

På feil kurs med tom tank

Status og perspektiver på verdens fattigdom

Av Lars A. Loe



På feil kurs med tom tank

Status og perspektiver på verdens fattigdom

Forfattere og bidragsyttere:

Lars A.Loe

Fagdirektør Lars A. Loe m.fl. er ansvarlig for innholdet i rapporten. Seniorrådgiver Carola Casti, Seniorrådgiver Einar Tornes samt Eivind Hammersmark (nå universitetet i Oslo) har bidratt med programmering, tallgrunnlag og grafikk.

ISBN: 978-82-8369-210-5

Utgitt: 17. oktober 2024

norad.no

Innhold

Sammendrag	4
Innledning	5
Hva er fattigdom?	6
<hr/>	
Monetær og flerdimensjonal fattigdom	6
Monetær fattigdom og fattigdomsgrenser	7
Grunnlag og metode for anslag og framskrivinger av fattigdom	10
Spesielt stor usikkerhet i 2023	11
Fattigdomsutviklingen siden 1990	11
<hr/>	
Ekstremfattigdom (under 2.15 USD om dagen)	11
Fattigdommen slutter ikke ved ekstremfattigdomsgrensen	14
Hva skal til?	15
<hr/>	
Ute av kurs mot fattigdomsmålet	15
Kraftig bedring av utviklingen må til	18
Store investeringer i offentlig regi er nødvendig	18
Utvikling og utsikter i fire afrikanske land	23
Hvor mye kan læres fra land som lykkes i en annen tid?	23
Hvor like og forskjellige er de fire landene?	23
Svakere og mindre fattigdomsorientert vekst	26
Styresettsutfordringer	29
Framskrivinger på svært lang sikt må tolkes med forsiktighet	31
Ghana	32
Mosambik	38
Uganda	42
Den Demokratiske Republikken Kongo (DR Kongo)	46
Konklusjoner og perspektiver på fattigdomsutfordringen	50
<hr/>	

Sammendrag

I det første Bærekraftsmålet skal ekstremfattigdom, som betyr å leve for under 2,15 USD eller 22 kroner, være utryddet i 2030. Nye anslag indikerer at antallet ekstremfattige i verden i 2023 var rundt 700 millioner. Det betyr at fattigdommen ennå ikke har kommet ned på nivået den var før pandemien i 2019. Pandemien og krig har gitt tilbakeslag gjennom verdensøkonomien og svekket økonomiene i fattige land kraftig. Allerede i en seksårsperiode før pandemien ble nedgangen i fattigdom bremsset opp av dypere strukturelle trekk i fattigdomsbildet og samfunnsforhold i landene. Fra en årlig nedgang på 75 millioner ekstremfattige det første drøye tiåret av årtusenet, falt nedgangen til en tredjedel i en seksårsperiode før pandemien. Anslått nedgang på knapt 10 millioner fra 2022 til 2023 reflekterer vedvarende motvind.

Det eneste av verdens ti land med høyest andel ekstremfattige som ikke befinner seg i Afrika sør for Sahara er krigsherjede Yemen. Forutsetningene for at ny vekst skal trekke de gjenværende fattige i denne regionen med er ikke til stede. Det er fare for at store ungdomskull fortsetter å bli henvist til lavproduktivt arbeid i landbruk og tjenesteyting. Det trengs store løft ikke minst innen utdanning og infrastruktur for å løfte inntekter og skape nye jobbmuligheter. Dette vil bygge forutsetninger for varig framgang, men det skal mye til, og mye av framgangen vil ta lang tid. Raskere framgang krever også utbygging av inntektsoverføringer, som i likhet med i moderne velferdsstater også er sentrale i beskyttelse mot kriser.

De høyere vekstratene det drøye første tiåret av årtusenet resulterte i nedgang i fattigdommen også i Afrika sør for Sahara. Rapporten er ikke blind for det pulserende næringslivet, dyktige gründerne og de store mulighetene i denne regionen. Men her rettes oppmerksomheten mot de som ikke trekkes med. Høy økonomisk vekst har vært for konsentrert og handlingsrommet veksten har skapt for lite utnyttet til å bygge grunnlaget for at framgang blir mer inkluderende.

Tanken må fylles opp og kursen endres. Samtidig. Utfordringen er stor for alle utviklingsland. Men det er viktige forskjeller både på hvor mye egenfinansiering landene kan make og på hvilke områder finansiering mangler. For mellominntektsland et stykke opp på inntektsskalaen er udekket offentlig finansieringsbehov som andel av økonomien mindre enn i de fattigste landene. I mange mellominntektsland er i tillegg mulighetene større for finansiering fra private kilder. I den fattigste landgruppen mangler i stor grad fundamentet for økonomisk utvikling innen offentlige kjerneområder som utdanning, helse, vannforsyning og veier. Mange av disse landene hadde anstrengte statsfinanser før pandemien. Stadig flere har siden fått eller er i høyrisikogruppen for betalingsvansker på statsgjeld («gjeldskrise»). I disse er det ikke realistiske utsikter til statlig egenfinansiering som monner. Det er også mindre privat investeringsvilje i risikable omgivelser med svakt næringsgrunnlag. Økt bistand og annen utviklingsfinansiering er derfor en forutsetning for raskere framgang i mange av de fattigste landene.

Fattigdomsmålet er langt utenfor rekkevidde i 2030. Selv framskrivninger som antyder rundt 550 millioner ekstremfattige i 2030 er trolig for optimistiske ved at de forutsetter raskere nedgang i fattigdommen framover enn de siste par årene. Trendframskrivninger er uansett bare en illustrasjon av alvoret. De tyngste realitetene ligger i de store manglene i grunnlaget for framgang, som bare kan løses med mer ressurser som brukes bedre. Uten at slike ressurser blir tilgjengelig, er det betydelig risiko for at fattigdommen forblir på høye nivåer i en rekke land i flere tiår etter 2030. Hvis forbruket til alle de 700 millioner ekstremfattige økes til fattigdomsgrensen, vil ekstrabeløpet utgjøre 0,1 prosent av verdens samlede inntekt. Slik sett er det egentlig et svært lite ambisiøst mål. Sett fra et globalt fordelingsperspektiv er det et paradoks hvis verden ikke klarer å mobilisere det som trengs.

Innledning

Hvilken posisjon fattigdomsutfordringen hadde på den internasjonale utviklingsagendaen da Bærekraftsmålene ble vedtatt av FNs Generalforsamling høsten 2015 ble symbolisert ved at fattigdomsmålet stod som det første av 17 mål. Det første delmålet under fattigdomsmålet er å utrydde ekstremfattigdom innen 2030. Det ble den gang ansett som ambisiøst, men innenfor rekkevidde. Ni år etter er fattigdomsutfordringen langt mer alvorlig enn man så for seg den gangen, samtidig som andre internasjonale utfordringer har vokst. Klimaendringene går forttere og konsekvensene kommer raskere enn man hadde sett for seg. Verden har vært gjennom en pandemi, og det er krig i Europa og Midt-Østen. Utviklingen på den internasjonale finansieringsagendaen, der finansiering av reduserte klimautslipp i utviklingsland blitt stadig viktigere og behovene for finansiering i Ukraina stadig vokser, avspeiler dette bildet. Utviklingsfinansiering skal nå dekke flere utfordringer enn fattigdom.

Fattigdomsutfordringen er en finansiell utfordring, men også mye mer. Kamp mot fattigdom krever bedre politikk, bedre institusjoner, og mindre konflikter. Bedring på slike områder kan være mer eller mindre nødvendige betingelser for framgang. Det sentrale er at sjelden eller aldri er bedring på ett område en tilstrekkelig betingelse. Dette er ikke en rapport om bistand, om hva som virker, ei heller om den konkrete bistandsinnsatsen i landene vi ser nærmere på. Leses rapporten med bistandsbriller, er det premisene for bistand den belyser. Vi har i hovedsak et makroperspektiv på bistand, der et hovedbudskap er at nok bistand er en nødvendig finansiell betingelse for framgang i de fattigste landene med størst utfordringer. Grunnlaget for denne konklusjonen er hvor lite eller helt fraværende det finansielle handlingsrommet er i disse landene til å investere i utvikling. Samtidig vil den gjenværende fattigdomsbekjempelsen trolig bety at bistand blir vanskeligere, selv om kunnskapsgrunlaget er styrket. Flere av landene med høy fattigdom har indre konflikter, ustabile situasjoner, svake institusjoner og for lite utviklingsorienterte makthavere. Økt finansiering er viktig og nødvendig, men ikke tilstrekkelig.

I tillegg til en gjennomgang av bildet for utviklingslandene sett under ett, ser vi nærmere på fire land i Afrika sør for Sahara: Ghana, Mosambik, Uganda og Den Demokratiske Republikken Kongo (DR Kongo). For disse landene ser vi fattigdomsutfordringen i sammenheng med landenes historie, makroøkonomiske utvikling, næringsstruktur, finansielle utfordringer og styresett. Gjennomgangen av disse landene viser at utfordringene er forskjellig i dybde og karakter. Men også en rekke fellestrekk der mange er en del av et større bilde.¹

Fattigdom forblir en grunnleggende utfordring ikke bare av etiske grunner. Vedvarende fattigdom i form av elendige levekår, lav utdanning, urban slum og ikke minst store ungdomskull uten akseptable jobbmuligheter eller framtidsutsikter, gjør det enda vanskeligere å bygge en verden med økt stabilitet, balanse og bærekraft. Fattigdomsutfordringen er en del av en større utviklingsagenda, men kan vedvare selv om verden skulle oppnå stor framgang innen de andre store globale utfordringene som klima og natur. Fattigdomsutfordringen må også adresseres som en spesifikk utfordring. Denne rapporten oppdaterer og utfyller tidligere Norad-rapporter og har som hovedformål å belyse hovedtrekk i fattigdomsbildet, hva som skaper og bremser framgang.

¹ For en gjennomgang av de store bildet se Rapporten oppsummerer og analyserer utviklingen i IDA-landene, det vil si gruppen land som får gavebistand eller billige lån som følge av lavt inntektsnivå eller manglende kredittverdighet [The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in International Development Association \(IDA\) Countries \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/publications/prospects-risks-and-policies-in-international-development-association-ida-countries)

Hva er fattigdom?

Monetær og flerdimensjonal fattigdom

Når det er et mål å bekjempe fattigdom er det nødvendig å ha en rimelig presis definisjon. Det er viktig å kjenne omfanget og karakteren av fattigdom, hvem de fattige er. Sammen med annen kunnskap om samfunn og økonomi er dette viktig for å kunne innrette innsatsen riktig og måle om den virker.

Kjernen i fattigdomsbegrepet handler om å sette nedre grenser for levekår. Det reiser spørsmålet om hvilke levekårsdimensjoner begrepet skal omfatte, og ikke minst hvor lavt grensen skal settes. I denne rapporten skal vi konsentrere oss om monetær fattigdom. Den defineres typisk som en nedre grense for inntekt eller forbruk.

Det betyr at begrepet er avgrenset til å fange inn forbruk av varer og tjenester som kjøpes i markeder eller produseres av husholdninger; typisk i selvforsyningslandbruk. Svært lavt forbruk/inntekt innebærer ofte alvorlige konsekvenser for helse, barnas skolegang og menneskenes muligheter til å leve et fullverdig liv. Selv om det bare måler forbruk/inntekt, fanger dermed i praksis begrepet inn mer.

Likevel er det viktig å understreke at dette begrepet langt fra fullt ut fanger inn bredden og dybden i fattigdomsutfordringen. Mange av de som ikke er monetært fattige har så dårlige levekår på områder som helse, utdanning eller boforhold at de regnes som flerdimensjonalt fattige. En kompakt uttrykk for det får gis i figur 1. En betydelig andel av de ekstremfattige er samtidig flerdimensjonalt fattige. De har ekstremt lavt forbruk kombinert eksempelvis med manglende tilgang på et minimum av skolegang for barna. Ellers viser vi til fjorårets rapport. Der belyste vi fattigdomsbegrepet mer generelt, og presenterte hovedtrekk i utviklingen også for såkalt flerdimensjonal fattigdom. ²

² [Er de fattigste etterlatt på stasjonen? \(norad.no\)](https://www.norad.no/er-de-fattigste-etterlatt-pa-stasjonen/)

Figur 1: Flere flerdimensjonalt fattige enn monetært fattige

Andelen fattige i land med statistikk både for flerdimensjonal og monetær fattigdom



Kilde: Norads *nowcast* og UNDP (2023). Note: Andelen er ikke global andel fattigdom slik vi ofte bruker i rapporten ellers. Andelen er for det noe mindre utvalget land hvor det foreligger data både for flerdimensjonal og monetær fattigdom.

Monetær fattigdom og fattigdomsgrenser

En person er ekstremfattig når forbruket er mindre enn 2.15 USD om dagen. Grensen kan forstås som en inflasjonsjustering av det tidligere «en dollar om dagen» begrepet. Fattigdomsgrensen og forbruket blir regnet i kjøpekraftsjusterte USD, til forskjell fra en omregning med (markeds)kurs på valuta. Kjøpekraftsjustering gjør at tall kan sammenliknes på tvers av land. Hvis en bruker markedskurs vil inntekt og forbruk typisk bli regnet for lavt i fattige land siden prisnivået er betydelig lavere i disse landene enn i USA (og Norge).

Når en fattigdomsgrense er satt som et fast pengebeløp kaller vi den absolutt. Hvis grensen er satt i forhold til inntektsnivået i landet – typisk en andel av gjennomsnitt eller median – kaller vi det en relativ fattigdomsgrense. I praksis reflekterer nasjonale fattigdomsgrenser inntektsnivået i landet selv om de er satt som faste pengebeløp. Her ligger det reelle levekårspoenger. Samme levekår vil typisk oppleves verre dersom du ser velstand i dine nære omgivelser, enn om folk rundt deg har det omtrent som deg selv.

I landgruppene lavinntektsland og mellominntektsland har dermed landene ulike nasjonale fattigdomsgrenser. Disse grensene er de viktigste for nasjonal politikk i landene. I Norge er den ut fra praksis i en stor andel rike land satt som en prosentandel (60 prosent) av medianinntekten og vil øke med stigende inntekter i Norge over tid.

Det er to viktige grunner til at det er etablert internasjonale fattigdomsgrenser. For det første representerer grensen for ekstremfattigdom en internasjonal forpliktelse som lenge har stått sentralt i internasjonalt utviklingssamarbeid. Den kan tolkes som et «gulv» det internasjonale samfunn har satt for hva som er aller minste akseptable levekårnivå. For det andre blir sammenlikninger mellom land lettere å tolke når en opererer med samme fattigdomsgrense.

Tabell 1 viser de tre internasjonale grensene for monetær fattigdom omregnet til kjøpekraftsjusterte norske kroner. Tabellen viser også kjøpekraftsjustert BNP per innbygger for de tre landgruppene og Norge. Bak i rapporten ser vi nærmere på tre lavinntektsland (DR KONGO, Mosambik og Uganda), samt Ghana som er lavere mellominntektsland. Den norske fattigdomsgrensen fastsettes relativt som 60 % medianinntekten i husholdninger.³

Tabell 1: Sammenligning av fattigdomsgrenser

	Fattigdomsgrense, konsum/inntekt per dag (2017- priser)		BNP per innbygger per dag (kjøpekraftsjustert)
	USD	NOK	NOK
Lavinntektsland (ekstrem fattigdom)	2,15	22	65
Lavere mellominntektsland	3,65	38	203
Høyere mellominntektsland	6,85	71	487
Norge (relativ, 60% av medianinntekt 2022)	69,9	725	2487

Kilde: Kilde: Verdensbanken, (WDI) og SSB. Note: Tallene er kjøpekraftsjustert, dvs. at der er tatt hensyn til forskjeller i prisnivå mellom land. I statistikken for lav- og mellominntektsland regnes konsumet per person, uavhengig av husholdningenes størrelse. I inntektsstatistikken for norske husholdninger teller den første voksne som en person, den andre voksne som 0,7 og barn som 0,5 (såkalte konsumentheter). Dette medfører at omregning til personenheter gir høyere inntekt per person i den norske inntektsstatistikken en for en tilsvarende husholdning i lav- og mellominntektsland.

Det er gode argumenter for at grensen som er satt for ekstremfattigdom er for lav. En person opphører ikke å være fattig selv om forbruket er noen titalls cent over 2,15 grensen. Det er også nødvendig å ha oppmerksomhet på de som er langt under ekstremfattigdomsgrensen. Nedgang i andelen ekstremfattige har ofte gått sammen med at mange mennesker under grensen blir mer fattige. Et tungtveiende argument for å holde fast ved grensen ble ikke minst lagt vekt på av en ekspertkommisjon ledet av en nestor innen feltet, avdøde Toni Atkinson 2016:⁴ Kommisjonen pekte på at forpliktelsen har ligget der lenge og derfor bør opprettholdes. Ekstremfattigdom er viktig men må utfylles av et større bilde.

I tillegg til grensen for ekstremfattigdom på 2,15 USD opererer Verdensbanken med grensene 3,65 og 6,85 USD om dagen. På samme måte som 2,15 USD grensen er forankret i nasjonale grenser i lavinntektsland, er de to andre forankret i fattigdomsgrenser i henholdsvis lavere mellominntektsland og høyere mellominntektsland. I rapporten skal vi noen steder vise utviklingen i disse høyere grensene, som er viktige ut fra at 5,9 milliarder mennesker eller 73 prosent av verdens befolkning lever i disse landgruppene.

Figur 2 viser fattigdomsbildet både over og under ekstremfattigdomsgrensen. Det er et betydelig antall mennesker rett over fattigdomsgrensene. Hvis fattigdomsgrensen hadde vært 2,40 USD om dagen, ville det vært vært om lag 163 millioner flere fattige. Det reflekterer også at bare en liten reduksjon i forbruket

³ I norsk statistikk regnes forbruk og inntekt per forbruksenhet, ved at voksen nr. 2 teller 0,7 og barn 0,5. Dette skal fange inn stordriftsfordeler i husholdninger. I de internasjonale fattigdomstallene regnes forbruket per innbygger uten å ta hensyn til stordriftsfordeler i større husholdninger. Dette bidrar til at fattigdomsgrensen til Norge ikke er direkte sammenliknbar. Se også [Identifying the poor – Accounting for household economies of scale in global poverty estimates - ScienceDirect](#)

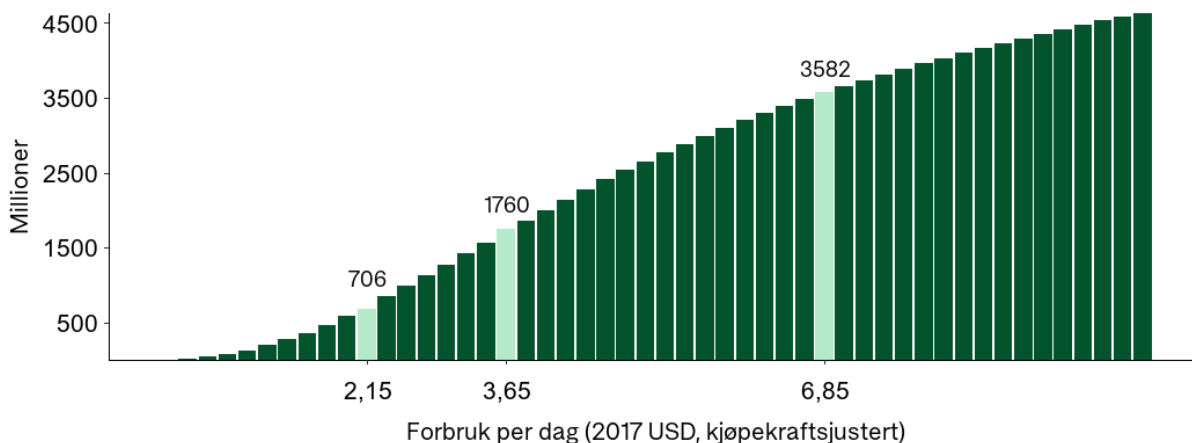
⁴ [Monitoring Global Poverty \(worldbank.org\)](#)

- typisk gjennom et prissjokk, tørke eller flom - kan øke fattigdommen betydelig. Vi ser også at det er mange millioner mennesker ganske langt under ekstremfattigdomsgrensen; fattigdommen er dyp. De utgjør en liten andel av verdens befolkning, men representerer den aller mest alvorlige levekårsutfordringen. De er også noe av grunnen til at den siste ekstremfattigdommen blir vanskelig å bekjempe.

Figur 2: Tall på antall fattige er svært sensitiv til valg av fattigdomsgrenser

Antall fattige i 2023 (kumulativt) etter stigende forbruk per dag

Millioner mennesker



Kilde: Fattigdomstall for 2023 er Norads *nowcasts*, basert på data fra Verdensbanken Poverty and Inequality Platform.

