²⁴ Private Finance for Development: Wishful Thinking or Thinking Out of the Box? (imf.org)

av økt usikkerhet med høyere inflasjon og stigende rentenivåer. Figur 10 viser anslag på avkastningskrav for solenergi i et utvalg land. Den viser tendensen til at avkastningskrav er høye i utviklingsland og har sammenheng med utviklingsnivå og statens finansielle stilling.²⁵

Forsterkede utfordringer og økte muligheter

Stigende rentenivå og økende risikopåslag forsterker utfordringene med å øke privat investeringsvilje. Det er trolig også et potensial for å bruke finansielle instrumenter og institusjoner bedre slik at tilgangen på kapital i risikable omgivelser øker. Enda viktigere er antakeligvis et framtidig oppsving i økonomiene, og aller mest om økonomiene tar grep i retning av enda raskere omstilling mot energiforsyning og infrastruktur basert på fossilfri energi. Dette taler for raskere vekst i private investeringer enn vi har sett det siste tiåret. Skal dette skje raskt nok i de mest krevende økonomiene, trengs likevel trolig betydelig større volum bistand og annen utviklingsfinansiering. ●

²⁵ Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies (imf.org)



2

Krav til
utgiftsøkninger
og utvikling
fram til 2030





Beregningene som refereres under er i hovedsak gjennomført på ulike tidspunkter i årene 2019-2020 og tar derfor ikke hensyn til utviklingen etterpå. Russlands brutale invasjon av Ukraina vil, i tillegg til enorme menneskelige lidelser i det invaderte landet og konsekvensene for verdensøkonomien, skape et stort finansieringsbehov når landet skal gjenoppbygges. Dette ble i september 2022 anslått til 349 milliarder USD og stiger så lenge krigen pågår.²⁶ Verdenssamfunnet har dermed fått enda en finansiell utfordring på toppen av de som omtales her.

Ulike metoder og forutsetninger

For noen av bærekraftsmålene er hva som menes med en prislapp intuitivt forståelig. Dette gjelder kanskje mest helse- og utdanningsmålene som i stor grad handler om å kostnadsberegne økt standard og dekning på statlige tjenester. Prislappen vil likevel avhenge av beregningsmetoder og av om det i regnestykket brukes effektivitetskrav/beste praksis eller oppskalering med dagens effektivitet.²⁷

²⁶ Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated \$349 Billion (worldbank.org)

²⁷ Verdensbankrapporten som det refereres beregninger fra gir en god gjennomgang av ulike beregningsmetoder og forutsetninger: Beyond the Gap (worldbank.org)

For andre mål og for kombinasjoner av flere mål handler måloppnåelse mer om krav til en utviklingsbane enn størrelsen på bestemte innsatser. Klimamålet og rekken av mål knyttet til miljø krever omstilling bort fra bruk av fossile brensler og rovdrift på naturressurser og arealer. Dette medfører at politikken vil gi et stort og komplekst sett av kostnader og gevinster som må veies mot hverandre. Innen målene er det synergier eller områder der målene kan virke sammen. Det er også målkonflikter med stort behov for å avveie mål og ut fra dette velge mer eller mindre kostbare strategier.

Spesielt for klimamål er dette et helt dominerende poeng. I landeksemplene bak er noe av denne variasjonen vist med et ganske tydelig hovedbilde. På svært lang sikt, som mot århundreskiftet, men også allerede mot 2050, er økonomisk-sosiale mål og miljømål sammenfallende. På kortere sikt skapes krevende målkonflikter av finansielle begrensninger som krever prioritering i tid og mellom økonomisk-sosiale mål og miljø/klima. Dette gjelder både innen land og mellom land. Dette står svært sentralt i klimaforhandlingene. Omstillingen vil innebære en krevende fordeling av byrder og gevinster, med utgangspunkt i både enorme forskjeller i økonomisk

velstandsnivå og ansvar for klimaendringene.

Når det gjelder kostnadsanslag for investeringer i ren energi, bør disse ses på som komplementære til at det innføres karbonskatter og andre kraftige tiltak i tilstrekkelig stor internasjonal skala. Vridning av investeringer mot ren energi vil fremmes av gunstig finansiering, men framfor alt må fossil energi gjøres ulønnsom. Det vil øke etterspørselen etter ren energi og dermed priser og lønnsomhet. I en omstilt framtidig grønn økonomi kan utviklingen bli selvforsterkende og selvfinansierende. Før dette er det et stort finansieringsbehov. Gjennomgangen er delvis gruppert etter mål, delvis etter sektorer.

Noen hovedtall for utgifter

Før gjennomgangen av enkeltområder som helse, infrastruktur mv skal vi gi noen hovedtall for et bredere sett av bærekraftsmål. I de forskjellige beregningene er det innslag av dobbeltregning, for eksempel kan investeringer i infrastruktur ivareta både økonomisk sosiale mål og klimamål og er delvis kostnadsberegnet for begge. Motsatt er det gjort kostnadsberegninger av investeringer i ren energi og klimatilpasning som delvis ivaretar økonomisk-sosiale mål. Endelig kan det





være innslag av at investeringer ivaretar ett mål og har negative virkninger på andre, uten at dette er tatt hensyn til. Et eksempel er transportinvesteringer som kan redusere fattigdom og samtidig skade miljøet. Et helt skarpt bilde er det umulig å lage. Under beskriver vi kort først hovedbildet for økonomisk sosiale mål som delvis tar hensyn til behovet for klimainnsats, deretter det motsatte bildet.

Utgifter til økonomisk-sosiale mål med noe overlapp klimahensyn

IMF beregnet i 2019 ekstra utgifter for å nå bærekraftsmålene innen 2030 innen utdanning, helse, veier, elektrisitet samt vann og sanitær for to hovedgrupper land (IMF (2019)).²⁸ Disse sektorene omfatter bærekraftsmål der det kreves betydelig økning i utgifter til tjenester og investeringer. Den ene gruppen besto av 49 land innen gruppen lavinntekt utviklingsland, og den andre av 72 mellominntektsland og framvoksende økonomier på høyere inntektsnivå.²⁹ For gruppen lavinntekts utviklingsland var utgiftsbehovet for landgruppen sett under ett 15,4 prosent av deres BNP, eller 500 milliarder USD i 2030. Det var svært stor variasjon innen denne landgruppen, som omfatter land etter verdensbankkategorien lavinntektsland samt mange lavere mellominntektsland. I verdensbankkategorien lavinntektsland hadde en

²⁸ Fiscal Policy and Development: Human, Social, and Physical Investments for the SDGs (imf.org)

²⁹ IMF sin gruppe «Low Income Developing Countries» inkluderer Verdensbankens gruppe lavinntektsland samt et antall lavere mellominntektsland.

håndfull land utgiftsbehov i området 30 - 50 prosent av BNP, og svært mange rundt 20 prosent. For mellominntektsland og framvoksende økonomier utgjorde utgiftsbehovet fire prosent av deres BNP i 2030, eller 2100 milliarder USD.

Vurderingen i IMF (2019) var at mange av landene på høyere inntektsnivåer enn lavinntektslandene og de fattigste lavere mellominntektslandene kan håndtere finansieringen selv gjennom økt skatt og økonomisk vekst. I gruppen lavinntekts utviklingsland vil det derimot selv etter bidrag fra økt skatt og vekst, gjenstå betydelige finansieringsgap for de innsatsområdene som er med i beregningene. IMF la i 2019 til grunn at økning av skatteinntekter med fem prosentenheter som andel av BNP er ambisiøst, men realistisk. Dette er nå langt mindre realistisk.

IMF peker på at dersom målet om bistand på 0,7 prosent av giverlandenes nasjonalinntekt ble realisert, vil det innebære noe over en dobling av samlet bistand, eller i størrelsesorden 230 milliarder USD og kunne bidra vesentlig til å lukke finansieringsgapet.

I en rapport utarbeidet av et nettverk av eksperter ble det i 2019 anslått utgifter for et noe bredere sett av bærekraftsmål, men uten at klimainnsats er tatt gjennomgående hensyn til (Sachs m.fl. (2019)).

³⁰ Landgruppen er tilsvarende lavinntektsgruppe

³⁰ SDG Costing & Financing for Low-Income Developing Countries (unsdsn.org)

land som i IMF's rapport. I tillegg til områdene IMF så på, tar denne rapporten med utgifter til sosiale sikkerhetsnett og flere andre områder. Sammen med beregningsmetodikk som innebærer høyere ambisjonsnivå og mindre grad av kostnadsminimering enn IMF (2019), ga dette betydelig større krav til ekstra utgifter. Samlet krav til utgifter anslås til rundt 1000 milliarder USD per år, eller om lag det doble av IMF's anslag. Dette ville utgjort 42 prosent av landgruppens BNP i 2019, fallende til 31 prosent av BNP i 2030. For undergruppen av de 28 landene med lavest inntekt, som er gruppen lavinntektsland etter Verdensbankens kategori, utgjør utgiftsbehovet i gjennomsnitt for perioden 51 prosent av deres BNP.

Disse beregningene ble publisert i 2019 og siden har det økonomiske og sosiale tilbakeslaget både ført til at utgiftsbehovene har økt og at kapasiteten til egenfinansiering er redusert. IMF (2021) anslår at pandemien økte det offentlige utgiftsbehovet med 21 prosent, eller 2,5 prosent av BNP sammenliknet med anslått utgiftsbehov før pandemien.³¹ Dette er trolig et svært forsiktig anslag. Siden har effektene av Russlands invasjon i Ukraina og svekkede økonomiske utsikter for verdensøkonomien med økt inflasjon, stigende renter og usikkerhet kommet i tillegg.

Tallene over kan ikke tolkes som den fullstendige prislappen på full måloppnåelse av bærekraftsmålene

³¹ A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals (imf.org)



i 2030. Den ene hovedgrunnen til dette, er at selv om investeringsnivåene og oppskaleringen av tjenester som ligger i anslagene vil fremme utvikling mot fattigdomsmålet og andre økonomisk-sosiale mål, er det ikke tilstrekkelig for den økonomiske utviklingen dette vil kreve.

Utgifter til klimainnsats med noe overlapp av økonomisk-sosiale mål

Den andre hovedgrunnen er at klima- og miljøinnsats, herunder investeringer for å omstille mot karbonnøytralitet og klimatilpasning, ikke er fullt ut ivaretatt i beregningene over. De er mest ivaretatt for investeringer i energiforsyning og delvis i transport, og i størst grad i Sachs m.fl. (2019). Motsatt inkluderer gjennomførte analyser av utgiftsbehovet for klima og miljø typisk bare deler av utgiftsbehovet for økonomisk og sosial utvikling. Viktige slike er infrastruktur, transport og klimatilpasning. Derimot er ikke utgifter til eksempelvis utdanning og helse inkludert.

En rapport presentert for klimakonferansen i november 2022 anslo totalt utgiftsbehov for klimainnsats i utviklingsland (uten Kina) til 2200 milliarder USD per år.³² Oppunder 1500 milliarder USD av dette er energitransformasjoner inklusive transportsystemer og dermed delvis overlappende med infrastrukturinvesteringene som ligger i anslagene nevnt over. Det meste av de resterende 700

³² Tallene er midtpunkter i anslåtte intervaller i rapporten IHLEG_Report_Finance-for-Climate-Action.pdf (lse.ac.uk)

milliarder USD omfatter innsats for klimatilpasning. Anslagene i denne rapporten er noe forskjellige men i samme størrelsesorden som i en rapportserie fra Verdensbanken som vi skal legge stor vekt på under.³³

I den mer detaljerte gjennomgangen av kostnader knyttet til ulike sektorer og mål vil det bli presentert andre analyser og pekt på viktige faktorer som påvirker kostnader og måloppnåelse innen de ulike områder. Når det til slutt oppsummeres et totalbilde av den finansielle situasjonen for grupper av utviklingsland, er det viktig å være klar over spennvidden som ligger under en grovmasket oppsummering.

Fattigdomsmålet og økonomisk utvikling

Selv om selve ideen med bærekraftsmålene var at de utgjør en helhet og ny tilnærming til utvikling, har målet om å utrydde fattigdom en spesiell posisjon som overordnet mål. Det første bærekraftsmålet er å utrydde «alle former for fattigdom i hele verden». Det første delmålet å utrydde all ekstrem fattigdom, definert som forbruk under 2,15 USD om dagen.³⁴ Andelen ekstremfattigdom er som det framgår av figur 11 høyest i lavinntektslandene, der enkelte land

³³ Country Climate and Development Reports (CCDRs) (worldbank.org)

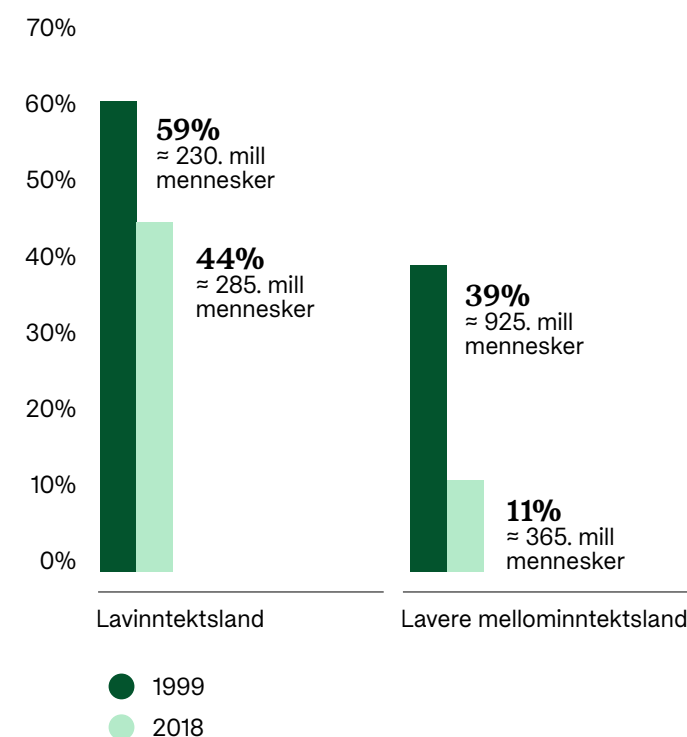
³⁴ Denne grensen er den nåværende internasjonale grensen for ekstremfattigdom. Den beregnes for alle land ved å regne om til USD og å korrigere for forskjeller mellom land i prisnivåer (kjøpekraftskorrigerings). Nåværende grense er en inflasjonsjustering av den opprinnelige grensen på «en dollar om dagen».

har opptil 70 prosent ekstremfattige. For lavere mellominntektsland sett under ett er andelen lavere, men flere land nederst i denne gruppen har også betydelige utfordringer med andeler ekstremfattige i området 20-50 prosent.³⁵

FIGUR 11

Ekstremfattigdom

Andel av befolkningen



Kilde: World Development Indicators (2022)

³⁵ Eksempelvis Angola, Ghana, Tanzania, Zambia og Zimbabwe.





Andre bærekraftsmål handler om fundamentale levekårsaspekter (helse, utdanning, likestilling, rent vann, miljø osv.) så vel som forutsetningene for økonomisk framgang (infrastruktur, teknologi, industriutvikling, økonomisk vekst). Styrking av slike områder vil bidra til lavere fattigdom. At sektorinnsats på ulike områder fremmer samme mål illustrerer at separat beregning og summering av kostnadene ved alle bærekraftsmål har begrenset mening.

Økonomisk vekst

Økonomisk vekst er helt nødvendig for landene med lavt inntektsnivå og størst utviklingsutfordringer. Høy vekst kan gi staten kapasitet til å sørge for offentlige tjenester, men også økte muligheter til å investere i beskyttelse mot klimaendringer. Modernisering av økonomiene med urbanisering og mer moderne jordbruk vil i seg selv gjøre samfunn mer robuste. Det er egne mål om bestemte aspekter ved økonomisk utvikling. Bærekraftsmål 8 har et delmål om minst syv prosent vekst i de minst utviklede landene. Dette var fundert på at det da bærekraftsmålene ble satt forelå beregninger som tydet på at fattigdomsmålet kunne nås med 4 % vekst i BNP per innbygger, som med 3 % befolkningsvekst krever 7 % vekst i BNP

En vekst i BNP per innbygger på fire prosent var dessuten på linje med gjennomsnittlig vekst i utviklingsland i de ti årene før målet ble satt i 2015. Utviklingen ble langt svakere allerede i årene før koronapandemien. Tilsvarende beregninger viser nå

at veksten i BNP per innbygger må opp i 9,4 prosent per år fra 2023 til 2030.³⁶ For Afrika sør for Sahara er det åtte ganger høyere enn faktisk vekst i tiåret før pandemien (figur 12).³⁷

Det er utenkelig at de landene som trenger det nå skal oppnå så sterk vekst over lang tid. Historisk har spesielt utvikling av eksportindustri (asiatiske land og den rike verden) bidratt til sterk vekst fordi slik vareproduksjon gir teknologiutvikling, høy produktivitetsvekst og kan utnytte store markeder. Dette var bakgrunnen for at Bærekraftsmål 9 har et delmål om å doble industriens andel av sysselsetting og BNP innen 2030. UNCTAD har beregnet at dobling av andelen industri i de minst utviklede landene (MUL) vil korrespondere med en årlig vekst i BNP på 20 prosent og en firedobling av investeringene fram til 2030. En slik utvikling er urealistisk, men ville om den skjedde trolig realisere fattigdomsmålet og en rekke andre bærekraftsmål.³⁸

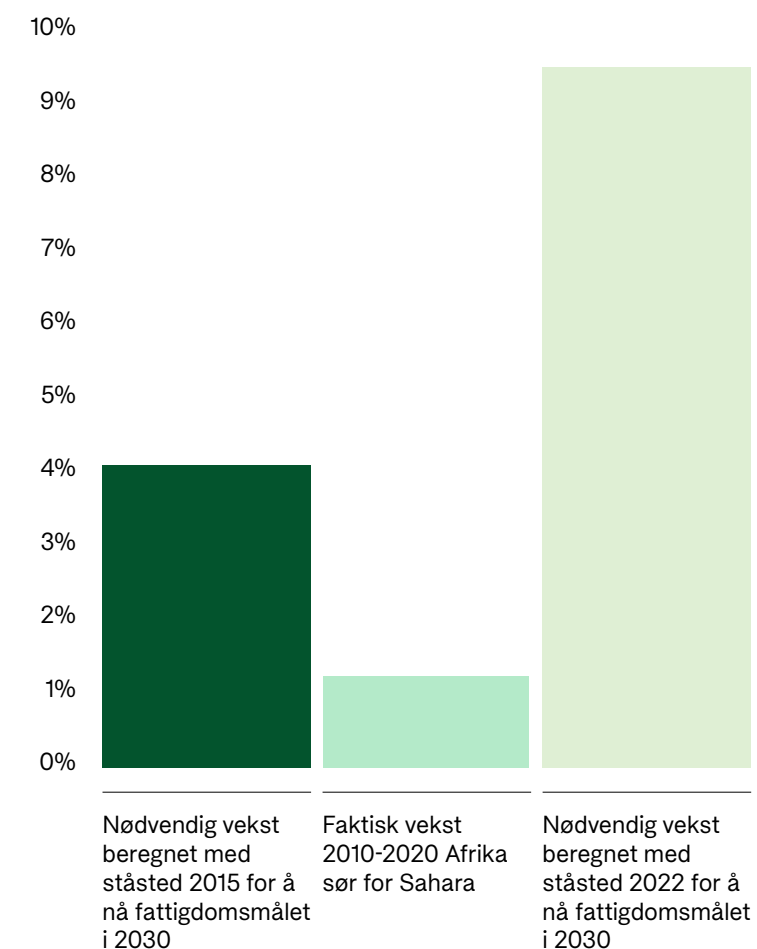
³⁶ Poverty and Shared Prosperity 2022 : Correcting Course (worldbank.org)

³⁷ Verdensbanken definerte målet som oppnådd ved 3 % målt ekstremfattigdom, begrunnet i at en slik rate på et tidspunkt i et år er forenlig med at ingen er permanent fattige. Dette poenget har mindre mening på globalt nivå, siden 3 % global fattigdom kan bety høyere fattigdom i land og regioner. 3 % fattigdom i 2030 svarer til 260 millioner.

