

14.08.2023

Ingen regel uten unntak- En diskusjon om ekstra oljepengebruk i en ekstraordinær verden

Rapport 17-2023 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-186-8
Oppdragsgiver: Redd Barna og Flyktninghjelpen
Forsidefoto: Mike Erskine via Unsplash
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 14. august 2023
Forfattere: Marthe Norberg-Schulz
Kvalitetssikrer: Andreas Benedictow

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

2023 ser ut til å sette flere utfordrende rekorder globalt. Behovet for humanitær bistand nådde en ny topp i år.

Antall mennesker i verden som trenger humanitær bistand er nå på hele 360 millioner. Mer enn 110 millioner mennesker har blitt tvunget til å forlate hjemmene sine og mer enn 260 millioner mennesker er i akutt risiko for matmangel og mange står i fare for å sulte ifølge tall fra FN.

Årsakene er flere og komplekse. Uløste konflikter med ødeleggende konsekvenser for sivile, spesielt kvinner og barn, og naturen. I tillegg har en lang rekke med ulike sjokk – pandemi, forsyningsbegrensninger, Russlands invasjon av Ukraina, stigende inflasjon, høyere renter og økte lånekostnader og brudd i forsyningskjedene i de globale mat-systemene – hatt en negativ påvirkning på store deler av verdensøkonomien. Fremfor alt har dette rammet de mest sårbare landene og de mest sårbare menneskene hardest.

I tillegg står kloden overfor utfordringer vi ikke har sett tidligere. Globale gjennomsnittstemperaturer for luft og hav for juli måned var de høyeste som noen gang har blitt målt, ifølge Copernicus Climate Change Services (C3S). Global oppvarming og tap av naturmangfold skader den naturlige verden som menneskeheten er avhengig av for produksjon av mat, tilgang på vann og ren luft.

Vitenskapen er klar: Hvis vi ikke handler nå, er dette bare starten på hva som kan komme. Dette er det kritiske tiåret – hvert år og hver handling teller.

Klimaendringer truer sårbare arter og økosystemer, og virkningene på naturen er større og mer omfattende enn tidligere antatt ifølge Miljødirektoratet. Samtidig påvirker naturmangfoldet klimaet. Ødeleggelse av økosystemer kan forverre klimaendringene. Disse to krisene må derfor løses samtidig.

Klima- og naturendringene blir verre og mer u håndterlige jo lenger utslippene og nedbyggingen av økosystemene og biologisk mangfold pågår. I tillegg rammer de skjævt. Et vesentlig taktskifte i det globale arbeidet med å bekjempe klima- og naturødeleggelsene er derfor en nødvendig forutsetning for å begrense de langsiktige skadene mest mulig. Overgangen til et mer natur- og klimavennlig samfunn og økonomi har en pris, men desto lenger verden venter med å omstille seg, desto større blir kostnadene ettersom tiltakene som igangsettes må bli tøffere.

De voksende klima-, natur- og humanitære utfordringene vi nå møter gjenspeiler et stadig økende avvik mellom behovet for nødhjelp, humanitær bistand og natur- og klimafinansiering og den faktiske finansieringen som er tilgjengelig til å dekke disse formålene. For å dekke dette avviket må vi tenke nytt rundt hvordan vi styrer samfunnet og hvordan vi forvalter økonomien – som for eksempel politisk lederskap, innovasjon og nye kilder til finansiering blant annet gjennom økt partnerskap/samarbeid mellom privat og offentlig kapital.

Her har Norge med sine solide finansielle muskler, som er tett koblet til driverne av de globale klimautfordringene, en unik mulighet til å ta initiativ som akselererer global klimaomstilling, gjenoppbygger og bevarer naturmangfoldet og sikrer en bærekraftig og rettferdig utvikling globalt.



Thina Margrethe Saltvedt
Sjefanalytiker for
bærekraftig finans i
Nordea

Sammendrag

Handlingsregelen gir en langsiktig rettesnor for bærekraftig bruk av midlene i Statens pensjonsfond utland (SPU), og legger opp til bruk av fondsmidler som over tid skal være om lag i takt med den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 prosent. En streng tolkning av denne regelen legger også begrensninger for bruken av fondsmidler på å løse noen av de enorme krisene verden står i.

Norge er en av verdens ledende bistandsgivere, men verken pengene fra Norge eller det samlede internasjonale bidraget til humanitær bistand (nødhjelp) dekker behovet. Heller ikke målet rike land har satt seg for bidrag til å hjelpe fattige land med utslippskutt og klimatilpasninger (klimafinansiering) innfris.

Samlet nødhjelpsbehov for 2023 er anslått til 54,8 milliarder dollar. Halvveis inn i året, utgjør den faktiske finansieringen om lag en firedel. I 2020 skulle rike land nå målet om 100 milliarder dollar i klimafinansiering. Det faktiske bidraget summerte seg til 83,3 milliarder dollar samme år. Gapet mellom behov og faktisk finansiering vil trolig fortsette å vokse.

Formålet med denne rapporten er å synliggjøre hvilke betydninger dette vil kunne ha for forventinger til Norges samlede bistandsbidrag, og hvordan dette kan finansieres.

I 2023 er bistandsbudsjettet på 58,5 milliarder kroner. Humanitær bistand utgjør anslagsvis 16 prosent av årets bistandsbudsjett. Andelen har aldri vært høyere. En betydelig del av denne nødhjelpen går til Ukraina, og utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger. Framskrivningene våre tilsier at nødhjelp vil kunne utgjøre så mye som 30 prosent av bistandsbudsjettet i 2030.

Norge har forpliktet seg til å doble årlige klimafinansiering til 14 milliarder innen 2026. Med dette som ambisjon også i 2030, vil klimabistand kunne utgjøre 20 prosent av bistandsbudsjettet. Skal Norge bidra med det som er beregnet til vårt «rettferdige bidrag», må vi imidlertid bevilge 65 milliarder kroner årlig til dette formålet. Det er mer enn et helt bistandsbudsjett.

Hvis Norge skal bidra med hele eller deler av sitt rettferdig bidrag, til både humanitær bistand og klimafinansiering, uten alternative finansieringskilder til å dekke dette, vil det svekke den langsiktige utviklingsbistanden. Dette til tross for at utviklingsbistand er det som skal til for å løse mange av utfordringene som i dag fører til humanitære kriser.

Regjeringen har uttalt at det i arbeidet med neste års statsbudsjett er ønskelig å bruke klart mindre oljepenger enn handlingsregelen tillater. Med store forpliktelser på klimafinansiering og store summer allerede øremerket Ukraina, betyr det mindre rom for å finne finansiering til ulike bistandsformål innenfor statsbudsjettets rammer. Det betyr ikke at Norge ikke har mulighet til å bidra med mer. Det finnes flere eksempler på økt oljepengebruk for å svare på store kriser.

De viktigste argumentene for å bruke mer oljepenger nå, er at det kan forhindre at situasjoner eskalerer og blir mer kostbare og kompliserte å løse senere.

Tiden for å gjøre en vurdering om økt oljepengebruk er nå og det er avgjørende at politikerne skaffer seg det nødvendige beslutningsgrunnlaget. Eventuelle endringer i oljepengebruken må også ha bred politisk forankring.