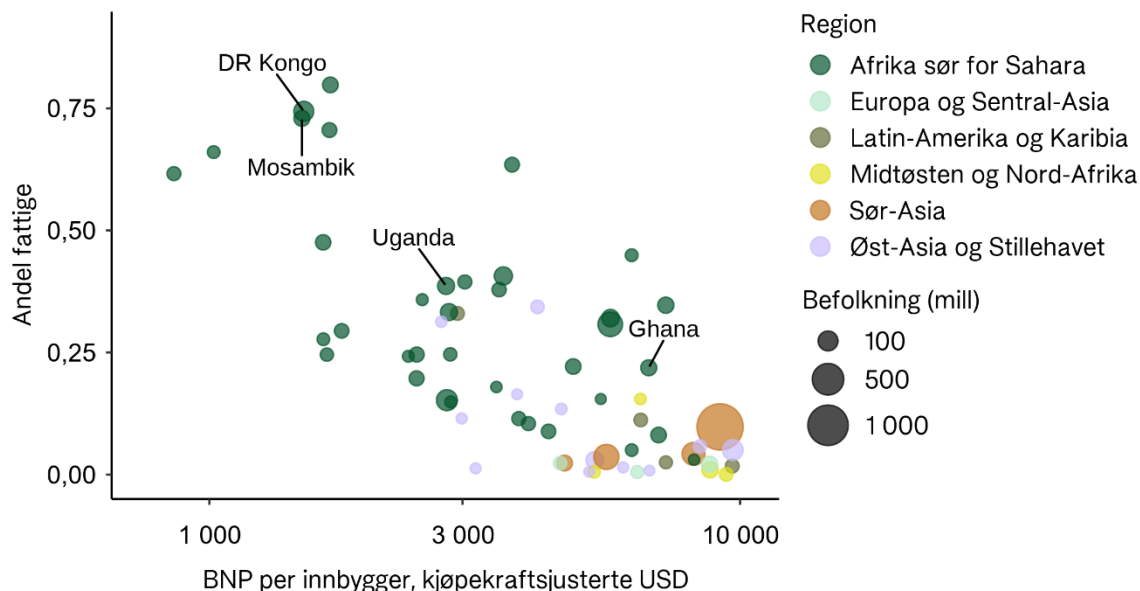
Figur 3 viser at fattigdomsandelene er høyest i landene med lavest inntektsnivå, men at det også er betydelige andeler i land på høyere inntektsnivå. På de høyeste inntektsnivåene i figuren (opp til 10 000 USD), er andelene lavest. Noen av landene med lavere andeler er imidlertid folkerike med stort antall fattige. I mange av mellominntektslandene er det betydelige gjenstående utfordringer med å få ned fattigdommen, eksempelvis Ghana som vi skal se nærmere på i denne rapporten.

Fra et internasjonalt perspektiv og med bistand og annen utviklingsfinansiering som utgangspunkt er det viktige forskjeller etter disse dimensjonene. Et land tenderer å ha mindre muligheter til selv å løse eget fattigdomsproblem desto mindre økonomisk og finansiell kapasitet landet har. De fattigste landene er mer avhengig av bistand og annen utviklingsfinansiering for å kunne løse fattigdomsutfordringer og andre utviklingsutfordringer, enn landene høyere opp på inntektsskalaen. Disse dimensjonene skal vi belyse nærmere bak i rapporten.

Figur 3: Andelen fattige er høyest i lavinntektsland i Afrika sør for Sahara

Andel fattige og BNP per innbygger i 2023

Inntekt/konsum under 2,15 USD per dag



Kilde: Norads estimater og Verdensbanken (WDI)

Grunnlag og metode for anslag og framskrivinger av fattigdom

Under skal vi nøye oss med noen hovedpoenger angående det statistiske grunnlaget for fattigdomstallene og hvordan fattigdom anslås for historiske år («*nowcast*») og framskrives framover. For en grundig omtale viser vi til fjorårets fattigdomsrapport, da metodikken er i hovedsak lik.

Et viktig generelt poeng er at tilgangen på statistiske data er mangelfull, særlig i de fattigste landene. Dette gjelder ikke bare levekår. Svært mye økonomisk aktivitet foregår på småbruk eller små bedrifter i den uformelle økonomien. Det betyr at det for store deler av økonomiene ikke leveres regnskap, sjølmeldinger eller annen primærstatistikk som kan brukes til måling av inntekt eller økonomisk aktivitet. Når det likevel settes sammen et totalbilde i et nasjonalregnskap, som danner grunnlaget for nøkkeltall som BNP, samlet forbruk eller utenriksøkonomi, er grunnlaget for mye av tallene derfor svært mye spinklere enn tallene kan gi inntrykk av.

Spesielt kan ikke målinger av inntektsnivå, ulikhet og fattigdom baseres på registerdata (sjølmeldinger) mv.) slik vi har i Norge og andre rike land. Det empiriske grunnlaget er i stedet utvalgsundersøkelser av forbruk som gjøres med fysisk besøk i husholdningene. De gjøres med ujevne mellomrom og dekker ikke alle land. Pandemien hindret innsamling av data i de aller fleste land i flere år.

I vår rapport fra 2022 var det siste året med offisielle globale fattigdomsanslag fra Verdensbanken 2019. Norad brukte da anslag på makroøkonomisk utvikling for å anslå global og regional fattigdom i årene 2020-2022. Siden vår forrige rapport har Verdensbanken utnyttet et økt tilfang av nye husholdningsundersøkelser (til sammen om lag 100) til å anslå og publisere offisielle fattigdomstall for

årene 2020-22. Verdensbanken har også laget anslag – «*nowcasts*» - for 2023 og 2024. ⁵ Det globale fattigdomsbildet for 2020-22 er marginalt endret, som følge av ny statistikk.

I denne rapporten presenterer vi anslag på fattigdommen videre framover basert på samme metodikk som vi brukte i 2023-rapporten. For hvert land tar vi utgangspunkt i hele fordelingen av forbruk slik det ser ut i den siste forbruksundersøkelsen. Hvis den siste undersøkelsen i et land eksempelvis er i 2020, lages anslaget på fattigdomsandelen i 2023 ved å anta at alle husholdninger har samme forbruksvekst fra 2020 til 2023. Dette betyr at tallene for 2023 ikke er basert på målinger av fattigdom det året, men et «*nowcast*». Den samme metodikken er brukt for å lage framskrivinger til 2030. I disse har vi brukt Verdensbanken og IMF's utsikter med anslag på vekst i BNP per innbygger. For 2023 er BNP-veksten basert på et visst statistisk grunnlag, som dog varierer sterkt mellom land. For årene etter er vekstratene prognoser eller antakelser med økende usikkerhet over tid.

Det kan skje store endringer i hvor godt veksten virker på fattigdom. Ikke minst vil dette påvirkes av i hvilken grad politikken innrettes mot å redusere fattigdom. Fordelen med metoden er likevel at den er gjennomiktig. For øvrig viser vi til fjorårets rapport som går i detalj om denne metodikken.

Spesielt stor usikkerhet i 2023

Det er en rekke trekk ved den økonomiske utviklingen som er viktige for endringen i fattigdom, men som ikke tas hensyn til i våre anslag. Vi har grunn til å tro at en særlig viktig slik faktor fra 2022 av er høy inflasjon, i noen land ekstremt høy. Rent begrepsmessig tar vi hensyn til inflasjon ved at vi bruker anslått vekst i realinntekt, det vil si nominell inntektsvekst fratrukket prisveksten.

Inflasjon gir imidlertid svært ulike utslag på kjøpekraft. Et viktig forhold vi ikke får tatt hensyn til er at sammensetningen av forbruket til fattige er annerledes enn gjennomsnittshusholdningen. Prisveksten på deres forbruk kan avvike betydelig fra prisveksten slik den måles for hele økonomien. Som vi omtalte nærmere i fjorårets rapport utgjør matvarer i størrelse 60-75 prosent av fattiges forbruk, en mye større andel enn en gjennomsnittlig forbruker. Prisveksten på matvarer var høy gjennom 2022 og 2023. Selv om det kan være en rekke andre utviklingstrekk vi ikke fanger inn, og som også kan bedre fattigdomsbildet, er det etter vår vurdering mest sannsynlig at våre forutsetninger om inntektsvekst er for gunstige.

Fattigdomsutviklingen siden 1990

Ekstremfattigdom (under 2.15 USD om dagen)

Figur 4 viser antall ekstremfattige i verden fordelt på regioner siden 1990. Fra 1990 til 2019 falt antall ekstremfattige fra vel to milliarder i 1990 til 689 millioner. Nedgangen ble sterkt drevet av Kina, hvor antallet ekstremfattige falt med nesten 800 millioner i denne perioden. I Afrika sør for Sahara økte imidlertid antallet ekstremfattige i samme periode med nesten 170 millioner. Fattigdommen økte på slutten av nittitallet, men falt så i mer enn ti år raskt. Fra begynnelsen av 2000-tallet fram til 2013 var

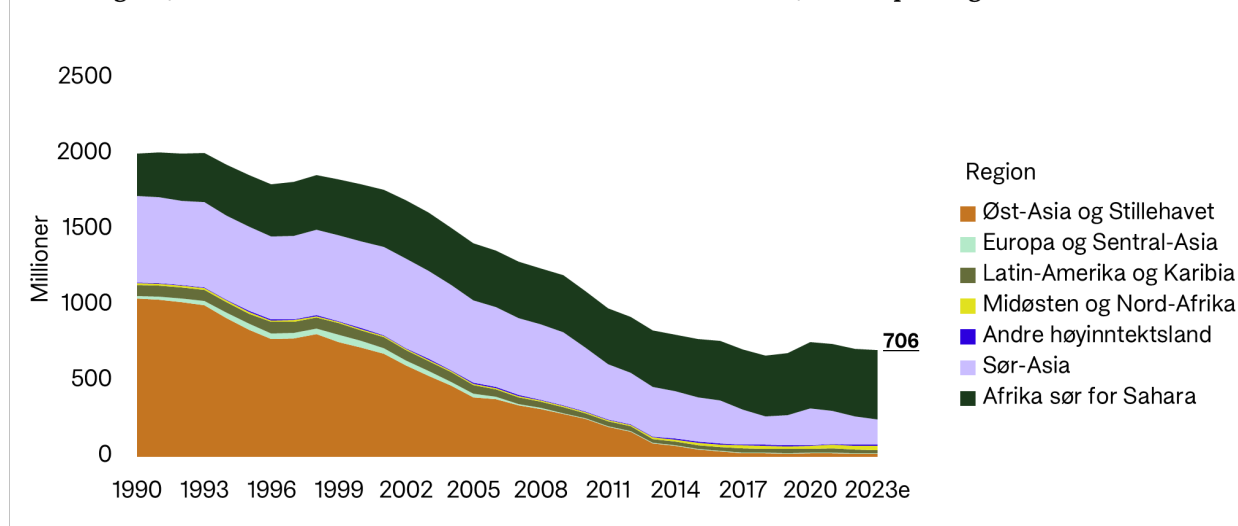
⁵ [September 2024 global poverty update from the World Bank: revised estimates up to 2024](#)

den gjennomsnittlige nedgangen i ekstremfattigdom for verden sett under ett på vel 75 millioner i året. Etter dette bremsset nedgangen opp i årene fram til pandemien som ga et kraftig tilbakeslag.

Figur 4: Stor nedgang i fattigdom siden 1990 men for lite etter 2013

Ekstrem fattigdom 1990-2023

Etter region, millioner mennesker med inntekt/konsum under 2,15 USD per dag



Kilde: Verdensbanken. Note: Regionene følger Verdensbankens klassifisering, hvor høyinntektsland i f.eks. Europa er flyttet til gruppen «Andre høyinntektsland».

Målt som andel av befolkningen har ekstremfattigdommen falt fra 38 prosent i 1990 til 8,8 prosent i 2023. I Øst-Asia har andelen falt fra 65 prosent i 1990 til knapt en prosent i 2023. Sør-Asia med India har sett et fall fra 50% i 1990 til vel 8 prosent i 2023. I Afrika sør for Sahara har andelen falt langt mindre, eller fra knapt 55 prosent i 1990 til vel 36 prosent i 2023. Nedgangen i andel skyldes dessuten at folketallet i regionen har økt med 140 prosent eller vel 700 millioner mennesker. Antall ekstremfattige i regionen har økt fra vel 280 millioner i 1990 til 450 millioner i 2023, eller med 60 prosent.

Den raske nedgangen i starten av årtusenet var med å skape optimisme og grunnlag for å sette det første bærekraftsmålet om å eliminere ekstremfattigdommen 2030. Etter å ha falt med i gjennomsnitt 75 millioner i året i perioden 2000-2013, falt nedgangstakten til en tredjedel av dette i årene fram til pandemien. Mange trekk ved fattigdomsbildet gjorde at en oppbremsing kunne forventes.⁶ Fattigdommen ble mer konsentrert i land med lavt inntektsnivå og høy fattigdom. Det viste seg også at den høye veksten i det første tiåret av årtusenet i for liten grad hadde ført til modernisering av økonomiene i form av relativ forskyvning av sysselsetting fra primærnæringer og ressursbaserte næringer til mer høyproduktive næringer, ikke minst industri. Mye av veksten hadde vært drevet av høye råvarepriser. På toppen av dette kom ettervirkningene av finanskrisen.

Verdensbankens oppdaterte og fortsatt usikre anslag innebærer at den globale andelen ekstremfattige faller svakt fra 9 prosent i 2022 til 8,8 prosent i 2023. Med 713 millioner ekstremfattige i 2022 i betyr dette en nedgang på under 10 millioner fra 2022 til 2023. Det betyr også at det fortsatt er flere

⁶ Dette ble pekt på flere steder, se f.eks. [Poverty and Shared Prosperity 2016 \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/publications/poverty)

ekstremfattige i 2023 enn det var i 2019 da det var knapt 690 millioner.⁷ Verdensbanken forventer at fattigdommen faller til vel 690 millioner i 2024. Dette vil i så fall bety at verden først i 2025 vil kunne ha gjort framgang siden 2019.

Som omtalt i avsnittet foran bidrar blant annet høy inflasjon til spesielt stor usikkerhet i 2023. Først når det foreligger nok husholdningsundersøkelser vil en ha grunnlag for å måle slutteffekten av inflasjon og andre faktorer på fattigdommen de senere årene. Det er uansett viktig og et hovedpoeng i denne rapporten at fattigdomsutfordringen må vurderes ut fra mer enn usikre fattigdomstall. Den økonomiske veksten, næringsutvikling og ikke minst forutsetningene for vekst og fattigdomsreduksjon framover. Statsfinanser, internasjonale økonomiske betingelser og hvor raskt det bygges bedre forutsetninger for inntektsvekst gjennom bedre utdanning, infrastruktur, institusjoner og mer. Mye av dette understøtter som vi skal se et tydelig hovedtrekk: Framgangen bremser opp, kanskje endog til stagnasjon eller tilbakegang.

Som figur 4 viste er ekstremfattigdommen nå konsentrert i Sør-Asia og Afrika sør for Sahara. Et trekk ved Afrika sør for Sahara er at regionen har mange land med høye andeler fattige. Dette er typisk kombinert med lavt inntektsnivå og/eller land preget av politisk ustabilitet, indre konflikt, svake institusjoner og andre utviklingsutfordringer som lavt utdanningsnivå og store områder med lite utbygget infrastruktur.

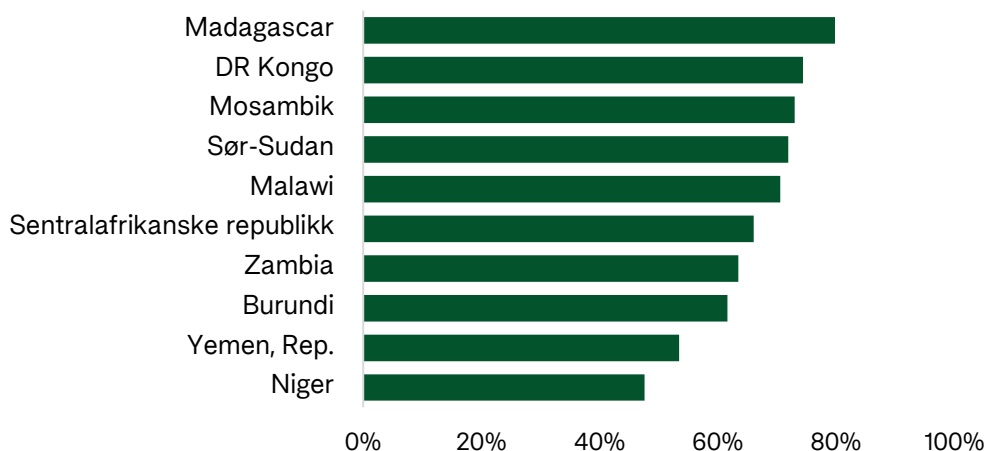
Konsentrasjonen i Afrika sør for Sahara blir også illustrert gjennom hvilke land som har høyest andel og størst antall ekstremfattige. Figur 5 viser de ti landene i verden med høyest andeler ekstremfattige. Av de ti landene med høyest andeler ekstremfattigdom er det bare krigsherjede Yemen som ikke befinner seg i Afrika sør for Sahara. Madagaskar har høyest andel, etterfulgt av DR Kongo og Mosambik. Niger har så vidt under 50 prosent ekstremfattige, resten av de ti landene har over 50 prosent.

⁷ I fjorårets fattigdomsrapport anslo Norad 704 millioner ekstremfattige i 2022. Siden da har det statistiske grunnlaget for å anslå fattigdommen bedret seg gjennom flere husholdningsundersøkelser. Verdensbanken oppdaterte tall for 2022 er 713 millioner. [September 2024 global poverty update from the World Bank: revised estimates up to 2024](#)

Figur 5: Land med høye andeler ekstremfattige er konsentrert i Afrika sør for Sahara

Landene med høyest andeler ekstremfattige

2023



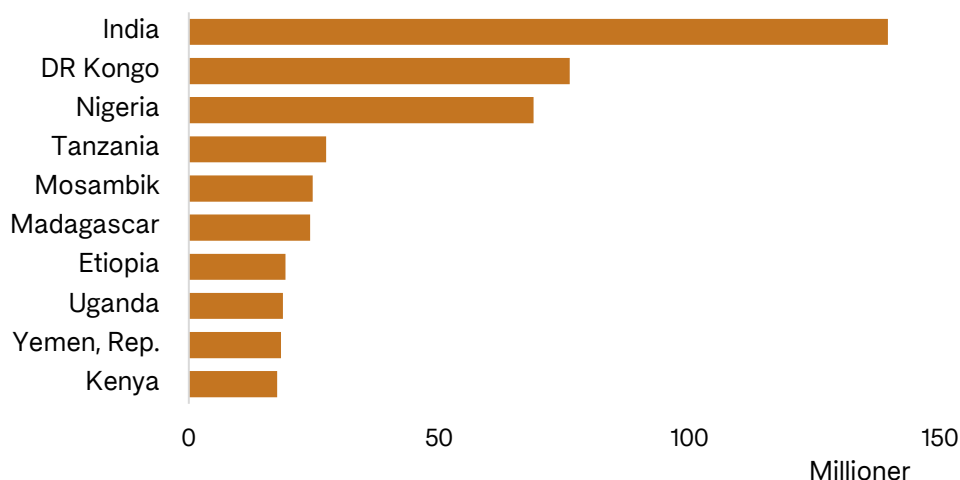
Kilde: Noradsestimater og Verdensbankens Poverty and Inequality Platform.

Som det framgår av figur 6 er det fortsatt verdens mest folkerike land India med sine 1,4 milliarder innbyggere som har flest ekstremfattige. India har hatt rask økonomisk utvikling, mens de to folkerike landene Nigeria og ikke minst DR Kongo har dype og vedvarende utviklingsutfordringer. Med fortsatt framgang i India og stagnasjon i Nigeria vil Nigeria kunne overta som landet med flest ekstremfattige. Tre av disse landene - DR Kongo, Mosambik og Uganda - omtaler vi nærmere i denne rapporten.

Figur 6: Det er fortsatt flest ekstremfattige i verdens mest folkerike land

Landene med høyest antall ekstremfattige

2023



Kilde: Noradsestimater og Verdensbankens Poverty and Inequality Platform.

Fattigdommen slutter ikke ved ekstremfattigdomsgrensen

Verdensbanken opererer også med en grense på 3,65 USD om dagen som er basert på nasjonale fattigdomsgrenser i lavere mellominntektsland, samt en grense på 6,85 USD om dagen for høyere mellominntektsland. Lavere mellominntektsland er en stor og svært heterogene landgruppe med til sammen 3 milliarder mennesker. Her finner vi land som nylig er blitt mellominntektsland og har

utviklingsutfordringer som likner mye på lavinntektsland, som Tanzania. Vi finner også land med vesentlig høyere inntekter og mindre fattigdomsutfordringer, som Vietnam.

I perioden 1990-2023 anslår vi at antall fattige under 3,65 USD falt fra knapt 3 milliarder til 1,8 milliarder. I Sør-Asia med India var det i 2023 vel 700 millioner under denne fattigdomsgrensen, mens det i Afrika sør for Sahara var nesten 800 millioner og nesten dobbelt så mange som i 1990. Nesten 45 prosent av verdens befolkning eller knapt 3,6 milliarder lever under grensen på 6,85 USD om dagen.

Selv om ekstremfattigdommen av gode grunner - og ikke minst dens status som «levetårsgulv» - står mest sentralt i et internasjonalt utviklingsperspektiv, utdyper disse tallene sammen med flerdimensjonal fattigdom omfanget av fattigdomsutfordringen.

Hva skal til?

Ute av kurs mot fattigdomsmålet

Verden er helt ute av kurs mot å nå fattigdomsmålet (bærekraftsmål 1). Det samme gjelder for de fleste målene. I FNs rapport for 2024 om framdriften mot bærekraftsmålene konkluderes det med at bare 17 prosent av delmålene er på kurs mot oppnåelse, nesten halvparten viser minimal eller ingen framgang, og framgangen for en tredjedel av landene har stagnert eller til og med reversert.⁸

Som vi omtalte over har nedgangen i ekstremfattigdom siden 1990 vært på om lag 1,3 milliarder mennesker. Dette er en formidabel framgang, men som vi så i forrige kapittel dekker dette tallet over store regionale forskjeller der utviklingen i Afrika sør for Sahara er bekymringsfull. Det ligger dypere

⁸ [The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf \(un.org\)](#)

strukturelle årsaker bak svakere utvikling. En av disse er at fattigdommen i økende grad konsentreres i land hvor den er vanskeligere å få ned. Hvis inntektsnivået i landet er lavt, andelen under fattigdomsgrensen er høy og mange er betydelig under fattigdomsgrensen, skal det betydelig vekst i konsumet til for å heve tilstrekkelig mange over fattigdomsgrensen. Tekniske framskrivinger av fattigdommen gir en pekepinn om dette. Under er global ekstremfattigdom fram til 2030 beregnet ved å legge til grunn de økonomiske utsiktene framover slik de er vurdert eller forutsatt av Verdensbanken og IMF. Vi lar alle husholdninger få samme vekst i inntekter i takt med disse vekstratene. Det betyr at den relative ulikheten ikke endres.