³⁸ The Least Developed Countries Report 2021 | UNCTAD

FIGUR 12

Vekst i BNP per innbygger og fattigdomsmålet



Kilde: World Development Indicators (2022)





Siden de asiatiske suksessøkonomiene lykkes i dette, har både verdensøkonomien og produksjonsformer endret seg mye og gjort denne muligheten betydelig mindre. Moderne industriproduksjon krever høyere kompetansenivå og er blitt mindre arbeidsintensiv enn da land som Kina, Sør-Korea og Vietnam skaffet sine posisjoner på verdensmarkedet. Den foregår også i større grad i verdikjeder med produksjonen oppdelt mellom flere land. Afrika sør for Sahara har lavere utdannet arbeidsstyrke og mange land har utfordringer med logistikk på tvers av landegrenser. Omstilling bort fra landbruk skjer i større grad mot tjenesteyting som også kan gi produktivitsvekst, men ikke like høy som industrien historisk har gitt.³⁹

Redusert ulikhet

Selv om økonomisk vekst fortsatt må være en helt sentral ambisjon å oppnå, er det i lys av realistiske vekstutsikter klart at et betydelig bidrag til redusert fattigdom må komme gjennom redusert ulikhet. Et anslag er at en reduksjon i GINI-koeffisienten⁴⁰ med ett prosentpoeng per år, vil bidra mer til fattigdomsreduksjon enn én prosentenhet vekst.⁴¹

39 At Your Service? : The Promise of Services-Led Development (worldbank.org)

40 Gini-indeksen er et mål på grad av ulikhet. Den har verdien 0 når alle har lik inntekt og verdien 1 når all inntekt havner hos én person. Gini-indeksen kan uttrykkes som forholdet mellom gjennomsnittsforskjellen i inntekt i befolkningen og 2 ganger gjennomsnittsinntekten. Det vil si at hvis både gjennomsnittsnivået og gjennomsnittsforskjellen i inntekt er 10 000 kroner, ville Gini-indeksen bli 0,5.

41 Se How much does reducing inequality matter for global poverty? | SpringerLink

Dette kan skje ved en økonomisk vekst som gir høyest inntektsvekst for lavinntektsgrupper ved at det skapes nye og bedre jobber i industri og tjenesteyting samtidig som produktivitsveksten i landbruket øker. I tillegg vil det være nødvendig å øke omfanget av omfordeling gjennom direkte overføringer. En hypotetisk illustrasjon tar utgangspunkt i hvor langt under fattigdomsgrensen de ekstremfattige sitt konsum er i gjennomsnitt, og hvilket minimumsbeløp som trengs for å løfte alle opp til fattigdomsgrensen. Beløpet som trengs vil være i størrelse 150 milliarder USD årlig.⁴² Så presis utdeling av sosiale overføringer er i mangel av registerdata for fattige praktisk umulig å gjennomføre, men tallet kan ses i ulike perspektiver. Det utgjør 0,2 % av globalt BNP og er lavere enn samlet internasjonal bistand fra rike til fattige land (ODA). Sånn sett kan det betraktes som lite, og peker samtidig på hvor lav ambisjonen om å utrydde ekstremfattigdommen egentlig er. Fattigdom slutter ikke ved ekstremfattigdomsgrensen på 2,15 USD i forbruk om dagen.⁴³

Verdensbanken har gjort beregninger basert på faktisk kapasitet til omfordeling i et utvalg land ved å beregne hva konkrete kombinasjoner av finanspolitiske tiltak kan bidra til. Utgangspunktet er en framskrivning som med forlengelse av nåværende trender gir 6,8 % eller nesten 600 millioner ekstremfattige i 2030. I beregningene er det undersøkt bidrag fra progressiv

42 Full article: Measuring global poverty before and during the pandemic: a political economy of overoptimism (tandfonline.com)

43 Verdens fattigdom midt i en pandemi – status og perspektiver (norad.no)

skatt, overføringssystemer og investeringer som øker vekst. Fram til 2026 vil slik politikk ikke kunne bidra mer enn å rette opp tilbakeslaget etter pandemien. I 2030 vil den sammenliknet med framskrivningen kun ha redusert fattigdomsandelen med 0,7 prosentenheter eller 60 millioner mennesker.⁴⁴ Tallet illustrerer at det kreves betydelig forbedring av skatte- og overføringssystemer, men også økt statsfinansiell kapasitet, dersom landene skal kunne akselerere fattigdomsreduksjonen igjen. Konklusjonen i rapporten er uansett at fattigdomsmålet ikke nås i 2030, for de mest utsatte landene kan det ta flere tiår.

Sosiale sikkerhetsnett

Delmålet 1.3 under bærekraftsmål 1 forplikter alle land til å innføre nasjonalt tilpassede sosiale velferdsordninger. Det er også trukket inn under andre bærekraftsmål.⁴⁵ Sachs m.fl.(2019) bygger på en konkretisering i form av barnetrygd, svangerskapspermisjon, uføretrygd og alderstrygd. Kostnadene summerer seg til 6,7 % av BNP. Det finnes ikke eksakte tall for faktisk dekning etter den spesifikke operasjonaliseringen, men dekningen er langt under dette. En indikasjon er at bare 23 % av de 20 % fattigste i lavinntektsland mottar minimum en av disse typene sosial beskyttelse, der også andre indirekte former som subsidierte offentlige tjenester

44 Poverty and Shared Prosperity 2022 : Correcting Course (worldbank.org)

45 Delmål 1.3 lyder: Innføre nasjonalt tilpassede sosiale velferdsordninger og tiltak for alle, inkludert minstestandarder, og innen 2030 oppnå en vesentlig dekning av fattige og sårbare





som f.eks. skolemat er inkludert. Kontantoverføringer er således bare en del av den brede kategorien, men til gjengjeld den som har økt mest i omfang inn de siste årene. Ytelsene som ble lagt til grunn innebærer en betydelig kostnad. De er ikke spesifikt målrettet mot ekstremfattigdom og vil gi et bidrag til reduksjon men ikke fjerne ekstremfattigdommen.⁴⁶

Sult, matsikkerhet og landbruk

Kostnadene forbundet med bærekraftsmål 2 lar seg heller ikke avgrense skarpt. Målet er tett forbundet med flere andre bærekraftsmål og handler om å utrydde sult, oppnå matsikkerhet og bedre ernæring, fremme bærekraftig landbruk og havbruk og begrense og tilpasse seg klimaendringene. Både mål og virkemidler (f.eks. investeringer i infrastruktur og klimatilpasning samt overføringsordninger) overlapper med andre mål, ikke minst fattigdomsmålet. Basert på anslag blant annet for støtte til investeringer og drift av gårdsbruk (gjødsel mv), distriktsutvikling og overføringsordninger anslår Sachs m.fl. (2019) en kostnad på vel én prosent av BNP i lavinntektsland og noe mindre i lavere mellominntektsland. Den delen av anslaget som gjelder målrettet innsats mot sultrammede var fra før pandemien og basert på at 500 millioner er rammet av sult. FAO anslo antallet

⁴⁶ Mange støtteordninger er delfinansiert av bistand, men andelen som går til sosiale sikkerhetsnett var likevel bare 1,2 % av samlet ODA i 2019 Charting a Course Towards Universal Social Protection : Resilience, Equity, and Opportunity for All (worldbank.org)

sultrammede til 828 millioner i 2021.⁴⁷

Utdanning og helse

Styrket menneskelig kompetanse er helt grunnleggende for økonomisk framgang og enda viktigere med de økte kravene til omstilling klimautfordringen skaper. Ressursbehovet for å nå helse- og utdanningsmålene (bærekraftsmål 3 og 4), er selv med de laveste anslagene svært stort. Helsemålet er dels mål om helsetilstand som lavere mødre- og spedbarnsdødelighet og epidemibekjempelse, og dels innsats i form av universell tilgang på tjenester og finansiering. Utdanningsmålet har grunnleggende læringsmål og delmål om gratis grunntidning for alle, lik tilgang til videregående skole og flere kvalifiserte lærere.

IMF (2019) beregner for sin gruppering 49 utviklingsland med lavt inntektsnivå⁴⁸ de nødvendige ekstraavgiftene til helse og utdanning til 8,3 % av BNP i 2030. Sachs m.fl. (2019) har vesentlig høyere anslag. Utgiftsandelen anslås til 26,8 % av for lavinntektslandene i denne gruppen og 17,1 % for utvalget av lavere mellominntektsland. Utgiftene til utdanning utgjør rundt 60 % av disse utgiftene. UNCTAD har tall i samme størrelsesorden som

⁴⁷ UN Report: Global hunger numbers rose to as many as 828 million in 2021 (fao.org)

⁴⁸ IMFs gruppering omfatter 21 mellominntektsland med lave inntekter i tillegg til Verdensbankens gruppering lavinntektsland.

Sachs (2019)⁴⁹. Mye av forskjellen skyldes ulike beregningsmetoder med ulike forutsetninger blant annet om kostnadseffektivitet. Utdanningsmålet har blitt betydelig vanskeligere og kostbart å nå som følge av stort omfang tapt skolegang gjennom pandemien.⁵⁰

Infrastruktur

Investeringer i infrastruktur har sentral betydning for miljø og klima, er drivere for næringsutvikling og økonomisk vekst og grunnleggende forutsetninger for helse, sikkerhet og livsutfoldelse. Bærekraftsmål som har tunge infrastrukturkomponenter er vann og sanitærmålet, energimålet, målet om industri, innovasjon og infrastruktur, målet om bærekraftige byer og lokalsamfunn og klimamålet.

Blant rapportene med kostnadsanslag er en Verdensbankrapport som tar for seg de infrastrukturelatterte bærekraftsmålene og reduksjon av klimautslipp spesielt interessant.⁵¹

⁴⁹ The Least Developed Countries Report 2021 | UNCTAD

⁵⁰ Enkelte anslag tyder på at effekten på økt fattigdom av tapt læring over tid kan være dobbelt så stor som den direkte effekten av pandemien. Oversatt til tapt produksjonspotensial over en lang horisont referer rapporten beregninger som tyder på tap i størrelse halvparten av et 2020 -BNP. Poverty and Shared Prosperity 2022 (worldbank.org)

⁵¹ Beyond the Gap (worldbank.org)

Prisen på en tryggere framtid

KONGO

Søstrene Grazia Lobota, 27 år (i sort) og Nachele Pisome, 29 år (i blått) jobber som landarbeidere for Jean Jaques Mazzoa. De eier ikke eget land, og må jobbe for andre for å tjene til livets opphold.

«Jeg vil tjene nok penger slik at vi kan kjøpe eget land. Barna må ta skolen alvorlig, så slipper de kanskje å jobbe like hardt som jeg må»

- Grazia

«Land lyver ikke. Om vi eier eget land, vil vi kunne tjene nok til å sende barna vår til skolen.»

- Nachele

Bilde: **Norad**





Rapporten analyserer ulike investeringsstrategier og synliggjør hvordan det må gjøres avveier mellom ulike mål. Den omfatter investeringer i elektrisitetsforsyning, transport, vann og sanitær, flombeskyttelse og vanningsanlegg. Blant disse er utgiftsbehovet innen elektrisitetsforsyning og transport klart størst. Utgifter til vedlikehold/drift knyttet til investeringene er regnet inn. Et hovedpoeng er at tre utfordringer må møtes i samtidig:

- Økonomisk vekst og bedring av levekår
- Nok grønn omstilling
- Nok tilgang på finansiering

Det er spenninger langs flere dimensjoner, som by-land eller grad av universell dekning mot tempo i overgang til fossilfri energisektor. Dette innebærer også konflikter mellom hensynet til rask fattigdomsreduksjon og grønn omstilling. Landeksemplene lenger bak illustrerer dette. Avhengig av finansielle rammer kreves typisk investeringsnivåer nå som kan gå ut over fattige i en mellomperiode før gevinstene kommer om et tiår eller seinere. Et gjennomgående poeng er at urbanisering er helt nødvendig både for å holde kostnader nede og for å begrense miljøskader som følge av tap av naturareal og biodiversitet – og derav følgende klimagassutslipp.

Kostnadsforskjellene mellom alternative investeringsstrategier er svært store etter hvor høyt ambisjonsnivået legges for de ulike målene som siktes

mot samtidig, og måten de avveies og gjennomføres på. En sentral avveining er mellom rask og bred dekning ut til fattige opp mot løsninger som legger mer vekt på effektivitet med saktere framdrift i dekning. For lavinntektsland og lavere mellominntektsland sett under ett, varierer investeringsbehovet så mye som fra 2 % til 8,2 % av BNP. Det laveste beløpet er 640 milliarder USD, det høyeste er 2 700 milliarder USD. Scenarioet Verdensbanken presenterer som optimalt, er midt imellom på 4,5 prosent av BNP. Regionale forskjeller under dette gjennomsnittet er stort, og utgiftsbehovet størst som andel av BNP i Afrika sør for Sahara og Sør-Asia. I tillegg til nyinvesteringene kommer betydelige utgifter til drift og vedlikehold på 2,7 prosent av BNP. Til sammen gir det optimale alternativet økte årlige utgifter i størrelsesorden 7,2 prosent av BNP for infrastrukturen som er med i beregningene. Under følger egne avsnitt om disse undergruppene infrastruktur: Energi, transport, vern mot flom samt vann og sanitær.

Energi

Bakteppet er diverse analyser som viser hvor kraftig omstilling av energiforsyningen som trengs og hvordan dette ideelt sett kan gi netto gevinster. Boks 3 viser en ideell bane mot et nullutslippsamfunn. Denne banen er verden langt unna. I utviklingsland og framvoksende økonomier kreves en årlig vekst i grønne energiinvesteringer på over 25 prosent. De siste årene

har den årlige veksten vært tre prosent.⁵²

Et sentralt mål er universell tilgang på elektrisitet i 2030. Verdensbanken (2019) anslår totale utgifter til mellom 2,1 og 2,8 prosent av BNP.⁵³ Investeringer i tilgang for husholdninger utgjør rundt halvparten av investeringsbehovet. Rapporten analyserer ulike strategier med ulike tidsprofiler for tilknytning og korresponderende teknologiprofiler.

Det er togradersmålet som er lagt til grunn og sammenliknet med «business as usual». Det har stor betydning for kostnadsnivået hvor mye fossil energi et land legger i energimiksen i en mellomperiode. Hvor høye investeringer i ren energi som trengs avhenger av hvor raskt den fossile energien fases ut. Dessuten betyr det mye om det i kostnadene inkluderes kompensasjon for tapte inntekter for eiere, ansatte og lokalsamfunn fra fossil energi som avvikles.

⁵² World Energy Investment 2022 – Analysis - IEA

⁵³ Beyond the Gap (worldbank.org)

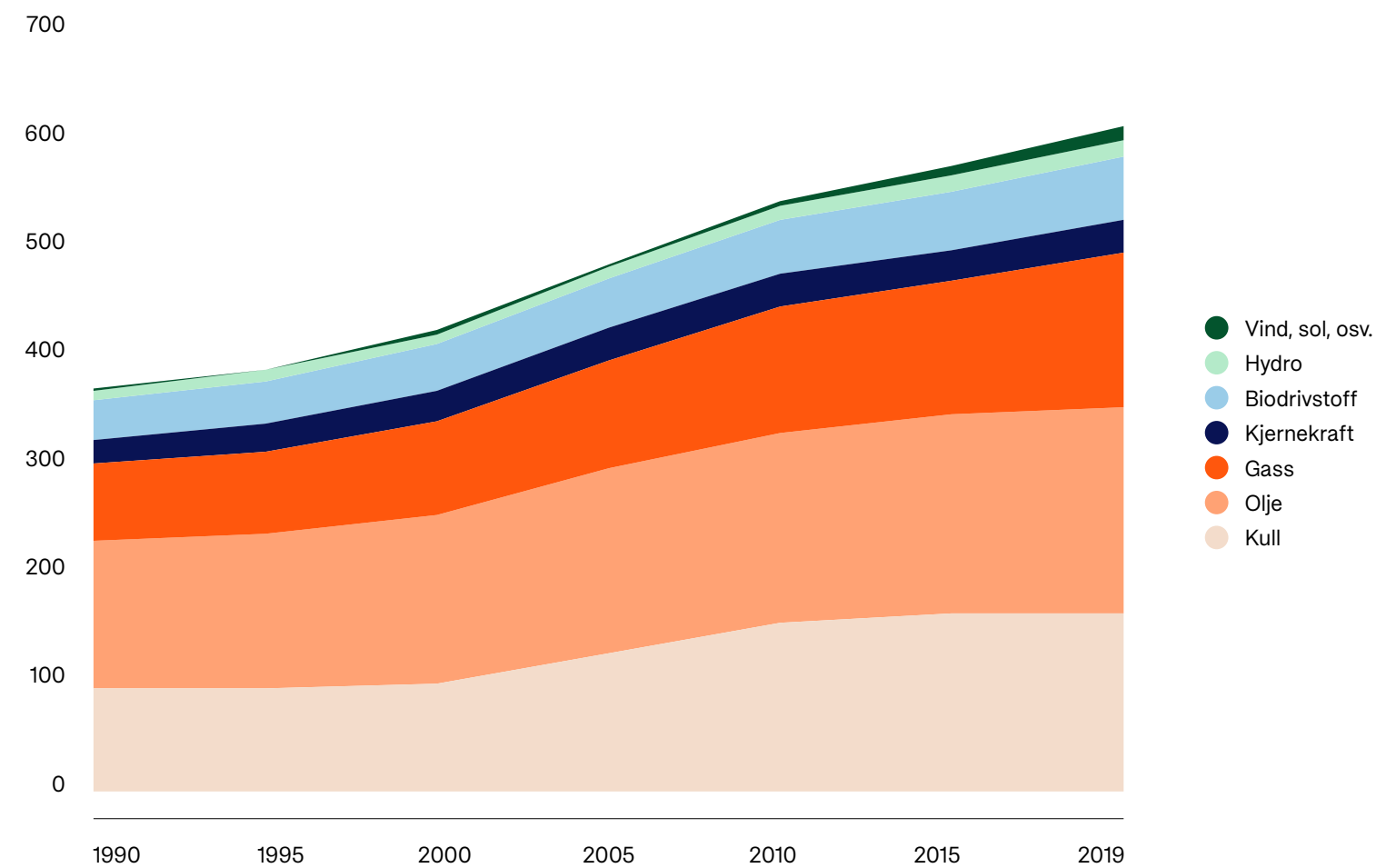




Beregningene viser at investeringsutgiftene til ren energiforsyning i baner der klimamålet nås, kan være lavere enn «business as usual» når omstillingskostnadene ikke inkluderes. Under ligger det da en betydelig omstilling med kraftig reduksjon av etterspørsel gjennom karbonprising, kvoter og energieffektivisering. Dette er nødvendig for å sikre at ren energi kommer til erstatning for, og ikke fortsetter å komme i tillegg til, vekst i fossil energi (figur 13).