Innhold

| | |
|--|------------|
| Forord | III |
| Sammendrag | IV |
| 1 Om oppdraget | 6 |
| 2 Det vil bli mindre til langsiktig bistand | 7 |
| 2.1 Norsk bistand til nå | 8 |
| 2.2 Norsk bistand framover | 9 |
| 2.2.1 Humanitær bistand | 11 |
| 2.2.2 Klimabistand | 12 |
| 2.3 Behov for friske midler | 14 |
| 3 Oljepengebruken vil bli strammet inn | 15 |
| 4 Gode grunner til ekstra oljepengebruk | 17 |
| 5 Referanser | 19 |

1 Om oppdraget

Samfunnsøkonomisk analyse AS har fått i oppdrag fra Redd Barna og Flyktninghjelpen å oppdatere framskrivningene av behovet for humanitær bistand (nødhjelp), publisert i rapporten [Vi kan finne pengene - Finansiering av humanitær bistand](#), og drøfte hvordan Norge kan sikre stabil finansiering av langsiktig bistand i lys av den oppdaterte utviklingen. Bakgrunnen for oppdraget er et stadig økende behov for humanitær bistand, i tillegg til at nye behov som klimafinansiering har kommet til. Det er derfor behov for å tenke nytt om bistandsfinansieringen.

Utviklingsbistand, humanitær bistand og klimabistand¹ finansieres i dag over bistandsbudsjettet. Med de store forpliktelsene Norge har påtatt seg, inkludert klimafinansiering og Nansen-programmet for Ukraina, er det vanskelig å se hvordan Norge kan opprettholde dagens nivå på utviklingsbistand og nødhjelp innenfor rammene av dagens bistandsbudsjett. Lite tyder på at de humanitære behovene vil avta. Skal Norge bidra til å disse behovene, er det en reell fare for at utviklingsbistanden svekkes.

Målet med langsiktig utviklingsbistand er å redusere framtidige behov for humanitær bistand (nødhjelp). Mindre midler til langsiktig bistand vil derfor kunne medføre at behovet for nødhjelp vil øke enda mer på sikt. Norge har vedtatt at de årlige bistandsbudsjettene skal utgjøre 1 prosent av BNI. Å sikre finansiering av hele eller deler av behovet for humanitær bistand og klimafinansiering utenfor bistandsbudsjettet gir mer forutsigbarhet for den langsiktige bistanden.

Utfordringer for bistandsfinansieringen som følge av at det stadig legges flere mål og tiltak inn i bistanden

drøftes utførlig av ekspertgruppen som, på oppdrag fra Utenriksdepartementet, har sett på et nytt rammeverk for utviklingspolitikken i rapporten [Investering i en felles fremtid](#). Rapporten drøfter behovet for å øke den offentlige bistanden, men også virkemidler for å mobilisere privat kapital til bistandsformål. Et ekspertutvalg nedsatt av Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Caritas og Flyktninghjelpen har drøftet hvordan Norge kan sikre addisjonelle og innovative midler til klimafinansiering i rapporten [Hvis ikke Norge, hvem?](#)

Norges unike finansielle handlingsrom, og særlige ansvar, påpekes i begge de ovennevnte rapportene. Formålet vårt med denne rapporten er hverken å begrunne hvorfor Norge har et særlig ansvar, eller komme opp flere forslag til finansieringskilder. Vårt formål er å drøfte argumenter for hvorfor det kan være riktig at Norge bruker mer penger på bistand nå, før det er for sent.

Kapittel 2 presenterer våre framskrivninger av det samlede norske bistandsbudsjettet, samt fordeling mellom utviklingsbistand, nødhjelp og klimafinansiering. Dette gir et bilde på det samlede behovet.

Kapittel 3 gir en oppsummering av forutsetninger for den økonomiske politikken. Dette gir et bilde på det økonomiske handlingsrommet.

Kapittel 4 ser på behovet opp mot handlingsrommet, og drøfter argumenter for hvorfor det kan være grunner til å gå utover rammene i den økonomiske politikken for en periode, og hvilke områder som trenger mer kunnskap for å gjøre politikerne i stand til å ta informerte valg.

¹ Delen av klimafinansieringen som går over bistandsbudsjettet.

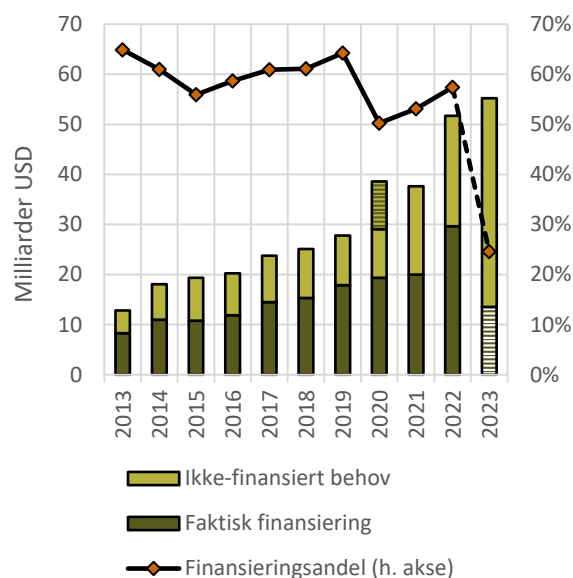
2 Det vil bli mindre til langsiktig bistand

FN anslår at flere enn 360 millioner mennesker vil trenge humanitær bistand (nødhjelp) og beskyttelse i 2023. Samlet nødhjelpsbehov er anslått til 54,8 milliarder amerikanske dollar (OCHA, 2023). De globale humanitære behovene er rekordhøye som følge av konflikt, konsekvenser av klimaendringer, ringvirkninger av koronapandemien og krigen i Ukraina (Utenriksdepartementet, 2022). Finansieringsgapet mellom humanitære behov og tilgjengelig finansiering fortsetter å øke, til tross for at givne aldri har bidratt med mer. I 2022 var den samlede finansieringen av nødhjelp på 29,7 milliarder amerikanske dollar, og dekket dermed bare halvparten av behovet (jf. figur 2.1).

Parisavtalen sier at rike land skal bidra med 100 milliarder amerikanske dollar i klimafinansiering årlig til utviklingsland i perioden 2020-2025. Dette målet skal avløses av et nytt langsiktig finansieringsmål. Gitt at det beregnede behovet for klimainvesteringer er 2 400 milliarder dollar årlig, må det nye målet være betydelig høyere enn dagens (Kirkens Nødhjelp, 2022). I 2020 summerte den totale klimafinansieringen fra utviklede land til utviklingsland seg til 83,3 milliarder dollar. Til tross for at det aldri har blitt gitt og mobilisert mer til global klimafinansiering, gjenstod det 16,7 milliarder dollar for å nå finansieringsmålet (jf. figur 2.2).

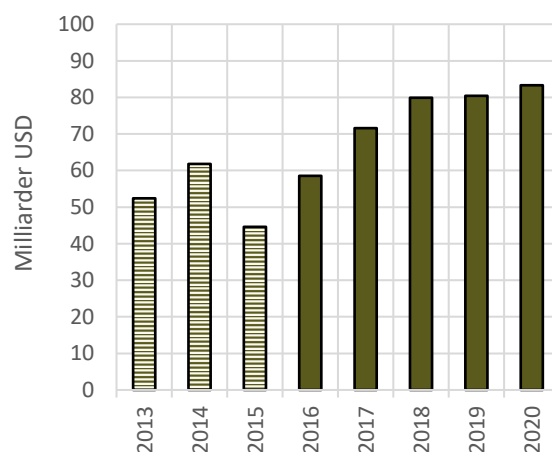
I takt med det økende behovet for nødhjelp og klimafinansiering, har Norges bidrag for å møte disse behovene utgjort en stadig større andel av det samlede norske bistandsbudsjettet. Om Norge skal bidra med sin rettmessige andel av finansieringen, uten alternative finansieringskilder til å dekke dette, vil den langsiktige bistanden få en mindre og mindre andel av den samlede bistandsfinansieringen. Samtidig er det mye som tyder på at behovet for, og kostanden av nødhjelp, kan reduseres gjennom nettopp langsiktige bistandsprosjekter, som investeringer i katastrofeforebygging, helse og utdanning.