BOKS 1

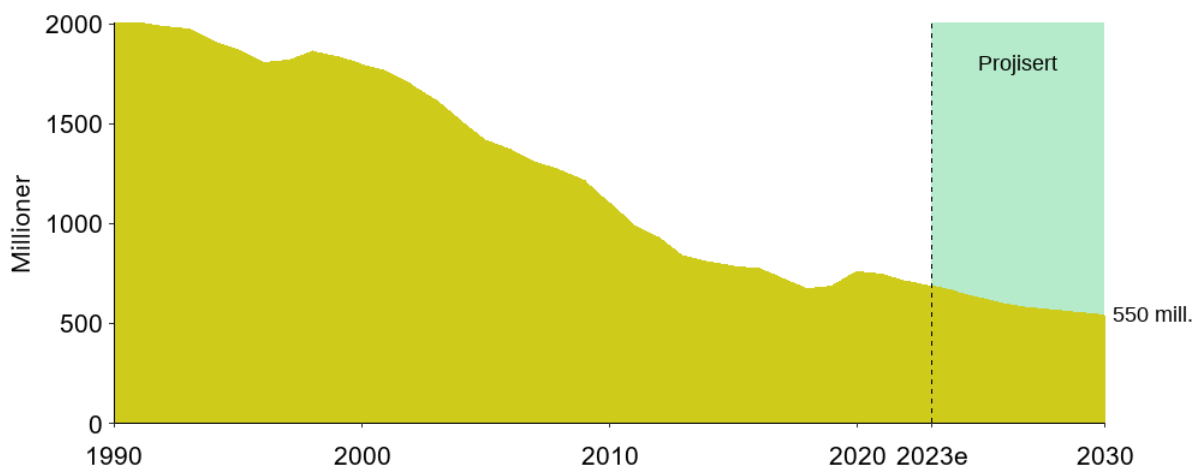
Hvorfor har Verdensbanken regnet 3 prosent ekstremfattigdom som oppnådd fattigdomsmål?

Verdensbanken har siden bærekraftsmålene ble vedtatt lagt til grunn at når fattigdomsandelen faller under 3 prosent, er målet om å utrydde fattigdommen nådd. Begrunnelsen for dette er at hvis det på et tidspunkt i et år måles et par prosent fattige, er dette konsistent med at disse ikke er fattige hele året. Dette betyr at fattigdom i intervallet 0-3 prosent er konsistent med at «permanent» fattigdom er utryddet. Denne definisjonen har rimelig god mening for mindre land eller områder. Den har mindre mening på globalt nivå. 2 prosent ekstremfattigdom globalt er forenlig med høye andeler i mange land. I Verdensbankens rapporter har det helt siden de første framskrivingene av fattigdom til 2030 vært tosidige fattigdomsandeler i mange land i Afrika sør for Sahara, kombinert med at den globale andelen når 3 %. Dette litt tekniske men viktige poenget bidro til at optimismen når fattigdomsmålet ble satt var enda litt større enn den kunne ha vært.

Figur 7: Trendene peker mot fattigdomsnivåer langt unna målet i 2030

Teknisk framskriving av fattigdommen til 2030

Millioner mennesker med inntekt/konsum under 2,15 USD per dag



Kilde: Norads nowcast og framskriving (2023-2030) basert på Verdensbanken Poverty and Inequality Platform.

Som vi ser av figur 7 gir en slik teknisk framskriving knapt 550 millioner ekstremfattige i 2030. Dette innebærer en nedgangstakt på vel 20 millioner i året. Dette er litt under nedgangstakten i de siste fem årene før pandemien da den var 25 millioner i året, men raskere enn de par siste årene. Av tekniske

grunner har vi ikke fullt ut fått tatt hensyn til Verdensbankens ferske anslag for 2023 og 2024.⁹ Disse forbeholdene trekker mer i retning av at våre framskrivinger er noe optimistiske, det er uansett klart at trendene peker mot begrenset nedgang i fattigdommen i 2030, året da fattigdommen skulle vært utryddet.

Når faktiske målinger gjennom husholdningsundersøkelser blir tilgjengelig kan tallene bli endret. Usikkerheten om den økonomiske utviklingen fram til 2030 er selvsagt stor, og enda større om vi ser lenger framover. I denne rapporten har vi brukt Verdensbankens utsikter for økonomisk vekst fram til 2026, og IMF's sine utsikter for perioden etter dette.¹⁰ Hovedbildet i disse prognosene er relativt svake vekstutsikter preget både av ettervirkninger av pandemien og de pågående krigene som har skapt høy inflasjon, svekkelser av internasjonal handel og investeringer samt strammere finansmarkeder og dyrere kreditt, spesielt for mange land i sør. Veksten i BNP per innbygger for landene med høy fattigdom er antatt å ligge typisk i området 2,5 – 3,0 prosent i året. Siden befolkningsvekst trekker ned med over 2,5 prosentenheter per år, svarer dette til rundt 5 prosent vekst i BNP. Dette ville vært svært høye vekstrater i et rikt land som Norge, men ikke i lavinntektsland. Det er også viktig å ha med at i land med lavt inntektsnivå betyr prosentvis høy vekst svært lave tilleggsmål i pengeverdi.

Noen eksempler på hvordan fattigdomsbildet vil utvikle seg i utvalgte land med disse antakelsene om vekst er gjengitt i tabell 2. Vi ser at nedgangen i fattigdomsandel fra 2023 til 2030 er mer enn 10 prosentenheter i Mosambik, Tanzania og Uganda. Minst nedgang gir framskrivingen for DR Kongo og Nigeria med 5-6 prosentenheters nedgang i perioden. Hovedbildet er at fattigdomsutfordringen i 2030 fortsatt vil være svært betydelig.

Tabell 2: Trendene peker mot fortsatt høy fattigdom i 2030 i mange land.

Land	2023		2030	
	Antall under 2,15 USD (millioner)	Andel under 2,15 USD (prosent)	Antall under 2,15 USD (millioner)	Andel under 2,15 USD (prosent)
DR Kongo	74,8	74	85,1	68
Etiopia	19,0	15	11,4	8
Ghana*	10,3	30	6,5	23
Mosambik	24,4	73	23,7	59
Nigeria	68,1	31	66,7	26
Tanzania	27,0	41	21,5	27
Uganda	18,5	39	14,9	26

Kilde: Estimater for 2023 er Norads estimater, unntatt Ghana som er Verdensbankens anslag. Alle anslag for 2030 er Norads basert på standard metodikk, noe modifisert for Ghana gitt særlig ustabil utvikling.

⁹ Verdensbanken publiserte sine første anslag for 2023 i september 2024.

¹⁰ IMF hadde i sitt World Economic Outlook for April tall anslag fram til 2029. Vi har forlenget vekstratene for 2029 til 2030

Kraftig bedring av utviklingen må til

Forskning basert på et større datagrunnlag av land tyder på at effekten av vekst i BNP per innbygger systematisk gir mindre effekt på fattigdom i Afrika sør for Sahara enn andre regioner. Én årsak til dette er trekk ved selve fattigdomsbildet. Slike trekk er andelen fattige, hvor fattige de fattige er så vel som mange nesten like fattige over fattigdomsgrensen. Når det kontrolleres for fattigdomsbildet, tyder det på at også andre trekk ved regionen bidrar.¹¹ Det er strukturelle og underliggende særtrekk som svekker effekten av vekst på fattigdom i regionen sammenliknet med andre. Dette omfatter faktorer som mindre utbygget infrastruktur og utdanning enn i andre regioner. Investeringer i infrastruktur og menneskelig kapital er ikke bare viktige for vekst, men helt essensielle kanaler for spredning av veksten. De fire landene vi ser nærmere på under vil illustrere dette. Det har tidvis vært høy vekst, fattigdommen har gått ned, men nå trengs tilstrekkelige, effektive og ikke minst riktig lokaliserte investeringer for å trekke med det store antallet fattige. Her menes investeringer i vid forstand, både i fysisk kapital (infrastruktur, produksjonsmidler), human kapital (utdanning og yrkeskompetanse), institusjonell kapital (fungerende nøkkelorganisasjoner og regler/normer som sikrer forutsigbarhet).

En fjerde form for kapital blir det stadig viktigere å forvalte bedre: Naturkapital. Mens det for de andre formene for kapital typisk handler om å sette til side midler for å bygge ny kapital, handler investering i naturkapital mer om å hindre at biomangfold, dyrkbart jordsmonn, skog og ikke-fornybare ressurser som mineraler og petroleumsforekomster brukes opp i for stor grad. Det svekker framtidig ressursgrunnlag og inntektsmuligheter.¹²

Økonomisk sett er dette imidlertid to sider av samme sak. Bevaring av naturkapital betyr å avstå fra å bruke den til økonomisk aktivitet som gir inntekter i dag. Det er dermed begrepsmessig en investering i samme forstand som å styrke infrastruktur eller utdanning. En slik avveining mellom vekst i dag og framtidige muligheter er svært krevende for de fattigste landene som nå bærer en stor del av kostnadene ved klimaendringer, og som også har innrettet ikke minst landbruksnæringene på lite bærekraftige måter. Fattigdom er i seg selv en viktig årsak til det siste. En serie rapporter fra [Verdensbanken](#) belyser disse utfordringene og dilemmaene grundig for et utvalg land.

Store investeringer i offentlig regi er nødvendig

I tabell 3 er det gjengitt anslag på ekstra utgiftsbehov for å nå utvalgte bærekraftsmål innen fem sektorer. Utgiftsbehovet er angitt som andel av BNP i 2030 og omfatter både offentlige og private utgifter. Den overveiende delen av utgiftene innen helse, utdanning, vann & sanitær samt veier bør ut fra samfunnsøkonomiske hensyn i hovedsak være dekket av det offentlige. Privat finansiering gjennom brukerbetalning innen hoveddelen av disse områdene ville både føre til for lavt samlet tilbud og at de fattige - som det er spesielt viktig å inkludere - i praksis blir utelukket. Innen elektrisitetsforsyning er grunnlaget for privat finansiering derimot langt større.

¹¹ Se [The Growth Elasticity of Poverty : Is Africa Any Different ? \(worldbank.org\)](#)

¹² Et begrep fra nasjonalregnskapet som kan illustrere poenget er netto realinvesteringer. Det måler brutto investeringsutgifter et år, men trekker fra hvor mye som går med til å dekke slitasjen på eldre kapital, og fanger dermed inn hvor mye som netto bygges av ny kapital.

Summert utgjør utgiftsbehovet for de utvalgte sektorene fra 16 prosent i Ghana til knapt 44 prosent i DR Kongo.¹³ For alle landene er det gitt deres finansielle utgangspunkt helt urealistisk å selv kunne finansiere dette. Flere av landene vil neppe engang kunne finansiere utgiftene i flere av enkeltsektorene, selv om alle tilgjengelige midler ble brukt innen sektoren.

¹³ Utgiftsbehovene beregnet av IMF er basert på en metodikk som betyr at anslagene kan være forskjellig fra hva myndighetene i de ulike land har kommet fram til. Beregningene bygger ikke på detaljerte analyser av det enkelte land, men utnytter forskjeller i mellom landenes resultatoppnåelse og kostnader til å anslå hvor mye utgiftene i land som ligger lavt må øke. Se [How to Assess Spending Needs of the Sustainable Development Goals: The Third Edition of the IMF SDG Costing Tool](#)

BOKS 2

Utviklingsmål og finansieringsbehov

Fattigdomsmålet er et resultatmål for samfunnsutviklingen; et utviklingsmål. Framgang mot fattigdomsmålet avhenger av hvor raskt inntekter øker og hvordan de fordeles. Helt sentralt er hvor raskt inntektsnivået øker i produksjonsaktivitetene de fattige husholdningene jobber og hvor raskt tilgangen øker på andre jobber med høyere inntekt.

Det vil i sin tur i stor grad avhenge av framgang mot andre spesifikke bærekraftsmål. Utgiftsbehovet for slike spesifikke mål gir nøkkelinformasjon om hva som trengs for framgang på de områdene, men å skille ut og beregne hvor mye som knytter seg til fattigdomsmålet har begrenset mening. Bredere utvikling er også avhengig av bedre institusjoner og systemer, som at virkemåten til stat og markeder blir bedre, og ikke minst at samspillet mellom disse bedres. Et spesialtilfelle det har større mening å beregne som kostnadsanslag på oppnåelse av fattigdomsmålet er gjennom bruk av direkte kontantoverføringer.

Oppnåelse av mange av de mer sektororienterte bærekraftsmålene handler om å oppgradere tjenester i volum og kvalitet (utdanning, helse) eller investeringer i infrastruktur (veier, energiforsyning). Finansieringsbehov kan defineres ut fra hva som trengs for å oppnå en standard definert i bærekraftsmålet eller andre spesifikke mål. Mange land har gjort slike overslag som en del av grunnlaget for egen politikktvikling. Det foreligger også en rekke internasjonale rapporter fra OECD, FN og Verdensbanken, som oppsummerer det store bildet for finansieringsbehov, tilgjengelig finansiering og finansieringsgap (differansen). Norad utarbeidet en slik rapport i 2023. I tabell 3 har vi gjengitt anslag utarbeidet av IMF for vårt utvalg land for et utvalg bærekraftsmål.

To dimensjoner ved finansieringssituasjonen er viktig når en sammenlikner land eller landgrupper. For det første må tallene ses i forhold til inntektsnivået i landet, typisk målt som andel av BNP. Målt slik tenderer utfordringen å være desidert størst for de fattigste landene, som både har størst utgiftsbehov og minst finansiell kapasitet.

Det andre er at i de fattigste landene er ofte den andelen som privat finansiering kan bidra med vesentlig mindre enn i mindre fattige land. I de fattigste landene består det udekkede finansieringsbehovet (finansieringsgapet) i stor grad av utgiftsbehov innen områder hvor staten må stå for finansiering, som helse, utdanning, vannforsyning og sanintæranlegg. Skal framgang ut over statens finansielle kapasitet oppnås, trengs bistand og annen utviklingsfinansiering. Ulik rolle for privat finansiering og bistand i land på ulike inntektsnivåer er viktig å være klar over når en skal tolke det samlede finansieringsgapet for bærekraftsmålene, som blir anslått å være i intervallet 2,5-4 tusen milliarder USD. En liten del av dette beløpet gjelder de fattigste landene, men det utgjør likevel en større del av deres økonomi enn øvrige land.

Hvis en hypotetisk tenker seg at landene gjennomførte den oppgraderingen av tjenesteyting og investeringer som ligger i disse tallene, ville framgangen mot fattigdomsmålet gå raskere. Lav utdanning, manglende veier og manglende eller ustabil elektrisitetsforsyning er vesentlige hindringer for økonomisk vekst, produktivitetutvikling i landbruk og bedre jobber. Likevel vil ikke nedgangen i fattigdom selv med en slik økt innsats gå raskt nok til at den elimineres i 2030, gitt omfanget av fattigdommen. Styrket utdanning er svært viktig, men effekten på fattigdom kommer over lang tid. Den vil få størst effekt på monetær fattigdom først når ungdomskullene som har nytt godt av bedret utdanning går ut i arbeidsmarkedet mange år fram i tid. Framgangen vil dessuten være avhengig av bedring av

institusjonelle forhold. For raskere nedgang i fattigdom er det også nødvendig at inntektsoverføringer, en helt sentral del av europeiske velferdsstater sine virkemiddelapparater, bygges betydelig ut både som en [minstesikring av inntekter og sikkerhetsnett](#) mot kriser. Se for øvrig boks 2 om finansierings- og utviklingsbehov.

Tabell 3: Det skal store investeringer til for å nå bærekraftsmålene i de fattigste landene

	Samlet utgiftsbehov for å nå utvalgte bærekraftsmål som andel av BNP i 2030 (prosent)					
	Helse	Utdanning	Vann, sanitær	Elektrisitet	Veier	Total
DR Kongo	5,80	10,50	6,80	5,90	14,90	43,90
Ghana	6,18	5,84	1,34	0,60	2,09	16,05
Mosambik	1,1	4,35	3,18	11,84	11,18	31,66
Uganda	5,50	9,46	1,74	0,66	1,29	18,66
Uveiet gjennomsnitt	4,64	7,54	3,27	4,75	7,37	27,57

Kilde: [IMF report \(2024\)](#)

Tilgang på finansiering begrenser kapasiteten til å investere i mange land. Den finansielle begrunnelsen for bistand og annen utviklingsfinansiering ligger her, ved at landets eget inntektsgrunnlag er for lite og /eller at landet er rasjonert i kredittmarkedet.¹⁴ Det finansielle handlingsrommet for å investere i utvikling har blitt vesentlig mindre i mange land de senere årene. Pandemien økte offentlige utgifter, svekket inntektsgrunnlaget og satte mange land langt tilbake. Russlands invasjon i Ukraina ga høy prisvekst ikke minst på matvarer, endret handelsmønstre, dempet investeringslyst og gjorde tilgang på kreditt og investeringer i internasjonale kapitalmarkeder enda mindre enn før.¹⁵ Mange fattige land fikk sterkt økende gjeld og høyere utgifter til gjeldsbetjening samtidig som rentekostnadene ved refinansiering av gjeld økte kraftig. Finansielle utfordringer er nå en mye større utfordring enn før pandemien.

¹⁴ Se f.eks. [How does the World Bank classify countries? – World Bank Data Help Desk](#)

¹⁵ Se IMF (2024) og Chrimes et al. (2024)

BOKS 3

Finansielt handlingsrom

Finansielt handlingsrom - eller «fiscal space» - refererer til hvor mye staten i et land kan øke offentlige utgifter uten å true finansiell bærekraft eller destabilisere økonomien. Handlingsrommet avhenger av statsfinanser og hvordan budsjettpolitikken samvirker med makroøkonomiske nøkkelvariable. Statsfinanser og makroøkonomisk stabilitet har stor betydning for privat investeringsvilje. Det finnes derfor ikke enkeltindikatorer som alene gir et godt uttrykk for finansielt handlingsrom. Dette må vurderes ut fra både rent statsfinansielle og makroøkonomiske trekk ved økonomiene og ses i sammenheng.

Noen viktige momenter og begreper med relevans for finansielt handlingsrom er listet opp under. Fattige land har ofte en kombinasjon av nivå og egenskaper knyttet til slike variabler som forteller om et svært begrenset finansielt handlingsrom. Under har vi grovsortert i statsfinansielle og makroøkonomiske variable, selv om flere av disse er overlappende, som økonomisk vekst, rentenivåer og valutakurs. Et generelt poeng er statlig og privat finansiell kapasitet er nært knyttet sammen gjennom virkninger i finansmarkedene. Privat investeringsvilje svekkes av statsfinansiell og makroøkonomisk ustabilitet, og finansielle svakheter i privat sektor kan smitte over på staten.

Statsfinansielle variable:

- **Statlig gjeldsnivå** (som andel av BNP) gir viktig men likevel begrenset informasjon fordi kapasiteten til å betale samme nivå statsgjeld vil være svært forskjellig. I fattige land betyr ofte variablene under at denne evnen er betydelig lavere enn rike land:
- **Statens inntektsgrunnlag** med utsikter for økonomisk vekst.
- Rentnivåer, både løpende renter på gjeld og på refinansiering.
- **Valutakursen** og faren for depresiering når gjeld er i fremmed valuta.
- **Primæroverskuddet på statsbudsjettet** er, dvs. overskuddet før utgifter til gjeldsbetjening er trukket fra.

Makroøkonomiske variable:

- **Samlet sparing**, det vil si hvor mye som er igjen av landets samlede inntekter når privat og offentlig forbruk er trukket fra. Hvis samlede investeringer overstiger samlet sparing, er det en indikator på behov for utenlandsopplåning.
- Hvis rommet for utenlandsopplåning er begrenset eller holdes nede, vil store statlige underskudd typisk begrense **tilgangen på kreditt** og/eller presse opp rentene på finansiering i innenlandske kredittmarkeder (banker mv.)
- **Driftsbalansen** i utenriksøkonomien. Underskudd er indikasjon på nasjonalt behov for netto låneopptak.
- Utenlandske direkteinvesteringer kan representere større innslag av langsiktig egenkapital og kan være finansielt fordelaktig fordi de ikke øker gjelden.

Utvikling og utsikter i fire afrikanske land

Hvor mye kan læres fra land som lykkes i en annen tid?