FIGUR 13

Totalt energitilbud i verden etter kilde
Millioner TeraJoule



Kilde: IEA World Energy Balances (2022)



BOKS 3

Fra IEAs veikart til netto null utslipp

Det internasjonale energibyrået IEA har i sitt flaggskipdokument ⁵⁴ en ideell bane for energiinvesteringer og omstilling fram til et nullutslippsamfunn i 2050. Sol- og vindkraft blir ledende energikilder før 2030 og vil utgjøre 70 prosent i 2050. Gjenstående bruk av fossilt brensel brukes i varer der karbonet er nedfelt i produktet som plast, brukes i anlegg utstyrt med karbonfangst, og ellers i sektorer hvor lavutslippsteknologialternativer er knappe. Det globale energiforbruket i 2050 er åtte prosent lavere enn i dag, men forsyner en økonomi som er mer enn dobbelt så stor og en befolkning med to milliarder flere mennesker. Banen fordrer at CO₂ utslipp faller med nesten 40 prosent mellom 2020 og 2030 og til null i 2050. Parallelt stiger globale årlige investeringer i ren energi fra rundt 2 300 milliarder USD de senere år til 5 000 milliarder USD i 2030. Hoppet i private og offentlige utgifter skaper millioner av arbeidsplasser innen ren energi så vel som i ingeniør-, produksjons- og byggebransjen.

Investeringsutgiftene blir lavest om en investerer i ren energi innenfor en ramme med lang horisont for utbygging på landsbygda. Det er uansett tidsprofil billigst å prioritere byene først, men kostnader kan begrenses mye ved å legge vekt på minimumstilbud med små kraftverk (solceller) på landsbygda.

I hvilken grad det vil bli brukt kompensasjon over offentlige budsjetter for tapte inntekter ved omstilling illustrerer også dilemmaer angående styrken i insentivene. Hvis kompensasjon til tapere krever at fossilfrie vinnere i omstillingsprosessen beskattes hardere, kan det svekke insentivene mot omstilling. For land med svake økonomier kommer dette på toppen av andre utfordringer.

Transport

Transportmålene hører også til blant bærekraftsmålene med stort spenn i kostnader og miljøkonsekvenser. Både hensynet til effektivitet og miljø/klimavennlighet i transportsystemet krever godt planlagt urbanisering. Kostnadene er svært avhengig av hvilken måloppnåelse som tilstrebes og hvordan politikk for urbanisering gjennomføres. Målet om universell tilgang på veier vil med dagens bosettingsmønster både bli svært dyrt og true biologisk mangfold i spredtbygde strøk om det realiseres fullt ut. Verdensbanken (2019) spenner ut et stort kostnadsintervall fra 0,5 til 3,3 prosent av BNP i lav- og mellominntektsland. Sachs m.fl. (2019) har anslag sammenliknbart med toppen av intervallet, med BNP-andeler på 5,9 prosent i lavinntektsland og 2,6

prosent i en undergruppe lavere mellominntektsland.

Beskyttelse mot flom

Flomvern er et viktig klimatilpasningsområde under bærekraftsmål 13. Klimaendringene fører til stadig økende risiko for mer farlig flom fra ekstremvær og elver samt stigende havnivå. Kostnadene for hver flom vil stige over tid fordi befolkningene som rammes vokser og verdiene som kan gå tapt stiger gjennom økonomisk utvikling. Summen av dette betyr at forventede skader vil øke kraftig. Hvis flomvern skal bygges i tilstrekkelig grad til at forventede skader ikke øker fra dagens nivå vil det kreve stor utbygging og gi svært høye kostnader. En billigere ambisjon vil være å bygge ut flomvern i takt med økt risiko, det vil si å tillate at forventede skader øker. Urbanisering er igjen viktig for å begrense kostnader, fordi kostnadene til flomvern per innbygger normalt er lavere i byer enn langs spredtbygde elvesamfunn.

Verdensbanken (2019) har gjort anslag for lavere mellominntektsland under ulike forutsetninger både om økonomisk vekst, urbanisering og ulike strategier for beskyttelse. Spennet i kostnadsanslagene er stort, fra 0,1 prosent av BNP til 1,0 prosent av BNP, med et foretrukket scenario på 0,3 prosent av BNP som gjennomsnitt. I den anbefalte strategien ligger det derfor høy utbygging i byer og mer toleranse for økt risiko i spredtbygde strøk. Dette dekker også over store forskjeller regionalt, og studien er begrenset til lavere mellominntektsland. I Afrika sør for Sahara er høyeste

54 Net Zero by 2050 – Analysis - IEA



anslag fire prosent av BNP. Sachs m.fl. (2019) har et noe høyere anslag (0,5 prosent) enn Verdensbankens foretrukne scenario for en undergruppe av lavere mellominntektsland, og 1,2 prosent for lavinntektsland.

Vann og sanitær

Kostnaden på dette området er svært avhengig av ambisjonene for standard som ble kraftig hevet og presisert fra Tusenårsmålene til bærekraftsmål 6.⁵⁵ Kostnadsberegninger basert på full måloppnåelse gir betydelig høyere kostnader sammenliknet med en strategi med forsert dekning, men mer gradvis kvalitetsforbedring. Til tross for høy framgang på dette området, er dekningen mange steder lav i utgangspunktet og befolkningsveksten høy. Kostnaden ved full måloppnåelse anslås av Verdensbanken (2019) til 1,3 prosent av BNP, mens universell dekning med lavere standard anslås til 0,6 prosent av BNP.

Klima som nasjonal og global utfordring

Ser en forbi de nærmeste tiårene og forutsetter at nødvendige grep gjøres, vil en miljømessig bærekraftig utvikling kunne bli selvfinansierende. Det er overgangsperioden fram til en slik framtidig utviklingsbane som vil innebære store økonomiske

kostnader. Ustabil klima med flom og tørke, tapping av naturressurser og reduksjon av biologisk mangfold, reduserer BNP fordi ressursgrunnlaget svikter. Et anslag referert av Klimapanelet, er at klimaendringene allerede kan ha kuttet 13 prosent av nasjonalproduktet per innbygger i Afrika sør for Sahara og vil vokse framover.⁵⁶ Kostnaden ved miljøforringelse går langt ut over det som kan uttrykkes i tapt BNP. Dels fordi natur har egenverdier og verdi for menneskers levkår som går ut over det som fanges inn av produksjonstap. Dels fordi et slikt mål innebærer lav vektning av tapet per innbygger i land med lavt produksjonsnivå. Samme prosentvise tap for fattige opp mot rike blir lite.

I overgangsperioden vil det være betydelige målkonflikter mellom økonomisk framgang og mindre miljøskader og klimautslipp. Eksempelvis vil utgiftene i energisektoren være høyere med rask omstilling mot fossilfrihet, og likeledes desto raskere en vil oppnå sosiale utviklingsmål (eksempelvis tilknytning til strømnett). I lavinntektsland er det finansielle handlingsrommet lite. Det betyr sterkere målkonflikter. Både fordi høye investeringer i ren kraftforsyning vil kunne gå på bekostning av utbygging av nettet, og fordi statens evne til å motvirke negative konsekvenser for fattiges levkår av økte priser med direkte overføringer og andre tiltak, er liten.



Bilde: **Zahid Hussain**

⁵⁵ Bærekraftsmål 6 sier «Sikre bærekraftig vannforvaltning, tilgang til vann og gode sanitærforhold for alle» og har detaljert spesifisert kvalitetsnivå i delmålene, se spesielt delmål 6.1-6.3 Rent vann og gode sanitærforhold (fn.no)

⁵⁶ Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change (ipcc.ch)



Utslipp av klimagasser per innbygger varierer sterkt etter inntektsnivå (figur 14). Det er 33 ganger høyere i høyinntektsland enn i lavinntektsland, og 22 ganger høyere i høyere mellominntektsland enn i lavinntektsland. De siste tiårene har utslippene av klimagasser særlig økt i mellominntektsland, ikke minst Kina (figur 15).

FIGUR 14

Utslipp per innbygger i 2019

Tonn CO₂

Lavinntektsland



Lavere mellominntektsland



Høyere mellominntektsland



Høyinntektsland



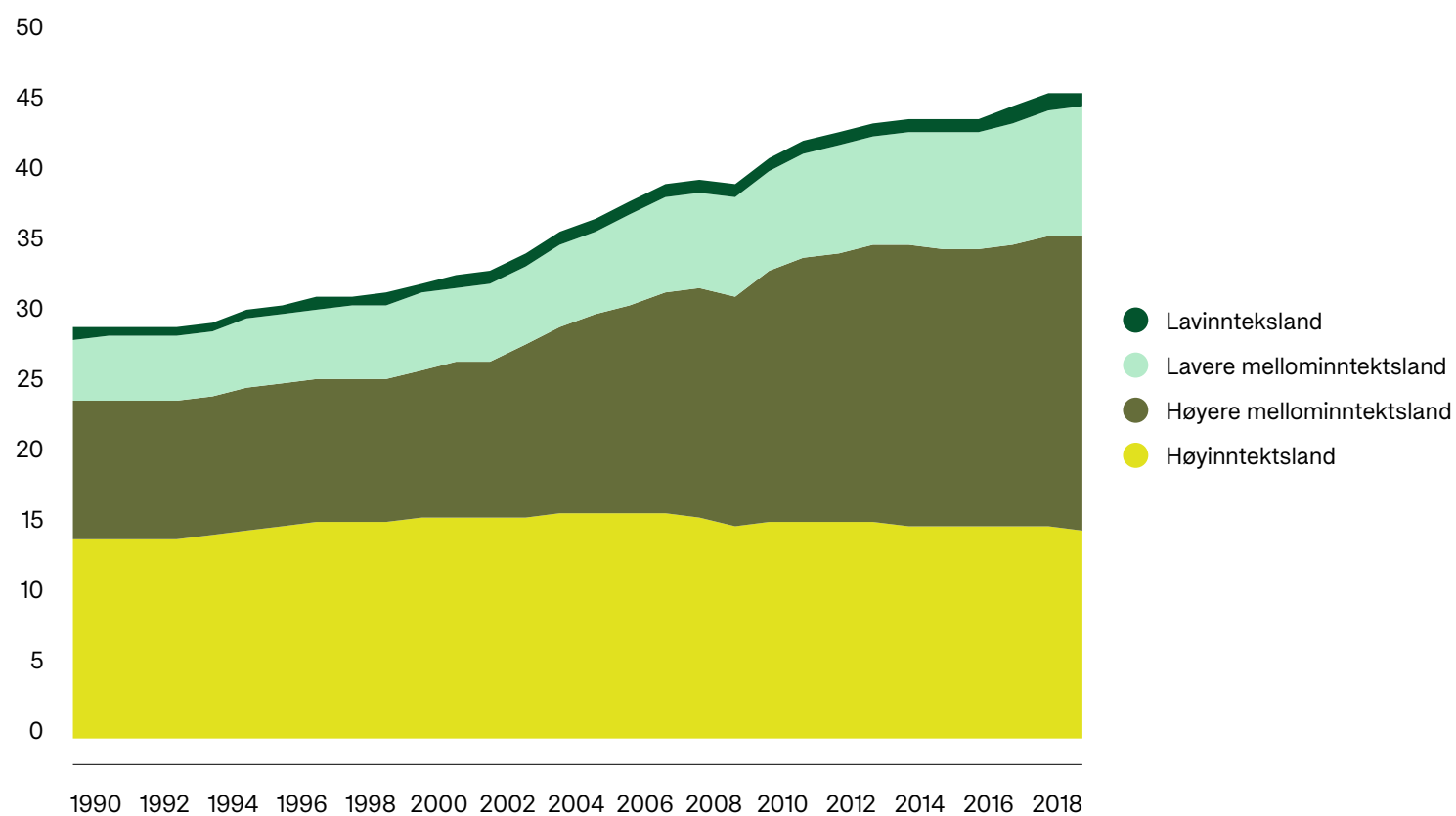
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Kilde: World Development Indicators (2022)

FIGUR 15

Totalt klimagassutslipp per år

Millioner tonn



Kilde: World Development Indicators (2022)



Stabilt klima som globalt fellesgode er truet av et fundamentalt insentivproblem. Gevinsten i form av mer stabilt klima av å redusere egne utslipp, er for de fleste land forsvinnende liten, mens kostnaden landet belastes må bæres fullt ut. Summen av isolert sett rasjonelle handlinger summerer seg slik til et svært skadelig spill der for mange land bidrar med for lite, slik at verden ender med et sluttresultat som er sterkt i strid med felles interesser. Globalt vil gevinstene ved å stanse klimaødeleggelsene overstige kostnadene med det mangedobbelte – det handler om å hindre økosystemer og klima fra å kollapse. En samfunnsøkonomisk analyse for kull illustrerer dette klart. Den kommer fram til at det globale samfunnsøkonomiske overskuddet av å erstatte kull med fornybar energi er 78 000 milliarder USD.⁵⁷ Tallet viser hvor ulønnsom kullbasert energiproduksjon er når en kalkulerer inn kostnader denne virksomheten ikke belastes selv, men velter over på verden gjennom klimaendringer.

Utfordringen for verdenssamfunnet er å fordele kostnader og gevinster knyttet til å redde klimaet mer rettferdig og slik at nasjonale insentiver til å redusere utslipp øker. Selv på så kort sikt som 2030 trenger ikke de økonomiske kostnadene - dersom verden lykkes med dette - overstige de økonomiske gevinstene i

⁵⁷ Her er det regnet inn en miljøgevinst på 75 USD per tonn redusert utslipp CO₂ og alle kostnader knyttet til å investere i ren energi og tilpasset energiforsyning samt omskolering av arbeidere. Se boks 5 i Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies (imf.org)

betydelig grad. IMF har gjort modellberegninger som sier at en global utslippsreduksjon på 25 prosent i 2030 kan oppnås med så lite som mellom 0,15 og 0,25 prosentenheter reduksjon i årlig global vekst.⁵⁸ Lenger fram er bildet ytterligere oppmuntrende, selv for gruppen lav- og mellominntektsland. I landanalysene gjennomført av Verdensbanken for 24 land (per november 2022) når en riktignok ikke nullutslipp i 2050, men en reduksjon på 70 prosent sammenliknet med et basisalternativ uten klimatiltak. Også for denne landgruppen kan klimatiltakene inklusive utslippsreduksjoner gi netto gevinst i 2050 eller før. I en lang overgangsperiode vil omstillingen kunne ha betydelige kostnader i form av svekkede levekår for fattige .

En netto gevinst forutsetter imidlertid en svært ambisiøs politikkomlegging og et finansieringsbehov som ikke er løst. Under en netto gevinst for verden, kan det ligge betydelige forskjeller med tap for noen land og gevinster for andre. Når det oppnås en netto gevinst til tross for høye kostnader, skyldes det blant annet betydelige økonomiske gevinster som kommer i land med muligheter for opptrapping av svært lønnsomme investeringer i ren energi og transportsystemer. Det

⁵⁸ IMF har foretatt beregninger av basert på en modell som deler land inn i fire regioner – Kina, euroområdet, USA og en blokk som representerer resten av verden. De antar at hver region innfører budsjettneutrale politikk som inkluderer klimagassavgifter som økes gradvis for å oppnå 25 prosent reduksjon i utslipp innen 2030. Politikkpakken er budsjettneutrale og kombinert med overføringer til husholdninger, subsidier til lavutslippsteknologier og skatteuttak på arbeidskraft. Se World Economic Outlook, October 2022: Countering the Cost-of-Living Crisis (imf.org)

skyldes også effektiviseringsgevinster som øker økonomisk produktivitet og etter hvert gevinstene av bedre miljøforvaltning. Lønnsomheten i solenergi er fra før høy, og vil med økende karbonskatt og høye energipriser bli svært lønnsom og kunne vokse raskt. Bruken av karbonskatter øker, men er fortsatt langt under det som trengs. OECD anslår at vel 40 prosent av klimagassutslipp var dekket av karbonskatter og kvotehandel i 2021, opp fra 32 prosent i 2018. Variasjonen i nivået er stort, og motvirkes betydelig av subsidier på fossil energi som omfatter 22 prosent av klimagassutslippene.⁵⁹

⁵⁹ Share of emissions covered by carbon prices is rising, OECD data shows - OECD



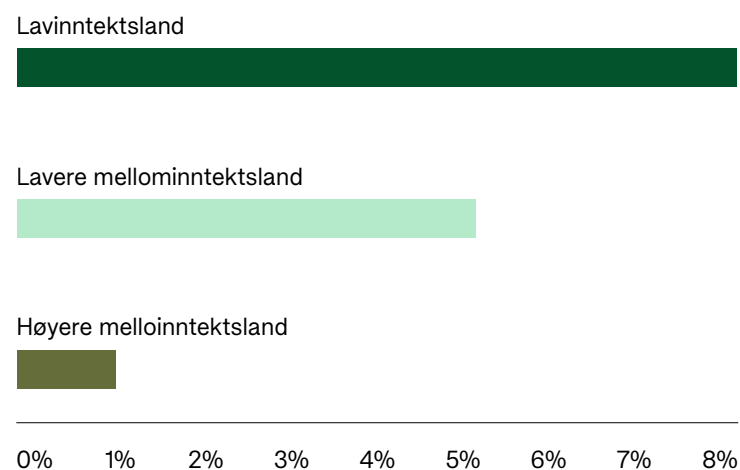
Utgifter til klimatiltak

Figuren under oppsummerer ekstra investeringsbehov til klimatilpasning og utslippsreduksjon i perioden 2022–2030 for de 24 første landene i Verdensbankens rapportserie Country Climate and Development reports.⁶⁰

FIGUR 16

Nødvendige utgifter til klimatiltak

Andel av BNP



Kilde: Verdensbanken (2020)

Note: Klimatiltak inkluderer utgifter til både klimatilpasning og utslippsreduksjon.

⁶⁰ Climate and Development: An Agenda for Action (worldbank.org)

I forhold til landenes økonomi, er finansieringsbehovet i lavinntektsland og lavere mellominntektsland svært stort. Det vil framkomme i omtalen av enkeltland at utgiftsbehovet også varierer innen landgruppene. Utgiftsbehovet er anslått til åtte prosent av BNP for lavinntektsland, og fem prosent for lavere mellominntektsland. Vi så foran at selv ekstraavgiftene til et betydelig, men ikke fullstendig, sett av økonomiske og sosiale mål, er langt utenfor hva lavinntektslandene kan finansiere selv. Selv om klimarelaterte ekstraavgifter på åtte prosent av BNP i noen grad inkluderer investeringer som ivaretar andre bærekraftsmål, kommer mye på toppen. Fra et globalt finansieringsperspektiv er likevel den finansielle utfordringen for lavinntektsland liten sammenliknet med lavere mellominntektsland. Lavinntektsland vil trenge anslagsvis vel 40 milliarder USD mot 450 milliarder USD for lavere mellominntektsland.