FIGUR 2.1
Finansiering av samlet nødhjelpsbehov (appeller). Milliarder USD. Løpende priser. 2013-2023



Note: Finansiering i 2023 gjelder hittil i år (per 1. august 2023). Financial Tracking Service (FTS) fanger ikke opp all humanitær bistand, men gir like fullt et bilde av utviklingen i gapet mellom behov for og finansiering av nødhjelp. Den skraverete delen av 2020 angir størrelsen på de Covid-19-relaterte appellene. KILDE: FINANCIAL TRACKING SERVICE

FIGUR 2.2
Klimafinansiering fra utviklede land til utviklingsland. Milliarder USD. Løpende priser. 2013-2023

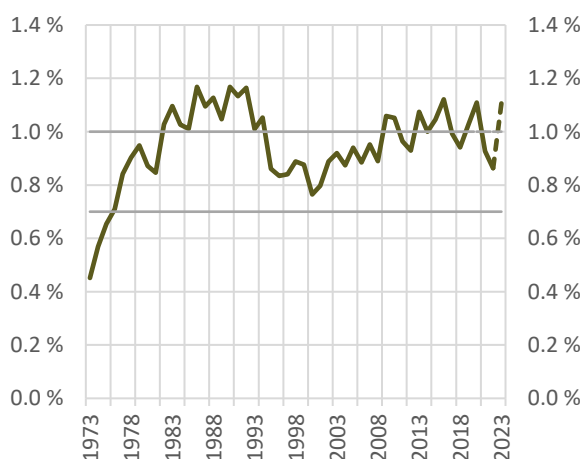


Note: Det mangler tall på mobilisert privatfinansiering i 2015. Endringen i målemetode gjør at beløpene i perioden 2016-2020 ikke er direkte sammenliknbare med årene 2013-2014. KILDE: OECD (2022)

2.1 Norsk bistand til nå

I 1970 ble det i FNs generalforsamling fastslått et mål om at giverland skulle gi 0,7 prosent av brutto-nasjonalinntekten (BNI) som offisiell utviklingsbistand (OECD, 2003). I Norge har Stortinget vedtatt at de årlige bistandsbudsjettene skal utgjøre 1 prosent av BNI. Norges samlede bistand har ligget over 0,7 prosent av BNI siden midten av 1970-tallet. Hovedbildet er at bistanden har ligget rundt målet om 1 prosent i årene etter finanskrisen (jf. figur 2.3).

FIGUR 2.3
Offisiell norsk bistand som andel av bruttonasjonalinntekt (BNI). 1973-2023



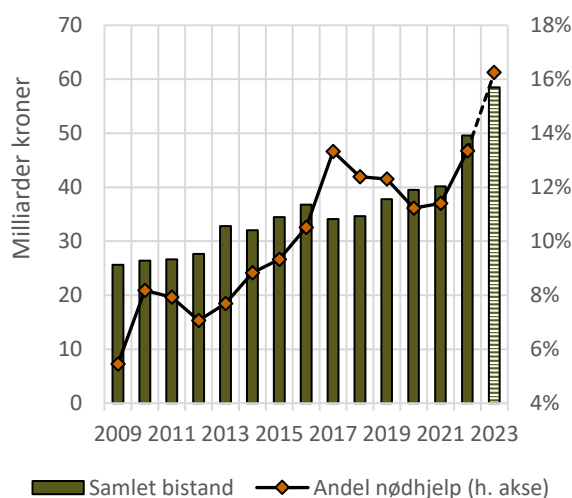
Noter: For perioden 1973-2022 er tallene hentet fra OECD (Net ODA). Andelen i 2023 er et beregnet anslag på bakgrunn av tall for samlet bistandsbudsjett og bruttonasjonalinntekt i revidert nasjonalbudsjett (Meld. St. 2 (2022-2023)).

KILDER: OECD OG UTENRIKSDEPARTEMENTET

Norge ga 49,6 milliarder kroner i offisiell utviklingsbistand² i 2022 (jf. figur 2.4). Av dette var 6,6 milliarder kroner nødhjelp (slik nødhjelp er definert i No-

rads bistandsstatistikk), og utgjorde dermed 13 prosent samme år. For 2023 er det samlede bistandsbudsjettet på 58,5 milliarder kroner (Prop. 118 S (2022-2023)). Nødhjelp utgjør anslagsvis 16 prosent av det foreslåtte bistandsbudsjettet.³

FIGUR 2.4
Samlet norsk bistand og andelen nødhjelp. Milliarder kroner. Løpende priser. 2009-2023



Note: Tall for 2023 er bevilget beløp i revidert nasjonalbudsjett for 2023. Nødhjelpsandelen i 2023 er et beregnet anslag.

KILDER: NORAD OG UTENRIKSDEPARTEMENTET

Krigen i Ukraina har ført til et økt akutt behov for humanitær bistand, på toppen av kriser med enorme humanitære behov i Sudan og Burkina Faso. Et bredt flertall på Stortinget er enige om et femårig støtteprogram for Ukraina (Nansen-programmet for Ukraina) på 75 milliarder kroner, samt en ettårig ekstrabevilgning i 2023 til utviklingsland som er særlig rammet av krigens globale ringvirkninger (Prop. 44 S (2022-2023)). Bistandsbudsjettet for

² Offisiell utviklingsbistand (ODA) er OECDs betegnelse på overføringer av lån, gaver eller faglig bistand som offentlige myndigheter gir direkte til et utviklingsland (stat til stat) eller til multilaterale organisasjoner som FN og Verdensbanken.

³ Nødhjelp er i Norads bistandsstatistikk (<https://resultater.norad.no/no>) summert over bevilgninger til relevante prosjekter. Dette lar seg ikke gjøre med utgangspunkt i tall fra statsbudsjettet. Vi har her summert bevil-

ninger over kap. 150 *Humanitær bistand* og kap. 153 *Flyktninger, fordrevne og vertssamfunn* (ekskl. post 72 Bærekraftige løsninger og vertssamfunn) i revidert nasjonalbudsjett 2023 (vedtatt 16. juni 2023). I tillegg har vi inkludert 1,7 milliarder kroner til humanitær innsats i Ukraina, fra den sivile delen av Nansen-programmet for Ukraina som bevilges over kap. 159, post 73 (regionbevilgninger). I Norads bistandsstatistikk inkluderes for øvrig bistandsmidler fra flere regionbevilgninger.

2023 omfatter 7,5 milliarder kroner til sivil bistand fra Nansen-programmet for Ukraina, og den ettårige ekstrabevilgningen til særlig rammede utviklingsland på 5 milliarder kroner.

Anslaget andelen nødhjelp utgjør av årets bistandsbudsjett inkluderer 1,7 milliarder kroner til humanitær innsats i Ukraina og naboland (tall fra supplerende tildelingsbrev til Norad)⁴. Hva den faktiske nødhjelpsandelen ender på avhenger bl.a. av om mer av støtten til Ukraina regnes som humanitær bistand.

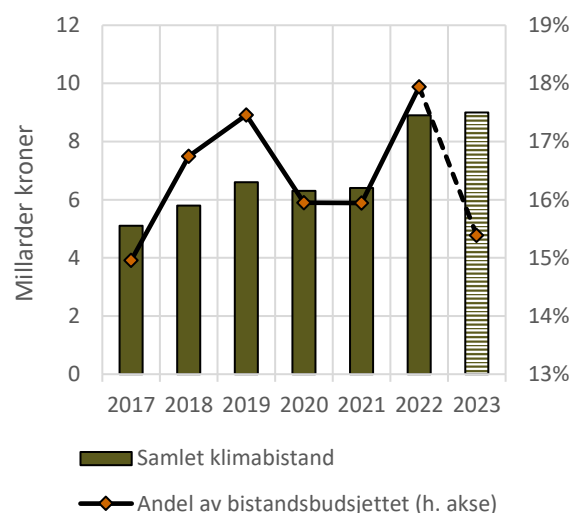
Det er også verdt å merke at 4,9 milliarder kroner på årets bistandsbudsjett er bevilget til flykningiltak i Norge (kap. 179, post 21). Tall fra Norad viser at det ble brukt om lag 4,7 milliarder kroner på flykningiltak i Norge i fjor. Dette er betydelige beløp, og gjør Norge til en av de største mottakerne av norsk bistand.⁵

Norges klimafinansiering inkluderer offentlige midler over bistandsbudsjettet (klimabistand), mobilisering av privat kapital gjennom Norfund og klimainvesteringsfondet. Klimabistand er støtte til utslippskutt og klimatilpasning i utviklingsland.