Det finnes ikke enighet om noen universell oppskrift på økonomisk suksess. Det er større enighet om hvilke ingredienser som trengs, men ulike oppfatninger om rekkefølge og dosering. Mange erfaringer fra suksessland kan være irrelevante i land med helt forskjellig utgangspunkt og muligheter definert av en annen tid med andre internasjonale rammebetingelser. Landene som på noen tiår utviklet seg fra lavinntektsland til høyere mellominntektsland og til og med høyinntektsland, som henholdsvis Kina og Sør-Korea, regnes som utviklingssuksesser. Suksessland hadde sine særtrekk og utnyttet gunstige muligheter i internasjonale markeder hvor de kunne ekspandere eksport og industriproduksjon. I dag er det annerledes teknologi, mer av industriproduksjonen skjer i kjeder på tvers av land som før var under samme fabrikketak, andre handelsmønstre og en annen geopolitisk situasjon. Ikke minst har klimaendringene med sterkt økende behov for investeringer i klimatilpasning og omstilling mot lavere utslipp satt helt nye og mer krevende rammer for utvikling. Landene som nå trenger utvikling vil neppe oppleve like sentral rolle for industrien som vekstmotor, men de [trenger en næringsutvikling som driver veksten](#). Tjenestesektoren er heterogen og skal de høyproduktive delene med høyere inntekter og internasjonale markeder - som IT-tjenester, design, konsulenttjenester mv. - vokse framfor lavproduktiv varehandel etc., kreves utdannet arbeidskraft. Det er viktig å skille mellom hva som kan få utvikling i gang og hva som holder den vedlike og kan bringe land fra fattigdom til velstand. Suksessland har oppnådd en langvarig og selvforsterkende økonomisk vekst, preget av ulik men fungerende rollefordeling mellom stat og privat sektor. Det kreves en offentlig sektor som legger grunnlaget for bred næringsutvikling ved å bruke økende skatteinntekter på investeringer, tjenesteyting, overføringer og institusjonsbygging. Bistandens rolle er viktigst og begrenser seg i hovedsak til å bygge forutsetninger for at en slik prosess kan starte opp.

Hvor like og forskjellige er de fire landene?

Tabell 4 : Økonomiske nøkkeltall for de fire landene

	Andel fattige		Inntektsnivå	Næringsstruktur	Befolkning
	2,15 USD	3,65 USD	BNP per innbygger. USD, kjøpekrafts justert	Andel sysselsatte i landbruk	Andel av befolkning under 15 år
DR Kongo	74,4	89,8	1506	56,1	46,5
Ghana	21,9	43,2	6730	39,7	36,6
Mosambik	72,9	87,9	1494	70,1	43,3
Uganda	38,6	68,9	2793	66,3	44,4

Kilder: Verdensbanken, WDI.

Nøkkeltallene i tabellen over illustrerer noen viktige forskjeller på de fire landene. De to fattigste landene er lavinntektslandene DR Kongo og Mosambik. I disse to landene lever om lag $\frac{3}{4}$ av befolkningen i ekstremfattigdom, og nesten 90 prosent under 3,65 USD om dagen. BNP per innbygger er rundt 1500 USD (kjøpekraftsjustert), tilsvarende litt over 4 USD om dagen. Ghana har mer enn fire ganger høyere og Uganda 85 prosent høyere BNP per innbygger enn Mosambik og DR Kongo. Ghana og Uganda har vesentlig lavere fattigdomsandeler, men likevel betydelige fattigdomsutfordringer. Andelen under 15 år er nær 45 prosent i alle landene bortsett fra Ghana. Det er en rekke andre viktige forskjeller så vel som likheter mellom de fire landene.

BOKS 4

BNP per innbygger som indikator

Bruttonasjonalprodukt er et mål på verdiskaping og den dominerende komponenten i et lands samlede inntekt. BNP per innbygger er ikke et godt mål på faktiske levekår fordi inntekten kan være svært ujevnt fordelt.

BNP per innbygger sier likevel mye om et lands økonomiske potensiale for å oppnå gode levekår og er dermed en viktig indikator sett i sammenheng med fattigdomstall og andre levekårsdata.

BNP per innbygger kan øke ved at BNP per sysselsatt øker (produktivitet) eller ved at sysselsatte per innbygger øker (yrkesaktivitet). Det er økt produktivitet som er desidert viktigst for fattige land.

En betydelig svakhet ved BNP som mål på økonomisk potensial er at forringelse av naturkapitalen ikke inngår i nasjonalregnskapene og trekkes fra. [Særskilte beregninger viser at slik forringelse er betydelig.](#)

Tabell 5 under gir noen statsfinansielle hovedtall for de fire landene. Ghana er midt i en statsfinansiell krise og gjeldsforhandlinger kombinert med høy inflasjon som rammer befolkningen hardt.¹⁶ Mosambik har høyest statsgjeld som andel av BNP. Mosambiks gjeld kan med riktig finanspolitikk være håndterbar på lang sikt som følge av kommende petroleumsinntekter, men landet er i høyrisikogruppen for betalingsvansker på statsgjeld. For disse to landene utgjør gjeldssituasjonen størst trussel mot framtidig utviklingskapasitet. Renteutgiftene legger beslag på en betydelig del av de offentlige inntektene, dog er andelen holdt ned av stor andel konsesjonelle lån fra utviklingsbankene i Mosambik. DR Kongo har tilsynelatende en lav gjeldsbelastning, men har hatt store restanser og det lave gjeldsbelastningsnivået avspeiler vedvarende manglende kredittverdighet. Uganda har betydelige finansielle utfordringer med høy gjeld og gjeldsbelastning, men likevel minst utfordringer av disse fire. Alle landene har det siste knappe tiåret hatt en viss men likevel for svak styrking av statens inntektsgrunnlag målt ved statlige inntekter som andel av BNP. Budsjettunderskuddene varierer og må også ses i lys av det store utdekkede investeringsbehovet. Flere land økte utgiftene og fikk større

¹⁶ Når et land er i gjeldsforhandlinger kan pålydende verdi av gjeld avvike fra hvilken gjeld som faktisk skal tilbakebetales.

budsjettunderskudd i pandemiårene, men med lite sammenliknet med hva rike land maktet i denne perioden.¹⁷

Tabell 5 : Statsfinansielle nøkkeltall i fire land

	Statlige inntekter, andel av BNP (prosent)		Budsjettoverskudd***, andel av BNP (prosent)			Statlig gjeldsbelastning		
	2013	2022	2013-2019	2020-2021	2022-2023	Statlig gjeld 2023	Renteutgifter, andel av statlige inntekter 2022	Risiko for betalingsvansker («gjeldskrise»)
DR Kongo	11,3	14,2	0,6	-2,5	-1,4	14,3	0,5	Moderat
Ghana	14,2	15,6	-6,5	-14,7	-8,2	86,1**	47,3	Har betalingsvansker
Mosambik	23,9	25,2	-4,2	-4,2	-4,0	91,9	10,3	Høy
Uganda	11,6*	13,8	-3,3	-7,6	-5,7	49,9	19,5	Moderat

Kilder: Kilde: Verdensbanken (WDI) og IMF.

*Tall for 2015 (2013 mangler)

** Ghana er i gjeldsforhandlinger og gjeldsandel i forandring. Gjeldsandel fra april 2024.

*** Negativ tall betyr underskudd

Som det framgår av tabell 6 spiller bistand desidert størst rolle i Mosambiks økonomi (15,1 prosent) og minst i Ghana (1,4 prosent) målt som andel av bruttonasjonalinntekt. Uganda og DR Kongo har begge tilsvarende andeler på rundt 5 prosent. Nasjonalinntekten i Ghana var i 2022 knapt fire ganger høyere enn i DR Kongo og 2,5 ganger høyere enn i Uganda. Ser en på bistandsbeløp per innbygger blir derfor forskjellen på Ghana og de to sistnevnte landene langt mindre. Forskjellen forblir derimot stor mellom Ghana og Mosambik til tross for at nasjonalinntekten i Ghana er nesten fem ganger høyere.

Direkteinvesteringer fra utlandet regnes som en viktig finansieringskilde av flere grunner. For det første fordi slike investeringer kan representere langsiktig egenkapital og i så fall ikke svekker finansiell bærekraft like mye som gjeldsfinansiering¹⁸. For det andre fordi det med slike investeringer kan følge ny teknologi som kan gi spredningsgevinster. Denne gevinsten er typisk mindre innenfor ressursutvinning som omfatter det meste av disse investeringene i disse fire landene. I tre av landene lå direkteinvesteringene som andel av BNP lavere de to siste årene enn i perioden 2013-21.

¹⁷ [Fiscal Monitor, April 2021 \(imf.org\)](https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Monitor/2021/04)

¹⁸ Hvis store andeler av et lands næringsliv eies av utlendinger vil imidlertid inntekter som skapes i landet tilfalle de utenlandske eierne. Lav beskatning og urettmessig uttak av inntekter vil kunne svekke finansiell bærekraft. Finansiell bærekraft er derfor ikke bare et spørsmål om gjeldsfinansiering eller egenkapitalfinansiering, men også institusjonelle rammebetingelser.

Tabell 6 Utvalgte indikatorer for finansiering

	Direkteinvesteringer fra utlandet, andel av BNP (prosent)		ODA som andel av GNI (prosent)		ODA per innbygger 2022(USD)
	2013-21	2022-23	2013-21	2022	2022
DR Kongo	3,1	2,0	6,7	5,2	33,6
Ghana	4,8	1,8	2,3	1,4	32,2
Mosambik	24	8,6	13,4	15,0	79,6
Uganda	3,0	6,8	6,2	4,7	45,4

Kilde: World Development Indicators

Note: Landfordelt ODA inkluderer ikke kjernestøtte til multilaterale organisasjoner, midler over avtaler som er globale eller regionale (mer enn et land), administrasjon, flyktningutgifter i giverland mv.

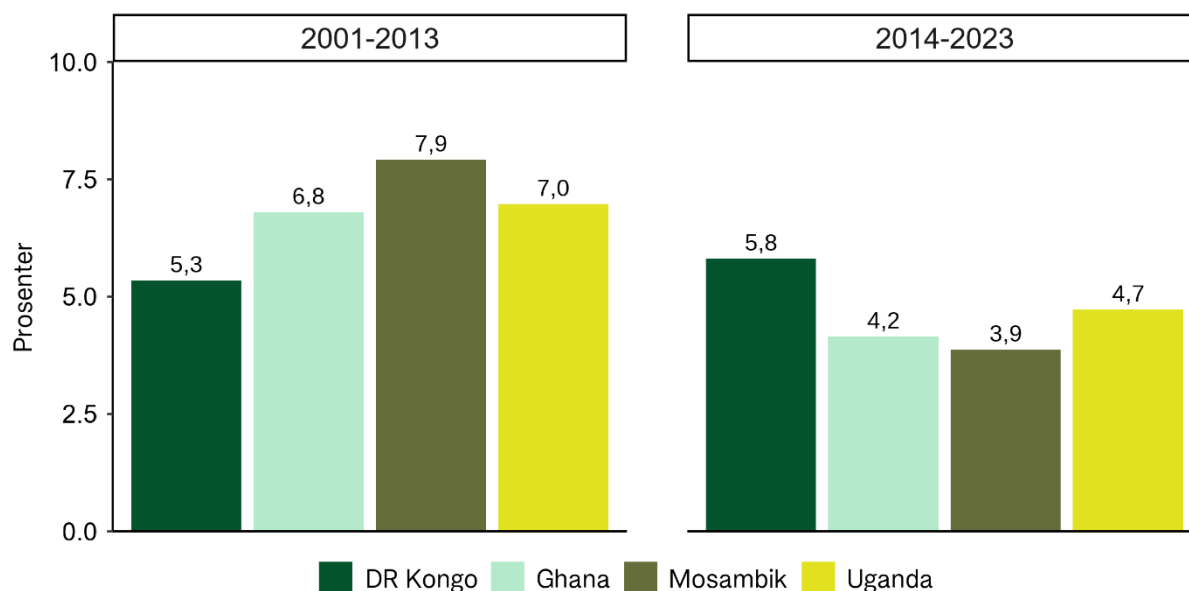
Svakere og mindre fattigdomsorientert vekst

Figur 8 og 9 under illustrerer i hovedtrekk poenget vi pekte på over, at veksten har avtatt (figur 8) og at effekten på fattigdom av vekst (figur 9) har blitt mindre.

Figur 8 Økonomisk vekst har falt det siste tiåret

Årlig vekst i BNP

Gjennomsnittlig årlig vekst i BNP over to tidsperioder i utvalgte land



Kilde: Verdensbanken, WDI

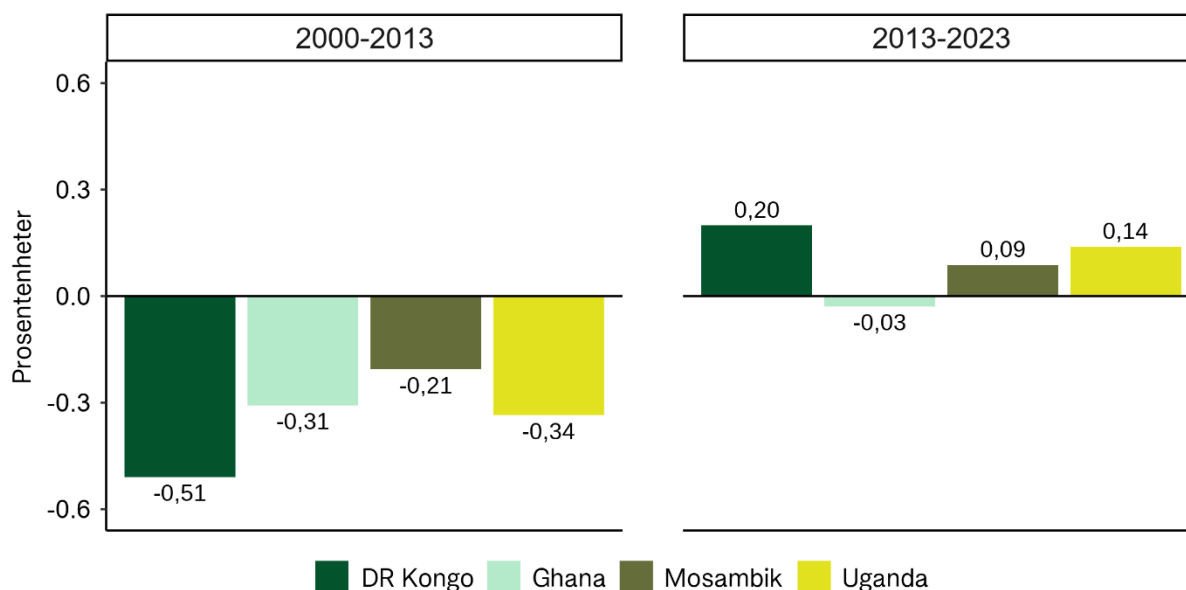
Med unntak av for DR Kongo, har veksttakten i BNP vært lavere etter 2013 enn før, også for perioden 2013-2019. Enda tydeligere er svakere effekt av vekst på fattigdom. Vi har i figur 9 målt effekten av vekst

på fattigdom på en svært enkel men gjennomsliktig måte: Forholdet mellom endring i andel fattige per år målt i prosentenheter og gjennomsnittlig vekst i BNP per år målt i prosent.¹⁹ For samtlige land har effekten av vekst på fattigdom vært svakere i den siste perioden. I to av landene har fattigdommen gått noe opp til tross for vekst i BNP på over fire prosent årlig. Det siste er ikke overraskende, da befolkningsveksten gjennomgående «spiser» oppunder og over tre prosent av BNP-veksten i alle landene bortsett fra Ghana hvor den ligger en prosentenheter lavere.

Figur 9: Effekten av økonomisk vekst på fattigdom er blitt mindre

Endring i andel ekstremfattige per prosentenheter vekst i BNP

Utvalgte land over to tidsperioder



Kilde: Norads estimater og Verdensbanken (WDI).

Note: Beregnet årlig endring i fattigdomsandel er foretatt ut fra år med husholdningsundersøkelser som avviker noe fra ytterpunktene i de to periodene i figuren. For de fire landene er årene gitt i parentes: DR Kongo (2004, 2012, 2020), Ghana (1998, 2012, 2016), Mosambik (2002, 2014, 2019), Uganda (1999, 2012, 2019)

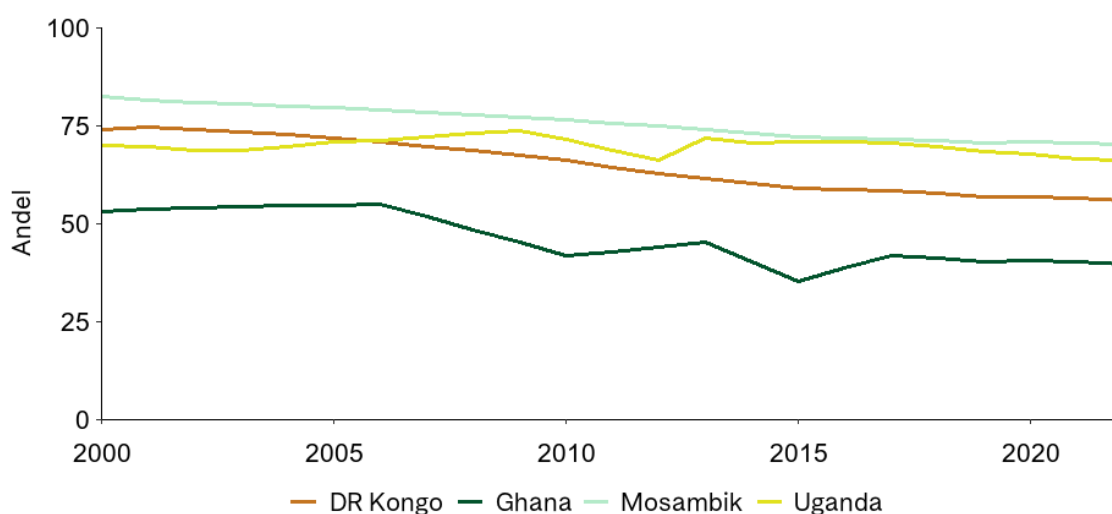
En strukturell faktor bak lav effekt av BNP-vekst er at den har vært for konsentrert i deler av økonomiene med få fattige. En faktor som har begrenset jobbskaping og de fattiges muligheter for å flytte seg ut i voksende bransjer, er lav utdanning og kompetanse. Svakt grunnlag for utvikling i et geografisk område får dermed konsekvenser for mulighetene til jobbskaping utenfor dette området. I tillegg er det andre hindringer som mangelfull infrastruktur, ustabil kraftforsyning mv. En mer konjunkturrell og kortsiktig årsak til svak effekt av vekst er som nevnt i omtalen av global utvikling høy inflasjon de siste årene, og særlig i 2023. Høy inflasjon med spesielt kraftig vekst i prisene på mat som utgjør en stor andel av forbruket til fattige, innebærer at en kan ha hatt realvekst i BNP men nedgang i kjøpekraften for den delen av de fattige som kjøper varer i markedet. Dette omfatter i sterkest grad fattige i byer som kjøper

¹⁹ Beregnet årlig endring i fattigdomsandel er foretatt ut fra år det foreligger husholdningsundersøkelser. Disse årene avviker noe fra ytterpunktene i de to periodene. For de fire landene er årene med husholdningsundersøkelser gitt i parentes: DR Kongo (2004, 2012, 2020), Ghana (1998, 2012, 2016), Mosambik (2002, 2014, 2019), Uganda (1999, 2012, 2019)

mat og andre varer, men også en andel på landsbygda som ikke dyrker all mat selv. I alle de tre landene utgjør landbruket en 2-3 ganger så stor andel av sysselsettingen som verdiskapingen. Dette illustrerer viktige poenger om næringsutvikling og fattigdom. Figur 10 viser at sysselsettingsandelen har gått ned siden årtusenskiftet. Som vi kommer tilbake til øker arbeidsstyrken raskt i unge afrikanske befolkninger med mer enn 40 prosent under 15 år. De blir i alt for stor grad henvist til sysselsetting i landbruket og lavproduktiv tjenesteyting. Lavere sysselsettingsandel og økt produktivitet i landbruk gjennom bedre metoder er svært viktig for å få ned fattigdommen. Spesielt DR Kongo og Mosambik har svært lav produktivitet i landbruket (figur 11). I Ghana er den høyere og har økt, men store områder henger som vi skal se etter.

Figur 10 Fallende men høy sysselsettingsandel i landbruket

Sysselsettingsandel i landbruk (2000-2022)

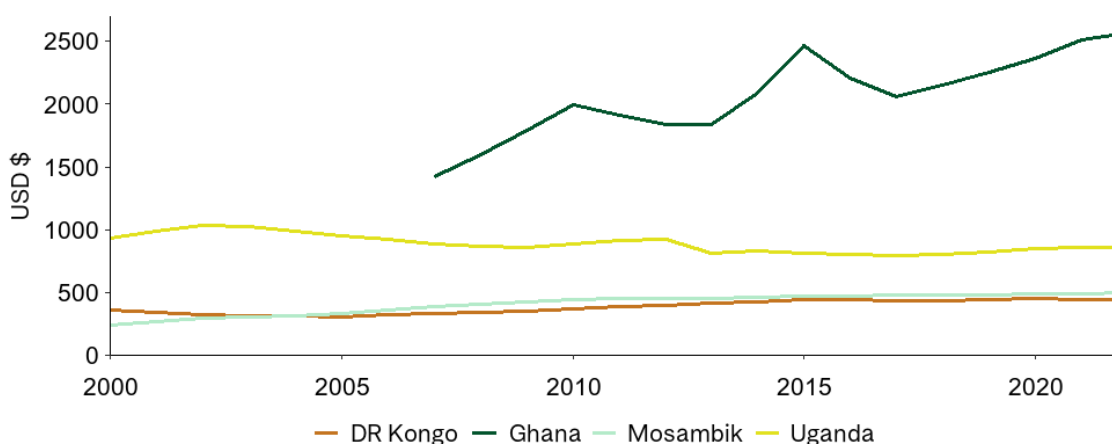


Kilde: Verdensbanken, WDI.

Figur 11 Lav produktivitet og svak utvikling i landbruket

Bruttoprodukt per sysselsatt i landbruk (2020-2022)

Faste priser, (2015 USD dollar)



Kilde: Verdensbanken, WDI.

Styresettsutfordringer

Styresett er et bredt begrep som defineres ulikt men typisk handler om et samfunns verdier, regler, politikk og institusjoner som styrer handlingsmønstre innen og mellom staten, markeder og sivil samfunn. Hvilke aspekter som vektlegges vil variere etter hvilke problemstillinger en setter søkelys på. Vårt hovedtema er i hvilken grad styresettforhold fremmer eller hindrer økonomisk framgang som kommer de fattige til gode. En nøkkelproblemstilling er hvorvidt staten skaffer seg inntekter på en effektiv, rettferdig og gjennomiktig måte og bruker disse innrettet mot økonomisk framgang for hele befolkningen.

Dette avhenger av i hvilken grad befolkningens behov og ønsker er kjent og kanalisert gjennom det politiske systemet. Videre av hvorvidt staten har institusjoner med kapasitet og kultur med åpenhet som stiller politikere og administrasjon til ansvar for deres beslutninger. Typiske styresettutfordringer i mange land er at mekanismene som skal sikre samfunnsmessig legitimitet og ansvarlighet ikke er sterke nok. Det fører til at skadelig atferd i form av korrupsjon og tilkarringsvirksomhet som svekker effektiviteten og rettferdigheten i bruk av statlige midler.²⁰ Det undergraver også betingelsene for næringsutvikling, både ved at ressursene ikke brukes til å bygge forutsetningene for næringsliv, og fordi rammebetingelsene blir uforutsigbare og mindre regelstyrt. Under har vi gjengitt noen utvalgte indikatorer som sier litt men langt ifra alt om disse aspektene ved et lands styresett.

Medbestemmelse og ansvarlighet er ment å fange inn i hvilken grad et lands innbyggere deltar i valg av statlig styre, i tillegg til graden av yringsfrihet, organisasjonsfrihet og medias frihet. Kvalitet på offentlige reguleringer er ment å fange inn i hvilken grad myndighetene har kapasitet til å formulere og gjennomføre politikk og reguleringer som tilgodeser privat næringsutvikling. Kontroll over korrupsjon er ment å fange inn hvilken grad offentlig makt og posisjon brukes til å fremme private interesser. Den skal fange inn småskalakorrupsjon så vel som «grand corruption», dvs. de øverste elites maktmisbruk. Formene slik misbruk skjer i kan omfatte alt fra bestikkelser til illegal «tilkarringsvirksomhet» opp til rene tyverier fra staten.

Forskjellene er store mellom land. Det framgår av figur 12 at Ghana har høyest score og DR Kongo lavest på alle tre indikatorene, mens Uganda og Mosambik ligger i midten. De kanskje tydeligste tendensene blant landene er svekket score over tid i Mosambik og konstant lavt men noe varierende nivå for DR Kongo.

Et hovedformål med slike indikatorer er at de skal kunne si noe om sannsynligheten for framgang med bedring av levekår i et land. Framgang antas å være mer sannsynlig desto mer folkets ønsker kommer til uttrykk, desto bedre rammebetingelsene gjøres for næringsutvikling og desto mindre offentlig makt og penger misbrukes. Mye forskning er gjort for å undersøke i hvilken grad de underliggende

²⁰ Tilkarringsvirksomhet, eller «rent seeking» brukes ofte om aktiviteter som går ut på å skaffe seg en større andel av økonomiske verdier som blir skapt, framfor å bidra til å skape verdier. Slik atferd vil være skadelig ut over de illegitime beløpene folk i maktposisjoner tilegner seg, fordi det svekker insentivene til å bruke ressurser på produktiv aktivitet. [Rent-Seeking - an overview | ScienceDirect Topics](#)

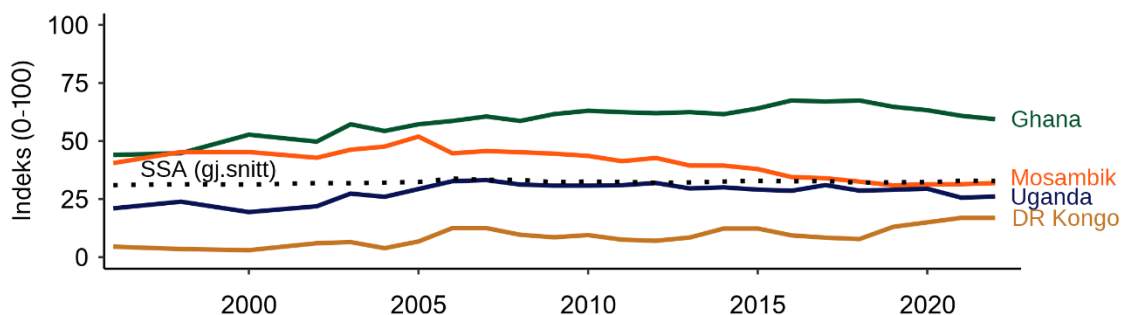
antakelsene er riktige, ikke minst innen bistand, hvor et mye studert spørsmål er hvordan kvaliteten på styresettdimensjoner påvirker effekten av bistand. ²¹

Figur 12: Store forskjeller i kvalitet og utvikling innen styresett

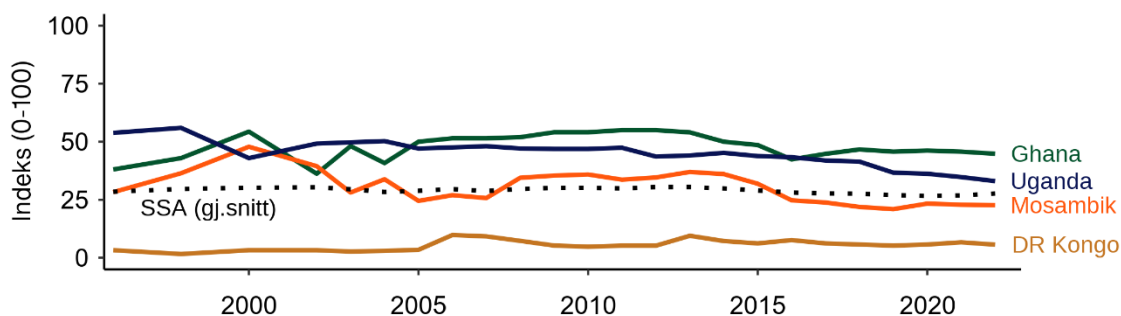
Utvalgte styresettsindikatorer

Rangering av land på en indeks fra 0 (lavest) til 100 (høyest). 1996-2022

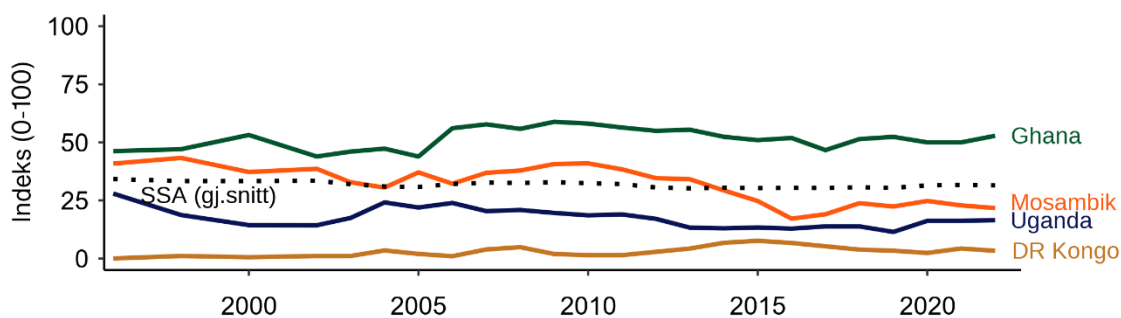
Medbestemmelse og ansvarlighet



Kvalitet på offentlige reguleringer



Kontroll over korrupsjon



Kilde: World Governance Indicator (WGI)

²¹ Det er en stor litteratur på dette området, se f.eks. Hayaloglu, P., & Tümay, M. (2023)

I litteraturen og debatten om forutsetninger for utvikling, og herunder betingelser for hvordan ulike former for bistand kan virke, brukes begreper som «political settlements» og «development bargains» som samlebegrep for ulike slike konstellasjoner.²² Viktige dimensjoner i dette er i hvilken grad det er eller er sannsynlig at det blir etablert sosial forankring av politikken, tilsvarende om forekomsten eller muligheten for koordinert innsats gjennom tilstrekkelig maktkonsentrasjon i utviklingsorienterte eliter er til stede eller ikke.

Institusjoner er viktige både for økonomiens virkemåte og for befolkningens mulighet til å stille makthaverne til ansvar. Modne demokratier har gjennom valg og profesjonelle administrasjoner typisk best muligheter for at politikken korrigeres hvis flertallet eller store grupper ikke tilgodeses nok. Historien viser at selv modne demokratier langt fra har fullkomne mekanismer. I umodne demokratier og mer autokratiske land kan mekanismene være svært svake og kreve sterke korrigeringer i form av opprør eller kriser som tvinger makthavere til å endre kurs og politikk. Et grunnleggende premiss for internasjonalt utviklingsamarbeid er at det foregår mellom suverene stater med rett til å føre sin egen politikk. En av de viktigste forutsetningene for at folket i et land skal kunne korrigere maktmisbruk og politikk, er åpenhet ikke minst om statens disposisjoner, private eierinteresser og transaksjoner med utlandet. Innenfor den rammen er arbeid og press for at etablerte normer for rettigheter, demokrati eller åpenhet følges en viktig og legitim del av relasjonene.

Framskrivinger på svært lang sikt må tolkes med forsiktighet

I omtalen av de fire landene bruker vi framskrivinger av fattigdommen fram til 2030 og også på enda lenger sikt som grunnlag for å illustrere hva som skal til for å fjerne fattigdommen. Dette er tekniske illustrasjoner og ikke prognoser (se boks 5). Utgangspunktet er nivå og fordeling av forbruket slik det framkommer i den siste forbruksundersøkelsen i landet. Dette betyr at forbruket til husholdningene under fattigdomsgrensen er avgjørende for hvor mange som hvert år får økt forbruket over fattigdomsgrensen. Effekten av vekst er rendyrket ved at alle husholdninger får samme prosentvise vekst i inntekt per år. Det vil si at vi legger til grunn uendret relativ fordeling. Fattigdommen vil gå raskere ned dersom inntektsveksten i næringene der de fattige jobber går raskere enn ellers i økonomien, eller om det gjøres direkte omfordelende tiltak gjennom skatt og overføringer. Motsatt vil det gå saktere om inntektsveksten er raskere utenfor næringene de fattige jobber. Her vil vi vise såkalte vekstinsidenskurver, som viser at det historisk er eksempler på begge vekstmønstre. Framskrivningene korresponderer med vekstinsidenskurver som er helt flate. Hvordan veksten har blitt fordelt etter inntekts og forbruksnivå historisk, vil vi se har nær sammenheng med utvikling i produktivitet og sysselsetting i landenes næringer.

²² Se Kelsall et al. (2022), og Murphy og Dercon (2022).

BOKS 5

Hva er forskjellen på tekniske framskrivinger og økonomiske prognoser?

For å lage prognoser om økonomisk utvikling trengs mer eller mindre detaljerte økonomiske modeller der det er tallfestede og landspesifikke sammenhenger mellom økonomiske variabler som produksjon, investeringer, arbeidsinnsats, priser og finansielle variable. Prognosemakerne må også legge inn en rekke forutsetninger, ikke minst om økonomisk politikk og utviklingen i verdensmarkedene. Framskrivingene våre bygger på anslag for økonomisk utvikling fra Verdensbanken og IMF som i noen grad har slike elementer. Disse er mest detaljert for de par nærmeste årene, etter det får også disse mer preg av tekniske framskrivinger. Vi har også som grunnlag for vurderingene i rapporten gjort framskrivinger lenger fram enn 2030, med teknisk valgte forutsetninger om årlig vekst i forbruk (2,4 og 6 prosent årlig vekst). Sistnevnte er rene tekniske illustrasjoner.

Et viktig aspekt ved framskrivingene er uansett at de er forankret i nivå og fordeling av forbruk i utgangspunktet. De gir i den forstand en form for utdyping av fattigdomsutfordringen slik den er i utgangspunktet.

Selv de beste prognoser kan være svært usikre. Et lands utvikling kan selv på et års sikt påvirkes kraftig av politiske skift, krig, ekstremvær eller sjokk i ustabile råvare- eller finansmarkeder. På noen års sikt blir usikkerheten større. Pandemien og Ukraina illustrerer hvor lett en prognose kan bli helt irrelevant.

Hvor raskt fattigdommen går ned i slike framskrivinger er særlig avhengig av hvordan statistikken beskriver fordelingen under fattigdomsgrensen. Dersom mange - la oss si 10 prosent - er langt under grensen, vil det kunne ta lang tid å eliminere fattigdommen uten at tiltak i form av direkte overføringer, tjenester og investeringer målrettes mot denne gruppen. Som vi viste i figur 2 foran er det mange mennesker som befinner seg under 2,15 USD om dagen grensen. Dette betyr at framskrivingene av fattigdomsandelens blir spesielt følsomme for en usikker og begrenset del av statistikken. Samtidig har det lenge vært kjent fra forskning at mange land som har kommet langt i å utrydde fattigdommen sliter med de siste prosentene.²³ Dette kan handle om geografiske eller etniske «lommer» av fattige som ikke er blitt koblet på den økonomiske utviklingen.

Ghana

Ghana har både høyest inntektsnivå og det mest stabile demokratiet sammenliknet av de fire landene vi bruker som eksempler i denne rapporten. Samtidig er fattigdomsutfordringen i Ghana fortsatt betydelig og landet er i en alvorlig økonomisk krise som vil gjøre det svært krevende å oppnå ny framgang de nærmeste årene.

Ghana ble i 1957 det første tidlige kolonien som oppnådde selvstendighet. Det var siden en lengre periode med militærdiktatur, men fra 90-tallet en gradvis demokratisering. Viktigste eksportvarer er kakao, gull og tømmer. Veksten skjøt fart noen år etter årtusenskiftet, fra 2010 med store bidrag fra

²³ Ravallion, M. (2016)

oljevirkosomhet. Ghana fikk status som mellominntektsland i 2011. I likhet med det typiske bildet ellers i regionen var høye råvarepriser en hovedfaktor, spesielt på kakao og gull. Ghana har en liten og delvis moderne industri, men den har bidratt lite til veksten de siste tiårene.²⁴

Oljeboomen kombinert med svært ekspansiv finanspolitikk førte til at da pandemien traff landet hadde det bygget seg opp makroøkonomiske ubalanser med økende ustabilitet, høy inflasjon og voksende statsgjeld. Ghana har misligholdt statsgjeld og er nå i gjeldsforhandlinger. Å få til nødvendig økning i investeringer og offentlig tjenesteyting, samtidig som budsjettpolitikken er finansielt bærekraftig, vil bli svært krevende.

Som andre land i regionen er utfordringer som korrupsjon og klientellisme betydelige. Tilsvarende er miljøutfordringene voksende. Klimaendringer skader livsgrunnet både langs kysten og innlandet. Nesten halvparten av skogen er blitt borte siden 2000.

Fattigdomsutvikling og faktorer bak

Utviklingen i andelen av befolkningen i Ghana som lever under to internasjonale fattigdomsgrenser framgår av figur 13. Rask økonomisk framgang gjorde at ekstremfattigdommen i Ghana lenge falt raskt, fra vel 60 prosent av befolkningen i 1990 til 27 prosent i 2012. Siden har nedgangen i fattigdom bremsset kraftig opp og igjen steget som følge av den økonomiske krisen. Inflasjonsraten i Ghana steg kraftig gjennom 2022, og var i januar 2023 over 50 prosent målt over 12 måneder.

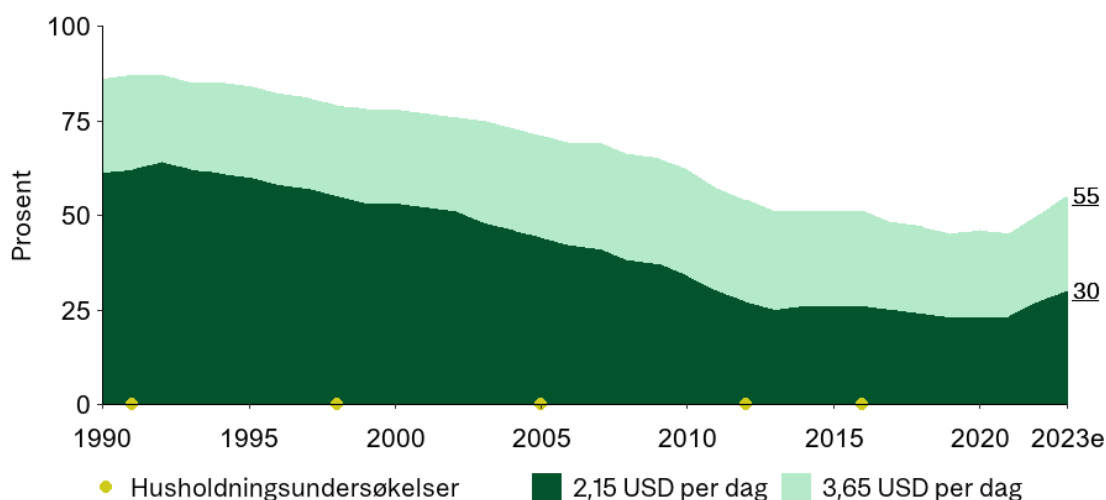
Siden har den falt, men økte priser har rammet befolkningen hardt. På denne bakgrunn har vi ikke brukt vår standard metode for å framskrive fattigdommen i Ghana, men lagt til grunn at fattigdomsraten har steget til 30 prosent i 2023 i tråd med et anslag fra Verdensbanken fra april. Basert på enkle prinsipper for framskriving av fattigdommen med ny nedgang kommer vi fram til en fattigdomsrate på 23 prosent 2030, som i så fall betyr at fattigdommen er på om lag samme nivå som før pandemien.²⁵

²⁴ Osei, Atta-Ankomah og Lambon-Quayefio (2022)

²⁵ [Macro Poverty Outlook for Sub-Saharan Africa \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org)

Figur 13 Fattigdomsutfordringen i Ghana er forverret

Andel av befolkningen med forbruk under 2,15 USD og 3,65 USD per dag



Kilde: Norads og Verdensbanken.

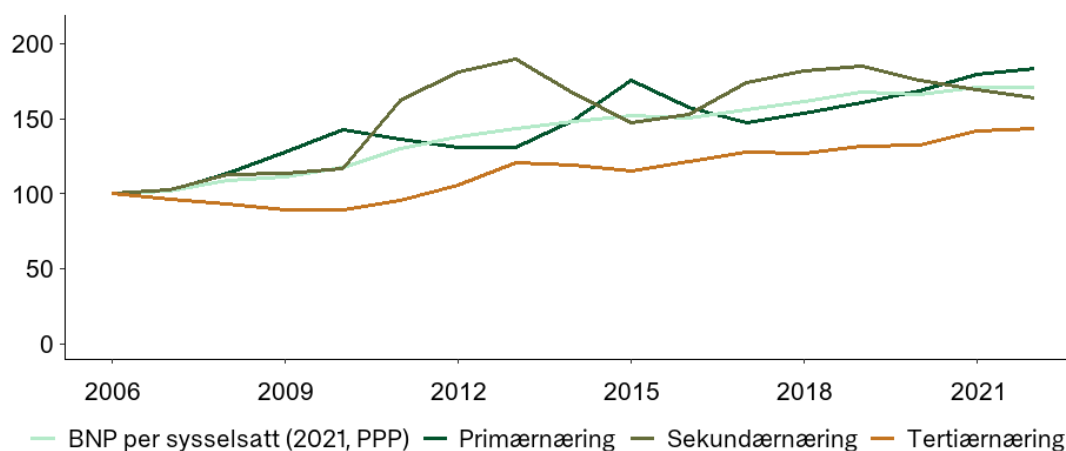
Note: Fattigdommen er målt med husholdningsundersøkelser i årene 1991, 1998, 2005, 2012, 2016. De mellomliggende og etterfølgende årene er fattigdommen beregnet. 2022 og 2023 tall og estimater for Ghana er basert på [Verdensbankens estimater](#).

Noe av bakteppet for perioden med relativt sterk effekt av økonomisk vekst på fattigdom i Ghana var oppgang i produksjon og arbeidsproduktivitet i landbruket. Siden mye av denne oppgangen skyldes økt arealbruk avspeilte ikke dette en bærekraftig utvikling. Det krever at arealeffektiviteten må opp gjennom bedre dyrkingsmetoder og andre investeringer. En faktor var også en i regional sammenheng sterk satsing på utdanning. Utdanning utgjorde nesten 1/3 av offentlige utgifter i 2011-15, godt over snittet i lavere mellominntektsland, og andelene som fikk skolegang økte betydelig. Ghana har i større grad enn mange andre land i regionen lyktes med å vri sysselsettingen bort fra landbruk og mot en viss industrisektor og tjenestesektor. Som det framgår av figur 14 var produktivitsveksten i tjenesteyting (tertiærsektoren) noen år høy, men har siden svekket seg. Tjenestesektoren er stor og utgjør nærmere 40 prosent av nasjonalproduktet.