Fra et globalt finansieringsperspektiv må høyere mellominntektsland og det øvre sjiktet lavere mellominntektsland finansiere det meste selv. De har både sterkere næringsgrunnlag og statsfinanser som gir dem større muligheter til å oppnå vekst og tiltrekke seg privat finansiering. Verdensbankens rapport påpeker at de fattigere landgruppene i stor grad også vil trenge økt gavebistand og billige lån for å senke terskler og barrierer for privat finansiering.

Utfordringen er både finansiell og politisk. Uten en offentlig politikk som letter omstilling til fossilfri

virksomhet eller kompenserer for høyere priser, blir erfaringsmessig motstanden stor. Selv om fallet i realinntekt blir mindre for lavinntektsgrupper enn høyere, er det likevel lavinntektsgruppene som tåler minst og må kompenseres. Det vil også kreves massiv offentlig innsats i utdanning og omskolering for å flytte arbeidskraft, samt offentlige overføringer, fordi nye jobber kan komme senere enn gamle forsvinner.

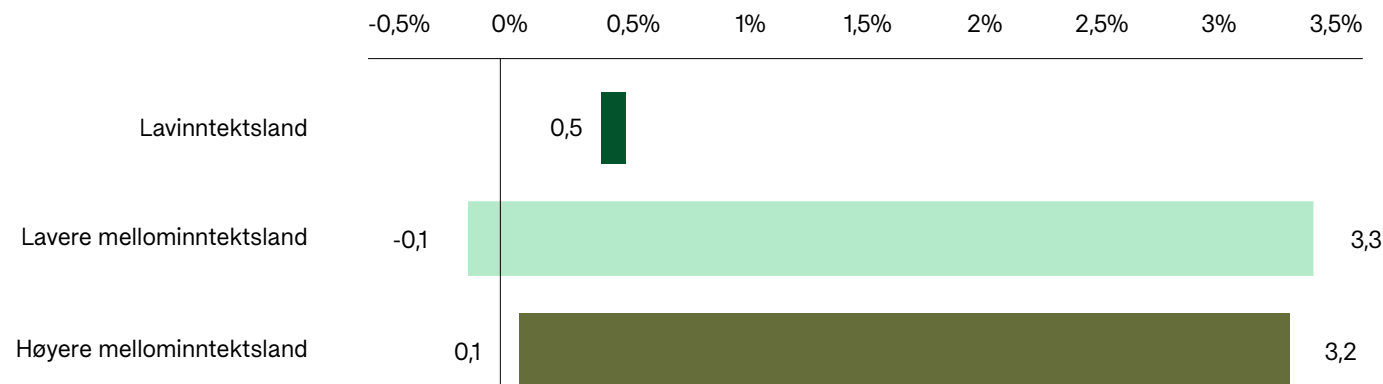




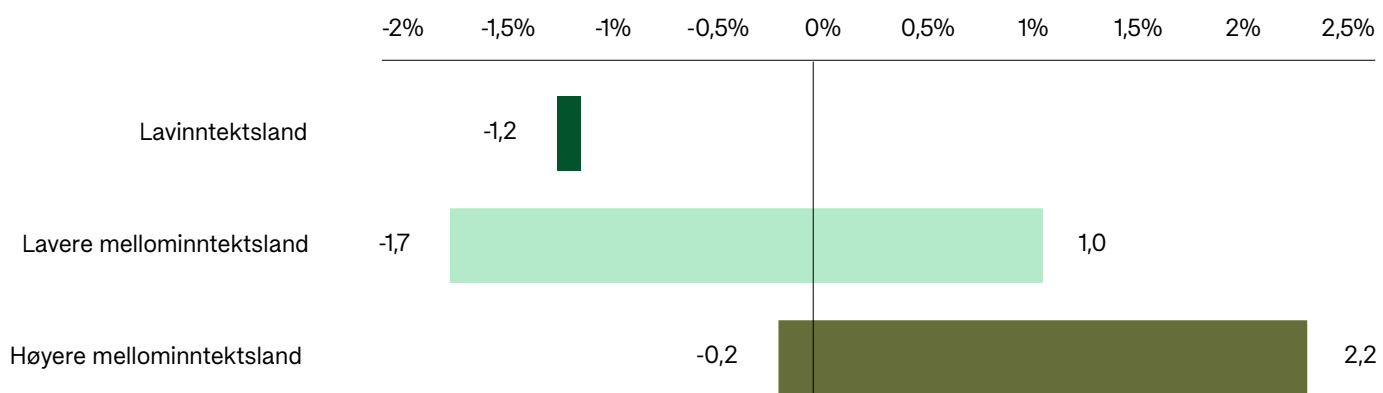
Figur 17 viser gevinstpotensialet i økt BNP i 2030. Hver søyle viser spennvidden i effekt av klimatiltak mellom landene innen hver landgruppe. Spennvidden er størst i gruppen lavere mellominntektsland. Samtidig er det stor forskjell mellom landgruppene. Mens gevinstpotensialet er lite for lavinntektsland, er det betydelig (opp til 3,3 prosent) for lavere mellominntektsland. Det lille gevinstpotensialet sammen med høyest kostnader i lavinntektsland indikerer at målkonfliktene mellom økonomisk-sosiale mål og klimamål er størst i denne landgruppen.

Figur 18 viser effekter på privat forbruk og forsterker indikasjonene på målkonflikter. Også her er spennvidden i effekten stor for mellominntektsland, men kan både være positiv og negativ. For lavinntektsland er den negativ. I begge landgrupper, men særlig i lavinntektsland, vil fall i privat forbruk ramme befolkninger med høye andeler fattige. Dette understreker viktigheten av rask utbygging av sosiale sikkerhetsnett og andre direkte ordninger som treffer de fattige, for at de fattigste landene skal kunne gjennomføre omstilling.

FIGUR 17
Effekt på BNP i 2030 av klimatiltak



FIGUR 18
Effekt på privat forbruk i 2030 av klimatiltak



Kilde: Verdensbanken (2020)
Note: Klimatiltak inkluderer utgifter til både klimatilpasning og utslippsreduksjon. Søylene viser intervaller fra minst til størst effekt på BNP og privat forbruk innen hver landgruppe





Selv om klimatilpasning ofte er økonomisk lønnsomt å investere i for næringsdrivende, er usikkerheten om klimaendringer svært stor. Investeringer i klimatilpasning er derfor i praksis i hovedsak et offentlig anliggende.⁶¹ I fattige land med lite eller fraværende finansielt handlingsrom, vil mulighetene for å kunne gjøre slike investeringer framover være avhengig av offentlig utviklingsfinansiering med høy gaveandel.

Utfordringene med utslippsreduksjon er størst for ensidige økonomier som er karbonintensive og eksportører av kull, olje og gass. Et eksempel på grovregning er gjort for kull: For kull anslås tapte eierinntekter på 3-35 milliarder USD per år og tapte lønnsinntekter og ringvirkninger i lokalsamfunn på 60 milliarder USD per år.⁶² Tilsvarende regnestykker kan gjøres for tapte inntekter fra petroleumsutvinning. Det er snakk om formuesverdier globalt på mange tusen milliarder USD som må bli liggende under bakken dersom klimamålene skal nås.⁶³ Like fullt er, som vi så over, de samfunnsøkonomiske kostnadene disse reservene vil påføre verden hvis de forbrennes det mangedobbelte.

61 Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies (imf.org)

62 How can we scale up the finance needed for climate action? (worldbank.org)

63 Stranded assets and reduced profits: Analyzing the economic underpinnings of the fossil fuel industry's resistance to climate stabilization - ScienceDirect

Energikrisen som følge av Russlands invasjon i Ukraina har økt lønnsomheten i fossil energiutvinning inklusive kull, men spesielt gass, voldsomt. Norges gassinntekter har eksplodert og plassert landet i et krevende utenrikspolitisk spenningsfelt mellom nasjonale økonomiske interesser og krav om å bidra mer til internasjonal omfordeling og solidaritet. I et av verdens fattigste land - Den demokratiske republikken Kongo - er problemstillingen om hvilke land som skal utnytte eller la fossile ressurser ligge satt på spissen ved at leting etter olje under bakken i regnskogen er aktualisert. Forekomstene er usikre, men et anslag er at verdien er på over 6000 milliarder kroner eller mer enn 60 av landets statsbudsjetter.⁶⁴

64 En auksjon vi må vinne | DN





Utfordringer og krav til politikk i et utvalg land

Under ser vi nærmere på et utvalg land. Hovedkilden er analysene i Verdensbankens rapportserie Country Climate and Development Reports⁶⁵, som sammenfatter hvilke investeringer i klimatilpasning og utslippsreduksjon som må gjøres innen rammene av landenes kapasitet og utfordringer. Fra svært fattige land med kombinasjoner av store økonomiske og sosiale utfordringer med små bidrag til klimagasser, til de største framvoksende økonomiene som har oppnådd betydelig økonomisk og sosial framgang og står for betydelige og voksende bidrag til klimautslipp. BNP per innbygger i det lavere mellominntektslandet Vietnam er 4,6 ganger høyere enn i Rwanda og hele 8,8 ganger høyere enn i Niger. Vietnam har nesten utryddet ekstremfattigdommen med en andel på 1,2 % som lever for under 2,15 USD om dagen, mens 70 % av befolkningen i Malawi er ekstremfattige. CO₂ – utslippene per innbygger i Vietnam er 44 ganger høyere enn i Malawi. Vietnam har betydelige utfordringer med å nå gjenværende bærekraftsmål og omstille seg klimamessig. For lavinntektsland er bærekraftsmålene utenfor rekkevidde i 2030, for flere av dem trolig i et tiår eller fler framover.

⁶⁵ Country Climate and Development Reports (CCDRs) (worldbank.org)

TABELL 1

Nøkkeltall for åtte land

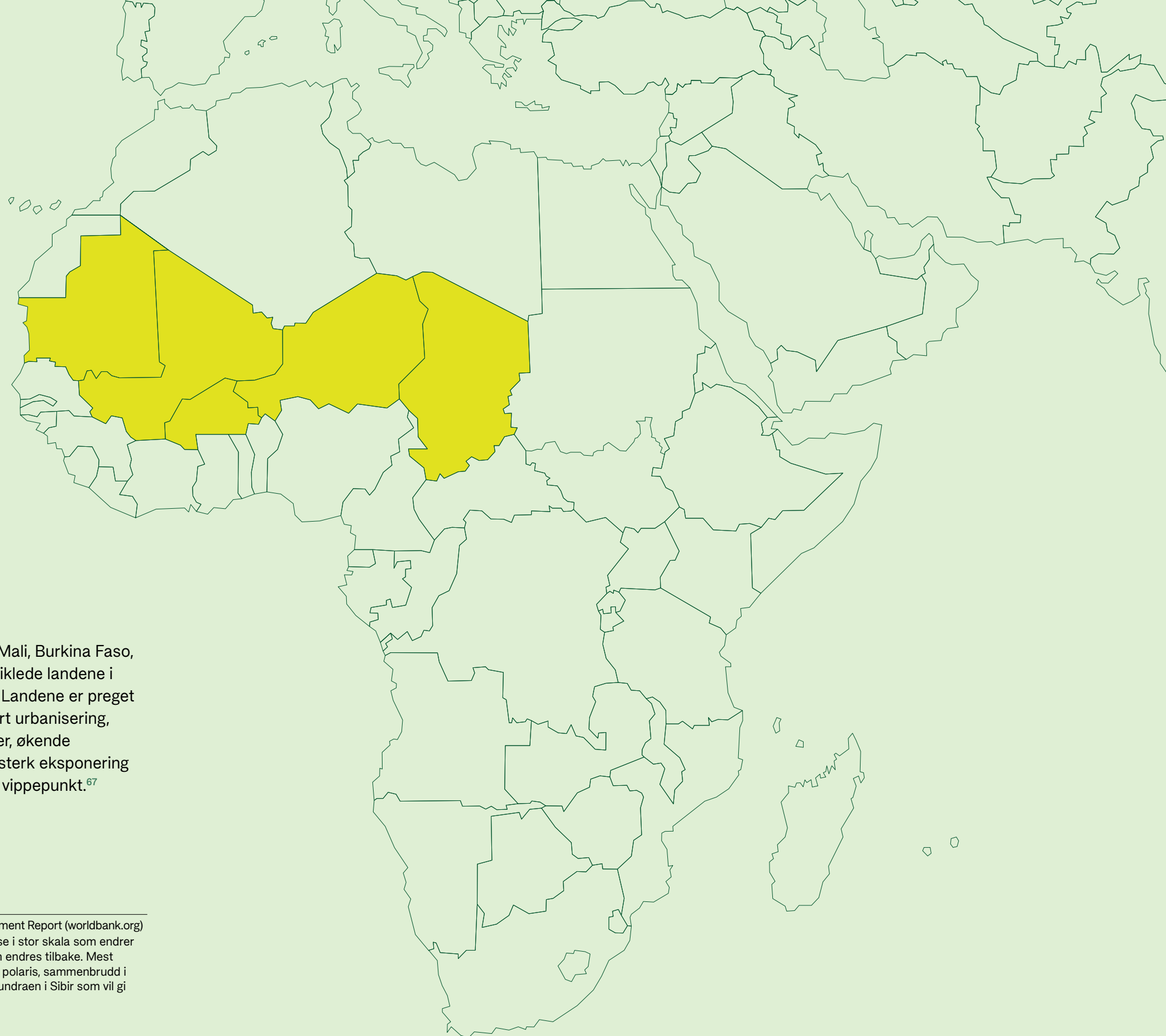
	BNP per innbygger 2021 (USD, kjøpekraftsjustert)	BNI per innbygger 2021 (USD)	Innbyggertall (millioner)	Andel fattige under 2,15 USD om dagen (prosent)	Andel fattige under 3,65 USD om dagen (prosent)	CO2 utslipp per innbygger (metriske tonn)
Vietnam	11553	3560	98,2	1,2	5,3	3,49
Mauritania	5592	1730	4,8	6,5	26,2	0,87
Rwanda	2494	850	13,3	52	78	0,11
Burkina Faso	2462	860	21,5	30,5	59,8	0,25
Mali	2447	870	20,9	14,8	47,5	0,3
Malawi	1658	630	19,6	70,1	89,1	0,08
Tsjad	1591	650	16,9	30,9	64,6	0,14
Niger	1310	590	25,1	50,6	81	0,09

Kilde: *World Development Indicators* (November 2022)

Note: Grensen for inntektskategorier måles uten kjøpekraftsjustering som er i andre tallkolonne. Grensen for lavere mellominntektsland er 1085 USD og for høyere mellominntektsland er 4256 USD. Fattigdomsandelene er for siste år med husholdningsundersøkelse som varierer mellom land. Alle landene i tabellen har lavt prisnivå og derfor høyere kjøpekraftsjusterte tall. For rike land er det motsatt. Norge sin BMI per innbygger målt i kjøpekraftsjusterte USD var 79 200, lavere enn tallet uten slik prisjustering 84 090 USD.



Prisen på en tryggere framtid



Fem Sahel-land

De fem Sahel-landene Mauritania, Mali, Burkina Faso, Niger, og Tsjad er av de svakest utviklede landene i verden med enorme utfordringer⁶⁶. Landene er preget av høy befolkningsvekst, ukontrollert urbanisering, politisk ustabilitet, gjeldsutfordringer, økende sikkerhetsproblemer, matkriser og sterk eksponering for klimaendringer med potensielle vippepunkt.⁶⁷

⁶⁶ G5 Sahel Region Country Climate and Development Report (worldbank.org)

⁶⁷ Vippepunkt defineres gjerne som en hendelse i stor skala som endrer et system i naturen for alltid, og som ikke kan endres tilbake. Mest dramatiske globale eksempler er smelting av polaris, sammenbrudd i økosystemet i regnskogen eller smelting av tundraen i Sibir som vil gi store metanutslipp.



Fattigdomsutfordringen er størst i Niger og minst i det eneste mellominntektslandet Mauritania. Samlede klimagassutslipp er noe under én prosent av globale utslipp og de har sluttet seg til Parisavtalens netto null utslipp i 2050. Tsjad er oljeeksportør og Niger og Mauritania kan starte utvinning fra 2024. Store muligheter ligger imidlertid i mineraler som er viktige for grønn industri og ikke minst solenergi, med potensial for eksport av elektrisitet til europeiske og vestafrikanske markeder.

Bildet er dystert. Uten klimatilpasning kan fattigdommen ventes bare så vidt å falle som andel, men stige i antall personer selv med et perspektiv helt til 2050. Gevinstene ved å investere i tilstrekkelig mottiltak mot klimaendringer beregnes å langt overstige kostnadene. De kommer imidlertid mest i form av å unngå tilbakegang, for å få til framgang ut over det trengs formidable løft.

Store sektorer er ren energi, landbruk/arealforvaltning, vann og avløp. Kostnadene er svært høye og finansiering er en betydelig utfordring, selv om potensialet for kommersiell finansiering av solkraft er stort. Summen av investeringer i klimatilpasning beløper seg til 33 milliarder USD mens utslippsreduksjoner beløper seg til 50 milliarder USD, med stor variasjon som andel av BNP (tabell 2)

Styresettutfordringene er betydelige, med behov for å bedre institusjoner, reguleringer og

planleggingsprosesser for å kunne gjennomføre investeringsplaner og nødvendige reformer på en forsvarlig måte. I sum står disse landene overfor formidable økonomiske, politiske og institusjonelle utfordringer bare med å unngå skadene de påføres av klimaendringene. Dette vil legge beslag på store finansielle ressurser, og kapasiteten til å oppnå betydelig framgang mot bærekraftsmålene er langt under hva som trengs.

TABELL 2
Klimainvesteringer (prosent av BNP)

	Klima samlet	Utslipps- reduksjon	Klima- tilpasning
Burkina Faso	2,2	0,7	1,5
Tsjad	12,2	7	5,2
Niger	7,7	2,5	5,2
Mali	7,4	2,6	4,8
Mauritania	54,2	41,2	13

Kilde: <https://www.worldbank.org/en/publication/country-climate-development-reports>

Rwanda
Rwanda har hatt sterk økonomisk framgang de to siste tiårene, med tredobling av BNP per innbygger og nedgang i ekstremfattigdommen fra 75 prosent ved årtusenskiftet til vel 50 prosent i 2016. Økonomien er ekstremt sårbar for kriser og klimaendringer.

Koronapandemien rammet befolkningen og statsfinansene hardt. Flom og tørke rammer særlig landbruket og naturturisme. Landet står for 0,003 % av globale klimautslipp eller 1/12 av gjennomsnittet per innbygger i verden. Rwanda har en utviklingsplan med nasjonalt fastsatte klimamål under Parisavtalen med investeringer i klimatilpasning og reduserte utslipp. Investeringene skal gjøre jord- og skogbruk mer robust. Uten investeringene i klimatiltak vil faren for tap i økonomisk produktivitet og velferd være betydelig. Urbanisering er en sentral del av svaret på utfordringene. Det er likevel underliggende målkonflikter som krever avveininger mot 2030.