I 2022 var beregnet klimabistand på 8,9 milliarder kroner, og utgjorde nær 18 prosent av det samlede bistandsbudsjettet (jf. figur 2.5). Det er ikke mulig å anslå klimabistanden i 2023 kun med utgangspunkt i statsbudsjettet.⁶ Vi har her videreført fjorårets nivå for å illustrere at klimabistandens andel trolig vil falle i år, som følge av den betydelige økningen i humanitær bistand. Den betydelige økningen i klimabistand i 2022, sammenliknet med årene før, er i tråd

med regjeringens mål om å øke den samlede klimafinansieringen til 14 milliarder kroner årlig innen 2026 (omtales nærmere i kapittel 2.2.2). Det er derfor ikke urimelig å anta at klimabistanden er vel så høy, om ikke høyere, i år.

FIGUR 2.5
Norsk klimabistand og andel av bistandsbudsjettet. Milliarder kroner. Løpende priser. 2017-2023



Note: Tall på klimabistanden i 2023 er ikke tilgjengelig før avslutning av året. Vi har her videreført årets nivå for å illustrere mulig utvikling.

KILDER: NORAD OG UTENRIKSDEPARTEMENTET

Hvordan klimabistanden vil utvikle seg de kommende årene avhenger av hvor mye av økningen i samlet klimafinansiering som dekkes av klimainvesteringsfondet og mobilisering av privat kapital.

2.2 Norsk bistand framover

Veksten i norsk økonomi forventes å avta i årene fremover.⁷ Med en forutsetning om at bistandsbudsjettet vil fortsette å utgjøre 1 prosent av bruttona-

⁴ Tilgjengelig [her](#).

⁵ Bare under flyktingkrisen i 2015 ble det bevilget mer til flykningiltak i Norge enn nå. I 2019 (før pandemien) ble det, til sammenlikning, brukt om lag 524 millioner kroner på flykningiltak i Norge.

⁶ Se <https://resultater.norad.no/tema/klima> for nærmere forklaring av hvordan Norad beregner den årlige klimabistanden.

⁷ Se bl.a. SSBs [Økonomiske analyser 2/2023](#) og NHOs [Økonomisk overblikk 2/2023](#).

sjonalinntekt (BNI), vil følgelig også veksten i norsk bistand være moderat de kommende årene. Våre framskrivninger indikerer et redusert bistandsbudsjett neste år, sammenliknet med inneværende år. I 2030 er bistandsbudsjettet anslått til å være på 61 milliarder kroner hvis vi legger til grunn at ambisjonen om 1 prosent av BNI opprettholdes (jf. tabell 2.1).

TABELL 2.1

Framskrevet bruttonasjonalinntekt (BNI) og årlige bistandsbudsjetter. Milliarder kroner. Løpende priser

| | Framskrivninger ¹ | | | |
|------------------------------|------------------------------|---------|---------|---------|
| | 2023 ² | 2024 | 2026 | 2030 |
| Bruttonasjonalinntekt | 5 280,9 | 5 538,5 | 5 790,6 | 6 097,6 |
| Bistandsbudsjett | 58,5 | 55,4 | 57,9 | 61,0 |

1) Framskrivningene av bruttonasjonalinntekt legger til grunn samme vekst i BNI som i SSBs prognoser for BNP i løpende priser i Økonomiske analyser 2/2023 i perioden 2024-2026. I perioden 2027-2030 har vi lagt til grunn en årlig vekst i BNI på 1,3 prosent. Bistandsbudsjettet forutsettes å utgjøre 1 prosent av BNI i framskrivningsperioden.

2) Tall hentet fra revidert nasjonalbudsjett 2023 (Meld. St. 2 (2022-2023)) og er hhv. anslag og bevilget bistandsbudsjett.

KILDER: STATISTISK SENTRALBYRÅ, FINANSDEPARTEMENTET OG SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AS

Vi har lagt til grunn samme vekst i BNI som i Statistisk sentralbyrås prognoser for BNP i løpende priser for perioden 2024-2026 (se tekstboks for utdyping av prognosene). For perioden 2027-2030 har vi lagt til grunn en årlig vekst i BNI på 1,3 prosent. Dette er lik vekst som det siste året i SSBs prognoseperiode. Anslaget på gjennomsnittlig årlig vekst i BNP per innbygger er 0,9 prosent for perioden 2020-2060 i Perspektivmeldingen 2021 (Meld. St. 14 (2020-2021)). Hvis vi framskriver BNI per innbygger med samme vekstrate og beregner samlet BNI ved hjelp

av SSBs befolkningsframskrivninger, får vi også en årlig vekst i BNI på om lag 1,3 prosent.

Bistandsbudsjettet i 2023 tilsvarer 1 prosent av anslaget for BNI som lå til grunn da statsbudsjettet for 2023 ble lagt fram.⁸ Anslaget er nedjustert i revidert nasjonalbudsjett, og vi har i framskrivningene lagt til grunn det oppdaterte anslaget. Dette fører til at framskrevet BNI er høyere, men bistandsbudsjettet lavere, sammenliknet med tallene for 2023 (årets bistandsbudsjett er større enn hva 1 prosent av det oppdaterte anslaget for BNI skulle tilsi).

Statistisk sentralbyrå (SSB) har utarbeidet prognoser for bruttonasjonalprodukt (BNP) i løpende priser for perioden 2023-2026. BNP i løpende priser er et mål på verdien av den samlede økonomiske aktiviteten i Norge, og uttrykker den økonomiske merverdien som tjenes opp gjennom produksjon av varer og tjenester. BNP i løpende priser er nært knyttet til ulike politiske målsettinger om at x prosent av BNP skal gå til et gitt formål (forsvar, forskning mv.). BNI er definert som BNP minus formuesinntekt og lønn til utlandet. Utviklingen i BNI er derfor tett koblet til utviklingen i BNP. Gitt målet om at bistandsbudsjettet skal utgjøre minst 1 prosent av BNI, er følgelig utviklingen i bistandsbudsjettet koblet til utviklingen i BNP.

BNP i løpende priser er tett knyttet opp mot verdiskapingen i petroleumssektoren, og dermed svingninger i råvarepriser og valutakurser. Dette gjør at prognosene, også på kort sikt, er usikre.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2023) *Økonomiske analyser 2/2023*

I 2018 anslo vi at det norske bistandsbudsjettet ville kunne være på over 40 milliarder kroner først i 2030 (SØA, 2018, s. 8). Allerede i 2021 var det samlede bistandsbudsjettet på 40,1 milliarder kroner (jf. figur 2.4). Dette illustrerer at framskrivninger av denne typen er beheftet med betydelig usikkerhet.