Figur 14: Moderat produktivetsvekst i Ghana

Utviklingen i arbeidsproduktivitet Ghana og 3 næringer

Indeks 2006=100



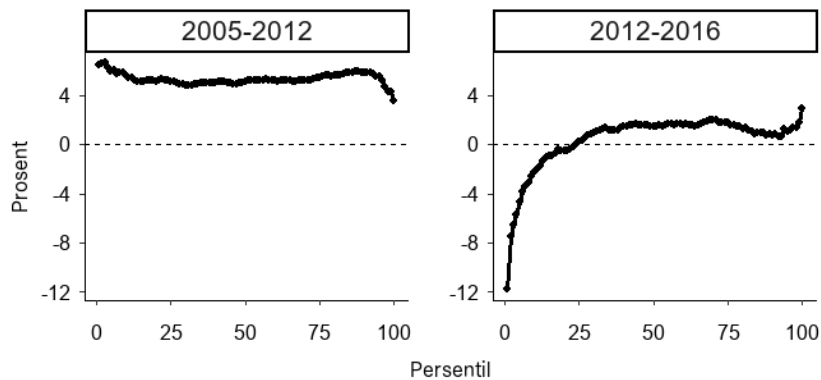
Kilde: Verdensbanken, WDI

Figur 15 illustrerer fordelingsprofilen på økonomisk vekst. I figuren er husholdningene ordnet fra de med lavest forbruk til venstre og husholdninger med høyere forbruk mot høyre. Forskjellen på de to periodene er tydelige. I perioden 2005-2012 var veksten i forbruket høy – rundt 4 prosent i året - og jevnt fordelt mellom husholdningene. Detaljer skal tolkes med forsiktighet, men vi ser veksten var høyest for de aller fattigste og lavest for de rikeste.²⁶ I perioden etter, fra 2012-16 var det derimot nedgang i forbruket for de fattigste og bare svak framgang for de med høyere forbruk. I flere av disse årene var det svært høy vekst i BNP per innbygger, men utviklingen i forbruket indikerer at veksten var konsentrert uten å komme husholdningene til gode. Selv om andelen ekstremfattige ikke steg i den siste perioden, tyder dette på at ekstremfattigdommen ble dypere: mange av de ekstremfattige falt lenger under fattigdomsgrensen.

²⁶ Forbruksundersøkelser gir spesielt usikre tall for de i toppen av fordelingen.

Figur 15: Lavere og mindre fattigdomsorientert vekst etter 2012 i Ghana

Vekst i forbruk etter forbruksnivå i Ghana



Kilde: Norads estimater basert på Verdensbanken Poverty and Inequality Platform. Note: *Fordeling av vekst er basert på endringer i inntekt/konsum (målt ved faste priser) mellom husholdningsundersøkelsene i enden av hver periode. Persentilene deler husholdninger inn i 100 like store grupper etter forbruksnivå per person.*

Det siste tiåret kom økende ressursinntekter men også sterkt redusert statsfinansiell disiplin. Dette bidro til kraftig økende gjeld, svingende valutakurs og etter hvert skyhøy inflasjon. Offentlige utgifter steg kraftig med høye lønnsøkninger uten at skatteinntektene holdt følge. Faren for betalingsproblemer på statsgjeld ble kategorisert som høy allerede i 2014, og i fra 2022 har staten misligholdt gjeld.

Ghanas destabiliserte økonomi med kraftig økning i prisnivåer og stor usikkerhet om økonomisk utvikling og politikk gjør anslag på fattigdommen framover spesielt usikker. Sammen med framskrivingene varsler utfordringene om en vedvarende fattigdomsutfordring dersom innsatsen mot fattigdom ikke forsterkes.

Styresett

Ghana har i likhet med de andre landene styresettutfordringer som korrupsjon og tillkarringsvirksomhet. Indikatorene i figur 12 foran antyder i mindre grad enn ikke minst DR Kongo. Ghana regnes som nevnt som et av de mer stabile demokratiene i regionen. Selv om landet er både økonomisk, regionalt og etnisk heterogent, har en lykkes i å opprettholde en rimelig grad av politisk stabilitet og unngått betydelige konflikter. Den politiske stabiliteten har vært en viktig forutsetning for Ghanas raske framgang. Det er valg på President og parlament i desember i år (2024). Den nåværende krisen og de krevende politiske valgene som må gjøres vil sette det politiske og administrative systemet på store prøver. Politisk klientellisme, som handler om å tilstrebe politisk støtte ved å belønne støttespillere og velgere, er en viktig del av denne utfordringen.²⁷

Investeringer og finansiering

I tabell 3 foran gjenga vi beregninger av utgiftsbehovet uttrykt som andel av BNP i 2030 for å oppnå bærekraftsmål innen fem sentrale områder for de fire landene vi ser på. Ghanas totale utgiftsbehov var 16 prosent av BNP, der helse og utdanning utgjør om lag seks prosentenheter hver av det totale. Ikke

²⁷ [Ghana - Priorities for Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/)

overraskende ut fra Ghanas inntektsnivå er dette lavest av de fire landene. Dette er likevel gitt Ghanas økonomisk og finansielt svært anstrengte situasjon langt utenfor hva landet kan make innen rimelig tid. Utgiftsanslagene er dessuten ikke fullstendige, ikke minst er utgifter til klimatilpasning og investeringer i landbruk bare delvis tatt hensyn til.

En nøkkelforutsetning for at Ghana skal kunne oppnå ny vekst er at økonomien stabiliseres slik at mulighetene for finansiering bedres og investortviljen økes. Det siste tiåret har realinvesteringene falt fra over 25 prosent av BNP til vel 10 prosent. Utenlandske direkteinvesteringer(FDI) toppet seg i 2008 med nesten 10 prosent målt som andel av BNP drevet av oljevirkosheten; et svært høyt nivå i regionalt perspektiv. Etter gradvis fall var FDI nede i 2 prosent av BNP i 2023. FDI har trolig svært begrenset direkte effekt på fattigdom fordi mye skjer i kapitalintensive næringer.²⁸ De kan likevel ha potensielt indirekte betydning for fattigdom over tid ved at de bidrar til vekst og styrker statens finansielle kapasitet dersom mulighetene i det voksende skattegrunnlaget utnyttes. En stor del av investeringsgapet for å utvikle forsømte områder i økonomien må uansett dekkes gjennom offentlige investeringer i tillegg til tjenesteyting,.

Ghana er i betalingsvansker på statsgjeld («gjeldskrise») med høy inflasjon og ustabil valutakurs. Statsgjelden var kommet opp i 63 prosent ved inngangen til pandemien og økte så kraftig til 93 prosent av BNP på slutten av 2022. Finanspolitikken har vært svært ekspansiv med høye budsjettunderskudd som toppet seg med over 17 prosent av BNP i pandemiåret 2020, og vedble på over 10 prosent de to neste årene. En utløsende faktor for kraftig økning i statlige utgifter var oljevirkosheten, som også bidro til at veksten i BNP i perioden 2011-2013 var skyhøy BNP veksten i 2011 var hele 14 prosent. Svekket valutakurs bidro til at verdien av gjeld i fremmed valuta økte, men den høye inflasjonen i 2023 bidro til at innenlandsk gjeld falt betydelig som andel av BNP. Den svært høye inflasjonen reduserte gjelden som andel av BNP til over 80 prosent i 2023.²⁹ I september lå den nominelle renten på nye statslån i hjemmemarkedet på vel 44 prosent.³⁰

En slik finansiell situasjon og krise utgjør et svært krevende utgangspunkt for å få ny nedgang i fattigdom. Handlingsrommet er begrenset både for virkemidler som er effektive og raske (som utvidelser av det nasjonale kontanstøtteprogrammet), så vel som for mer langsiktige investeringer. Dette illustreres av at renteutgiftene på statlig gjeld i 2023 tilsvarte nesten halvparten av statens inntekter. Det endelige utfallet av gjeldsforhandlingene vil sammen med reformarbeid og finans- og pengepolitikk avgjøre hvor mye statsfinansielt handlingsrom som kan frigjøres og hvor raskt rammebetingelsene for private investorer bedres tilstrekkelig. Parallelt vil dette avgjøre om internasjonale kapitalmarkeder igjen blir tilgjengelige for Ghana. Ghana har fått finansiell støtte av IMF og [er i prosess for å reforhandle gjeld](#) med kreditorene.

Oppsummering: Hovedtrekk, muligheter og hovedutfordringer for Ghana

Ghana er i regionalt perspektiv et eksempel på et land som har gjort store framskritt basert på et stabilt demokrati. Samtidig har landet nå krevende utfordringer som har klare fellestrekk med land på lavere

²⁸ Gidiglo et al. (2023)

²⁹ Klutse, Sági og Kiss (2023)

³⁰ [S&P Ghana Sovereign Bond Index](#) | [S&P Dow Jones Indices \(spglobal.com\)](#)

inntekts- og utviklingsnivåer. Statsfinansiell handlefrihet er minimal samtidig som investeringsbehovene er store i tilbakeleggende områder og næringer med høy fattigdom.

Den gjenstående fattigdommen i Ghana vil bli vanskeligere å få ned enn landet opplevde i perioden med sterkeste nedgang. Framgangen som løftet mange ut av fattigdom ble ikke utnyttet godt nok til å bygge grunnlaget for at de områdene og gruppene som nå henger etter kan nyte godt av framgangen. Å løse en statsfinansiell krise med destabilisert pengevesen i kombinasjon med å øke investeringer, offentlige tjenester og inntektssikring, vil bli ytterst krevende.

Mosambik

Mosambik er et av verdens fattigste land med vedvarende høy fattigdom preget av en lang historie med indre konflikter med internasjonale forgreninger. Etter en ti år lang frigjøringskrig ble Mosambik selvstendig fra kolonimakten Portugal i 1974, men få år etter skulle væpnet konflikt mellom regjerende Frelimo og Sør-Afrika støttede Renamo pågå helt fram til en fredsavtale i 1992. Dette skulle starte en periode med økonomisk vekst, men fra et svært lavt utgangspunkt ikke minst for millioner av flyktede bønder som kunne vende tilbake til sine småbruk. Gjennom store deler av nittitallet var det svært høy økonomisk vekst, men konsentrert og drevet av store investeringer i noen få megaprojekter.

Reformprosessen fra slutten av 80-tallet var i stor grad drevet fram av Bretton Woods institusjonene. Den endret på kort tid landet fra en sentralisert planøkonomi med høy grad av statlig eierskap til privatisering og markedsorientering. Institusjonene og maktbalansen som kreves for at en slik reformprosess skal komme flertallet av innbyggerne til gode var ikke til stede. Prosessen resulterte i stor konsentrasjon i private formuer hos en liten politisk og økonomisk elite.³¹

Mosambik har lenge vært svært bistandsavhengig og samtidig mål for store utenlandsinvesteringer. Gassinntekter, som først ventes å komme for alvor fra 2028, vil gi bidrag til finansiering av framgang i et tidsvindu med usikker varighet før skiftet bort fra fossil energibruk. Det gir også risiko for fortsatt tilkarringsvirksomhet fra økonomisk-politiske eliter.

Hovedtrekk og bakgrunn for fattigdomsutvikling

Figur 16 viser utviklingen i ekstremfattigdom (under 2.15 USD-grensen) og andelen under 3,65 USD i perioden 1990-2023. Ekstremfattigdommen falt en del og særlig etter midten av nittitallet, men fra et svært høyt nivå. Deretter økte den på nytt og var rett før pandemien nesten tilbake på nivået fra 1994. En viktig faktor bak økningen før pandemien var en betydelig økonomisk krise som oppstod i slutten av perioden (2016) som følge av en stor korrupsjonsskandale. Gjeldsopptak tilsvarende 10 prosent av BNP ble skjult for offentligheten, investorer og utviklingspartnere. Veksten i BNP ble bremsset fra et gjennomsnitt på 8 prosent i perioden 2001-2015 til rundt 3 prosent i treårsperioden etter dette. I 2020 traff så pandemien og førte til et ytterligere tilbakeslag med økt fattigdom.

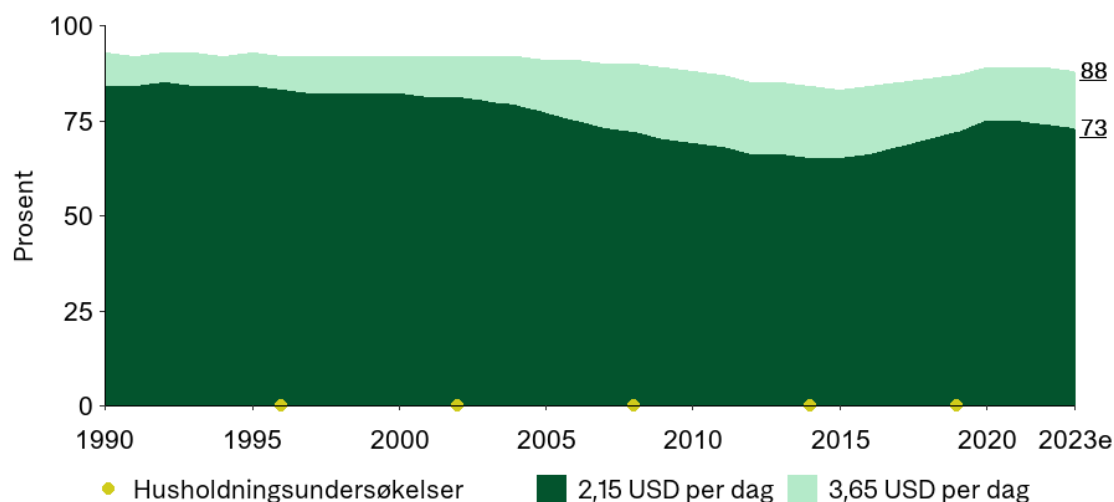
Det statsfinansielle handlingsrommet ble i disse årene betydelig snevret inn i kombinasjon med at landets styresettutfordringer med korrupsjon og både svake og lite uavhengige institusjoner ble enda

³¹ Verdensbankens egen evaluering peker på dette [Rebuilding the Mozambique economy : assessment of a development partnership - country assistance review \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/en/country/mozambique/assessment)

tydeligere. Parallelt blusset voldelige konflikter opp, særlig i nord, og undergravet den økonomiske stabiliteten.

Figur 16 Vedvarende høy fattigdom i Mosambik

Andel av befolkningen med forbruk under 2,15 USD og 3,65 USD per dag



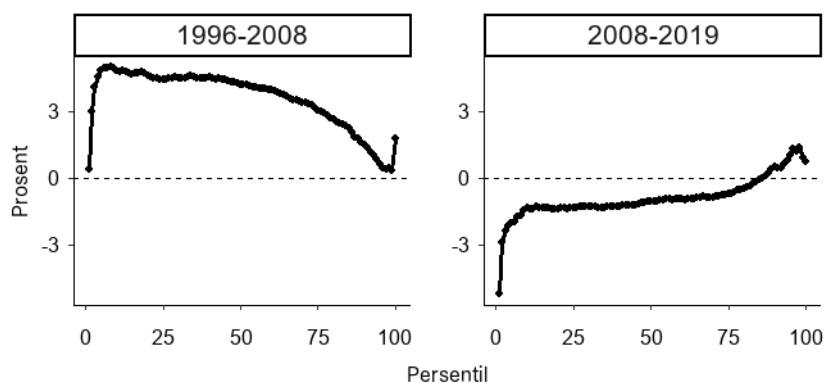
Kilde: Norads estimater og Verdensbanken. Fattigdommen er målt med husholdningsundersøkelser i årene 1996, 2002, 2008, 2014 og 2019. De mellomliggende årene samt årene etter 2022 er fattigdommen beregnet.

Vekstinsidenskurven i figur 17 for de to periodene 1996 -2008 og 2008-2019 utdyper bildet og illustrerer et typisk mønster fra mange andre land de to første tiårene av årtusenet. Figuren viser hvor mye forbruket økte per år i periodene når vi ordner husholdningene etter stigende forbruksnivå i startåret fra venstre til høyre. Kurven for 1996 - 2008 kan sammenholdes med at andelen ekstremfattige falt fra 83 prosent til knapt 72 prosent. Vi ser at veksten var høy og fattigdomsorientert i denne perioden, med unntak av svak utvikling for de aller fattigste. Forbruket vokste med godt over 3 prosent i året for hovedtyngden av de fattigste. Veksten var lavest for de med høyest forbruk, men metodikken i husholdningsundersøkelser med egenrapportering av forbruk betyr at tallene er spesielt usikre for de på toppen av fordelingen.

Det likevel relativt svake utslaget av en slik vekst i forbruket på andelen ekstremfattige reflekterer det svært svake utgangspunktet med dyp fattigdom. Fattigdommen i Mosambik er dyp med mange mennesker langt under ekstremfattigdomsgrensen. I den etterfølgende perioden 2008-2019 var det i gjennomsnitt fall i forbruket for de under fattigdomsgrensen.

Figur 17: Betydelig nedgang i forbruksveksten de senere årene i Mosambik

Vekst i forbruk etter forbruksnivå i Mosambik



Kilde: Norads estimater basert på Verdensbanken Poverty and Inequality Platform. Note: Fordeling av vekst er basert på endringer i inntekt/konsum (målt ved faste priser) mellom husholdningsundersøkelsene i enden av hver periode. Persentilene deler husholdninger inn i 100 like store grupper etter forbruksnivå per person.

Figur 18 viser utviklingen i arbeidsproduktiviteten i tre hovednæringer og for økonomien som helhet siden 2000. Produktivitetens utviklingen har vært gjennomgående svak det siste tiåret, med nedgang i produktiviteten i sekundær og tertiærnæringene. Landbruket har hatt en viss produktivetsvekst, men fra et svært lavt nivå. Kurvene viser en indeks der år 2000 er satt lik 100 for alle sektorer for å tydeliggjøre utviklingen over tid.

Spesielt sekundær- og tertiærnæringene er heterogene næringer. Sekundærnæringen omfatter en liten industrisektor samt gruver og annen ressursvirksomhet. Tjenestesektoren har hovedsakelig sysselsatte i lavproduktiv tjenesteyting som varehandel, og få i en liten høyproduktiv del av denne sektoren som omfatter finansielle tjenester, advokater etc.

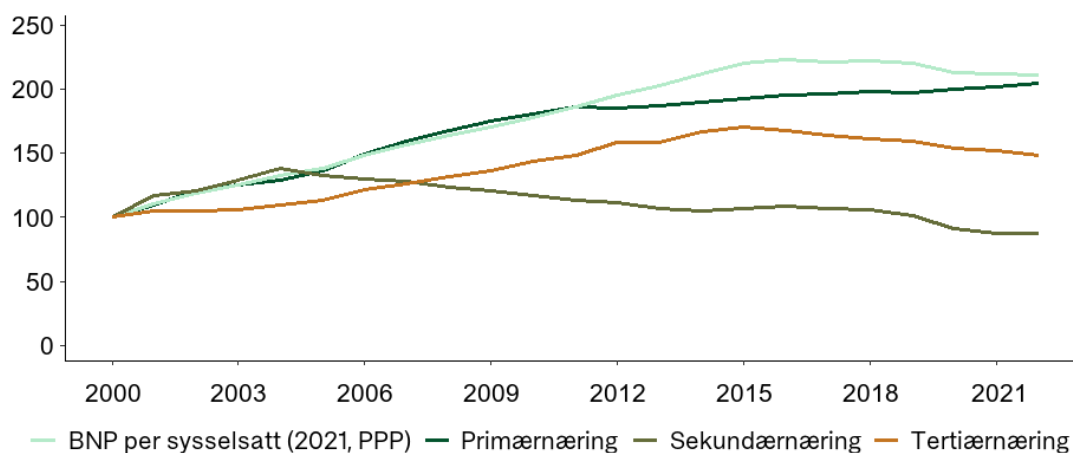
Lav produktivitet reflekterer ikke minst at det er underinvestert i infrastruktur og utdanning. Landbruket står for rundt $\frac{3}{4}$ av sysselsettingen, $\frac{1}{4}$ av BNP, men bare rundt $\frac{1}{20}$ av statsbudsjettet.³² Landbruket er fortsatt dominert av selvforsyning der mindre enn en fjerdedel av bøndene selger produktene på markedet. Til tross for svakt potensiale i næringen, har ungdommen sjelden alternativer. Anslagsvis 450 av de rundt 500 tusen ungdommene som hvert år entrer arbeidsmarkedet sysselsettes i landbruket. Vel 43 prosent av befolkningen er under 15 år. Dette øker presset på en fra før overbeskattet natur og arealer ytterligere, og arbeidsproduktivitet og inntekter presses ned.

³² Carrilho et al. (2021)

Fig. 18 Produktivitetsveksten har bremsset opp det siste tiåret i Mosambik

Utviklingen i arbeidsproduktivitet Mosambik og 3 næringer

Indeks 2000=100



Kilde: Verdensbanken, WDI

Det krevende utgangspunktet gjør at utsiktene til rask framgang er begrenset. Basert på Verdensbankens og IMF sine anslag for økonomisk utvikling framover, kan det fortsatt være nærmere 60 prosent ekstremfattigdom i Mosambik i 2030. Uten en raskere økonomisk utvikling med investeringer som øker produktiviteten i landbruket og skaper flere jobber, er det fare for at ekstremfattigdommen vedvarer i flere tiår i Mosambik. I rent tekniske framskrivinger med vekstrater i forbruket på så mye som 6 prosent er det fortsatt over 20 prosent ekstremfattigdom langt utpå 2040-tallet. Et slikt resultat reflekterer at de fattigste 20 prosentene i husholdningsundersøkelsene har et forbruk per dag på under en USD om dagen. Tallet må gitt usikkerhet i målemetodene i forbruksundersøkelsene tolkes med forsiktighet. Sett i lys av historikken er framskrivingene likevel en påminnelse om faren for fortsatt stagnasjon om en ny kurs ikke velges.

Styresett

Mosambik preges fortsatt av sen avkolonialisering, etterfølgende konflikter med et mangelfullt økonomisk, sosialt og institusjonelt utgangspunkt for rask utvikling. Geografisk er landet svakt økonomisk og sosialt integrert med dårlig utbygd infrastruktur. Begrenset konsolidering som nasjonalt felleskap har gjort det ekstra krevende å bygge velfungerende institusjoner. Det er for lite uavhengighet mellom lovgivende, utøvende og dømmende statsmakter. Dette bidrar til å opprettholde maktkonsentrasjon og svekke statens legitimitet og effektivitet.

Konsentrasjonen av økonomisk-politisk elitemakt med fare for tilkarringsvirksomhet sammen med koblinger til internasjonale investorer har i for liten grad tjent det store flertallet av folket. Sterkere institusjoner og politisk vilje til å bruke ressurser til utvikling vil være helt avgjørende for kursendring mot det bedre. Politikk med prioriteringer og reformer som gir tillitt til at dette skjer, vil være viktig for tilgangen på utviklingsfinansiering så vel som privat kapital.³³

³³ Verdensbankens diagnosedokument tar for seg alle disse styresettutfordringene, om enn i ulik detalj [Open Knowledge Repository \(worldbank.org\)](https://openknowledge.worldbank.org/)

Investeringer og finansiering

I tabell 3 foran gjenga vi beregninger av utgiftsbehovet uttrykt som andel av BNP i 2030 for å oppnå bærekraftsmål innen fem sentrale områder for de fire landene vi ser på. Mosambiks totale ekstra utgiftsbehov for å nå bærekraftsmål var nesten 32 prosent av BNP, der elektrisitetsforsyning, veier og utdanning utgjør de største anslåtte utgiftene. Dette er langt utenfor hva landet kan make. Utgiftsanslagene er dessuten ikke fullstendige, ikke minst er utgifter til klimatilpasning og investeringer i landbruk bare delvis tatt hensyn til.

Som andel av BNP har Mosambik hatt svært høye investeringer – enkelte år rundt 40 prosent av BNP- med store bidrag gjennom utenlandsk kapital. I 2022 utgjorde direkteinvesteringer fra utlandet vel 16 prosent av BNP og bistanden om lag like mye. Statsgjelden har vokst og utgjorde i 2022 nesten 80 prosent av BNP. Landet er i [høyrisikogruppen for mislighold av statsgjeld](#). Om lag ¾ av statsgjelden er til utenlandske kreditorer, hovedsakelig utviklingsbanker og statlige långivere.³⁴ En forutsetning for at gjelden er bærekraftig er at forventede petroleumsinntekter forvaltes godt. Inntektene fra LNG forventes å komme for alvor fra 2028. Bidraget til økt årlig statsfinansielt handlingsrom er imidlertid i det store bildet beskjedent, anslagsvis 1,5 prosent av BNP. Mosambik vil fortsatt være avhengig av gavebistand og billige, langsiktige lån for å kunne møte sine utviklingsutfordringer³⁵

Oppsummering: Hva kreves i Mosambik?

Dersom Mosambik legger om politikken med større vekt på investeringer, reformer og tjenesteyting der inntektsrammene styrkes og brukes bedre til å bygge forutsetningene for framgang, kan fattigdommen gå raskere ned. Samtidig er det fra et svakt utgangspunkt med høy fattigdom og enorme behov for infrastruktur og utdanning. Disse utfordringene overstiger langt hva det statsfinansielle handlingsrommet i de kommende årene vil gi rom for, også hensyn tatt til kommende gassinntekter. Mosambik vil fortsatt være avhengig av bistand og annen utviklingsfinansiering.

Uganda

Uganda hadde det første tiåret av årtusenet en periode med rask framgang og nedgang i fattigdom. Siden har framgangen bremsset kraftig opp og mye kreves for å oppnå ny. Uganda ble selvstendig fra britisk kolonistyre i 1962. De første tiårene var preget av konflikter og indre uro med militærkupp. President Museveni har sittet sammenhengende ved makten siden 1986. På syttitallet ble nesten all utenlandsk ekspertise utvist, noe som etterlot store kompetansemangler i næringslivet. Landbruk og matvareproduksjon utgjør en stor andel av økonomien og kaffe er viktigste eksportvare. Uganda var inntil for vel 10 år siden et av regionens raskest voksende økonomier. Siden bremsset framgangen opp. Deler av økonomien får nå vekstimpulser fra investeringer i oljesektoren men i de stagnerende delene kreves kraftig oppskalert innsats i form av infrastruktur og utdanning for å bygge grunnlag for framgang. Blant de viktigste hindringene for næringsutvikling er svakt utbygget infrastruktur, mangel på elektrisitetsforsyning, lav utdanning og korrupsjon. Landbruket er preget av stagnasjon.³⁶ Det trengs en kombinasjon av modernisering med økt markedsorientering av landbruket som er dominert av småbruk, samt mer produktive jobber i industri og tjenesteyting.

³⁴ [Republic of Mozambique and the IMF](#)

³⁵ Effekten på økonomien vil dessuten være svært avhengig av framtidige gasspriser. [Mozambique Country Climate and Development Report \(CCDR\) \(worldbank.org\)](#)

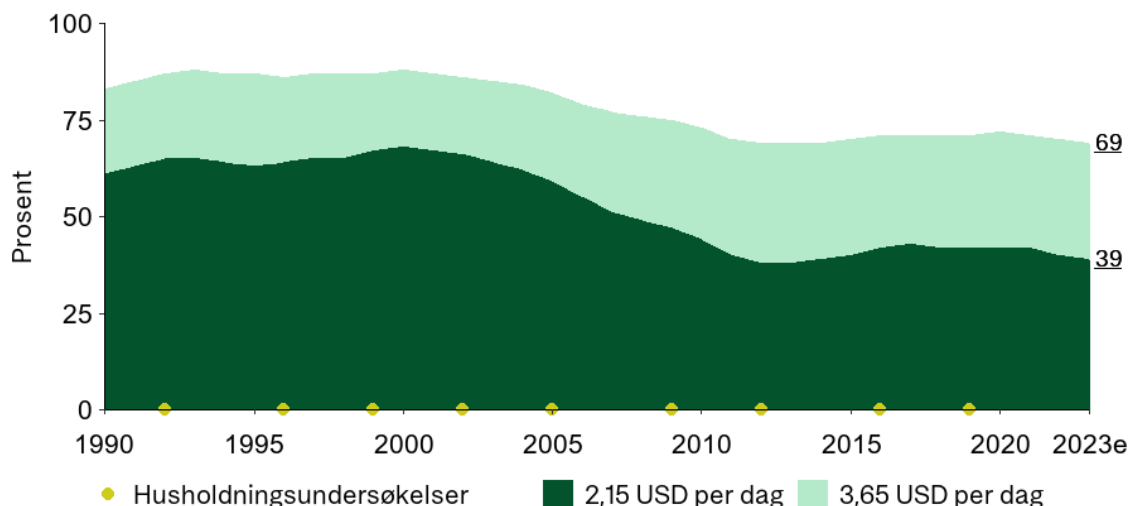
³⁶ Fiala og Apell (2017)

Fattigdomsutvikling

Figur 19 viser at ekstremfattigdommen målt som andel av befolkningen i Uganda falt med 20 prosentenheter i perioden 2005-2012, eller fra knapt 59 prosent til vel 38 prosent. I de etterfølgende årene så vi ny økning. En medvirkende faktor var flere perioder med tørke og flom med store konsekvenser for avlinger.

Figur 19: Fattigdomsnedgangen i Uganda har flatet ut etter rask nedgang

Andel av befolkningen med forbruk under 2,15 USD og 3,65 USD per dag

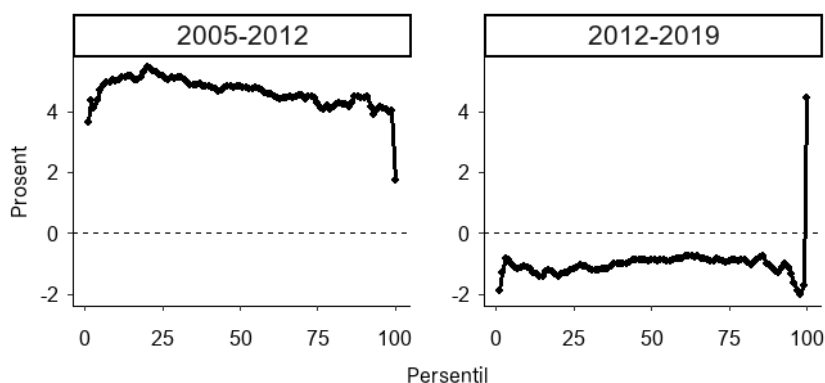


Kilde: Noradsestimater og Verdensbanken. Note: Fattigdommen er målt med husholdningsundersøkelser i årene 1992, 1996, 1999, 2002, 2005, 2009, 2012, 2016, 2019. De mellomliggende årene samt årene etter 2022 er fattigdommen beregnet.

En viktig bakgrunn for nedgangen det første tiåret av årtusenet var høy vekst. Veksten i BNP lå i gjennomsnitt oppunder 8 prosent i tiåret før 2012, men falt så kraftig. Den også i regionalt sammenheng høye befolkningsveksten – i gjennomsnitt hele 3,3 prosent per år i perioden 2015-22 – har gitt tilsvarende lavere vekst i BNP per innbygger. Vekstinsidenskurvene i figur 20 viser fordelingsprofilen i forbruket, dvs. hvordan veksten fordelte seg etter husholdningenes forbruksnivå er ordnet fra lavest til høyest fra venstre mot høyre i figuren. Forskjellen på periodene 2005-2012 og 2012-19 illustrerer fallet i vekst det siste tiåret. I perioden 2005-2012 var veksten i forbruket over 4 prosent årlig og relativt tydelig fattigdomsorientert. I perioden etter var det derimot nedgang forbruket jevnt over.

Figur 20: Fra høy fattigdomsorientert vekst til stagnasjon og nedgang i Uganda

Vekst i forbruk etter forbruksnivå i Uganda



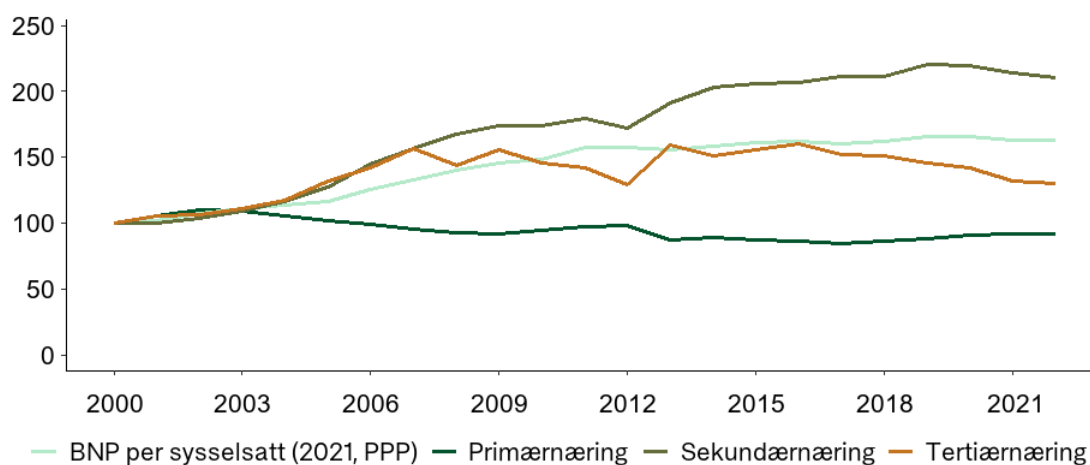
Kilde: Norads estimater basert på Verdensbanken Poverty and Inequality Platform. Note: Fordeling av vekst er basert på endringer i inntekt/konsum (målt ved faste priser) mellom ulike husholdningsundersøkelser, ikke vekst i BNP eller BNI. Persentilene deler husholdninger inn i 100 like store grupper etter velferdnivå.

Figur 21 viser produktivitsutviklingen (bruttoprodukt per sysselsatt) i de tre hovenæringene og for økonomien som helhet. I figuren er det benyttet en indeks=100 i 2 år 2000 for alle næringer. Produktivitsutviklingen i landbruket har vært negativ siden årtusenskiftet. Økt produksjon er i hovedsak oppnådd ved økt arealbruk og flere sysselsatte. Innslagene av vekst i produktive næringer kan ses mange steder, men den har i hovedsak kommet de som fra før er godt over fattigdomsgrensen til gode. Nesten en million unge entrer arbeidsmarkedet i Uganda hvert år. Aldersgruppen 0-14 år utgjør 45 prosent av befolkningen. De neste 20 årene kan befolkningen øke med over 50 prosent. Produktivitsutviklingen i tjenestesektoren, som også sysselsetter mange fattige, har flatet ut og falt. I begge sektorer er mye av bakgrunnen at den voksende arbeidsstyrken har fått for lite utdanning og grunnlagsinvesteringene ellers er for små til å styrke produktiviteten.

Figur 21: Svak produktivetsvekst i landbruket i Uganda

Utviklingen i arbeidsproduktivitet Uganda og 3 næringer

Indeks 2000=100



Kilde: Verdensbanken, WDI

Styresett

Figur 12 foran indikerte forverring av styresettutfordringene de senere årene. Elitemakt, tilkarringsvirksomhet, klientellisme og korrupsjon er i Uganda som ellers i regionen en hindring for utviklingsorientert politikk. Situasjonen for korrupsjon er bare ett av mange eksempler på område hvor gjennomføringen av tiltak henger langt etter planene. Bedring av økonomistyringssystemene for planlegging, budsjettering, gjennomføring og kontroll av prosjekter som kan tette de store manglene i infrastruktur vil være viktig for videre framgang. Tilsvarende viktig er forbedring av skattesystem og skatteinnkreving, ikke minst for petroleumsinntektene.

Investeringer og finansiering

I tabell 3 foran gjenga vi beregninger av utgiftsbehovet uttrykt som andel av BNP i 2030 for å oppnå bærekraftsmål innen fem sentrale områder for de fire landene vi ser på. Ugandas totale utgiftsbehov var nesten 19 prosent av BNP, der utdanning utgjør den største anslåtte utgiften med over 9 prosent. Dette er gitt Uganda sin økonomiske og finansielt anstrengte situasjon langt utenfor hva landet kan make innen rimelig tid. Utgiftsanslagene er dessuten ikke fullstendige, ikke minst er utgifter til klimatilpasning og investeringer i landbruk bare delvis tatt hensyn til.

Uganda er i kategorien «[moderat risiko for betalingsvansker](#)». Den finansielle situasjonen til Uganda er lenger fra en akutt krise enn Mosambik som er i høyrisikogruppen, for ikke å si Ghana som har misligholdt statsgjeld. Faren for forverring som følge av mislykket politikk eller forverring a betingelsene i internasjonale finansmarkeder er likevel stor. Handlingsrommet på statsbudsjettet er uansett langt under hva utfordringene landet står overfor. Gjeldsbetjening – som utgjør om lag en femtedel av statlige inntekter – spiser en betydelig del av budsjetttrammen som kunne vært brukt på investeringer i infrastruktur og humankapital. Statlig finansiering i hjemmemarkedet – om lag 40 prosent av statsgjelden er innenlandsk - innebærer dessuten at privat finansiering skvises ut og svekker investeringsmulighetene for privat næringsliv. Nye låneopptak eller refinansiering av gjeld er dyrt. I

begynnelsen av oktober 2024 var renten på 10 årlige statsobligasjoner nesten 17 prosent, 11,5 prosentenheter over USA.³⁷

Manglende finansielt handlingsrom preger statsbudsjettene. I det siste har myndighetene prioritert opp infrastruktur, mens både helse og utdanning har falt som andel av offentlige utgifter. Det er stort behov for investeringer i infrastruktur, men dilemmaet er at uten en kraftig styrking av utdanning vil effekten av slike investeringer likevel kunne bli små.³⁸ Økt tilgang på finansiering er derfor en stor utfordring for Uganda.

Uganda demonstrerte i en lang periode rask framgang med høy økonomisk vekst og rask nedgang i fattigdom. Selv om de gjenstående utfordringene må karakteriseres som mindre enn DR Kongo og Mosambik, er det store likheter i deres karakter og i hva som trengs. Den gjenværende fattigdommen er høy og det kreves store investeringer og reforminnsats for å oppnå framgang som monner for denne gruppen. Etterslepet innen utdanning er enormt og det kreves betydelig og rask oppgradering for å unngå at framtidens unge i likhet med dagens må ut i et arbeidsmarked med utilstrekkelig kompetanse.

Den Demokratiske Republikken Kongo (DR Kongo)

DR Kongo er kanskje det landet i verden med den tyngste fattigdomsutfordringen når en sammenholder omfanget av fattigdom med hvor mange og store utfordringene er på de områdene som må til for å få til framgang. Av en befolkning på 102 millioner er rundt 75 millioner ekstremfattige. Landet har en brutal kolonihistorie som ble startet av portugiserne i 1482 og etter hvert en brutal periode under Belgia da landet var Kong Leopolds personlige eiendom. I denne perioden nådde plyndring av ressurser og vold nye høyder med millioner av drepte. Etter opprør ble DR Kongo selvstendig i 1960. I 1965 grep general Joseph Mobuto makten og etablerte et diktatur . Et nytt statskupp i 1997 utløste voldelige konflikter som involverte et stort antall væpnede grupper og åtte land som kostet mer enn 5 millioner mennesker livet. Krigen ble formelt avsluttet i 2003 men vold og konflikt preger fortsatt særlig de østlige områdene.

DR Kongo er etter Algerie Afrikas nest største land i areal med enorme naturressurser. Ressursene betyr mye for økonomisk potensial, men har i liten grad kommet befolkningen til gode. Landet produserer 70 prosent av verdens kobolt, er femte største kobbereksportør innehar halvparten av verdens mineralressurser med over 1000 arter. Avhengigheten av eksport av mineraler gjør økonomien sårbar for prisendringer . Potensialet for produksjon av vannkraft er stort nok til å forsyne hele Afrika sør for Sahara utenom Sør-Afrika. I kontrast til dette står biomasse fra skogen – ved –for 94 prosent av (primary) av energiproduksjonen. DR Kongo overfor formidable klimarisker som kan bremse en økonomisk og sosial utvikling.

Hovedtrekk og bakgrunn for fattigdomsutvikling

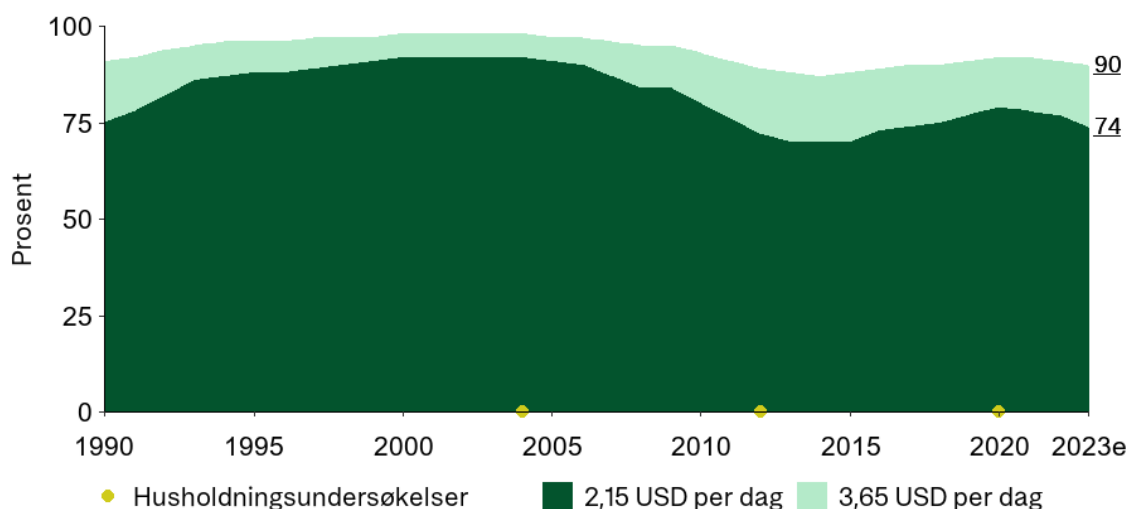
Figur 22 viser utviklingen i ekstremfattigdom og fattige under 3,65 USD om dagen.

³⁷ [World Government Bonds - Current Spreads](#)

³⁸ [Uganda Economic Update 23rd Edition : Improving Public Spending on Health to Build Human Capital \(worldbank.org\)](#)

Figur 22: Vedvarende høy andel ekstremfattige i DR Kongo

Andel av befolkningen med forbruk under 2,15 USD og 3,65 USD per dag



Kilde: Norad og Verdensbanken. Fattigdommen er målt med husholdningsundersøkelser i årene 2004, 2012, 2020. De mellomliggende årene samt årene etter 2022 er fattigdommen beregnet.

Andelen under grensen for ekstremfattigdom i DR Kongo anslås til om lag 75 prosent i 2023, som er det samme nivået som i 1990. Gjennom nittitallet og inn i årtusensskiftet steg andelen til godt over 90 prosent. Gjennom konfliktene på nittitallet ble BNP per innbygger mer enn halvert og var da bare en fjerdedel av nivået fra 1970.

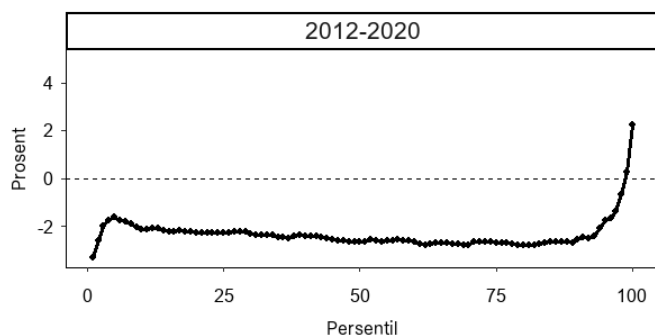
Begynnelsen av årtusenet var i likhet med mange andre land i regionen en 15-års periode med brukbar og høy vekst i BNP – mange år i området 6-8 prosent. Mye av inntektene veksten har generert har gått til utenlandske investorer. Veksten var konsentrert og i vekslende grad drevet av råvarehandel, gruvesektoren og store investeringer i infrastruktur. Perioden ga en viss nedgang i ekstremfattigdommen, som siden igjen steg. Grunnleggende for utsiktene framover er at alt for lite av veksten har blitt kanalisert til bygging av human og fysisk kapital som framover kunne gitt inntektsøkninger for det store flertallet fattige henvist til lavproduktivt landbruk og tjenesteyting.

Figur 23 viser veksten i forbruket når husholdningene er ordnet etter stigende forbruk fra venstre mot høyre. For perioden 2012-2020 indikerer tallene en årlig reduksjon i forbruket på rundt 2 prosent for de 90 prosent fattigste i DR Kongo. Bildet reflekterer dels at den økonomiske veksten i DR Kongo, som i samme periode var 5,4 prosent per år i gjennomsnitt, var konsentrert og ikke nådde de fattige. Selv om tallene for de med høyest forbruk er spesielt usikre, er det neppe grunn til å tvile på at veksten var høyest for de med høyest forbruk.³⁹ Veksten inkluderte i begrenset grad de fattige husholdningene, dessuten ble forbruket per person trukket ned av en årlig befolkningsvekst på i gjennomsnitt 3,4 prosent i perioden.

³⁹ En velkjent svakhet ved husholdningsundersøkelser er at forbruket for de rikeste underrapporteres. Dessuten har de mest velstående ofte vesentlig høyere disponibel inntekt enn forbruk (Disponibel inntekt= forbruk + sparing)

Figur 23: Fall i forbruket for alle bortsett fra de med høyest forbruk i DR Kongo

Vekst i forbruk etter forbruksnivå i DR Kongo



Kilde: Norads estimater basert på Verdensbanken Poverty and Inequality Platform. Note: Fordeling av vekst er basert på endringer i inntekt/konsum (målt ved faste priser) mellom ulike husholdningsundersøkelser, ikke vekst i BNP eller BNI. Persentile deler husholdninger inn i 100 like store grupper etter velferdnivå.

Scenarier

Det historiske bildet forteller med all mulig tydelighet at det trengs store endringer i DR Kongo for at levekårene skal bedres og fattigdommen reduseres vesentlig. Som for de øvrige landene har vi foretatt framskrivinger basert på forenklede forutsetninger. Det er fram til 2030 lagt til grunn Verdensbankens og IMF sine anslag for økonomisk utvikling. Teknisk framskriving av fattigdomsbildet gir over 65 prosent ekstremfattigdom i DR Kongo i 2030. Sammen med DR Kongo sin historikk illustrerer DR Kongo dette faren for at ekstremfattigdommen vedvarer i flere tiår også etter 2030 i DR Kongo .

I rent tekniske framskrivinger enda lenger fram med vekstrater på så mye som 6 prosent er det fortsatt over 20 prosent ekstremfattigdom langt utpå 2050-tallet. Det avspeiler at de fattigste 20 prosentene i husholdningsundersøkelsene har et forbruk per dag på under en halv USD om dagen. Tallene må gitt usikkerhet i målemetoder tolkes med stor forsiktighet.⁴⁰ Samtidig har stagnasjon over flere tiår bakover i historien vært realiteten for denne delen av fattigdomsbildet i DR Kongo . Framskrivingene er slik sett en påminnelse om faren for fortsatt stagnasjon.

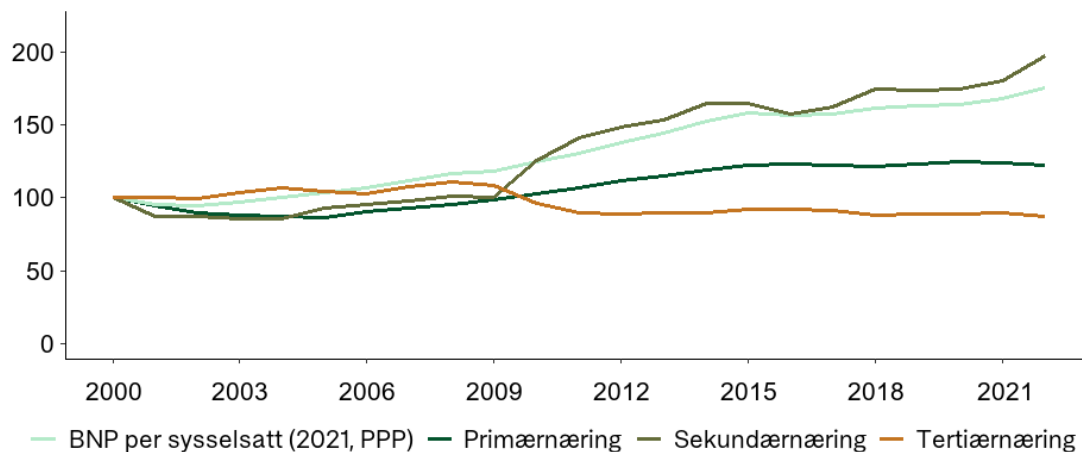
Figur 24 med produktivitsutvikling illustrerer samme tendenser gjennom særlig svak utvikling i produktiviteten i landbruk og tjenesteyting. Det er viktig å være oppmerksom på at slike tall er basert på et tynt grunnlag i de fleste afrikanske land og spesielt DR Kongo .

⁴⁰ Som en illustrasjon anta at en person passerer fattigdomsgrensen på 2,15 USD om dagen om 30 år etter 6 prosent årlig vekst. Personen må da ha hatt et forbruk på 0,37 USD om dagen i utgangspunktet. Med 2 prosent vekst vil forbruket ha steget til 0,68 USD.

Figur 24 Svak produktivetsvekst i tjenesteyting og landbruk siste tiår i DR Kongo

Utviklingen i arbeidsproduktivitet DR Kongo og 3 næringer

Indeks 2000=100



Kilde: Verdensbanken, WDI

Styresett

Kriger og manglende politisk stabilitet har gjort store skader på det sosiale og økonomiske fundamentet i landet. En grunnleggende mangel er en tilstrekkelig sterk politi- og militærmakt som kan holde militser i sjakk. Politisk ustabilitet, ekstremt svake institusjoner og eliter som har beriket seg hindrer framgang. Nøkkelposisjoner i administrasjonen tildeles vanligvis basert på et system med politisk patronage (prebendalisme) snarere enn på meritter. Korrupsjon og tilkarring av ressursinntekter fortsetter på høyt nivå fordi etablerte politiske og økonomiske eliter har gjensidig interesse av å opprettholde et slikt regime. En grunnleggende grad av sosial forpliktelse i statsapparatet har manglet, koordineringen har vært svak og utviklingssamarbeidet har vært krevende og vanskelig å lykkes med. Konsekvensen blir at svært lite av overskuddene fra ressursutvinning blir kanalisert videre gjennom skatteinntekter eller sparing som gir rom for private og offentlige investeringer. ⁴¹

Investeringer og finansiering

I tabell 3 foran gjenga vi beregninger av utgiftsbehovet uttrykt som andel av BNP i 2030 for å oppnå bærekraftsmål innen fem sentrale områder for de fire landene vi ser på. Ugandas totale utgiftsbehov var nesten 44 prosent av BNP. Utgiftsbehovet for veier og utdanning utgjør henholdsvis knapt 15 og knapt 11 prosent av BNP, mens utgiftsbehovet innen helse, vann & sanitær samt elektrisitetsforsyning utgjør i området 5-7 prosent av BNP. Behovet for investeringer og bedret tjenesteyting er skyhøyt over hva landet vil ha kapasitet til innen overskuelig framtid. Utgiftsanslagene er dessuten ikke fullstendige, ikke minst er utgifter til klimatilpasning og investeringer i landbruk bare delvis tatt hensyn til.

Sammenliknet med de andre eksemplandene ser de offentlige finansene i DR Kongo mindre anstrengte ut. Statlig gjeld utgjør rundt 20 prosent av BNP der om lag halvparten er til utviklingsbanker og statlige kreditorer, og budsjettunderskuddet har ligget i området 1-2 prosent, i 2020 så vidt over 3 prosent. For DR Kongo er disse tallene imidlertid uttrykk for svært lav finansiell kapasitet. Staten har

⁴¹ [Congo, Democratic Republic of - Systematic country diagnostic \(worldbank.org\)](https://www.worldbank.org/)

store restanser og tilgangen på rom for å ekspandere budsjettet er begrenset.⁴² Framgang i DR Kongo vil avhenge av at myndighetenes planer om å øke offentlige inntekter som andel av BNP ved å utvide skattegrunnlaget og bedre skatteinnkreving fra et lavt nivå. Planen er å øke offentlige inntekter fra under 10 prosent i 2020 til 18 prosent i 2028.⁴³ Bistand og klimafinansiering vil være viktig framover. Opplåning vil de nærmeste årene i hovedsak være fra utviklingsbanker og stater. Bedre økonomistyring og økonomisk vekst kan gi rom for at dette i vesentlig grad suppleres med kommersielle lån. Landet har gjennom sin store betydning som karbonlager betydelig potensiale for å få mer betalt for å stoppe avskoging.

Hvorvidt en økning i offentlig finansiell kapasitet fører til nedgang i fattigdom er avhengig av at de brukes effektivt ikke minst til de store behovene innen utdanning og infrastruktur. Gitt det ekstremt svake utgangspunktet vil nedgang i fattigdom være moderat de nærmeste årene og vesentlig framgang vil ta lang tid.

På toppen av landets tunge arv kommer nå tiltakende skader av klimaendringene. Regningen er betydelig og vil vokse mer desto senere de nødvendige investeringene i mottiltak gjøres. Selv med klimatilpasning vil skadene kunne tilsvare 5,4 prosent av BNP per år på 40-tallet, men øke med 66 prosent eller til 9 prosent av BNP .

Oppsummering: Hva kreves i DR Kongo?

Utviklingsutfordringene i DR Kongo hører til de mest gjennomgripende i verden. I typiske lister over de viktigste utfordringene som må overvinnes som en kan finne for ethvert fattig land, krysser DR Kongo av for alle. Den mest realistiske formen for framgang er møysommelig bedring på enkeltområder der håpet ligger i at disse fører til gjensidig forsterkende bedringer og kumulative bedringer. En særlig viktig faktor vil være bedringer av politikk med gradvis styrking av institusjoner som både vil kunne bedre tilgangen på finansiering og sikre mer effektiv bruk av midlene. Finansieringsbehovet gitt det ekstremt svake utgangspunktet innen ikke minst utdanning og infrastruktur er så stort at selv med den gunstigst tenkelige framgangen vil bistand være en nødvendig del av finansieringen i uoverskuelig framtid. Hvis en ser bort fra storstilt utbygging av direkte overføringer til fattige vil fattigdommen vedbli på høye nivåer i flere tiår framover.

Konklusjoner og perspektiver på fattigdomsutfordringen

I gjennomgangen over har vi presentert hovedtrender i fattigdomsutviklingen for verden og regioner samt sett nærmere på fire land. Landene representerer flere av hovedutfordringene som må adresseres for at antallet mennesker skal kunne komme seg raskere ut av den mest alvorlige fattigdommen.

Verden og utviklingsutsiktene har endret seg mye siden bærekraftsmålene for 2030 ble satt høsten 2015 med eliminering av fattigdom som det første målet. Pandemien slo kraftig inn i økonomiene og forårsaket et kraftig globalt tilbakeslag i 2020. Russlands invasjon i Ukraina i 2022 svekket global økonomi og preger nå verdensøkonomien. Denne motgangen gjør at det trolig fortsatt er flere fattige i

⁴² DRC CCDR (2023)

⁴³ [Democratic Republic of the Congo \(imf.org\)](https://www.imf.org)

verden enn før pandemien. Samtidig er fattigdomsutfordringen slik den ser ut nå også et resultat av dypere strukturelle trekk som må adresseres for å oppnå ny framgang:

- **Mange år med rask global nedgang i fattigdommen** det drøye første tiåret av årtusenet var preget av utviklingen i asiatiske land og framfor alt Kina. Også i regionen som nå har de tyngste utfordringene, Afrika sør for Sahara, var det i mange land rask framgang. Nedgangen i fattigdom - i rapporten eksemplifisert med Ghana og Uganda - handlet i for stor grad om å **høste lavt hengende frukter og midlertidige gevinster**. Mange kom ut av fattigdom, men grunnlaget ble ikke bygget for varig og bredere framgang.
- Det skjedde en **bred oppbremsing av nedgangen i ekstremfattigdom** vel fem år før pandemien. Oppbremsingen skyldes svakere økonomisk vekst enn i et drøyt tiår etter årtusenskiftet, men også strukturelle trekk ved selve fattigdomsbildet og økonomiene som lå der fra før i landene. Disse trekkene gjorde også at veksten virket svakere på fattigdom.
- **Høye barnetall med en ung og raskt voksende befolkning** legger et økende press på behovet for styrket utdanning og andre investeringer. Selv om det er lommer av framgangsrikt næringsliv som viser potensialet for modernisering med bedre jobber, er hovedbildet lav og for svakt voksende produktivitet i landbruk og tjenesteyting. Store antall unge med svak utdanning entrer arbeidsmarkedet uten at grunnlaget er lagt for en næringsutvikling, produktivetsvekst og jobbskaping som trengs. Produktivitet og inntekter holdes i stedet lave.
- **Perioder med høy økonomisk vekst har i for liten grad blitt brukt til å legge et bredere grunnlag for ny framgang**. Vekst i deler av økonomiene trakk mange med og fattigdommen ned, men store områder, næringer og grupper ble i for stor grad ekskludert. Det er nå betydelige etterslep i offentlige investeringer og tjenesteyting og kreves kraftig opptrapping for å skape langsiktig framgang. De statlige utgiftsbehovene for å make dette overstiger langt det statsfinansielle handlingsrommet i de fattigste økonomiene som fikk dette forverret av pandemien.
- I de fattigste landene har en **betydelig andel av det udekkede finansieringsbehovet sitt opphav i områder som i hovedsak må være et offentlig ansvar**, som helse, utdanning, vann og sanitær samt veier. Land på høyere inntektsnivåer har mindre slike offentlige utgiftsbehov som andel av økonomiene, og mer av deres samlede investeringsbehov er egnet til og kan forventes dekket av private investeringer, ikke minst i ren energi.
- Finansiell situasjon og potensialet for egenfinansiering gjennom økte offentlige inntekter tilsier at **økt tilgang på bistand og annen utviklingsfinansiering i de fattigste landene vil være en nødvendig betingelse** for ny framgang.
- For de fleste land har strammere internasjonale finansielle rammebetingelser med svekket investeringsvilje redusert tilgangen og gjort finansiering dyrere. Et økende antall land har høy **risiko for eller er i betalingsvansker på statsgjeld**. Dette svekker også privat investeringsvilje.
- **Klimaendringer, med blant annet jorderosjon og økt hyppighet av tørke og flom**, får økende direkte negative konsekvenser for fattige samtidig som det øker et fra før høyt investeringsbehov.
- **Kombinert med økt finansiering - påfyll av tanken- trengs bedre politikk; ny kurs**. Økt finansiering er viktig og nødvendig, men ikke tilstrekkelig. Det trengs økonomisk og politisk stabilitet, bedre institusjoner og mer utviklingsorientert politikk. Mange land, i rapporten eksemplifisert med DR Kongo og Mosambik, sleper på dype motsetninger langs vedvarende indre og til dels regionale konfliktdimensjoner som har undergravd betingelsene for framgang. I betydelig men ulik grad representerer svake institusjoner, maktkonsentrasjon i eliter og mangelfull politisk utviklingsvilje trekk som må bedres for å skape raskere framgang

Fattigdomsmålet er utenfor rekkevidde i 2030. Selv framskrivninger som antyder rundt 550 millioner ekstremfattige i 2030 kan være optimistiske ved at de forutsetter raskere nedgang i fattigdommen framover enn vi har sett de siste par årene. Trendframskrivninger er bare en illustrasjon av alvoret. De tyngste realitetene ligger i de store manglene i grunnlaget for framgang som bare kan løses med økte og bedre brukte ressurser. Uten at tilstrekkelige ressurser blir tilgjengelig, er det betydelig **risiko for at fattigdommen forblir på høye nivåer i en rekke land i flere tiår etter 2030.**

Ressursene må også brukes riktig. Det kreves nøye prioriteringer, effektiv bruk av ressurser og, i mange land, utbygging av virkemiddelapparatet. En sentral avveining er mellom investeringer som bygger langsiktig grunnlag for utvikling, opp mot å utvidelser av systemer for inntektssikring. Selv med store løft i investeringer i utdanning, infrastruktur, institusjoner og annet som styrker inntektene til de fattige, vil bred og rask nok framgang ta tid. Det ligger et paradoks i at sosiale overføringer er en sentral del av moderne velferdsstater i rike land hvor de utgjør betydelige deler av statsbudsjettet, mens de har en begrenset rolle i fattige land. Hvis vi skifter perspektivet vårt og ser på fattigdomsutfordringen som en global fordelingsutfordring i stedet for en utviklingsutfordring, aner vi et paradoks til: Beløpet som skal til for å heve alle de rundt 700 millioner ekstremfattige opp til fattigdomsgrensen tilsvarer 0,1 prosent av verdens samlede inntekt. ⁴⁴Det tallet forteller hvor [lite ambisiøst](#) målet egentlig er.

Raskere framgang mot fattigdomsmålet vil kort sagt kreve at de aller fattigste settes høyt nok på dagsorden og preger mer av politikktutforming, både i landene der de bor og på den internasjonale utviklingsagendaen.

⁴⁴ Se [UNU-WIDER : Working Paper : New estimates of the cost of ending poverty and its global distribution](#)

Referanser

Atkinson, A. B. (2017). *Monitoring global poverty: Report of the commission on global poverty*. World Bank, Washington.

Carapella, P. M., Mogue, M. T., Pico-Mejia, J. C., & Soto, M. (2023). *How to Assess Spending Needs of the Sustainable Development Goals: The Third Edition of the IMF SDG Costing Tool*. International Monetary Fund.

Carrilho, J. Z., Ferreira, I. A., Ribeiro, R. N., & Tarp, F. (2021). *The relative neglect of agriculture in Mozambique* (No. 2021/135). WIDER Working Paper.

Chrimes, T., Gootjes, B., Kose, M. A., & Wheeler, C. (2024). *The Great Reversal: Prospects, Risks, and Policies in International Development Association Countries*. World Bank

Fiala, N., & Apell, D. (2017). *Transforming Uganda's agricultural sector for sustained economic growth*. International Growth Centre.

Gidiglo, F. K., Afrane, A. A., Kofi, A. O., Badu-Prah, C., Srofenyoh, F., & Djokoto, J. G. (2023). *Does foreign direct investment in Ghana promote welfare?* *Social Sciences & Humanities Open*, 8(1), 100545.

Hayaloğlu, P., & Tümay, M. (2023). *The Effect of Foreign Aid and Governance on Economic Growth*. *Sosyoekonomi*, 31(57), 11-23.

International Monetary Fund (IMF). (2024). *Macroeconomic developments and prospects for low-income countries—2024* (Policy Paper No. 2024/011, Stock No. PPEA2024011, ISBN: 9798400272400, ISSN: 2663-3493). International Monetary Fund.

Jolliffe, D., & Tetteh-Baah, S. K. (2024). *Identifying the poor—Accounting for household economies of scale in global poverty estimates*. *World Development*, 179, 106593.

Kelsall, T., Schulz, N., Ferguson, W. D., Vom Hau, M., Hickey, S., & Levy, B. (2022). *Political settlements and development: theory, evidence, implications* (p. 272). Oxford University Press.

Klutse, S. K., Sági, J., & Kiss, G. D. (2023). *The role of COVID-19 in worsening the debt sustainability in developing economies—The case of Ghana and Kenya*. *Regional Science Policy & Practice*, 15(6), 1259-1276.

Landau, Luis. (1998) *Rebuilding the Mozambique economy : assessment of a development partnership - country assistance review (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group.

Loe, A. L. A., & Hammersmark, E. M. (2023) *Er de fattigste etterlatt på stasjonen?* Norad rapport

Loe, A. L. A., (2023) *Prisen på en tryggere framtid*. Norad rapport

Murphy, R.H. Dercon, S., (2022) *Gambling on development: Why some countries win and others lose*. London: Hurst.

OECD (2022), *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2023: No Sustainability Without Equity*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fcbe6ce9-en>.

Osei, R. D.; Atta-Ankomah, R.; Lambon-Quayefio, M., (2020) : *Structural transformation and inclusive growth in Ghana*, WIDER Working Paper, No. 2020/37, ISBN 978-92-9256-794-1, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki, <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/794-1>

Ravallion, M., (2016). *Are the world's poorest being left behind?* J Econ Growth 21, 139–164 <https://doi.org/10.1007/s10887-016-9126-7>

Sabuda, R. K.; Whyte, S.; Chansa, C.; Ayiko, R.; Lukwago, D.; Atamanova, A. *Uganda Economic Update 23rd Edition : Improving Public Spending on Health to Build Human Capital (English)*. Washington, D.C. : World Bank Group.

Sumner, Andy, and Arief Anshory Yusuf. *New Estimates of the Cost of Ending Poverty and Its Global Distribution*, WIDER Working Paper 2024/46 Helsinki: UNU-WIDER, 2024. <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2024/508-0>.

United Nations (2024)., Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Sustainable Development Report 2024: Financing for Development at a Crossroads*. (New York: United Nations, 2024), available from: <https://developmentfinance.un.org/fsdr2024>.

United Nations (2024). *The sustainable development goals report 2024*.

World Bank (2015). *A Measured Approach to Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity: Concepts, Data, and the Twin Goals*. Policy Research Report. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0361-1. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

World Bank (2016). *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-0958-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

World Bank Group (2023). *Democratic Republic of Congo (DRC) Country Climate and Development Report*. CCDR Series. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/40599>

World Bank. 2024. *Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis*. Washington, DC: World Bank. doi:10.1596/978-1-4648-2123-3. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Wu, H., Atamanov, A., Bundervoet, T., & Paci, P. (2024). *The Growth Elasticity of Poverty: Is Africa Any Different?*. World Bank Policy research working paper; n. WPS 10690



Norad

norad.no