Verdensbankrapporten har kartlagt utfordringer og hva som skal til for å møte dem.⁶⁸ Finansieringsutfordringen for klima er betydelig og tilsvarer 8,8 % av BNP, der 5,5 % av BNP er betinget av ekstern finansiering. Utgiftene er om lag likt fordelt på klimatilpasning og reduserte utslipp.

Stor vekt på finansiering med skatt vil redusere velferden for husholdningene i perioden fram til 2030 sammenliknet med en utviklingsbane uten klimatiltakene. Lånefinansiering internt vil sammenliknet med dette ha mindre direkte virkning på husholdningenes velferd, men føre til risiko for statens finansielle bærekraft og gå på bekostning av private investeringer. Finansiering gjennom kutt i utgifter på

68 Rwanda Country Climate and Development Report (worldbank.org)





andre områder vil redusere mulighetene for framgang innen andre bærekraftsmål. Finansiering gjennom en kombinasjon av bistand, direkteinvesteringer og utenlandslån vil gi mindre av overnevnte virkninger.

Det er i hovedsak de finansielle rammene som skaper målkonflikter i en lang omstillingsperiode. På et overordnet og langsiktig nivå er det mer samsvar mellom behovet for klimatilpasning og økonomisk utvikling. Dette må ses i lys av at tapene blir større uten investeringer i tiltak som gjør økonomien mer robust. I en lang mellomperiode vil likevel kostnadene i form av økt fattigdom, lavere private investeringer eller dårligere tjenestetilbud være en stor utfordring for Rwanda uten vesentlig økning i finansielle rammer. Rwanda vil trolig ha store gjenstående fattigdomsutfordringer i 2030 i tillegg til å være langt unna de fleste bærekraftsmålene om de skal gjennomføre både utslippsreduksjoner og klimatilpasning innenfor gjeldende finansielle rammer.

Malawi

Malawi er et av verdens fattigste land og står overfor dystre utfordringer. Tett befolket, høy fattigdom, og med et ensidig og sårbart landbruk. Landets egen kapasitet til å makte de utfordringene de står overfor mangler. I Verdensbankrapporten er myndighetenes visjoner for 2063 omtalt, med økt økonomisk vekst basert på modernisering av næringslivet og urbanisering.⁶⁹ Rapporten dreier seg imidlertid for det

meste om hvordan de verste sosiale skadevirkningene av klimaendringer i form av økt fattigdom og sult kan unngås. Bærekraftsmålene for 2030 er i rapporten ute av syne. Landet har dype strukturelle utfordringer og er nå i en multippel sosial og økonomisk krise. Det økonomiske utgangspunktet er et ikke bærekraftig gjeldsnivå, alvorlige makroøkonomiske og finansielle ubalanser, mangel på elektrisk kraft og kritiske importvarer, mangel på internasjonal valuta og høy inflasjon. I tillegg til statsfinansiell kapasitet mangler den institusjonelle og administrative kapasiteten til å gjennomføre planer og reformer. Forsøk på å mobilisere privat kapital har gitt svært lite resultater med unntak av investeringer i gruvedrift.

Malawi har systemer for kontantoverføringer som i regional sammenheng er svært velfungerende ut fra oppnådde resultater for fattigdomsreduksjon, utdanning, motstandskraft mot kriser og styrkede muligheter.⁷⁰ Det største programmet for kontantoverføringer er i hovedsak giverfinansiert, men dekker bare syv prosent av befolkningen der hvert hushold mottar tolv USD i måneden.

Landet har hatt svært svak utvikling med under 1,5 % årlig vekst i BNP per innbygger siden landet ble uavhengig i 1965. Malawi og Rwanda hadde både BNP per innbygger og fattigdomsrate på samme nivå for knapt tyve år siden. Nå er Malawis BNP per innbygger

2/3 av nivået i Rwanda og ekstremfattigdommen 70 prosent mot 50 prosent i Rwanda. CO₂-utslippene per innbygger er lavest i verden. Landet er med sin ensidige landbruksøkonomi svært sårbart for klimaendringer og stadig hardt rammet av tørke og flom. Fire av fem er i fare for å rammes av sult. Modellberegninger indikerer at med fortsatt svak økonomisk vekst vil klimaendringene kunne redusere BNP med 3-9 prosent i 2030, 20 prosent i 2040 og 8-16 prosent i 2050. Klimatiske sjokk kan skyve ytterligere to millioner mennesker ned i ekstremfattigdom de neste ti årene, fire millioner i 2040. Flere faktorer påvirker effektene på økonomisk produktivitet. En faktor er arbeidsevne i ekstrem hete som kan redusere produktiviteten med så mye som fire prosent. To andre viktige faktorer er skader på veinettet og landbruket.

Den viktigste faktoren for å kunne redusere skadevirkningen av klimaendringer er en tilstrekkelig høy og riktig innrettet økonomisk vekst. Denne vil være karakterisert av godt planlagt urbanisering med flere produktive jobber i industri og tjenester i kombinasjon med mer klimarobust landbruk. I en slik mer diversifisert økonomi, vil både produksjonslivets og befolkningens evne til å motstå konsekvenser av klimaendringer styrkes, også ved at statens finansielle kapasitet til å beskytte befolkningen øker.

Malawi har ikke egne økonomiske ressurser til å få i gang en styrket økonomisk utvikling med høyere vekst, diversifisering av økonomien og bygging av et

69 Malawi Country Climate and Development Report (worldbank.org)

70 The Impacts of Safety Nets in Africa : What Are We Learning? (worldbank.org)



minimum av sosial og økonomisk motstandskraft mot klimaendringer. Økt gavebistand og annen finansiering er slik også verdensbankrapporten konkluderer med sterkt nødvendig. I det globale utviklings- og klimabildet representerer Malawi og folket der et av de tydeligste eksemplene på at økonomisk og sosial utvikling må gis topp prioritet. Økt finansiell støtte til klimatilpasning er en helt nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse, for at landet skal oppnå framgang mot bærekraftsmålene, selv med flere tiårs horisont framover.

Vietnam

Vietnam er en utviklingssuksess og kandidat som verdensrekordholder i fattigdomsreduksjon. Ekstremfattigdommen falt fra over 50 prosent på begynnelsen av 90-tallet – om lag samme andel som Rwanda har nå - til et par prosent 20 år etter. Landet står likevel overfor store utviklingsutfordringer både sosialt og økonomisk og som klimautsatt land. Det er betydelig gap innen flere bærekraftsmål og det er omstillingsbehov bort fra høy utslippsintensitet i industri og landbruk. Dette summerer seg til en betydelig finansieringsutfordring.

Vietnam er case i IMF(2019a) og mer detaljerte kostnadsberegninger for et utvalg sektorer summerer seg til utgiftsbehov for et utvalg bærekraftsmål til 7 % av BNP.⁷¹ Med dette som bakteppe anslår

⁷¹ Utdanning, helse, veier, vann og kraftforsyning er kostnadsberegnet i Vietnam's Development Success Story and the Unfinished SDG Agenda (imf.org) Elektrisitetsforsyning og veier er største utgiftsposter med 5,7 % av BNP, helse og vannforsyning utgjør 1,3 % av BNP.

Verdensbankens rapport at en kombinert politikk for å bli karbonnøytralt og tilstrekkelig motstandsdyktig mot klimaendringer, kan kreve investeringer på 6,8 % av BNP.⁷² Her utgjør tiltak for klimatilpasning 4,7 prosentenheter (70 % av de nødvendige investeringene), og investeringene for å bli karbonnøytrale 2,1 prosentenheter (30 %). Klimatisk hører landet til de mer sårbare i verden og vil rammes av hyppigere enn andre av hetebølger, flom og tropiske stormer. De har også store deltaer som trues av saltvann. Uten mottiltak kan klimaendringene koste landet i området 12-14,5 % av BNP rundt 2050. Som andel av globale klimagasser utgjør utslipp fra Vietnam 0,8 %. Rapporten legger til grunn at landet vil ha insentiver til å redusere klimautslipp, fordi fortsatt høy karbonintensitet i eksporten (industrivarer og ris) kan medføre straffetoll mv. på viktige eksportmarkeder som EU.

Investeringer er likevel bare en del av det som skal til for å bli karbonnøytralt. Veien dit krever kraftig omstilling med delvis nedbygging av mye av dagens næringsvirksomhet og erstatning med ny. Dette krever økt bruk av karbonprising og økte energipriser. Dette vil skape vinnere og tapere i en grad som er sosialt og politisk uakseptabel dersom de ikke motvirkes med betydelig innsats. Det er bybefolkningen og ansatte i industri og tjenesteyting (transport) som påvirkes mest.

Første skritt er tiltak som øker mulighetene for arbeidstakere som mister jobben i karbon-intensive

⁷² Vietnam Country Climate and Development Report (worldbank.org)

bransjer til å skaffe seg jobb i andre bransjer som vokser. Tiltak for å få arbeidsmarkedet til å omstille vil være krevende, fordi «grønnere» jobber ofte krever kompetanse som arbeidsstokken i landet mangler. I tillegg trengs direkte omfordeling over budsjettene. Når det gjelder direkte omfordeling anbefaler rapporten subsidiering av elektrisitet og offentlig transport til de fattigste, samt styrking av sosiale sikkerhetsnett. Behovet for direkte støtteordninger kan bli vesentlig høyere enn anslåtte 0,7 % av BNP dersom nye jobber skapes saktere enn de som forsvinner.

Finansieringsbehovet på 6,8 % per år for å bli karbonnøytralt og tilstrekkelig klimatilpasset, er bare en del av utfordringen til Vietnam som også skal finansiere og utvikle seg langs andre sentrale dimensjoner, jfr. anslaget på ekstraavgifter til bærekraftsmål på 7 %.

Selv med Vietnams relativt gunstige økonomiske utvikling vil det være en utfordring å sørge for tilstrekkelig finansiering på en finansielt bærekraftig måte. Potensialet for økte skatter og bidrag fra offentlige budsjetter er begrenset. Tilgangen på ekstern finansiering som ikke øker gjeldsbyrden for mye, som direkteinvesteringer og subsidiert kreditt, må øke i omgivelser der tilgangen har falt og er usikker framover. Bistanden til Vietnam falt kraftig etter at landet ble klassifisert som mellominntektsland. I eget finansmarked vil klimarelaterte prosjekter konkurrere om tilgang på nasjonal kreditt fra andre etterspørrere av kreditt. ●





3

Trender og muligheder i finansiering





Finansiering kan beskrives langs dimensjoner som:

- Intern (innenlands) opp mot ekstern (fra utlandet) .
- Inntekter/gaver opp mot lån og annen finansiering som innebærer motytelser.
- Privat opp mot offentlig finansiering.
- I hvilken grad det som finansieres bidrar til økonomisk vekst med mer produktivt næringsliv og økt skattegrunnlag.

Noen av de sentrale mekanismene knyttet til disse dimensjonene ble belyst i kapitlet Sammenhenger mellom økonomisk utvikling og finansiering. Det ble pekt på at tilgang på ekstern finansiering raskere kan øke rommet for samlet ressursbruk i et land, sammenliknet med om finansieringen begrenses til det som kan hentes internt fra sparing. Samtidig vil økonomien lettere kunne eksponeres for sjokk gjennom svingninger i valutakurs og økte renter. Tilgangen på inntekter/gaver opp mot bruk av låneopptak vil ha betydning for finansiell bærekraft og framtidig tilgang på annen finansiering. Omfanget av privat finansiering – spesielt innen infrastruktur – kan bli avgjørende for å sikre tilstrekkelig finansieringsvolum. For privat finansiering begrenses mulighetene delvis av samme utfordringer som offentlig finansiering og eksponering mot valutarisiko.

Gjennom de tre første dimensjonene er et

grunnleggende spørsmål om det som finansieres bidrar til den fjerde: utvikling med framtidig økning i inntektsgrunnlaget. Hvorvidt staten styres med gode institusjoner og vilje til utvikling er en nøkkelfaktor.

Det finnes ikke ett konsistent og analytisk presist datamateriale til å beskrive utviklingen i ulike finansieringskilder ut fra disse dimensjonene. En er henvist til å sette sammen et totalbilde ut fra ulike kilder som belyser utviklingen fra ulike perspektiver. Sammen med bildet av den makroøkonomiske utviklingen gir dette et rimelig godt grunnlag for å vurdere helhetsbildet.

Skatteinntekter

Skatteinntekter er vanligvis intern finansiering og øker ikke nasjonens inntekt, men statens disponible inntekt på bekostning av privat. Et viktig unntak er beskatning av utenlandske selskaper, eksempelvis i ressurssektoren, fordi overskudd vil kunne forsvinne ut av landet dersom de ikke beskattes. Som beskrevet i avsnittet om styresett er en velfungerende stat med ressurser til å styre økonomien samt utføre tjenester og sørge for infrastruktur og institusjoner, viktig for økonomisk framgang mot bærekraftsmålene. Dels ved at de offentlige tjenestene og infrastrukturen leverer velferd direkte til innbyggerne, dels ved at de er fundamentale for et produktivt næringsliv med evne til verdiskaping.

I tillegg til å finansiere statens utgifter, er skattesystemet viktig for miljø og fordelingspolitikk. Økt vekt på progressiv inntektsbeskatning og miljøavgifter vil både kunne bidra finansielt og til jevnere fordeling og mindre miljøskader. I mange land er det betydelige subsidier av fossil energi som det bør være første steg å fjerne.⁷³

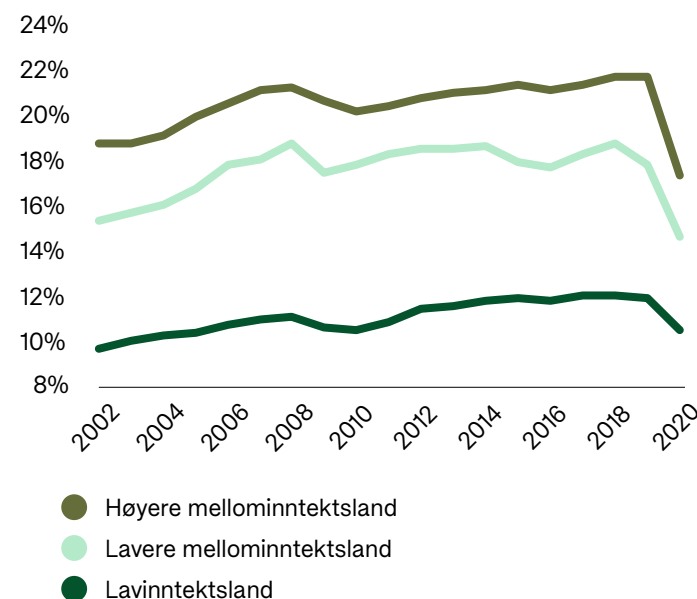
⁷³ Ut fra et snevert subsidiebegrep der en kun tar med beløpet som tilsvarer forskjellen på salgspris og produksjonskostnad, anslår IMF omfanget til vel 470 milliarder USD. Om en legger til grunn et bredt begrep der en inkluderer hvor mye lokale og globale miljøkostnader utgjør, dvs. sammenlikner med en mer samfunnsøkonomisk riktig pris, er subsidiebeløpet hele 5900 milliarder USD, tilsvarende 6,8 % av globalt BNP. Se Fossil Fuel Subsidies (imf.org)



Som det framgår av figur 19 er skattenivået betydelig lavere i lavinntektsland enn i mellominntektsland. I alle landgrupper falt skattenivået som andel av BNP i 2020. Pandemien rammet skatteevnen til bedrifter og husholdninger og førte til reduserte skatteinntekter. Det ble også innført midlertidige skattelettelser. Skatteandelene ventes derfor å ta seg noe opp igjen i 2021, men full gjeninnhenting og videre økning i skattenivået kan ta tid som følge av svak økonomisk utvikling som erfaringsmessig gjør det vanskelig å heve skattenivået.

FIGUR 19

Skatteinntekt som andel av BNP



Kilde: OECD (2022)

Note: Andelene er beregnet som gjennomsnitt av landene i hver gruppe.

En grunn til at skatt og offentlig sektor som andel av BNP typisk er mindre i fattige land, er en stor uformell sektor og lav skatteevne hos en stor andel av befolkningen. Skattegrunnlaget er smalt og mer basert på indirekte skatter (skatt på forbruk) enn i land på høyere inntektsnivåer. Dette kan bidra til at skattesystemene blir mer regressive enn progressive; det vil si at lavinntektsgrupper betaler en større andel i forhold til egen inntekt, selv om høyinntektsgrupper betaler større beløp. Et hinder for bedre systemer er i mange land at maktforhold og politikk er preget av eliteinteresser.

Skatt som andel av BNP kan øke gjennom styrket skatteadministrasjon og bedre skattesystemer med bredere skattegrunnlag og økt progressivitet – økt skatt på personer og bedrifter med høyest skatteevne. I lavinntektsland utgjør inntektsskatt bare vel halvparten av andelen den utgjør i høyinntektsland. Slike reformer vil dermed bidra til mindre ulikhet gjennom å fordele skattebyrden jevnere.⁷⁴

Under tallene for landgruppene sett under ett ligger det betydelige variasjoner som spesielt for landene med lav skatteandel indikerer et potensial for å øke skattenivået også innen inntektsgruppen. I to av

⁷⁴ Progress of the Personal Income Tax in Emerging and Developing Countries (imf.org)

rapportene fra før koronapandemien (Sachs m.fl. 2019) og IMF (2019) ble det pekt på en økning av skattenivået i størrelse fem prosentenheter av BNP som et ambisiøst, men realistisk alternativ. I sin studie fra 2021, dvs. under pandemien, anslo IMF et intervall på 3-7 prosentenheter.⁷⁵ Her understreket samtidig forfatterne at en økning av skattenivået ikke burde gjøres i en situasjon der økonomiene sliter, men tvert imot forutsetter en solid økonomisk oppgang. Hvor ambisiøst eller realistisk dette er, kan ses i lys av tidligere utvikling. I syv-årsperioden 2012-2019 økte det gjennomsnittlige skattenivået i 31 afrikanske land med 1,6 prosentenheter. For perioden 2010-2020, som inkluderer fallet i 2020, var økningen 0,8 prosentenheter.⁷⁶

Utsiktene til en oppgang som gjør økt beskatning mulig, er nå svekket i mange land som følge av stor usikkerhet og fare for tilbakeslag, med høy inflasjon og spesielt kraftig oppgang i energi og matpriser. Noen land, og spesielt eksportører av energivarer, tjener på dette prisbildet, men hovedbildet er svakere utsikter. Alt i alt, er det vanskelig å se at skatteøkning opp mot fem prosentenheter av BNP er realistisk å forvente.

Økt bruk av miljøavgifter og karbonskatt kan også gi økte inntekter. Mange land mangler slike avgifter og en del land har i stedet subsidier. Å fjerne subsidiering av

⁷⁵ A Post-Pandemic Assessment of the Sustainable Development Goals (imf.org)

⁷⁶ Revenue Statistics in Africa 2022 | en | OECD





fossil energi og innføre/øke avgifter har potensial til å være vinn-vinn-vinn reformer dersom de suppleres med inntektsoverføringer til lavinntektsgrupper. Det er mulig å redusere utslipp, øke energieffektiviteten og styrke budsjettbalansen. Det handlingsrommet kan brukes til å kompensere de med lavest inntekt for økte priser på fossile brenslers. Som omtalt under fattigdomsmålet foran, er utfordringen at dekningen og ytelsene i overføringssystemer er begrenset. Inntektsoverføringer, særlig hvis de skal gjøres målrettet, er mer administrativt krevende enn prissubsidier.

Ulovlig kapitalflyt og skatteomgåelse

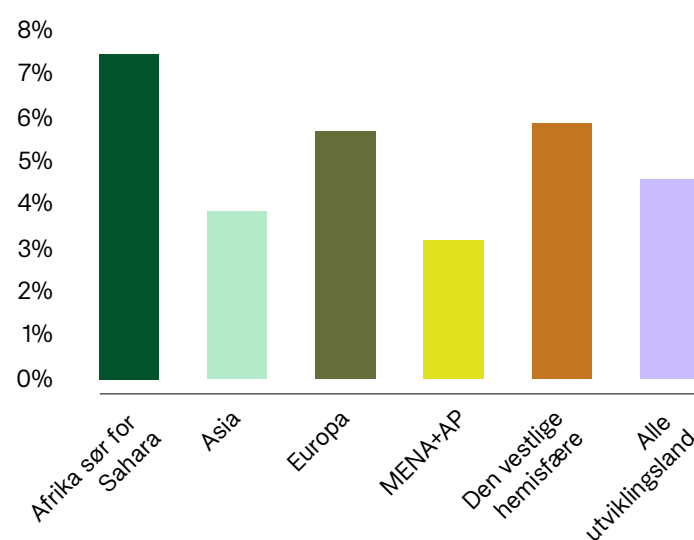
Ulovlig kapitalflyt er et svært vidt samlebegrep som omfatter pengestrømmer som krysser landegrenser på ulovlig vis. Det dreier seg om penger som passerer landegrenser og som er ulovlig opptjent, overført eller brukt. Det kan være selve opptjeningen som er ulovlig, som ved skatteunndragelse eller korrupsjon. Opptjeningen kan komme fra ulovlig virksomhet, som smugling av mineraler, narkotika, fredede dyr eller mennesker. Eller midlene er brukt til ulovlige formål, som finansiering av organisert kriminalitet.

Konsekvensene går ut over det rent finansielle i landene som rammes. De er også symptomer på styresettproblemer. De kan reflektere misbruk av elitemakt til egeninteresser og svake institusjoner med manglende åpenhet, kontroll og muligheter for å stille beslutningstakere til ansvar.

Strømmene er ut fra sin karakter vanskelige å måle og enda vanskeligere å aggregere, gitt strømmenes ulovlighet og deres underliggende aktiviteter. Det er bred enighet om at beløpene som er involvert, er betydelige og økende, og at de utgjør store problemer, spesielt i ressursrike land og skjøre og konfliktrammede stater. Anslag gjøres med indirekte metoder basert på uoverensstemmelser mellom målte strømmer ut av et land og inn i andre.

FIGUR 20

Beregnete ulovlige pengestrømmer ut av utviklingsland



Kilde: *Global Financial Integrity (2022)*
Kilden har også høyere estimater

I figuren over gjengis anslag fra Global Financial Integrity etter slik metodikk. Deres totale globale anslag er intervallet 2000 til 3500 milliarder USD. For utviklingsland under ett er deres konservative anslag på strømmer ut til utviklede land i størrelse 800 milliarder USD, med en årlig vekstrate på 7-8 prosent. Afrika utgjør en liten andel (vel 50 milliarder USD), men det gjør også afrikansk økonomi, så slike tall bør ses i forhold til makroøkonomiske størrelser.⁷⁷ En antatt viktig bakgrunn for slike tall er over- og underfakturering. Hvis forskjellig beløp enn det faktiske bokføres kan differansen skjules og gi muligheter for å gjemme formuer, unndra skatt og toll eller omgå andre bestemmelser. Det er en rekke andre metoder og kilder.⁷⁸

Skatteomgørelser

Et mye brukt anslag på skatteomgørelser, er basert på multinasjonale selskapers flytting av overskudd til skatteparadis. Økonometriske beregninger anslår et skattetap på 1,3 % av BNP for utviklingsland. Trolig er det høyere enn dette i Afrika sør for Sahara, anslagsvis mellom én og to prosent av BNP.⁷⁹ Innsats for å hente inn mer av dette antatte skattetapet kan bety mye for det finansielle handlingsrommet i landene det gjelder, men er krevende administrativt og politisk.

⁷⁷ GFI-IFF-Report-2017_final.pdf (secureservercdn.net)

⁷⁸ Illicit Financial Flows : Concepts, Measurement, and Evidence (worldbank.org)

⁷⁹ Bloomsbury Collections - Taxing Africa - Coercion, Reform and Development



Offentlig utviklingsfinansiering

Begrepet offentlig utviklingsfinansiering omfatter bistand og annen utviklingsfinansiering fra stater og internasjonale utviklingsinstitusjoner, som utviklingsbanker. Offisiell bistand (ODA) utgjør den største komponenten innen offisiell utviklingsfinansiering.⁸⁰ Offisiell bistand (Official Development Assistance (ODA)), er regulert av OECD-DAC.⁸¹ Hovedideen med begrepet fra en økonomisk synsvinkel, er at det i tilstrekkelig grad skal være en inntektsoverføring i fremmed valuta – en gave – med utvikling som hovedformål. Bistand gis også som gunstige lån, det vil si med renter og andre betingelser betydelig under markedsvilkår. For at slike lån skal kunne sammenliknes med gavebistand, blir gaveinnholdet i lånet beregnet og kun denne andelen av lånet (grant equivalent) blir registrert som ODA. Desto mer gunstige betingelser (rente med videre) lånet har, desto større gaveelement er det i lånet.⁸²

Bilateral bistand er i stor grad (men med betydelige unntak) gavebistand. Metoden for å regne om i gaveekvivalenter brukes på bilaterale lån til stater og

lån til utviklingsbanker men ikke for lån og egenkapital til privat sektor. Bistand til privat sektor utgjør imidlertid en liten andel av internasjonal bistand; 4,5 milliarder USD i 2021.⁸³

Utviklingsbankene mottar bistand i form av gavebidrag og annen finansiering som gjør dem i stand til å gi billige lån og gaver videre. Gaveelementet i lånene utviklingsbankene yter videre er normalt større enn i bistanden de mottar. Dette skyldes at de har en sterk finansiell stilling i kapitalmarkedene som de kan utnytte til å låne inn billig og dermed la denne fordelene komme låntakerlandene til gode. Utviklingsbankene yter også store lånebeløp på mer kommersielle vilkår til mellominntektsland på høyere inntektsnivåer.

Gavebistand øker nasjonens disponible inntekt og dermed det nasjonale rommet for sparing/investering. Stat-til-stat bistand kan derfor fra et makroøkonomisk perspektiv i prinsippet også øke rommet for private investeringer et år dersom bistanden spares.⁸⁴ I den nåværende situasjonen med store budsjettunderskudd og høy statsgjeld vil det typiske utfallet være at staten bruker det økte finansielle handlingsrommet bistanden gir selv.

To grunnprinsipper for fordeling av bistand mellom land er behov (hvor fattig landet er) eller hvor stor effekt som forventes av bistanden. Det kan være overlapp eller samsvar mellom disse kriteriene, for eksempel ved at bistand kan gi størst reduksjon i fattigdom i svært fattige land.

Men det kan også innebære direkte målkonflikter. Som vi pekte på i avsnittet om styresett, kan det være lettere å oppnå høy effekt av bistand i land med gode institusjoner og styresett. Land på høyere inntektsnivåer tenderer å ha bedre institusjoner og mer velfungerende økonomier enn land på lavere inntektsnivåer. Når bistand og annen utviklingsfinansiering fordeles ut fra et mål om størst mulig effekt, vil det ofte lede pengene bort fra de fattigste landene. Dette gjelder også muligheten for at bistand utløser økt privat investeringsvilje. Det kan i sin tur bety at hvis mer bistand og annen utviklingsfinansiering brukes til finansiering av utslippsreduksjoner, vris midlene mot mellominntektsland på høyere inntektsnivåer.

Figur 21 viser utviklingen i total bistand (ODA) for perioden 2000-2021. Realverdien (tallene er i faste priser) endret seg lite i årene 2016-2019, før den steg betydelig i korona-året 2020. Rundt 2/3 av økningen i 2020 skyldes ekstraordinært høy ODA fra multilaterale institusjoner inklusive IMF (Det internasjonale valutafondet) dette året.

⁸⁰ Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) er et internasjonalt rammeverk for å fange opp spekteret av offisiell finansiering til bærekraftig utvikling (og mobilisert privat finansiering), hvor ODA er én av finansieringskildene. Se Total Official Support for Sustainable Development (TOSSD) - Organisation for Economic Co-operation and Development

⁸¹ Official development assistance – definition and coverage - OECD

⁸² Modernisation of the DAC statistical system - OECD

⁸³ For bistand til privat sektor brukes midlertidige prinsipper basert på kontantstrømmer i påvente av at det blir enighet i OECD-DAC om et regelverk, se pdf (oecd.org)

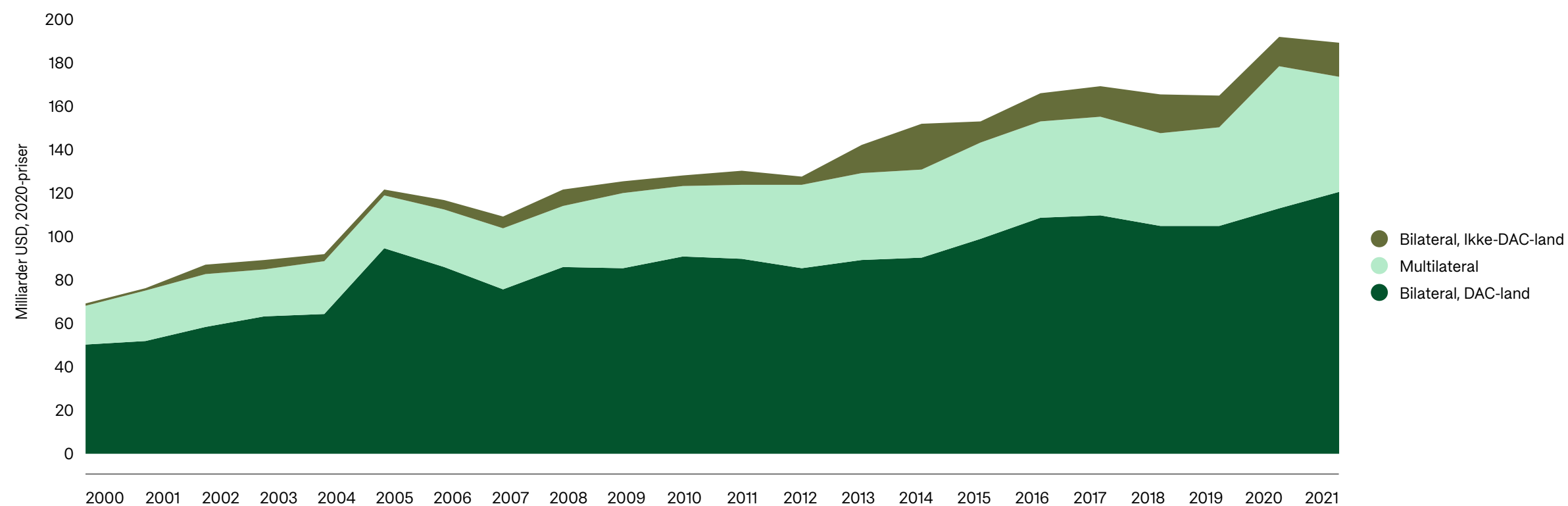
⁸⁴ Rent teknisk mottar staten bistanden i nasjonal valuta, men landets valutabeholdning øker og kan brukes ved at importører veksler fra nasjonal valuta.



FIGUR 21

Total ODA fra offisielle givere

Konstante 2020 priser



Kilde: OECD (2022)





ODA fra OECD-DAC givere var 185,9 milliarder USD i 2021. Dette tilsvarte en andel på 0,33 % av giverlandenes bruttonasjonalinntekt (BNI), eller litt under halvparten av andelen på 0,7 % som disse landene har forpliktet seg til.⁸⁵ Av dette utgjorde covid-19-relaterte aktiviteter 21,9 milliarder USD. I total ODA er utgifter til flyktninger i giverlandene inkludert og utgjorde 12,9 milliarder USD.

Figur 22 viser total ODA i USD fordelt etter Verdensbankens inntektskategorier. Lavere mellominntektsland mottok i 2020 60,5 milliarder USD, mens lavinntektsland mottok 53,7 milliarder USD⁸⁶. Øvre mellominntektsland mottok 22,4 milliarder USD. Sett i forhold til inntektsnivået i mottakerlandene er bistanden større i lavinntektslandene enn i mellominntektslandene. Lavinntektslandene mottok i 2020 bistand tilsvarende 11,6 % av nasjonalinntekten, sammenliknet med en andel på 0,8 % for lavere mellominntektsland. Målt med kjøpekraftsjusterte tall, er BNI per innbygger 3,5 ganger større i lavere mellominntektsland enn i lavinntektsland, og nesten ni ganger større i høyere mellominntektsland enn i lavinntektsland.

Tallene indikerer at en større konsentrasjon i lavinntektsland, for eksempel ved å overføre bistand

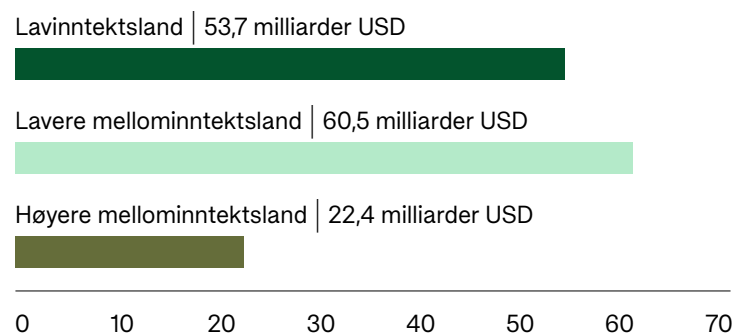
⁸⁵ I tillegg til Norge er det Danmark, Sverige, Tyskland og Luxemburg som hadde en andel over 0,7 % av BNI.

⁸⁶ De foreløpige tallene for 2021 er ikke fordelt etter inntektskategorien til mottakerland.

FIGUR 22

Total ODA fordelt på inntektskategori, 2020

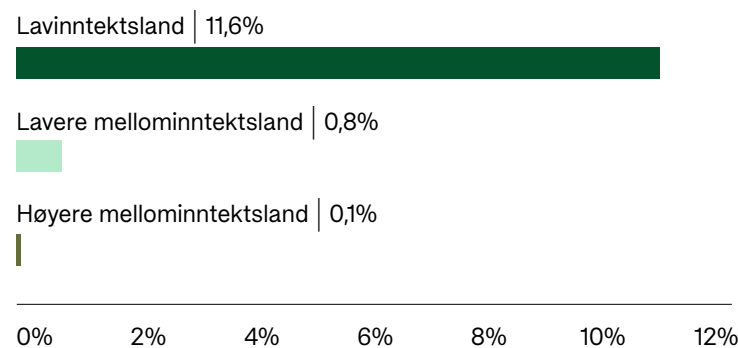
Milliarder USD



Kilde: World Development Indicators (2022)

FIGUR 23

ODA som andel av BNI etter inntektsgruppe, 2020



Kilde: World Development Indicators (2022)

fra øvre mellominntektsland, ville gi betydelige bidrag i forhold til størrelsen på deres økonomier. En økning som virkelig monnet ville være om giverlandene oppfylte sin uttalte forpliktelse til å gi 0,7 prosent av BNI, som er mer enn det dobbelte av den faktiske andelen.

Den økte bredden i utviklingsagendaen betyr uansett at utfordringene til de fattigste landene i økende grad konkurrerer med finansiering av globale fellesgoder som klima og andre store globale utfordringer. Presset på samlet internasjonal finansiering øker også som følge av betydelig støtte til Ukrainas forsvar mot Russland. Ukraina vil når krigen er over stå overfor kostnader til gjenoppbygging som i september 2022 passerte 349 milliarder USD.⁸⁷

⁸⁷ Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Estimated \$349 Billion (worldbank.org)





BOKS 4

Noen hovedtyper utviklingsinstitusjoner

Det finnes et mangfold av aktører som har som formål å fremme utvikling gjennom gunstig finansiering, ofte supplert med rådgivning og kapasitetsbygging. Foruten stater omfatter viktige aktører multilaterale organisasjoner, ikke-statlige internasjonale organisasjoner og private filantroper. Under er noen hovedtyper av aktører kort omtalt.

Stater

Stater gir gavebistand og i noen tilfeller gunstige lån. Delvis direkte til mottakerland som bilateral bistand, delvis via internasjonale institusjoner som utviklingsbanker og tematiske fond.

Multilaterale utviklingsbanker

Tilbyr rådgivning, lån og gavebistand for å fremme utvikling. Bankene eies typisk av medlemslandene med stemmevekt etter hvor mye egenkapital de har skutt inn. I tillegg gis frivillige bidrag til ulike utviklingsfond som gir gunstige lån eller gavebistand til de fattigste

landene. Lånebetingelser er ulike etter utviklingsnivå og kredittverdighet i landene som låner. De fattigste landene får både gavebistand og langsiktige lån med lav rente og mange år med avdragsfrihet. Låntakere er i all hovedsak stater. Verdensbanken står sammen med flere regionale utviklingsbanker, som Den afrikanske utviklingsbanken m.fl., sentralt i norsk bistand.

Det Internasjonale Valutafondet (IMF)

Det internasjonale valutafondet er en sentral aktør i det internasjonale økonomiske samarbeidet. Organisasjonen har et hovedansvar for å fremme stabiliteten i det internasjonale monetære systemet og er et forum for samarbeid om penge- og valutapolitiske spørsmål. Virksomheten til IMF er konsentrert om tre hovedaktiviteter: overvåking av økonomien i medlemslandene, lån i krisesituasjoner og teknisk assistanse. Sammen med Verdensbanken spiller IMF en viktig rolle i initiativet for å lette gjeldsbyrden for fattige land. IMF regnes ikke som en utviklingsbank, men en subsidiert låneordning for fattige land er etablert. For land i krise vil et IMF program være en nøkkel til å få lån og bistand fra andre aktører.

Investeringsselskaper for utvikling

Investeringsselskaper som investerer i privat sektor i utviklingsland. Instrumentene er egenkapitalinvesteringer, lån og garantier. De investerer generelt i privat sektor i lav- og mellominntektsland, gjennom lån eller egenkapital, i prosjekter som sannsynligvis vil ha utviklingsfordeler, men som av ulike årsaker har mindre sannsynlighet for å tiltrekke seg tilstrekkelig kommersiell finansiering. Ofte går de inn sammen med private investorer slik at samlet investering blir større. De kan være statseid (som norske Norfund), private eller en del av multilaterale institusjoner.

Tematiske fond

Det finnes et mangfold av tematiske fond for områder som utdanning, helse, klima og miljø. Mange av fondene er en del av det multilaterale systemet.



Klimafinansiering

Begrepet klimafinansiering brukes på to hovedmåter. Den ene sikter til finansieringsbehovet for de totale investeringene i utslippsreduksjoner og tilpasning til klimaendringer. Den andre betydningen er forpliktelsen de industrialiserte land påtok seg under klimatoppmøtet i 2015 om å bidra med 100 milliarder USD til klimafinansiering.

Det totale investeringsbehovet

Anslag på det globale investeringsbehovet for utslippsreduksjon varierer som følge av store måle- og datautfordringer og ligger globalt på opptil 6000 milliarder USD per år til 2050. Med et nåværende (2019) totalt investeringsnivå på om lag 630 milliarder USD (hvorav rundt halvparten er offentlig) kreves en mangedobling de nærmeste årene for å komme opp på en tilstrekkelig høy bane.⁸⁸ I den sjette rapporten fra Klimapanelet anslås et investeringsbehov i intervallet 800-2200 milliarder USD for lav- og mellominntektsland.⁸⁹ I en rapport fra en ekspertgruppe i høst ble behovet i utviklingsland utenom Kina anslått å øke til 1000 milliarder USD i 2025 og videre til 2400 milliarder USD i 2030, eller i gjennomsnitt om lag 2000 milliarder USD per år.⁹⁰

88 Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies (imf.org)

89 Sixth Assessment Report – IPCC

90 IHLEG_Report_Finance-for-Climate-Action.pdf (lse.ac.uk)

I sistnevnte rapport antas det at om lag halvparten av dette vil kunne dekkes av intern offentlig og privat finansiering. Den andre halvparten vil det være nødvendig å finansiere gjennom ekstern privat og offentlig finansiering. Fra banen med stigende utgiftsbehov i perioden fram til 2030 brukes 1000 milliarder USD som nøkkeltall for det som trengs av årlig ekstern finansiering i utviklingsland. Det er klart at offentlig finansiering gjennom bilaterale og multilaterale kanaler må øke, men det meste av økningen må skje gjennom privat finansiering, ikke minst i ren energi.

Klimafinansiering fra industrialiserte, rike land

Enigheten under klimatoppmøtet i Paris i 2015 innebar en forpliktelse om at de industrialiserte landene samlet skulle bidra med 100 milliarder USD i klimafinansiering til utviklingsland per år innen 2020, og holde dette nivået framover. I forhandlingene ble det besluttet at klimafinansieringen skal være addisjonell (i form av nye midler), men det er ikke en omforent definisjon av hvordan det skal forstås. En betydelig andel av klimafinansieringen som rapporteres oppfyller betingelsene for å være ODA ved at den i tilstrekkelig grad har et utviklingsformål. OECD, som har ansvar for å monitorere 100-milliardersmålet, publiserer imidlertid ikke hvor mye av klimafinansieringen som er rapportert som ODA.⁹¹ Det er ut fra dette rimelig å anta at klimafinansiering i stor grad er overlappende med ODA og betyr en omprioritering av bistand. Eksempelvis

91 Official development assistance – definition and coverage - OECD

blir norsk klimafinansiering i hovedsak rapportert som ODA.⁹² I 2020 ble det rapportert til sammen 83,3 milliarder USD og rike land hadde fortsatt ikke oppfylt sin forpliktelse. Forsinkelsen er i hovedsak at mobiliseringen i privat sektor er lavere enn forutsatt. Beløpene for samlet finansieringsbehov referert over er bakteppe for denne rapporteringen og ikke direkte sammenliknbare. De forpliktete 100 milliardene er bare en brøkdel av det samlede investeringsbehovet som starter på anslått 630 milliarder USD og trenger å stige til 2400 milliarder i 2030.

92 Den norske klimafinansieringen var i 2021 på 8,3 milliarder kroner og er i all hovedsak ODA (5,9 mrd kroner) eller indirekte finansiert med ODA-midler (1,7 mrd kroner). Den indirekte ODA-finansieringen skyldes at bevilgningene til Norfund regnes som ODA, men det er Norfunds utlån og egenkapitalinnskudd til klimaformål som inngår i rapporteringen av klimafinansiering. I tillegg til offentlig klimafinansiering inkluderes mobilisert privat finansiering utløst av Norfunds investeringer (655 mill kroner i 2021).



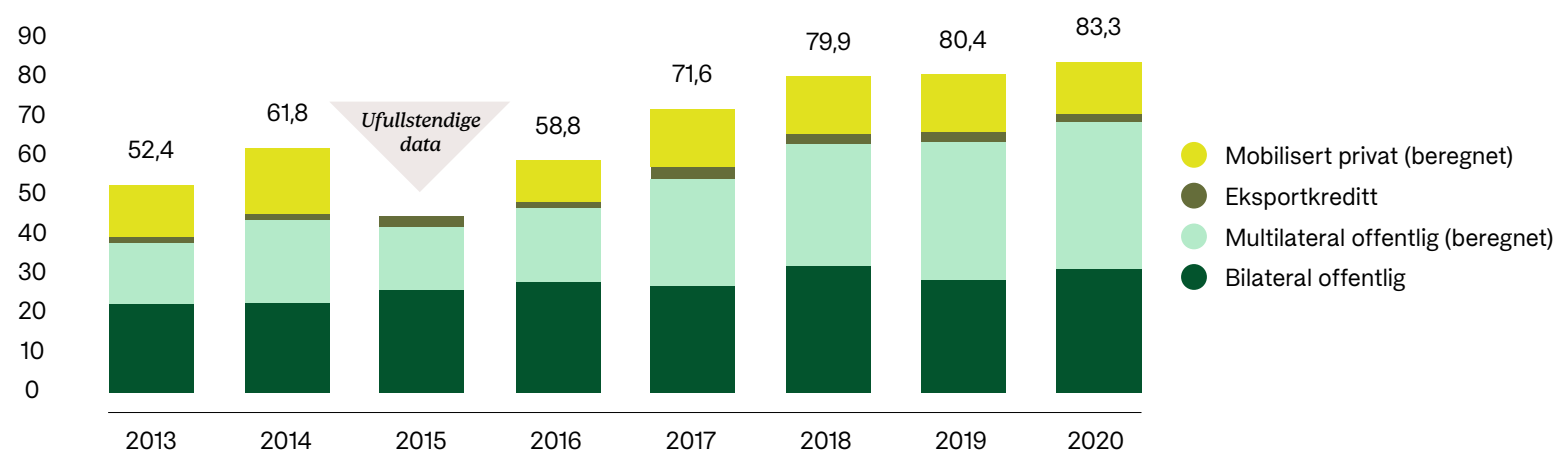
Denne rapporteringen omfatter både offentlig finansiering og mobilisert privat finansiering. Som det framgår av figur 24 er de to største komponentene offentlige bidrag, henholdsvis bilateral (31,4 milliarder USD) og fra multilaterale institusjoner (36,9 milliarder USD), eller til sammen 68,3 milliarder USD. Mobilisert privat finansiering utgjorde 13,1 milliarder USD.⁹³ Dette tallet omfatter dermed ikke all privat finansiering, kun den landene rapporterer som mobilisert med offentlige midler.

Figur 25 viser fordelingen av offentlig finansiering på tilskudd, lån og egenkapital. Av offentlig bi- og multilateral finansiering utgjorde tilskudd 17,9 milliarder USD, mens lån utgjorde 48,6 milliarder USD.

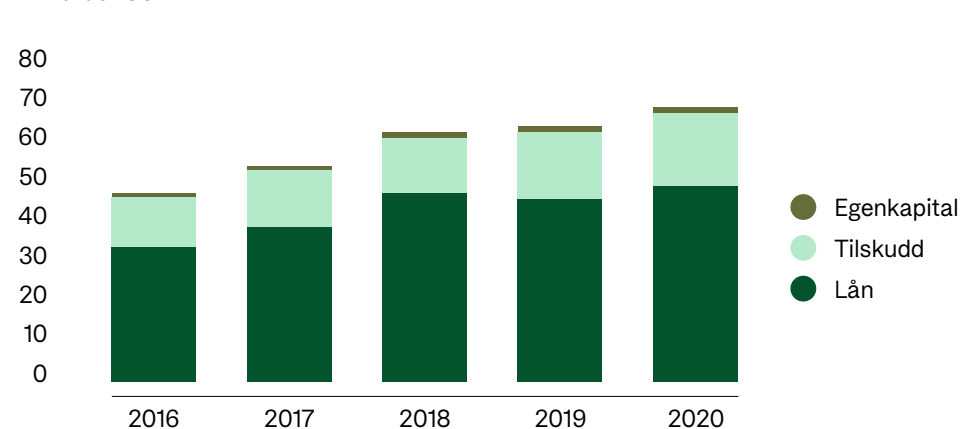
⁹³ Under bilateral finansiering er det inkludert midler til multilaterale institusjoner og fond. Multilateral finansiering er derfor ment å omfatte finansiering fra multilaterale institusjoner basert på kjernebidrag.

FIGUR 24
Klimafinansiering

Milliarder USD


FIGUR 25
Offentlig klimafinansiering fordelt på instrument

Milliarder USD



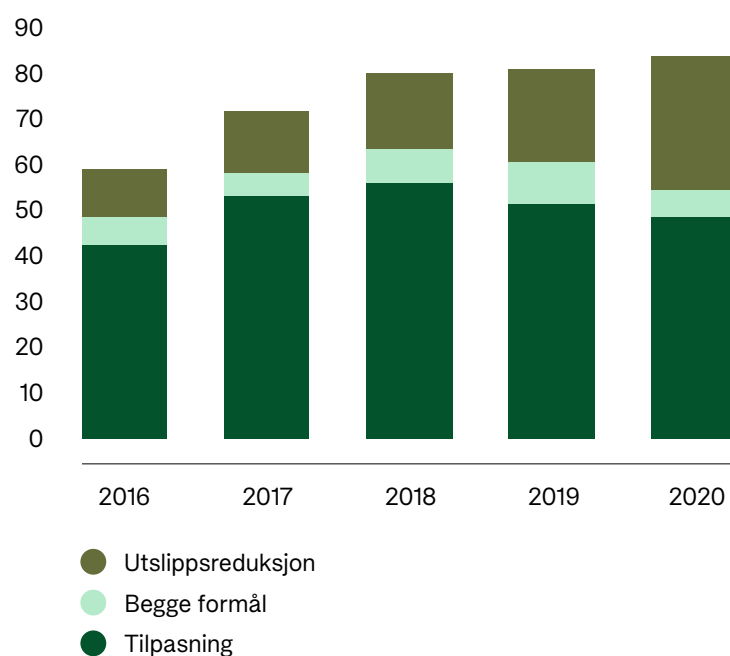
Kilde: OECD (2022)





Bidrag til klimafinansiering går både til klimatilpasning og utslippsreduksjon. Som det framgår av figur 26 utgjorde finansiering av klimatilpasning 28,6 milliarder USD eller 34,3 % av samlet klimafinansiering i 2020. Utslippsreduksjon utgjorde 48,6 milliarder USD eller 58,3 %. De resterende 6 milliardene (7,2 %) var til begge formål finansiering.

FIGUR 26
Klimafinansiering etter formål
Milliarder USD



Kilde: OECD (2022)

I motsetning til tallene for bistand der OECD forvalter regelverket som sikrer enhetlig rapportering, ble det ikke etablert klare definisjoner, metoder og kategoriseringer for hva som skal inkluderes. Det pågår arbeid for å øke åpenheten om hva de enkelte land rapporterer.

Hvordan bidraget fra privat klimafinansiering utvikler seg framover vil avhenge av krav til avkastning og investeringsmuligheter, ikke minst i ren energi. Gitt høy etterspørsel og stadig lavere kostnader i produksjon av solenergi, er det god grunn til å tro at private investeringer vil kunne vokse kraftig framover. Som pekt på i avsnittet om privat investeringsvilje er avkastningskravene i mange land høye og for tiden stigende som følge av en krevende internasjonal økonomisk situasjon og investeringsklima. Dette kan bety at betydelig økning i ekstern offentlig finansiering i form av tilskudd vil være nødvendig for å få til den svært kraftige veksten i private investeringer som trengs. Avhengig av hva som skjer med samlet bistand og annen offentlig utviklingsfinansiering, kan dette gå på bekostning av det store finansieringsbehovet for fattigdomsreduksjon og andre økonomisk-sosiale mål i lavinntektsland og en del lavere mellominntektsland.

Privat finansiering

Hvordan større mobilisering av privat kapital per dollar bistand kan oppnås står helt sentralt i diskusjonene om hvordan bistand kan brukes bedre for å øke private

investeringer.⁹⁴ I avsnittet om privat investeringsvilje foran ble mulighetene drøftet fra et forretningsmessig perspektiv ved å belyse hvor store begrensninger som kan ligge i høy risiko ut fra de økte kravene det gir til avkastning. Dette ble koblet til de generelle finansieringsutfordringene og gjensidige avhengigheten av den finansielle stillingen til staten og lønnsomheten i privat sektor.

Det finnes ikke ett tallgrunnlag for å måle utviklingen i privat finansiering, så denne følges med forskjellige begreper og fra ulike perspektiver.

Bruk av bistand for å øke private investeringer

En viktig måte bistand kan bidra til å styrke privat investeringsvilje på, er ved å styrke staten. Styrkede statsfinanser kan redusere risikoen for private investorer gjennom finansmarkedene. Staten kan også bidra til å øke tilgangen på kompetanse og infrastruktur næringslivet trenger. Bistand kan også bidra til å bygge institusjoner og gi bedre rammebetingelser for næringslivet.

Bistand kan også brukes mer direkte mot private investeringer. Det er et mangfold av finanstekniske instrumenter som brukes. Ett ytterpunkt er direkte subsidiering gjennom et tilskudd. Andre hovedtyper er billige lån, egenkapitalinnskudd og garantier.

⁹⁴ Bad versus Better Ways to Leverage Private Investment in the Global Fight for 1.5 Degrees | Center for Global Development | Ideas to Action (cgdev.org)



Egenkapitalinvesteringer innebærer å ta risiko, men også muligheten for gevinst. Garantier er overlegne i tilfeller der subjektiv risiko er større enn objektiv risiko. Hvis det er lav reell risiko, men investorene vurderer den som høy, vil garantier kunne utløse privat finansiering uten at garantiutbetalinger blir nødvendig. Det sentrale med garantien er da at den kompenserer for manglende informasjon i markedet; en form for markedssvikt. I tilfeller der subjektiv og objektiv risiko samsvarer – typisk i ustabile land – er fordelene med garantier mindre opplagt. Hvis usikkerheten om faren for at garantiene utløses er stor, kan eksempelvis rene tilskudd gi større forutsigbarhet og åpenhet om reelle kostnader. Garantier kan i slike situasjoner innebære potensielle offentlige utgiftsbomber.

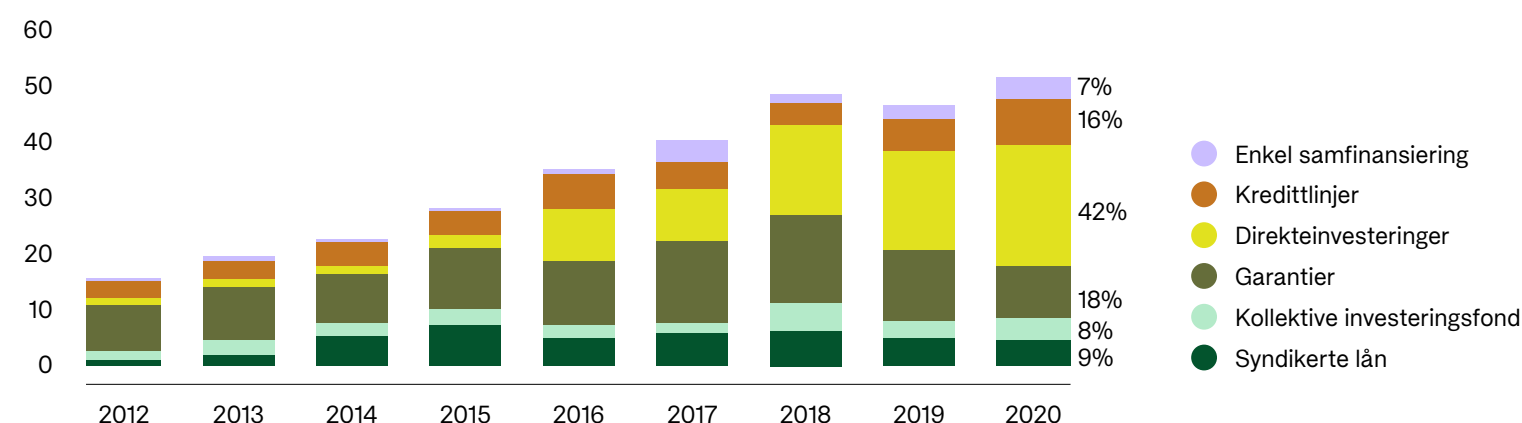
OECD beregner og publiserer tall for hvor mye privat finansiering som er mobilisert.⁹⁵ Slike beregninger er metodisk krevende, fordi det ikke er kjent hva investeringene ville vært uten bistanden. Som det framgår av figur 27 ble det ifølge OECD mobilisert knapt 50 milliarder USD årlig i 2018-20. Den største andelen (42 prosent) av dette ble i 2020 utløst av direkte investeringer i selskaper. Garantier sto for 18 prosent. Som det framgår av figur 28 gjaldt kun 17 prosent av den mobiliserte private finansieringen gruppen minst utviklede land (MUL), mens 44 prosent gjaldt lavere mellominntektsland som ikke er MUL og 39 prosent øvre mellominntektsland.

95 Amounts mobilised from the private sector for development - OECD

FIGUR 27

Mobilisert privat finansiering

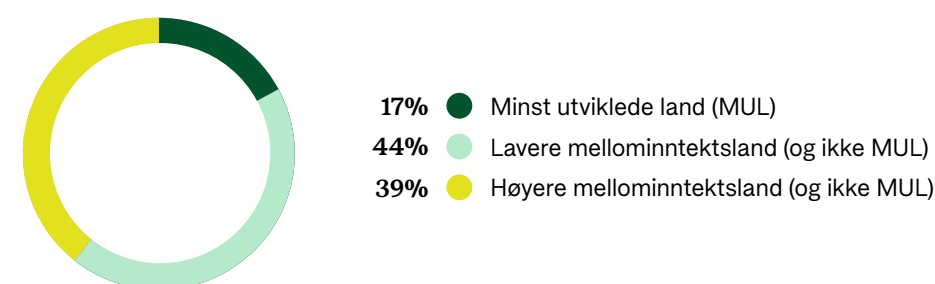
Milliarder USD



FIGUR 28

Landfordelt mobilisert privat finansiering

2018-2020 gjennomsnitt



Kilde: OECD (2022)

Note: Minst Utviklede Land (MUL) består nå av 46 land som i hovedsak er lavinntektsland (26 av 28) og lavere mellominntektsland. I figuren er de to lavinntektslandene som ikke er MUL inkludert som MUL.





En analyse utført av tenketanken ODI konkluderte med at for hver USD utviklingsbankene og investeringsselskapene investerte i lavinntektsland, ble det kun mobilisert 0,37 USD i privat finansiering.⁹⁶ For lavere mellominntektsland ble det mobilisert 1,06 USD og i høyere mellominntektsland 0,65 USD.

Finansiering av infrastruktur

Verdensbanken produserer og publiserer tall for prosjekter med ulike former for offentlig-privat samarbeid, dvs. der investeringene blir delvis finansiert av private aktører.⁹⁷ Figur 29 viser utviklingen det siste tiåret. I perioden 2013 -2019 svingte nivået rundt 100 milliarder USD årlig, uten å vise stigende trend før de ble halvert i pandemiåret 2020. Oppsvinget på 47 % i 2021 var betydelig, men likevel ikke større enn at nivået ligger betydelig under de foregående årene.

I prosjektene i Verdensbankens database er det beregnet at 18 % kom fra nasjonale offentlige kilder, 19 % fra utviklingsfinansiering og eksportkredittordninger, mens 63 % kom fra private kilder. Fordelt etter type finansiering var 35 % egenkapital og 64 % lån. Lånene var 60 % fra utlandet (eksterne) og 40 % fra hjemlandet (interne).

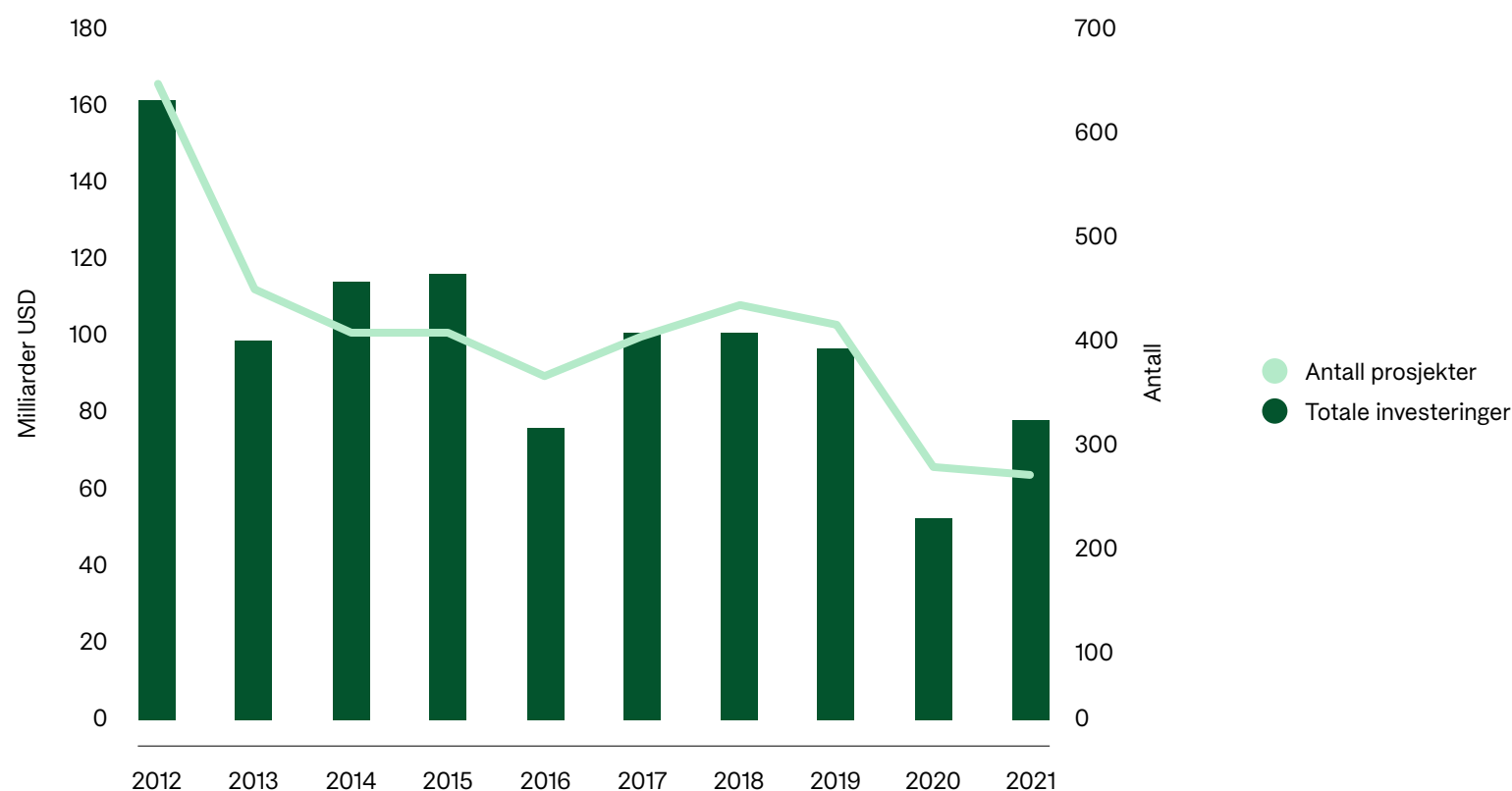
⁹⁶ Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach | ODI: Think change

⁹⁷ Private Participation in Infrastructure (PPI) - World Bank Group

FIGUR 29

Investeringer i offentlig-private infrastrukturprosjekter

Lav- og mellominntektsland



Kilde: Verdensbanken (2020)





Figur 30 viser utviklingen for undergruppen IDA-land i Verdensbankens statistikk.⁹⁸ Denne gruppen land består av lavinntektsland samt en del andre land som har passert grensen for mellominntektsland, men får billige lån og gaver som følge av manglende kredittverdighet i ordinære markeder. Investeringene for denne landgruppen var 14 milliarder USD i 2012, men har siden variert i området fra rundt tre til åtte milliarder USD. Til sammen følger også disse tallene for investeringer med privat bidrag det samme mønsteret vi har sett over. En liten andel tilfaller de fattigste landene og utviklingen de senere årene har vært svak.

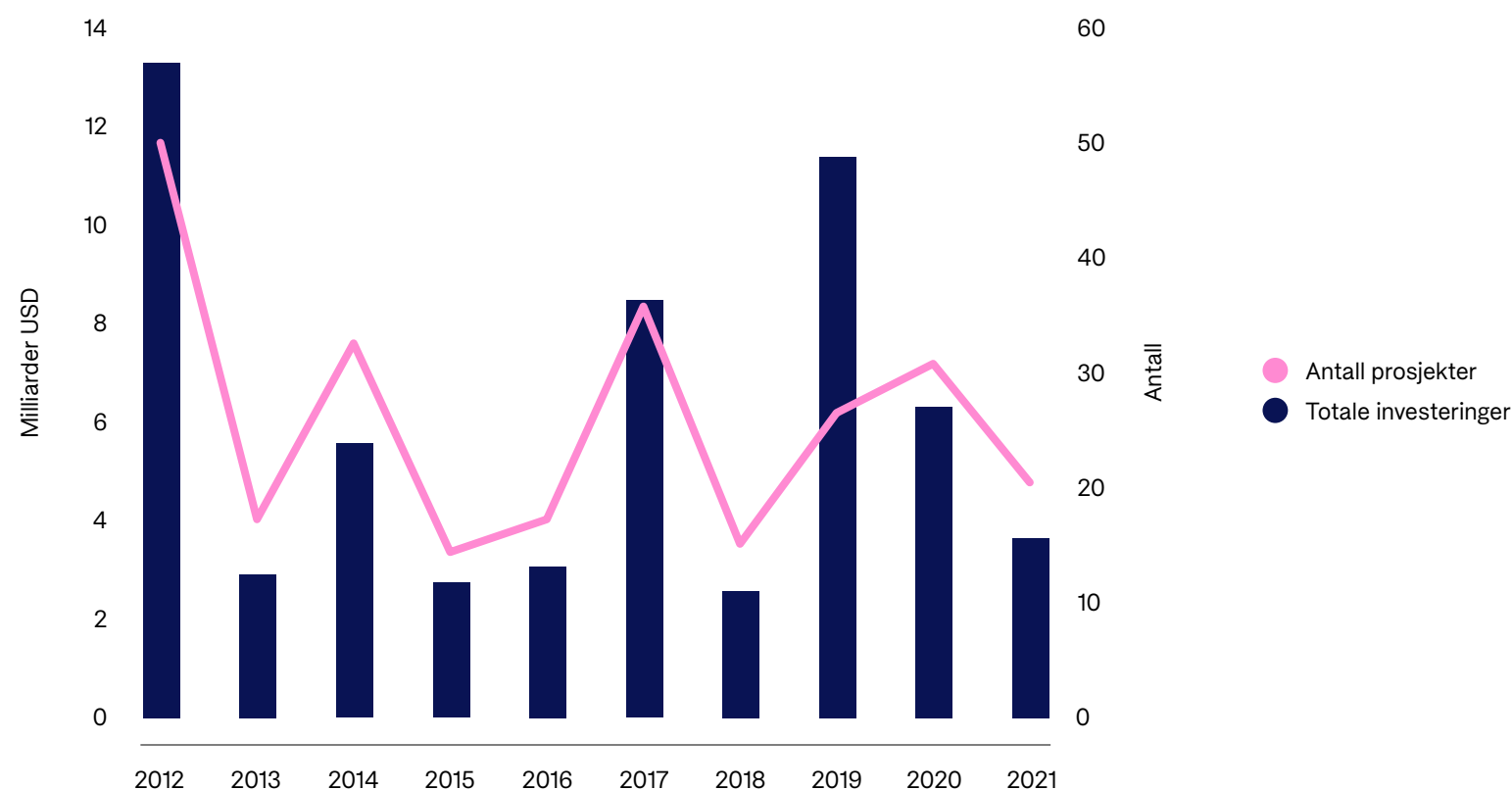
Totalt sett er bildet innen privat finansiering at denne har bidratt langt mindre enn visjonene i 2015 la opp til. Det pågår et intens arbeid for å øke bidragene. På papiret er det stort potensial for lønnsomme prosjekter ikke minst innen ren energi. Samtidig er det tung motvind fra den globale økonomiske situasjonen med svake vekstutsikter, inflasjon og stigende renter. I mellominntektsland på høyere inntektsnivå i sin gruppe, er det godt håp om at tilgangen på private investeringer vil kunne ta seg opp når utsiktene får stabilisert seg. I lavinntektsland med anstrengte statsfinanser er det derimot vanskelig å se hvordan tilstrekkelig vilje til investeringer skal kunne skapes uten betydelig økning av bistand og annen utviklingsfinansiering.

98 IDA Borrowing Countries | What is IDA? | International Development Association - World Bank

FIGUR 30

Investeringer i offentlig-private infrastrukturprosjekter

IDA-land



Kilde: Verdensbanken (2020)





Pengeoverføringer fra migranter

Pengeoverføringer fra migranter går til deres familie og venner. Det har betydning for bærekraftsmålene dels ved at overføringene i mange land utgjør så betydelige beløp at det bidrar til økt balanse i utenriksøkonomien og dermed stabilitet i valutakursen. For lavinntektsland har de i hovedsak ligget på noe over 2,5 % som andel av BNP, lavere mellominntektsland på rundt 4 %. Variasjonen mellom land er imidlertid stor. En rekke øystater, latinamerikanske og sentralasiatiske land har svært høye andeler. Likeledes enkelte land i Afrika sør for Sahara, som Liberia, Senegal og Zimbabwe. For mange land er andelen betydelig under landgruppen sett under ett.⁹⁹

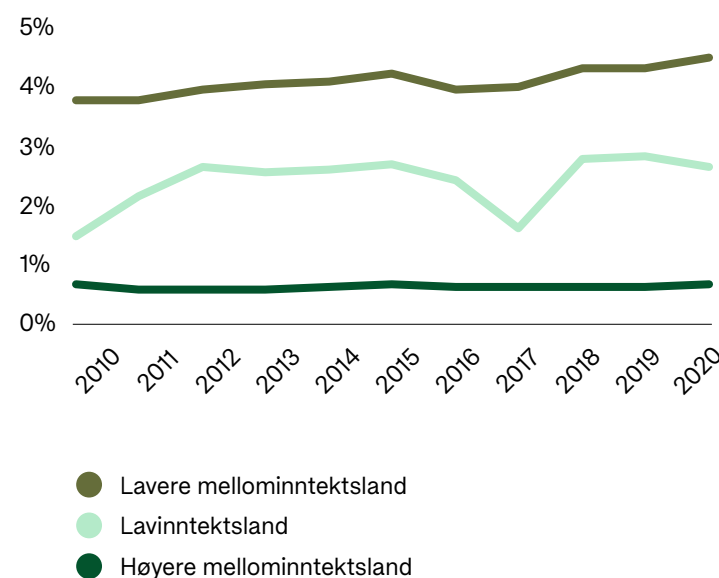
For familier som mottar slike overføringer utgjør de ofte betydelige bidrag til husholdningsøkonomien og hindrer i mange tilfeller fattigdom. De kan også ha langsiktig gunstige virkninger ved at mottatte penger i noen grad brukes på utdanning, helse og bedre levekår. De kan også ha ringvirkninger i næringslivet. Likevel er dette inntektsoverføringer som disponeres av husholdninger og ikke inngår som finansieringskilde for nasjonal utvikling. ●

⁹⁹ Remittances to Reach \$630 billion in 2022 with Record Flows into Ukraine (worldbank.org)

FIGUR 31

Migrantoverføringer

Andel av BNP



Kilde: Verdensbanken (2020)





4

Finansierings- utfordringens størrelse og karakter





Rapporten gjengir et utvalg beregninger som tallfester avstanden til bærekraftsmålene i finansielle termer.

Utgiftene for enkeltsektorer varierer betydelig etter hvilke mål de dekker og metodene som brukes. For bredere utviklingsmål som fattigdomsmålet, og i enda sterkere grad klimamålet, handler måloppnåelse ikke bare om tilstrekkelige investeringer og annen innsats. Det handler om å oppnå en ny utviklingsbane. Klimamålet krever globale investeringer på flere tusen milliarder USD og en total omstilling av økonomiene. Oppnåelse av økonomiske og sosiale bærekraftsmål krever mest i de fattigste landene med en styrket økonomisk dynamikk og modernisering av økonomiene.

Tallanslag på omfanget av de finansielle utfordringene varierer betydelig og må ses i lys av begrensningene på beregningene og utfylles med det bredere utviklingsbildet i rapporten. Dette gjøres blant annet gjennom beskrivelser av utfordringene i et knippe land. Ulike utviklingstrekk knyttes best sammen innenfor den spesifikke nasjonale rammen utviklingen må foregå i.

Et hovedpoeng er store forskjeller mellom landgrupper. Det er i fattige land at utgiftsbehovet er størst i forhold til landenes økonomi, og mulighetene for å sørge for egen finansiering er minst. For den fattigste gruppen på 28 lavinntektsland med vel 700 millioner innbyggere, er et konservativt anslag på ekstra årlige utgifter til investeringer og tjenester som må til for å nå sentrale økonomisk-sosiale bærekraftsmål i størrelsesorden 20 prosent av BNP. Anslaget omfatter områdene helse, utdanning, veier, elektrisitetsforsyning samt vann og

sanitær. Beregninger som favner et enda større sett av mål kommer så høyt som 50 prosent av BNP. Et anslag på ekstra årlige utgifter til klimainnsats for lavinntektslandene er åtte prosent av BNP. Dette anslaget omfatter utgifter som kommer i tillegg til - men også delvis overlapper - de økonomisk-sosiale utgiftene. Det er ikke mulig å skille helt skarpt mellom hva som overlapper og ikke.

For lavinntektslandene tilsvarer de overnevnte ekstra utgiftene til økonomisk-sosiale mål et intervall i størrelsesorden 100 - 250 milliarder USD årlig. Ekstraavgiften til klimainnsats tilsvarer 40 milliarder USD årlig. Denne landgruppen er i en svært anstrengt finansiell situasjon med svake vekstutsikter og har begrensede muligheter til å finansiere ekstra utgifter selv. Selv et svært optimistisk anslag for økte skatteinntekter på fem prosentenheter av BNP, vil kun dekke mellom en tiendedel og en fjerdedel av det ekstra utgiftsbehovet til utvalgte økonomisk-sosiale mål i lavinntektsland. Enda mindre om en legger til klimainnsats.

Skattereformer av en slik størrelsesorden forutsetter et økonomisk oppsving for å kunne gjennomføres, og er lite realistisk å gjennomføre innen 2030. Trolig er bare et par prosentenheter økning realistisk. Privat finansiering kan etter hvert bidra, men i mange av landene må grunnlaget for dette bygges. Økt bistand trengs både som direkte bidrag til finansiering av offentlige tjenester og infrastruktur, og for å legge



grunnlag for økt privat investeringsvilje. Internasjonal bistand utgjør i utgangspunktet om lag 11,6 prosent av lavinntektslandenes BNP, eller vel 53 milliarder USD.

Hovedbildet for den heterogene gruppen på 54 lavere mellominntektsland med 3,3 milliarder mennesker, er svært forskjellig. Denne gruppen land er heterogen. En del land i bunnen av gruppen vil ha finansielle utfordringer på linje med mange lavinntektsland. Land høyere opp på skalaen har betydelige finansielle utfordringer, men også vesentlig bedre muligheter for egenfinansiering over offentlige budsjetter og private kilder enn lavinntektslandene.

Hvis en legger til grunn en spennvidde i anslag på utgiftsbehovet for økonomisk sosiale mål i området 5 - 15 prosent i hele gruppen lavere mellominntektsland, tilsvarer det 450 - 1300 milliarder USD årlig. Anslaget for utgifter til klimainnsats for denne gruppen land er fem prosent av BNP og tilsvarer 450 milliarder USD årlig. Denne landgruppen er i utgangspunktet langt mindre bistandsavhengig. Internasjonal bistand utgjør for denne gruppen bare 0,8 prosent av BNP. Samlet beløp er likevel større enn i lavinntektsland, vel 60 milliarder USD.

Det er likevel ingen tvil om at framtidig omfang og sammensetning av utviklingsfinansiering vil ha størst betydning for de fattigste landene. En hoveddimensjon vil være hvor mye vekt som skal legges på hensynet til det store finansieringsgapet i de fattigste landene, opp mot å stimulere mellominntektsland til å skifte kurs bort fra fossilbaserte økonomier. ●



Konklusjon

Omfanget av den totale finansieringsutfordringen er stor, men gevinstpotensialet er mye større.

Innsatsen som i de neste tiårene skal til for å nå en grønnere og mer selvfinansierende økonomisk og sosial utvikling er formidabel, men de menneskelige og økonomiske tapene uten den nødvendige innsatsen er det mangedobbelte. Tilstrekkelig finansiering til at de fattigste landene får bygget nok motstandskraft og vekstevne til en raskere selvdreven framgang er en liten, men nødvendig del av det samlede globale finansieringsbehovet.