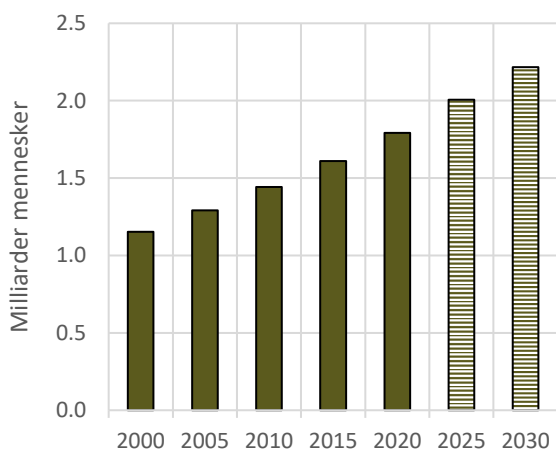
⁸ I Meld. St. 1 (2022-2023) Nasjonalbudsjettet 2023 var anslått bruttonasjonalinntekt på 5 839,6 milliarder kroner.

2.2.1 Humanitær bistand

I 2022 var antall drepte i krig og konflikt høyere enn på flere tiår, hovedsakelig grunnet krig i Etiopia og Ukraina (Obermeier, Strand, & Berry, 2023). Om lag 1,9 milliarder mennesker lever i det som regnes som sårbare områder (jf. figur 2.6). Innen 2030 anslås antallet mennesker i sårbare områder å øke til 2,2 milliarder (OECD, 2022).

FIGUR 2.6

Framskrevet antall mennesker som lever i sårbare områder. Milliarder mennesker. 2000-2030



Noter: OECD har framskrevet befolkningen i sårbare områder med utgangspunkt i områdene definert som sårbare i dag og FNs befolkningsframskrivinger.

KILDER: OECD (STATES OF FRAGILITY 2016 OG STATES OF FRAGILITY 2022) OG FN (2022) WORLD POPULATION PROSPECTS 2022

Befolkningsveksten ventes å være høyere i det som i dag regnes som sårbare områder, enn i resten av verden (andelen mennesker i sårbare områder forventes å øke). Framskrivningene av antall mennesker i sårbare områder i perioden 2022-2030 anslår en gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst i disse områdene på om lag 2 prosent.

Det er verdt å merke at Ukraina ikke er regnet som en sårbar stat.

Verdens samlede behov for humanitær bistand forventes å øke så lenge antall mennesker i sårbare områder øker. Antar vi at utviklingen i norsk nødhjelp følger samme utvikling som utviklingen i mennesker i sårbare områder, vil norsk humanitær bistand utgjøre 7,8 milliarder kroner i 2030 (vi kaller dette alternativ 1a). Siden nivået på den humanitære bistanden i 2023 fortsatte er usikkert, har vi tatt utgangspunkt i nivået på den humanitære bistanden i 2022 på 6,6 milliarder kroner.

En rapport utarbeidet av det Internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRC) og ledende klimaforskere, anslår at innen 2030 vil 150 millioner mennesker kunne trenge humanitær bistand hvert år *som følge av klimakatastrofer og økonomiske konsekvenser av klimaendringer*. Dette er utfallet i det de vurderer som et pessimistiske scenario, hvor det gjøres lite for å forhindre risikoen for klimakatastrofer og de raske klimaendringene (IFRC, 2019).

I det ovennevnte pessimistiske scenariet, estimeres en økning i de humanitære kostnadene knyttet til klimakatastrofer og klimaendringer på 40 prosent, sammenliknet med 2018 (som er utgangsåret i beregningene).⁹ Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig økning på 2,8 prosent. Forutsetter vi at disse kostnadene er det som driver det samlede behovet for humanitær bistand, og også Norges nødhjelpsbidrag, vil norsk nødhjelp kunne være på 8,2 milliarder kroner i 2030 (alternativ 1b). Med andre ord ikke helt ulikt alternativ 1a over.

⁹ Se rapportens tilhørende metodenotat [her](#).

I et mer optimistisk scenario, hvor det gjøres noe for å redusere konsekvensene av klimaendringene, estimerer IFRC at kostnadene kan øke med 20 prosent. Siden de samlede humanitære kostnadene faktisk ikke bare drives av antall mennesker rammet av klimakatastrofer, har vi ikke tatt med dette scenariet i våre framskrivninger. Det belyser imidlertid betydningen av klimafinansiering (særlig bidrag til klimatilpasning) for de samlede humanitære kostnadene.

TABELL 2.2

Framskrevet årlige bistandsbudsjetter og norsk humanitær bistand. Milliarder kroner. Løpende priser

| | Framskrivninger ¹ | | | |
|--------------------------|------------------------------|------|------|------|
| | 2023 ² | 2024 | 2026 | 2030 |
| Bistandsbudsjett | 58,5 | 55,4 | 57,9 | 61,0 |
| Humanitær bistand | 9,5 | | | |
| Alternativ 1a | | 6,9 | 7,2 | 7,8 |
| Alternativ 1b | | 7,0 | 7,4 | 8,2 |
| Alternativ 2 | | 8,5 | 11,1 | 18,6 |

1) Framskrivningene av bistandsbudsjettet er forklart i tabell 2.1. Alternativ 1a og 1b legger til grunn gjennomsnittlig årlig vekst i den humanitære bistanden på hhv. 2,1 og 2,8 prosent. Alternativ 2 legger til grunn en gjennomsnittlig årlig vekst på 13,8 prosent (se teksten for nærmere forklaring).

2) Anslag og beregninger for 2023. I framskrivningene er faktisk humanitær bistand i 2022 utgangspunktet.

KILDER: STATISTISK SENTRALBYRÅ, FINANSDEPARTEMENTET, OECD, IFRC, FTS OG SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AS

Det har til nå vært betydelig høyere vekst i det samlede behovet for humanitær bistand enn anslagene over skulle tilsi. I perioden 2013-2023 har behovet (sum av alle nødhjelpsappeller) i gjennomsnitt økt med 15,7 prosent hvert år. I perioden 2013-2019 (før pandemien og krigen i Ukraina) var gjennomsnittlig årlig vekst 11,9 prosent. Legger vi noe midt mellom dette til grunn for utviklingen i norsk nødhjelp, vil beløpet være 18,6 milliarder i 2030 (alternativ 2).

Tabell 2.2 oppsummerer alternativene vi har presentert over for mulig utvikling i Norges bidrag til humanitær bistand. Framskrivningene må ikke tolkes som hva vi mener er det riktige nivået. Framskrivningene gir kun et bilde av utviklingen, gitt antakelsene og forutsetningene vi har lagt til grunn. Formålet er å illustrere hvordan et fortsatt økende behov for humanitær bistand kan tenkes å påvirke fordelingen innenfor det samlede bistandsbudsjettet. Prioriteringen av humanitær bistand i de årlige budsjettene er i all hovedsak et politisk spørsmål.

I 2030 vil humanitær bistand kunne utgjøre mellom 13 og 30 prosent av det samlede bistandsbudsjettet, gitt framskrivningene presentert her. Til sammenlikning har vi anslått en andel på 16 prosent i år, hvor den humanitære bistanden er historisk høy.

2.2.2 Klimabistand

Klimaendringer bidrar til humanitære kriser i områder hvor skadelige klimahendelser inntreffer og rammer sårbare grupper. Om lag 3,5 milliarder mennesker lever i områder som gjør dem svært sårbare for klimaendringer. De samme områdene står overfor alvorlige humanitære kriser og matproduksjon og tilgang til vann er allerede under press (IPCC, 2022; FN-sambandet, 2022).

Et anslag viser at det totalt trengs minst 4 300 milliarder dollar i årlig finansiering av klimatiltak fram mot 2030 for å unngå de verste konsekvensene av klimaendringene (Climate Policy Initiative, 2022). Dette omfatter absolutt alle tiltak som kan bidra positivt for klimaet, i alle land, som bl.a. subsidiering av el-biler. Independent High-Level Expert Group on Climate Finance (IHLEG) viser at det i framvoksende økonomier og utviklingsland (utenom Kina) trengs om lag 2 400 milliarder dollar i klimainvesteringer per år innen 2030.

IHLEG har videre estimert at de gjeldene landene kan finansiere litt over halvparten av behovet selv. Dermed gjenstår det et behov for nær 1 000 milliarder dollar i ekstern finansiering til framvoksende økonomier og utviklingsland hvert år (Klimafinansieringsutvalget, 2023). Til sammenlikning er dagens markedsverdi av Oljefondet om lag 1 400 milliarder dollar.¹⁰

Regjeringen har satt som mål at Norge skal doble samlet årlig klimafinansiering fra 7 milliarder kroner i 2020 til 14 milliarder kroner i 2026. Uten tilstrekkelige mobilisering av private bidrag vil mer av ansvaret for å nå dette målet legges på den offentlige klimabistanden (se kapittel 2.1). Uten forutsetninger for å anta noe om private bidrag til klimafinansiering, eller hva målet vil være etter 2026, har vi her lagt til grunn at klimafinansieringen skal utgjøre 15 prosent av bistandsbudsjettet årlig (jf. tabell 2.3). Dette er om lag den andelen klimafinansieringen i gjennomsnitt har utgjort av bistandsbudsjettet i den perioden vi har data på dette (se figur 2.5).¹¹ Det betyr at annen klimafinansiering må øke betydelig for å nå målet om 14 milliarder kroner (jf. figur 2.7).

Stockholm Environment Institute (SEI) har beregnet Norges rettmessige ansvar for global klimafinansiering til 65 milliarder kroner årlig (Kirkens Nødhjelp, 2018).¹² Dette er mer enn fire ganger målet om 14 milliarder i årlig klimafinansiering. Behovet for klimafinansiering går også langt ut over både kildene til og rammene for tradisjonelle bistandsbudsjetter. (Klimafinansieringsutvalget, 2023, s. 6).

TABELL 2.3

Framscrevet årlige bistandsbudsjetter og norsk klimabistand lik 15 prosent av bistandsbudsjettet. Milliarder kroner. Løpende priser

| | Framskrivninger ¹ | | | |
|-------------------------|------------------------------|------|------|------|
| | 2023 ² | 2024 | 2026 | 2030 |
| Bistandsbudsjett | 58,5 | 55,4 | 57,9 | 61,0 |
| Klimabistand | 8,9 | 8,3 | 8,7 | 9,2 |

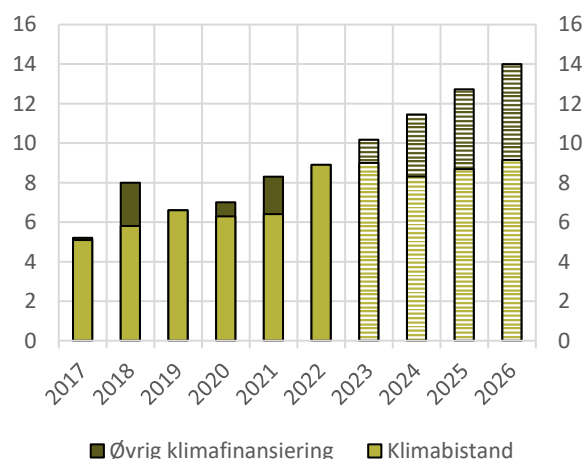
1) Framskrivningene av bistandsbudsjettet er forklart i tabell 2.1. Framskrivningene av klimabistanden viser utviklingen i kroner hvis andelen av bistandsbudsjettet holdes til 15 prosent, og er ikke knyttet til utviklingen i behovet.

2) Anslag for 2023.

KILDER: STATISTISK SENTRALBYRÅ, FINANSDEPARTEMENTET, NORAD OG SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AS

FIGUR 2.7

Norsk klimafinansiering. Milliarder kroner. Løpende priser. 2017-2026



Noter: Klimafinansiering i 2022 er foreløpig ikke publisert. Tallet i figuren omfatter derfor kun klimabistand. Utviklingen fram mot 2026 er bare en lineær opptrapping av klimafinansieringen for å nå målet om 14 milliarder kroner i 2026.

KILDER: NORAD

¹⁰ Per 4. august 2023: <https://www.nbim.no/no/oljefondet/markedsverdi/>
¹¹ I perioden 2017-2022 har klimabistanden i gjennomsnitt utgjort 16,5 prosent av de årlige bistandsbudsjettene (tall fra Norad).

¹² Tar utgangspunkt i Norges historiske utslipp og dagens økonomi.

Ovennevnte tydeliggjør at det ikke vil være mulig å dekke Norges klimafinansiering innenfor bistandsbudsjettet, uten at dette vil få betydelige konsekvenser for finansiering av bistanden. Framskrivninger av klimabistand innenfor bistandsbudsjettet, med utgangspunkt i behovet, er derfor mindre relevant.

2.3 Behov for friske midler

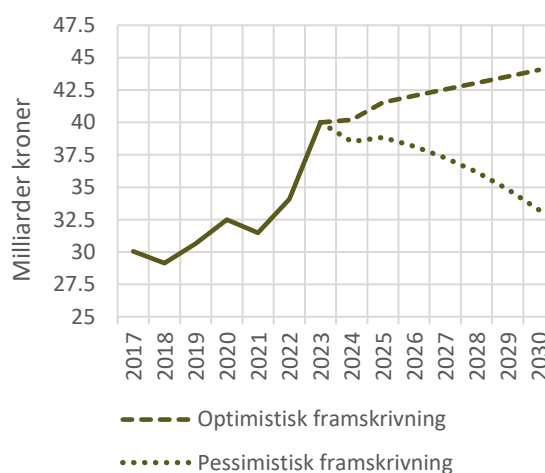
Framskrivningene av behovet for humanitær bistand og klimafinansiering er svært usikre. Det er likevel ingen tvil om at det globale finansieringsgapet allerede er betydelig. Uten en drastisk økning i finansieringen, også fra Norge, er det heller ingen tvil om at finansieringsgapet bare vil fortsette å øke. Om Norge skal bidra med sin rettmessige andel av finansieringen, uten alternative finansieringskilder til å dekke dette, vil dette gå utover finansieringen av utviklingsbistand i årene framover.

I den mest nøkterne framskrivning av behovet for humanitær bistand (alternativ 1a), vil utviklingsbistanden fortsette å øke, sammenliknet med dagens nivå (jf. figur 2.8). En forutsetning for denne økningen er imidlertid at vi har «låst» klimabistanden til 15 prosent av samlet bistand. Med samme strenge antakelse om klimabistand, men hvor den humanitære bistanden fortsetter å øke i samme takt som behovet har økt fram til nå (alternativ 2), vil utviklingsbistanden være på samme nivå i 2030 som den var i 2020 (i løpende priser). Mer til klimabistand enn vi har forutsatt her, vil redusere utviklingsbistanden ytterligere.

Tatt i betraktning det Norge har forpliktet seg til, bl.a. både Nansen-programmet for Ukraina og dobling av klimafinansieringen, er en plausibel antakelse at utviklingen i langsiktig bistand kan havne et sted mellom de to ovennevnte alternativene. I så fall vil nivået på den langsiktige bistanden stagnere rundt dagens nivå, uten at det er justert for prisvekst.

Langsiktig utviklingsbistand har som formål å gjøre noe med den grunnleggende årsaken til konflikt og sårbarhet. For å redusere behovet for nødhjelp må derfor langsiktig utviklingsarbeid prioriteres (SØA, 2018).

FIGUR 2.8
Langsiktig bistand (ekskl. klimabistand). Milliarder kroner. 2017-2030



Noter: Med langsiktig bistand (ekskl. klimabistand) mener vi all bistand innenfor bistandsbudsjettet som ikke er nødhjelp eller klimabistand.

KILDER: STATISTISK SENTRALBYRÅ, FINANSDEPARTEMENTET, NORAD, OECD, IFRC, FTS OG SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AS

Hvis hele, eller deler av det behovet for nødhjelp og klimafinansiering dekkes av friske midler, vil store deler av bistandsbudsjettet frigjøres til langsiktig utvikling. Friske bistandsmidler kan hentes fra andre poster fra statsbudsjettet. Det innebærer i så fall at andre budsjettområder nedprioriteres, alt annet likt. Alternativt kan friske bistandsmidler komme gjennom en økning av det samlede statsbudsjettet.

Vi vil i det følgende se nærmere på sannsynlig handlingsrom til å finne friske bistandsmidler innenfor rammene til den gjeldende budsjettpolitikken, før vi drøfter noen enkle argumenter for hvorfor det kan være gode grunner til å bryte med disse.

3 Oljepengebruken vil bli strammet inn

Dette kapittelet oppsummerer et tidligere notat om sammenhengen mellom inflasjon og internasjonal bistand.¹³ Formålet er å gi et oppdatert bilde av handlingsrommet innenfor budsjettpolitikken.

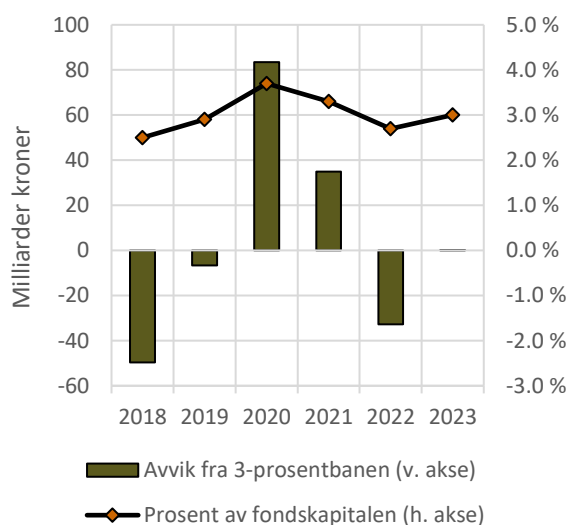
Budsjettpolitikken skal legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi, både på kort og lang sikt. Handlingsregelen gir en langsiktig rettesnor for bærekraftig bruk av midlene i Statens pensjonsfond utland (SPU), og legger opp til bruk av fondsmidler som over tid skal være om lag i takt med den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 prosent. På kort sikt skal bruken av fondsmidler tilpasses situasjonen i økonomien og jevne utsvingninger i etterspørselen etter varer og tjenester for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet (SØA, 2022, s. 3).

Pengepolitikken skal på sin side opprettholde en stabil pengeverdi gjennom lav og stabil inflasjon. I målene for Norges Banks pengepolitikk har regjeringen definert lav og stabil inflasjon som en årlig vekst i konsumprisene på nær 2 prosent over tid (ibid).

I revidert nasjonalbudsjett for 2023 utgjør det strukturelle oljekorrigerte underskuddet (oljepengebruken) 372,6 milliarder kroner. For 2023 anslås oljepengebruken å utgjøre 10,0 prosent av verdiskapingen i fastlandsøkonomien. Den såkalte *budsjettimpulsen* er anslått til 0,4 prosent. Bruken av fondsmidler, målt ved det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet, har dermed økt, sammenliknet med i fjor.¹⁴ Til sammenlikning utgjorde oljepengebruken 7,8 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien i 2019 (før pandemien).

Økningen i oljepengebruken kan i stor grad tilskrives direkte og indirekte konsekvenser av krigen i Ukraina, herunder Nansen-programmet for Ukraina, og høyere lønns- og prisvekst enn tidligere (Meld. St. 2 (2022-2023)).

FIGUR 3.1
Avvik i oljepengebruken fra handlingsregelen (milliarder kroner i faste 2023-priser) og prosent av fondskapitalen. 2018-2023



Noter: Fra og med 2018 har det blitt lagt til grunn en forventet realavkastning på 3 prosent i SPU. Handlingsregelen sier at uttaket fra fondet skal over tid følge den forventede realavkastningen. Negative avvik indikerer at det er brukt mindre oljepenger enn 3 prosent av fondets verdi.

KILDE: FINANSDEPARTEMENTET (MELD. ST. 2 (2022-2023))

Verdien av SPU ved inngangen til 2023 er anslått til 12 413 milliarder kroner. Bruken av oljepenger i 2023 anslås dermed å utgjøre 3,0 prosent av fondskapitalen (Meld. St. 2 (2022-2023)). I perioden 2018-2023 har oljepengebruken stort sett ligget svært nær eller over 3 prosent av fondskapitalen (jf. figur 3.1).¹⁵

¹³ Notatet i sin helhet kan leses [her](#).

¹⁴ Positiv budsjettimpuls indikerer at det oljekorrigerte underskuddet har økt fra et år til et annet, og dermed at budsjettet virker ekspansivt.

¹⁵ Før 2018 var målet i handlingsregelen å over tid følge en forventet realavkastning på 4 prosent.

Det er høy aktivitet og lav arbeidsledighet i norsk økonomi, og lønns- og prisveksten har vært høyere enn ventet. Høyt nivå på offentlig forbruk bidrar til å holde etterspørselen etter arbeidskraft oppe, og igjen bidra til ytterligere prisvekst. Med et pengepolitisk mål om lav og stabil inflasjon, vil sentralbanken i en slik situasjon heve rentenivået for å dempe innenlandsk etterspørsel, og dermed lønns- og prisveksten (SØA, 2022).

Å unngå ytterligere prisvekst har blitt brukt som argument for å holde igjen på den offentlige pengebruken. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser (Finanspolitikkutvalget) sier imidlertid i sin siste uttalelse (6. februar 2023) at dagens makroøkonomiske bilde taler for et nøytralt budsjett, og at det ikke er behov for at finanspolitikken avlaster pengepolitikken (Finanspolitikkutvalget, 2023, s. 14). Bistandsmidler som går til aktiviteter utenfor Norge, uten behov for økt aktivitet i norske organisasjoner, vil uansett ikke påvirke etterspørselen etter arbeidskraft i Norge, og dermed ikke inflasjonen (SØA, 2022). Bistandsaktiviteter som helt eller delvis utføres i Norge, som flykningiltak i Norge, vil derimot kunne påvirke innenlandsk etterspørsel etter arbeidskraft, og dermed prisveksten.

Hensynet til inflasjon trenger ikke være førende for bevilgninger til humanitær bistand og klimafinansiering (finansiering av utslippskutt og klimatilpasning i utviklingsland). Hva som regnes som økonomisk bærekraftig oljepengebruk (handlingsregelen), påvirker imidlertid størrelsen på de årlige statsbudsjettene.

Finanspolitikkutvalget trekker fram at det er stor usikkerhet om størrelsen på fremtidige petroleumsinntekter, men at selv om inntektene skulle bli høye bør det unngås å øke oljepengebruken for mye (Finanspolitikkutvalget, 2023, s. 9).

Regjeringen har uttalt at hensynet til langsiktig bærekraft i statsfinansene, og risikoen for et stort fall i fondsverdien, taler for at målet for neste års budsjett er et fondsuttak godt under 3 prosent av fondskapitalen, med forbehold om usikkerhet knyttet til det videre forløpet for krigen i Ukraina (Meld. St. 2 (2022-2023), s. 8).

Oppsummert indikerer antatt lavere økonomisk vekst (se kapittel 2.2) og en innstramning i oljepengebruken at det økonomiske handlingsrommet blir mindre i årene framover.

4 Gode grunner til ekstra oljepengebruk

Formålet med de to foregående kapitlene har vært 1) å illustrere utviklingen i midler til langsiktig utviklingsbistand, når humanitære behov og klimafinansiering utgjør en stadig større del av den samlede bistandsfinansieringen, og 2) oppsummere de viktigste rettesnorene for den økonomiske politikken. Konklusjonen er at med de betydelige forpliktelsene Norge har påtatt seg, og det presserende behovet for mer klimafinansiering, er det svært lite sannsynlig at vi klarer å opprettholde dagens nivå på utviklingsbistand hvis ikke den samlede bistandsrammen utvides. Alternativt må vi tenke nytt om hva som skal finansieres innenfor gjeldende bistandsrammer.

I Hurdalsplattformen slår regjeringen fast at de vil sikre en tettere sammenheng mellom humanitær og langsiktig bistand, og at de er åpne for forsøk med nye metoder og tilnærminger innen humanitær bistand (Regjeringen, 2021, ss. 80-81).

Klimaendringer, krig og konflikt er eksempler på globale utfordringer som kan få eskalerende konsekvenser for vår framtidige velferd hvis de ikke prioriteres nå. De samlede kostnadene av disse utfordringene blir høyere jo lengre tid det brukes på å løse dem. Regjeringen kan velge å prioritere økonomiske bidrag for å møte disse utfordringene innenfor gjeldende retningslinjer for budsjettpolitikken (handlingsregelen) eller de kan velge å prioritere mer penger til dette nå.

Handlingsregelen tillater at det midlertidig brukes *noe* mer enn den forventede realavkastningen i ekstraordinære situasjoner. Kompensasjonsordninger og krisepakker under pandemien er eksempler på dette. En mer omfattende deling og overføring av petroleumsinntekter vil være et brudd på handlingsregelen. Det bør derfor bare skje med bred støtte i Stortinget (Finanspolitikkutvalget, 2023).

At det *midlertidig* brukes noe mer, forsvares som regel med at det i andre perioder skal brukes noe mindre. Å prioritere de ekstraordinære behovene for humanitær bistand og klimafinansiering, innenfor handlingsregelen vil, enten det brukes noe mer penger nå eller ikke, trolig måtte gå på bekostning av andre budsjettområder.

Begrunnelsen for handlingsregelen er, noe forenklet, todelt: (i) å sikre at pengene kommer til nytte også for fremtidige (norske) generasjoner og (ii) å legge til rette for en gradvis innfasing av oljeinntektene i norsk økonomi (unngå overoppheting av den norske økonomien). I kapittel 3 argumenterer vi for at (ii) ikke er relevant når vi snakker om bruk av oljepenger til å finansiere aktiviteter i utlandet.

Sivilisasjonstruende forhold, som klimaendringer, krig og konflikt, gir grunn til å stille spørsmål om hvilken pengebruk som er til nytte for fremtidige (norske) generasjoner. Det blir dermed et spørsmål om hvordan vi skal tolke (i). Finanspolitikkutvalget skriver i sin uttalelse at «(...) *Noen av de utfordringer verden står overfor kan få større betydning for den fremtidige velferden til Norges befolkning enn det størrelsen på Oljefondet vil ha. Hvor mye Norge vil bidra for å løse slike utfordringer, er et spørsmål om politisk prioritering*» (Finanspolitikkutvalget, 2023, s. 12). I dette ligger det en åpning for å tenke at det som er til nytte for fremtidige (norske) generasjoner, er at vi bruker mer penger nå for å sikre verdens samlede velferd, også Norges.

Finanspolitikkutvalget skriver videre i sin uttalelse at dersom det skal brukes mer penger nå, utover handlingsregelen, bør det bygge på en grundig faglig analyse og vurderinger som viser at de finansielle behovene er større nå enn de vil være fremover, og at det kan forsvare høyere oljepengebruk nå.

Omfanget av og hastigheten på klimaendringene og tilhørende risiko, avhenger i betydelig grad av hvilke tiltak vi gjør nå (IPCC, 2022). Det råder liten tvil om at de finansielle behovene, skal vi i det hele tatt ha håp om å redusere konsekvensene av klimaendringer, er størst nå.

Prioritering av humanitær bistand nå, og uten at det går utover den langsiktige bistanden, kan forhindre at situasjoner eskalerer og blir mer kostbare og kompliserte å løse senere.

Norge skal ikke løse alle utfordringene alene, men Norge har en unik mulighet til å gå foran som et ledende eksempel. Vi må bare tenke litt nytt om egen oljepengebruk.

Da praktiseringen av handlingsregelen ble redusert fra 4 til 3 prosent, var dette begrunnet i en lavere forventet avkastning fra oljefondets investeringer. Benedictow og Boug (2017) viser at realavkastningen trolig var klart høyere enn tre prosent i perioden før endringen. Det betyr i så fall at fondet tåler økt uttak, uten at dette går på bekostning av fremtidige generasjoner.

En løsning kan være å gå tilbake til det opprinnelige estimatet på realavkastning på 4 prosent, men at 1 prosent av fondets verdi hvert år skal gå til humanitære formål og klimafinansiering.

5 Referanser

- Benedictow, A., & Boug, P. (2017). Calculating the real return on a sovereign wealth fund. *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économique*, John Wiley & Sons, vol. 50(2), 571-594.
- Climate Policy Initiative. (2022). *Global Landscape of Climate Finance: A Decade of Data 2011-2020*. B.Naran, J.Connolly, P.Rosane, D.Wignarajah, E.Wakaba, B.Buchner.
- Finanspolitikkutvalget. (2023). *Uttalelse 2023*. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser.
- FN-sambandet. (2022, mars 1). *Dette må du vite om FNs klimapanels nye rapport*. Hentet fra <https://www.fn.no/nyheter/dette-maa-du-vite-om-fns-klimapanels-nye-rapport>
- IFRC. (2019). *The Cost of Doing Nothing*. Genève: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Aleg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kirkens Nødhjelp. (2018). *Norway's Fair Share of Meeting the Paris Agreement*.
- Kirkens Nødhjelp. (2022). *Hvem tar Norges klimaregning?*
- Klimafinansieringsutvalget. (2023). *Hvis ikke Norge, hvem?*
- Meld. St. 14 (2020-2021). (2021). *Perspektivmeldingen* 2021. Finansdepartementet.
- Meld. St. 2 (2022-2023). (2023). *Revidert nasjonalbudsjett* 2023. Finansdepartementet.
- Obermeier, A., Strand, H., & Berry, G. (2023). Trends in State-Based Armed Conflict, 1946-2022. *Conflict Trends*, 1. Oslo: PRIO.
- OCHA. (2023, juni 27). *2023 Global Humanitarian Overview*. Hentet fra Humanitarian Action: <https://humanitarianaction.info>
- OECD. (2003). Papers on Official Development Assistance (ODA). *OECD Journal on Development*, Vol. 3 Issue 4, III-9-III-11.
- OECD. (2022). *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020, Climate Finance and the USD 100 Billion Goal*, . Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2022). *States of Fragility 2022*. Paris: OECD Publishing.
- Prop. 118 S (2022-2023). (2023). *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet* 2023. Finansdepartementet.
- Prop. 44 S (2022-2023). (2023). *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet (nytt Nansen-program for Ukraina og ettårig ekstrabevilgning til utviklingsland som er særlig rammet av krigens ringvirkninger)*. Utenriksdepartementet.

Regjeringen. (2021). *Hurdalsplattformen*.

Statistisk sentralbyrå. (2023). *Økonomiske analyser 2/2023*.

SØA. (2018). *Vi kan finne pengene! Nye finansieringskilder for humanitær bistand*. Oslo: Samfunnsøkonomisk analyse AS.

SØA. (2022). *Notat Bistand og inflasjon*. Samfunnsøkonomisk analyse AS.

Utenriksdepartementet. (2022). *Prop. 1 S (2022-2023)*.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE