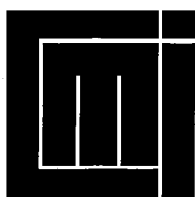


# **Bistand og næringsutvikling**

Noen kommentarer til St. meld. nr. 19 (1995-96)

Odd-Helge Fjeldstad

WP 1996: 4



**Arbeidsnotat**  
Chr. Michelsens Institutt  
Utviklingsstudier og Menneskerettigheter  
Bergen Norge

---

ISSN 0804-3639

# **Bistand og næringsutvikling**

Noen kommentarer til St. meld. nr. 19 (1995-96)

Odd-Helge Fjeldstad

**WP 1996: 4**

**Bergen, august 1996**

Arbeidsnotat WP 1996: 4

## **Bistand og næringsutvikling**

Noen kommentarer til St. meld. nr. 19 (1995-96)

Odd-Helge Fjeldstad

Bergen, august 1996. 17 s.

### **Sammendrag:**

St. meld. nr. 19 (1995-96) tar til orde for en sterkere binding av bistandsmidlene til norske eksportleveranser og norske investeringer i u-land. Meldingen tar videre til orde for at bistandssamarbeidet skal utvides til også å inkludere vekstøkonomier i Asia. Det er disse landene som i denne sammenhengen er mest interessante for norsk næringsliv. I dette notatet stilles det spørsmål både utfra effektivitets- og fordelingshensyn, ved en slik omlegging av bistandspolitikken. Tilgangen på kommersiell finansiering og kreditt til eksport og investeringer i land i øst og sørøst Asia er i dag generelt svært god. Finansiering av slike tiltak over bistandsbudsjettet betyr derfor i praksis at en subsidierer tiltak som mest sannsynlig ville blitt gjennomført uansett. Denne støtten går dermed på bekostning av tiltak i land der behovene er større og kommersiell finansiering kun i begrenset grad er tilgjengelig.

### **Summary:**

The recent White Paper on Norwegian north-south policy (St. Meld. nr. 19 (1995-96)) argues for an increased tying of Norwegian development assistance. The White Paper also advocates that NORAD's provisions for export and investment support should be extended to include projects in the fast growing Asian economies. These countries represent the most interesting markets for Norwegian enterprises. Based on economic efficiency and income distribution criteria, this paper questions the basis for changes in Norwegian aid policy in such a direction. The paper further argues that the funding of Norwegian exports to and investments in countries in East and Southeast Asia through the aid budget most likely implies subsidising projects that would be implemented anyway, since financing and credits on commercial terms are readily available for projects in these countries. This way of using the aid budget will imply less resources to projects in countries where the needs are greater and where commercial funding is available only to a limited extent.

### **Stikkord:**

Bistand  
Bundet bistand  
Næringsutvikling

### **Indexing terms:**

Development assistance  
Tied aid  
Trade and industrial development

*Kan bestilles fra Chr. Michelsens Institutt, Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft, Bergen, Norge.  
Tlf: 55574000. Telefax: 55574166*

## **Innhold**

1 Innledning	1
2 utfordringer	1
3 Erfaringer med de bilaterale næringslivstøtteordningene	3
4 Brudd med bistandspolitiske prinsipper	6
5 Anbudskonkurranse - et nytt prinsipp for virkemiddelbruk	7
6 Virkemidler for støtte til næringsutvikling i utviklingsland	8
1 Prosjektidentifikasjon og samarbeidsfremmende aktiviteter	8
2 Investerings- og prosjektstøtte	9
3 Handels- og eksportfremmende aktiviteter	11
Risikovurdering og tapsbringende prosjekter	14
Administrasjon og organisering av virkemidlene	14
7 Oppsummering og avsluttende kommentarer	15
Referanser	16



## 1 Innledning<sup>1</sup>

Den 10. juni 1996 behandlet Stortinget Regjeringens stortingsmelding om norsk utviklingshjelp.<sup>2</sup> Meldingen var en oppfølging av arbeidet til den regjeringsoppnevnte ekspertkommisjonen om bistand og nord/sør-spørsmål.<sup>3</sup> Meldingen ble sterkt kritisert fra både faglig og politisk hold da den ble presentert i desember 1995. Kritikken fokuserte bl.a. på meldingens uklare og til dels inkonsistente prinsippgjennomgang, den økte vektleggingen av norske egeninteresser på bekostning av bistandspolitikkenes uegennyttige formål, svekkingen av konsentrasjonen av norsk bistand til et begrenset antall fattige land og den svake vektleggingen av fattigdomsreduksjon. Under opptakten til Stortingets behandling tok Kristelig Folkeparti initiativet til å komme med en "motmelding". En rekke fagmiljøer og -personer ble forespurt om å komme med uavhengige, faglige innspill på områder de hadde spesiell kompetanse på. Undertegnede ble forespurt om å gi en faglig kommentar til Stortingsmeldingens avsnitt om bistand til næringsutvikling. I dette notatet presenteres denne kommentaren i sin helhet.

## 2 utfordringer

Økonomisk vekst i fattige land er en nødvendig, om ikke en tilstrekkelig betingelse for utvikling og fattigdomsbekjempelse. Et lands inntektsgenererende kapasitet er også avgjørende for å unngå bistandsavhengighet. En forutsetning for økonomisk vekst er at myndighetene i det enkelte land fører en generell økonomisk politikk som stimulerer sparing og investeringer, og gir produsenter bedre inntektsmuligheter og bedre incentiver til å øke produksjonen. I en sterkt konkurransepreget global økonomi vil det videre være viktig å gi de fattige landene reelle muligheter for å utnytte naturlige konkurransefortrinn, bl.a. gjennom adgang til industrilandenenes markeder. Utviklingsland med et lite differensiert næringsliv vil også kunne ha behov for beskyttelsestiltak og spesielle støttetiltak, forutsatt at slike støtteordninger ikke strider mot internasjonale avtaler (f.eks. GATT-regelverket innen WTO) eller blir vedvarende subsidier til ulønnsom produksjon. Tilgang til internasjonal kapital og teknologi vil ofte også være viktig i utviklingsprosessen.

Et viktig mål for norsk bistand må være å bidra til å styrke grunnlaget for en næringsutvikling for økonomisk vekst i mottakerlandet. Bistandskommisjonen (1995:139) formulerer utfordringene for det bilaterale støtteprogrammet for næringsutvikling slik: "Det må konsentreres om å styrke de institusjonelle forutsetninger for en slik næringsutvikling, og innrettes mot næringsutvikling som

<sup>1</sup> Takk til Arild Angelsen, Lars Sørgard, Bertil Tungodden og Arne Wiig for nyttige kommentarer. Alle synspunkter og resonneringer er selvfølgelig forfatterens ansvar.

<sup>2</sup> St.meld. nr. 19 (1995-96) *En verden i endring*. I teksten refererer jeg til dette som "St.meld 19", "stortingsmeldingen" eller kun "meldingen".

<sup>3</sup> NOU 1995:5 *Norsk sør-politikk for en verden i endring*. I det følgende refererer jeg til dette som "Bistandskommisjonen (1995)".

skaper inntekt og sysselsetting for brede befolkningsgrupper." Det er spesielt i landene i Afrika sør for Sahara og i Sør-Asia de største utfordringene for næringsutvikling ligger.

I andre regioner, bl.a Øst- og Sørøst-Asia og Latin-Amerika, er det først og fremst styrking av sivile institusjoner som motvekt og korreksjon til autoritære regimer som er hovedutfordringene framover (jfr. Bistandskommisjonen, 1995: kapittel 5). Dette kan også gi grunnlag for reduserte militærutgifter. Mange av landene i Øst- og Sørøst-Asia har i løpet av de siste 20-30 årene lyktes med å utvikle en industriell basis. En viktig forklaring på deres økonomiske suksess er bl.a. en sterk satsing på investeringer i menneskelige ressurser. De har også klart å utnytte de internasjonale markedene til sin fordel. En rekke land i Latin-Amerika er også inne i en positiv økonomisk og politisk utvikling. De fleste av disse landene tilhører i dag gruppen av mellominntektsland.

I de fattigste landene, spesielt i Afrika sør for Sahara og Sør-Asia, har jordbruket en helt dominerende rolle i økonomien. Disse landene har fortsatt et stort potensiale for utvikling av jordbruksektoren, bl.a. ved å ta i bruk forbedrede jordbruksmetoder og bedre forvaltning av jord og vann. Det ligger også potensielt store effektiviseringsgevinster knyttet til omsetning, distribusjon og foredling av jordbruksprodukter. I Sør-Asia har jordbrukssektoren lenge hatt en viktig plass i utviklingsstrategien. Flere afrikanske land er nå også i ferd med å oppgradere landbrukets rolle i sine utviklingsplaner, og norsk og internasjonal bistand kan bidra til å støtte opp om denne positive utviklingen.<sup>4</sup>

Innen andre primærnæringer, spesielt i fiskerisektoren er det også et stort utviklingspotensiale. Dette er særlig knyttet til foredling av fisk. samt utnyttelse av bifangster (f.eks. blir fisk som fanges i forbindelse med reketraling, i dag ofte kastet). I mange av de fattigste landene er det også et stort potensiale innen aquakultur. Noen land (bl.a. Angola og til en viss grad Namibia) har fortsatt et visst potensiale for økt uttak av marine fiskeressurser, men generelt er den største utfordringen å utvikle fiskeriforvaltningen.

Det er også nødvendig å skape sysselsetting og inntektsgrunnlag utenom primærnæringene. Dette vil i de fleste land i disse regionene forutsette en form for industrialisering. Det er behov for både en høyere kapitalakkumulering og en mer effektiv bruk av investeringsmidlene. Det finnes ikke en enkelt modell for industrialisering, men en bredere innretning på små og mellomstore bedrifter synes nødvendig i de fattigste landene (Bistandskommisjonen, 1995: 113-114). Dette har dels sammenheng med at en vesentlig del av eksisterende industri- og

---

<sup>4</sup> Den direkte bilaterale norske innsatsen for primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske er imidlertid blitt betydelig redusert siden 1980; fra omlag 20-30 prosent av totalinnsatsen rundt 1980 til omlag 10 prosent rundt 1990 (Bistandskommisjonen, 1995:45). Også andre bistandsorganisasjoner, f.eks. Verdensbanken, har nedprioritert jordbrukssektoren i denne perioden.

håndverksvirksomhet i de fattigste landene (men også i mange mellomgruppeland), befinner seg i "uformell" sektor i form av mindre bedrifter. Denne typen bedrifter er generelt mer arbeidsintensive og benytter en mer tilpasset teknologi enn større bedrifter. Erfaringer fra bl.a. Norge viser dessuten at små- og mellomstore bedrifter ofte har langt større fleksibilitet og omstillingsevne til endringer i ytre rammebetingelser enn store bedrifter (Klette og Salvanes, 1995). I denne sammenhengen kan det også være viktig å satse mer på kvinnelige entreprenører og bevisstgjøring av kvinner som ressurs for næringsutvikling, og etablere og utvikle kredittordninger uten krav til egenkapital, yrkesrettet opplæring og veiledningstjenester innen handel, håndverk, industri, landbruk og annen næringsvirksomhet. Som Regjeringen skriver i meldingen (St.meld. 19, s. 23), kan det her være verdifullt å trekke på de positive erfaringene med kredittordninger som Grameen Bank i Bangladesh.

### **3 Erfaringer med de bilaterale næringslivstøtteordningene**

De norske næringslivsordningene består av et sett med virkemidler for å fremme norske investeringer i utviklingsland, og et sett med virkemidler for å fremme norsk eksport til utviklingsland. Ordningene er bundet til norsk næringsliv. Utenom disse ordningene forvalter NORIMPOD virkemidler for å fremme import av varer til Norge fra utviklingsland.

De senere årene har eksportstøtteordningen *blandede kreditter* vært det mest etterspurte virkemidlet for norsk næringsliv. Blandede kreditter benyttes først og fremst til eksport til vekstøkonomier i Asia. I 1994 gikk omlag halvparten av den samlede strømmen av blandede kreditter fra OECD-landene til Indonesia og Kina (Development Today, 1995:1). Dette er også de største markedene for de norske kredittene. Ordningen har først og fremst vært benyttet av de største og mest ressurssterke norske eksportbedriftene.

Praksisen med å gjøre en bestemt mengde eller bestemte typer bistand betinget av innkjøp i og leveranser fra giverlandet, har i lang tid medført stor bekymring for bistandens kvalitet og langsiktige bærekraft (se OECD-DAC, 1995:27-32). Denne formen for kondisjonalitet kan ha betydelige kostnader for mottakerlandene:

1. Denne typen bindinger bidrar ofte til å øke prosjektenes kapitalintensitet. Dette har sammenheng med at den teknologien giverlandet kan bidra med generelt er tilpasset de behov og spesifikasjoner giverlandet selv står overfor. Dette gjelder også ulike former for investeringsstøtte, der subsidierte lån er bundet til deltakelse fra bedrifter i giverlandet. Bistandsorganisasjoner har videre en tendens til å støtte prosjekter av en viss størrelse. Dette blir bl.a. gjort fordi ethvert engasjement bringer med seg faste kostnader for organisasjonen. Det er da ofte enklere og billigere å konsentrere seg om enkelte store prosjekter enn å involvere seg i en rekke små. Dette kan ha konsekvenser for prosjektenes



langsiktige bærekraft og kan bidra til økt gjeldsbyrde for mottakerne.<sup>5</sup> Flere av de store gjeldskrisene på 1960-tallet, bl.a i Ghana og Indonesia, var i stor utstrekning forårsaket av opplåning som bestod av eksportkreditter.

2. Binding av bistanden til leveranser fra giverlandet medfører ofte overprising på 15-30% av varenes alternative innkjøpspris (se f.eks. Riddell, 1987; Jepma, 1991; og Fjeldstad, 1993). Slik binding forringer bistanden både kvalitativt og kvantitativt; mottakeren får mindre igjen fordi landet må betale en høyere pris enn om de kunne handle der varene er billigst.

3. Subsidielementet innebygget i denne typen betinget bistandsfinansiering, tilfaller ofte eksportørene og ikke mottakerne slik intensjonen er (OECD-DAC, 1995:28). Erfaringer både med blandede kreditter og de norske investeringsstøtteordningene, viser at bistandsmidler er brukt til å finansiere prosjekter som hadde tilgang på alternativ kommersiell finansiering (se DUH Evalueringsrapport 4.87 og 1.89). Knappe bistandsmidler substituerer dermed kommersiell finansiering, og kommer ikke i tillegg til denne.

4. Industrilandenenes utstrakte bruk av eksportkreditter gjør det vanskelig for bedrifter i u-land som vil ta del i konkurransen om leveranser. De må for sin del stille uten slike gavetilskudd i forbindelse med sine pris- og finansieringstilbud. Gjennom støtteordningene får i-landenes næringsliv, inkludert norsk næringsliv, et konkurransefortrinn som vil kunne utkonkurrere u-landenes eget næringsliv på u-landsmarkedene. Denne typen bindinger er en av de faktorene som i størst grad bidrar til å stenge u-landenes egen eksportindustri ute fra u-landsmarkedene og vanskeliggjør sør-sør handel (jfr. Cassen, 1986; Krueger et al., 1989; og OECD-DAC, 1992).

Innen OECD har det i flere år pågått et arbeid for å begrense denne typen konkurransevridende virkemidler, for å stanse misbruket av bistandsmidler til kjøp av markedsandeler. Helsinki-reglene som ble innført i mars 1992 har innskjerpet bruken av slike virkemidler og lagt relativt strenge begrensinger på bruken av blandede kreditter. Det rapporteres imidlertid at flere land utnytter smutthull i reglene ved å dele opp prosjektene i mindre enheter, for dermed å unngå rapporteringsplikt og vurdering i henhold til regelverket. Norge har også omgått regelverket ved å benytte *miljøbevilgningen til Asia* til å subsidiere - i form av blandede kreditter - norske leveranser av miljøteknologi til Indonesia og Kina. 90 prosent av miljøbevilgningen ble brukt til blandede kreditter i Asia i 1995, og hele 70 prosent av denne bevilgningen ble gitt til det norske oppmålingsselskapet Blom A/S i Indonesia (Development Today, 1996:7). Disse kredittene kom i tillegg til de ordinære bevilgningene til blandede kreditter. Intensjonen var at miljøbevilgningen skulle være del av en ny bistandsoffensiv. Erfaringene fra 1995 viser imidlertid at så langt har dette vært mer en endring i bokføringspraksis i NORAD enn en endring i bistandsprioriteringer.

<sup>5</sup> Se f.eks. OECD-DAC (1995:27-28).

I stortingsmeldingen (s. 24) skriver Regjeringen at den vil fortsette arbeidet innen OECD med å begrense bruken av slike ordninger (både blandede kreditter og parallellfinansiering). Regjeringen viser imidlertid til at utenlandske bedrifter mottar betydelig prisstøtte i form av eksportsubsidier, og konkluderer med at vi bør gjøre det samme. Det er mulig at deler av norsk næringsliv vil være tjent med en slik ordning, men neppe norsk økonomi sett under ett. Subsidiene bidrar til å binde opp ressurser i virksomhet som har lav og i enkelte tilfeller også negativ avkastning, og kan hindre nødvendig omstrukturering i norsk økonomi. Farene ved å støtte innenlandsk næringsliv gjennom denne typen konkurransevridende virkemidler er vel dokumentert, og regnes som en av de viktigste forklaringsfaktorene bak den langsomme omstillingen av økonomien i enkelte OECD-land de siste 10-15 årene (se OECD-DAC, 1995:31).

I den grad bindingen av bistand til bestemte tiltak er kjennetegnet av manglende konkurranse i innkjøpsprosessen, eksportsubsidier og andre markeds-intervensjoner, er denne komponenten i bistandsvirksomheten også ute av kurs med norske myndigheters økonomiske filosofi og politikk på andre områder, inkludert handelspolitikken og den generelle konkurransepolitikken. Her har stikkordene lenge vært friere konkurranse, markedskrefter, liberalisering osv..

Praksisen med å binde bistanden til leveranser fra norsk næringsliv, passer også dårlig med den tilnærmingen som i dag styrer relasjonene mellom donorer og mottakerland, - kjennetegnet ved støtte til markedsbaserte økonomiske reformer (inkludert liberalisering og deregulering), fremming av privat sektor og mottakeransvar. I meldingen skriver Regjeringen (s. 24) at *"de utviklingsland som mottar støtte til sin eksportindustri [vil] øke sine markedsandeler internasjonalt, noe som kan gå på bekostning av andre utviklingsland som ikke mottar slik støtte. Regjeringen vil derfor i sin utforming av den næringsrettede bistanden legge vekt på å bedre forutsetningene for et konkurransedyktig næringsliv som kan utvikle seg videre uten permanent støtte"*. Som nevnt gjelder et helt annet sett med prinsipper for norsk næringsliv. Inkonsistensen i politikk er påfallende.

Med utgangspunkt i et bistandskvalitets- eller effektivitetsperspektiv, er det imidlertid altfor enkelt å si at bunden bistand er "dårlig" og ubundet bistand "bra". Viktigere enn selve bindingsstatusen er ofte graden av konkurranse i innkjøps- og finansieringsprosessen. Bistand som bindes til bestemte typer aktiviteter (for eksempel næringslivsstøtte), men der kontraktene vinnes gjennom anbudskonkurranse, vil kunne være vel så effektive virkemidler som formelt ubundet bistand som *de facto* er bundet til innkjøp fra bestemte leverandører. Spørsmålet dreier seg dermed ikke kun om å få donorer til å avbinde mer av sin bilaterale bistand, men også om å deregulere hele virkemiddelbruken gjennom økt bruk av anbudskonkurranser.

#### **4 Brudd med bistandspolitiske prinsipper**

Stortingsmeldingen skaper økt uklarhet om hva som er bistand, og hva som er subsidiering av norsk næringsliv. I meldingen (s. 25) går Regjeringen inn for (1) å styrke bistanden til de fattigste landene, med spesiell vekt på næringsutvikling og vekst i landbruket, og (2) å opprette et program for utvidet samarbeid for å "stimulere norsk næringsliv til å engasjere seg i land som har nådd et visst utviklingsnivå". Punkt (1) er i tråd med nedfelte prinsipper for norsk bistandspolitikk, og tar utgangspunkt i mottakerlandenes behov. Det er imidlertid ingen sammenheng mellom dette og punkt (2) som ensidig er utledet av norske forretningsinteresser.

Kombinasjonen av importvern, næringsstøtte og eksportsubsidier i industrialiserte land gjør det vanskelig for mange utviklingsland å konkurrere på områder hvor de i utgangspunktet har gode forutsetninger for dette. U-landenes eget næringsliv risikerer for det første å bli utkonkurrert på hjemmemarkedene, fordi de ikke kan tilby innenlandske kjøpere tilsvarende kredittordninger som utenlandske konkurrenter. For det andre stenges u-landenes eksportindustri ute fra våre markeder. Spesielt uheldige i denne sammenhengen er kvotebegrensningene for import av tekstiler (Multifiberavtalen), og restriksjonene på import av jordbruksvarer fra u-land. Politikken som en rekke i-land, inkludert Norge, fører på dette området, bidrar med andre ord til å bremse utviklingen av utviklingslandenes næringsliv.

Det er selvsagt ikke noe galt i at norsk næringsliv tjener på bistandsvirksomheten, men dette vil i så fall kun være en bieffekt av bistanden. Dersom norsk næringsliv skal stimuleres til å engasjere seg i u-land ved hjelp av norske u-hjelpsmidler, må dette engasjementet oppfylle de generelle kravene vi stiller til norsk bistand. Norsk næringsliv blir dermed et virkemiddel for å skape utvikling i u-land, og ikke en målsetting i seg selv. God bistand er ikke nødvendigvis god politikk overfor norsk næringsliv - og omvendt.

Konsentrasjon av norsk bistand til fattige land og fattige befolkningslag har lenge vært et hovedprinsipp for norsk bistandspolitikk. Ved å åpne bistanden til å omfatte vekstøkonomier i Asia og mellominntektsland, slik meldingen tar til orde for, fører dette til at midler blir overført fra de fattigste u-landene som har de største behovene, og der kreditter med gaveelement og andre støtteordninger best kan rettferdiggjøres. Det er tvilsomt at det er en oppgave for norsk utviklingshjelp å bidra til å utvikle land som likevel med stor sannsynlighet vil komme til å oppleve en sterk økonomisk vekst de nærmeste årene. Hovedutfordringene i landene i Øst- og Sørøst-Asia og Latin-Amerika ligger heller ikke i støtte til næringsutvikling, men først og fremst i styrking av det sivile samfunn som kan balansere og korrigere autoritære statsapparater. Dersom en tar på alvor de utfordringer landene i sør står overfor og innretter norsk bistandssatsning mot disse utfordringene, innebærer denne dreiningen i praksis en kvalitativ forringing

av norsk bistand. Skal norsk bistand følge målsettingen om å hjelpe de aller fattigste, bør bistanden derfor konsentreres til et begrenset antall fattige land og innsatsområder innen hvert land (NORAD, 1990:18).

## **5 Anbudskonkurranse - et nytt prinsipp for virkemiddelbruk**

Utgangspunktet for norsk bistand må være de utfordringer utviklingslandene står overfor. Dette gjelder også for bistanden til næringsutvikling. I praksis innebærer dette at næringslivsstøtteordningene bør innrettes mot de fattigste landene, dvs. hovedsakelig land i Afrika sør for Sahara og land i Sør-Asia. I stortingsmeldingen (s. 26) går Regjeringen inn for at den *"vil aktivt støtte opp om arbeidet for økt regionalt samarbeid og økonomisk integrasjon mellom utviklingsland"*. Samtidig argumenteres det for at regionale økonomiske samarbeidstiltak vil skape et større "hjemmemarked" og spesielt stimulere til produksjon av varer og tjenester tilpasset behovene i dette hjemmemarkedet. Dersom vi tar dette utsagnet på alvor er det et argument for at det etableres tiltak for å stimulere sør-sør handel og næringslivssamarbeid i utvalgte regioner. I utgangspunktet peker det sørlige Afrika og Sør-Asia seg ut.

Næringslivsstøtte bør tolkes i vid forstand, og omfatte både handels- og eksportfremmende tiltak, og investeringsstøtte. Næringslivsstøtte bør også omfatte virkemidler innrettet mot oppbygging av støttetjenester som for eksempel kvalitetskontrollrutiner og informasjonssystemer, og kompetanse som kan foreta prosjektvurderinger og utvelgelse.

Ordningene bør ikke begrenses til norske bedrifter og konsulenter. Dersom siktemålet med støtten er å stimulere til økonomisk utvikling i utviklingslandene, bør det være riktig å subsidiere fram de tiltak (inkludert bedriftsetableringer) som gir høyest utviklingseffekt pr. bistandskrone. Argumentasjonen bygger på at bistandsmidler som på denne måten forbeholdes norsk næringsliv, representerer en binding av bistanden. Denne bindingen innebærer en samfunnsøkonomisk kostnad i form av redusert velferd i mottakerlandene. Dersom støtteordningene åpnes for næringslivet i andre land, vil dette bety en lettelse av bindingene. I motsatt fall bør en akseptere at dette er en binding som etter all sannsynlighet bidrar til å redusere verdien for mottakerlandene av midlene som bevilges til næringslivsstøtte.

Ved å åpne opp for økt konkurranse om næringslivsordningene, kan vi forvente at utviklingseffekten i mottakerlandene blir høyere. I tillegg vil erfaringer med bistandskontrakter som norsk næringsliv vinner i konkurranse med andre lands næringsliv, bære i seg et potensiale for ekspansjon i ikke-subsidierte markeder. Næringslivsstøtteordningene vil dermed også kunne rettferdiggjøres utfra potensialet for et mer bærekraftig (og ikke-subsidiert) norsk næringslivs-engasjement i utviklingsland.

Innenfor EØS-avtalen er det i dag etablert et regelverk for at offentlige innkjøp over en viss størrelse skal utlyses på anbud innenfor EØS-området. Regjeringen bør ta initiativ for å utvide dette regelverket til å gjelde bistandssektoren, for på denne måten å bidra til å redusere bindingene gjennom økt anbudskonkurranse om midlene, og samtidig oppnå økt koordinering av EØS-landenes samlede innsats for næringsutvikling i fattige land. Adgangen til å benytte ordningene bør også omfatte u-landenes næringsliv. I første omgang kan det av administrative grunner være hensiktsmessig å avgrense denne adgangen til land i det sørlige Afrika og Sør-Asia. Dette forslaget har klare paralleller til et dansk forslag om at også utenlandske konsulentfirmaer skal kunne levere anbud på konsulentoppdrag for DANIDA (Development Today, 1996:2). I dag er dette markedet sterkt proteksjonistisk, noe som har bidratt til høye kostnader for denne typen tjenester. Ved å åpne opp for utenlandsk konkurranse, som også inkluderer firmaer fra u-land, forventer DANIDA reduserte priser. En slik åpning vil også muliggjøre at kompetente mennesker i mottakerlandene vil kunne starte opp egne konsulentfirmaer.

## **6 Virkemidler for støtte til næringsutvikling i utviklingsland**

Det kan være hensiktsmessig å inndele virkemidlene for næringslivsutvikling i tre hovedvirksomheter:

- 1 Prosjektidentifikasjon og samarbeidsfremmende aktiviteter.
- 2 Investerings- og prosjektstøtte.
- 3 Handels- og eksportfremmende aktiviteter.

I det følgende foretas en kort gjennomgang av aktuelle virkemidler innenfor hvert virksomhetsområde, og egenskapene ved de enkelte ordningene kommenteres.<sup>6</sup>

### *1 Prosjektidentifikasjon og samarbeidsfremmende aktiviteter*

Denne virksomheten bør ha som formål å styrke de aktuelle utviklingslands kompetanse når det gjelder næringslivsplanlegging, inkludert næringslovgiving, samt å fremme samarbeidet mellom bedrifter og investorer i det enkelte land, og mellom bedrifter og investorer i forskjellige land. Virksomheten bør innrettes på å identifisere investeringsprosjekter og aktuelle investorer, samt å igangsette og finansiere ulike typer forstudier. Dersom arbeidet under dette virksomhetsområdet gjennomføres på en god måte, vil dette bidra til å øke effektiviteten av virkemidlene under de to øvrige virksomhetsområdene.

Aktuelle virkemidler er:

- 1.1 Støtte til prosjektidentifisering og markedsanalyser.
- 1.2 Støtte til forundersøkelser.

---

<sup>6</sup> En mer detaljert drøfting av de ulike virkemidlene finnes i Fjeldstad (1988).

### *1.1 Støtte til prosjektidentifisering og markedsanalyser*

Uheldige prioriteringer og mangelfull prosjektvurdering er et generelt problem i mange u-land. Det er derfor et klart behov for kompetanse som på rasjonelt økonomisk grunnlag kan planlegge og foreta prosjektidentifikasjon og utvelgelse. Et viktig formål med et slikt virkemiddel vil være å beskrive hvilke markedsstrategier landene bør følge for å utnytte og utvikle sine komparative fortrinn. Her kan det være hensiktsmessig å bruke multilaterale organisasjoners spesielle administrative og faglige kompetanse, for å styrke den bilaterale innsatsen (bl.a. International Finance Corporation - IFC - og International Trade Centre - ITC).

### *1.2 Støtte til forundersøkelser*

Forundersøkelsene tar sikte på å avklare ulike sider ved etablering, slik at bedriften får et tilfredsstillende grunnlag for å treffe en eventuell investeringsbeslutning. Erfaringene med de "norske" forundersøkelsene er at svært få resulterer i bedriftsetableringer. I en del tilfeller har imidlertid disse undersøkelsene resultert i andre former for samarbeid, for eksempel lisensavtaler, prosjektexport og teknologisalg. Som et *eksport- og kontaktskapende virkemiddel* vil forundersøkelser muligens være et hensiktsmessig virkemiddel. Dette vil imidlertid forutsette en endring i retningslinjene slik at virkemidlet ikke kun knyttes til spørsmålet om konkret etablering. Bedriftene bør dekke en del av kostnadene ved forundersøkelsen selv.

Dette virkemidlet bør også kunne benyttes i forbindelse med identifisering av nasjonale eller rent lokalt eide prosjekter i samarbeidslandene. Slik støtte bør gis til bransjeorganisasjoner og industriforbund, i form av for eksempel konsulentassistanse eller eksperthjelp, der det legges vekt på utvikling og oppbygging av lokal kompetanse. Gjennom forstudier av lovende prosjekter, vil disse institusjonene kunne framskaffe informasjon om markeder, infrastruktur, tilgangen på råvarer o.l. for potensielle investorer.

## *2 Investerings- og prosjektstøtte*

Denne støtten bør kunne anvendes både i forbindelse med rehabilitering og opprustning av eksisterende anlegg, samt til å støtte nyetableringer. Alle typer næringslivsetableringer, også innen jordbruks-, fiskeri- og tjenesteytende (bl.a. turisme) virksomhet bør veies opp mot hverandre på lik linje. Nasjonale prosjekter bør dessuten vurderes på lik linje med samarbeidsselskaper ("joint ventures").

Aktuelle virkemidler er:

- 2.1 Låneordning.
- 2.2 Opplæringsstøtte og arbeidskraftssubsidier.
- 2.3 Støtte til grunnlagsinvesteringer.
- 2.4 Investeringsgarantier for å dekke politisk risiko.

## 2.1 Låneordning

Under låneordningen kan det gis rimelige lån og/eller stilles garantier for låneopptak i forbindelse med investeringer. Poenget med garantiene er at det blir mulig å ta opp kommersielle lån på bedre vilkår enn ellers.

Ansvarlige lån bør kunne benyttes i prosjekter som fortoner seg svært risikable for investorene, men der den forventede verdien for samfunnet er svært høy. Slike lån vil trolig være spesielt aktuelle i forbindelse med samarbeidsselskaper der investorer fra flere land deltar. Bruk av ansvarlige lån vil imidlertid øke risikoen for tap på låneengasjementer.

Knapphet på konvertibel valuta er en av de viktigste årsakene til nedgangen i industriproduksjonen og den lave kapasitetsutnyttelsen i mange u-land de senere årene. Gjennom låneordningen kan valutaproblemene angripes på bedriftsnivå: (i) Lån utbetalt i konvertibel valuta, men betjent i lokal valuta vil utfra dette kunne gi den nødvendige risikoavlastning for bedrifter som produserer for hjemmemarkedet. (ii) Avskjerming mot større valutakurssvingninger kan oppnås ved at lånet stipuleres i lokal valuta (vertslandets), men tilbakebetales i lånevalutaen (norske kroner). Dette gjelder også for bedrifter som produserer for eksport.

## 2.2 Opplæringsstøtte og arbeidskraftssubsidier

Formålet med denne støtteordningen er å legge forholdene til rette for bedrifter som etableres i u-land der mangelen på opplært arbeidskraft fordyrer eller vanskeliggjør prosjektet. Lav arbeidsproduktivitet er et gjennomgående problem i mange av de fattigste landene. Dette henger klart sammen med et generelt lavt utdanningsnivå og stor knapphet på faglært arbeidskraft, samt en ofte ineffektiv ledelse.

I tillegg til mulige positive eksterne virkninger vil opplæringsstøtten kunne bidra til å redusere prisen på arbeidskraft i forhold til andre innsatsfaktorer, og dermed føre til økt bruk av arbeidskraft. Denne ordningen vil være spesielt fornuftig dersom arbeiderne er ufaglærte i utgangspunktet.

For å bygge opp kompetansen i bedriftsledelse anbefales det at "management-kontrakter" også inngår som et tiltak under opplæringsstøtten. Slike kontrakter innebærer at utenlandske bedrifter eller eksperter står for ledelsen av bedrifter i u-land. Ideen med en slik managementkontrakt er at den skal sikre den nødvendige ekspertise i de første ofte vanskelige årene for en ny virksomhet. Erfaringer fra den svenske "søsterbedriftordningen" vil muligens også være relevant å trekke på i denne forbindelse.

Gjennom låneordningen blir det gitt såkalte "myke" lån, dvs. lån på bedre vilkår enn det som ellers gjelder i markedet. Lav rente reduserer prisen på kapital relativt til prisen på arbeidskraft. Vi kan derfor forvente at kapitalintensiteten i

prosjektene blir høyere og arbeidsintensiteten lavere enn i en situasjon der støtten blir gitt på andre måter. De aktuelle u-landene sliter med en til dels betydelig åpen eller skjult arbeidsledighet. Det kan derfor i mange prosjekter trolig være hensiktsmessig å gi støtte i form av *arbeidskraftssubsidier*. Vi kan da forvente at arbeidsintensiteten og sysselsettingen i prosjektene vil øke, og dermed også bidra til å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektene. Da tiltak for å stimulere til økt arbeidsintensitet og sysselsetting er nært beslektet med opplæringsstøtten, kan arbeidskraftssubsidier med fordel administreres sammen med denne. Administrative hensyn taler for at arbeidskraftssubsidier blir utformet som en engangsstøtte (utbetalingene kan imidlertid fordeles over flere år).

### 2.3 *Støtte til grunnlagsinvesteringer*

Formålet med denne ordningen er å legge forholdene til rette for foretak som etablerer bedrifter i utviklingsland på steder der manglende infrastruktur og forhold av økonomisk eller sosial karakter fordyrer eller vanskeliggjør prosjektet. Støtten kan ytes til finansiering av grunnlagsinvesteringer som i et industrialisert land normalt ville blitt gjennomført av det offentlige, for eksempel veier, kaier, lokale kraftstasjoner o.l. Opplæringstiltak i form av etablering og, til en viss grad, drift av yrkesskoler, samt tiltak for å sikre nødvendige miljøhensyn, bør også kunne delfinansieres av denne ordningen.

### 2.4 *Investeringsgarantier*

En garantiordning både for investeringer og for eksport vil være en nødvendig komponent i det settet med virkemidler som skal stimulere til næringsutvikling og økt handel. Den ustabile situasjonen i flere av de aktuelle landene, gjør det tenkelig at prosjekter som har verdi i bistandssammenheng (og utfra landenes prioriteringer) ikke blir realisert fordi de private investorene vurderer den politiske risikoen som for stor. Med et slikt utgangspunkt synes en garantiordning å være et fornuftig virkemiddel. Ordningen bør dekke forskjellige former for politisk risiko, det vil si tap som følge av ekspropriasjon, konfiskasjon, ødeleggelse av formue ved krigshandlinger o.l., og ulike former for betalingsforbud.

Det er imidlertid et annet spørsmål om de politiske myndigheter i Norge vil være villige til å utvide garantiordningen til å også gjelde andre lands næringsliv. Et alternativ kan være å etablere en egen investeringsgarantiordning innen EØS, som også u-land kan benytte seg av.

## 3 *Handels- og eksportfremmende aktiviteter*

De handels- og eksportfremmende virkemidlene som her foreslås, vil kunne anvendes for å gjøre u-landenes næringsliv konkurransedyktig både på u-landsmarkedene (f.eks. tiltak innrettet mot regional næringsutvikling og sør-sør handel i det sørlige Afrika), men også generelt på verdensmarkedet. Virksomhetsområdet bør omfatte tiltak innrettet mot eksportfinansiering og oppbygging av støttetjenester som standardiserings- og kvalitetskontrollrutiner,



samt markedsføring. Disse tiltakene må sees i sammenheng med og integreres i de to øvrige virksomhetsområdene.

Aktuelle virkemidler er:

- 3.1 Eksportkreditter.
- 3.2 Eksportkredittgarantier
- 3.3 Støtte til oppbygging av kvalitetskontrollrutiner, tekniske standarder og markedsføring.
- 3.4 Importstøtte og varebistand.

### 3.1 Eksportkreditter

Nesten alle OECD-land, inkludert Norge, bruker en eller annen form for blandede kreditter der bistandsmidler (gaveelement) blir benyttet sammen med eksportkreditter og/eller andre overføringer på markedsvilkår. Formålet med slike kreditter er å tilby eget (norsk) næringsliv bedre vilkår i konkurransen om leveranser/kontrakter til utviklingsland. Som tidligere nevnt, gjør den utstrakte bruken av slike eksportsubsidier det ytterst vanskelig for bedrifter i u-land som vil ta del i konkurransen om leveranser. De må for sin del som regel stille uten slike gavetilskudd i forbindelse med sine pris- og finansieringstilbud.

Det er nærliggende å foreslå at ordningen med blandede kreditter åpnes for næringslivet i utvalgte u-land, for eksempel land i det sørlige Afrika. Bedrifter i disse landene vil dermed kunne konkurrere på lik linje med norsk næringsliv om støtte. Et alternativ er å etablere tilsvarende kredittordninger i de aktuelle landene, eventuelt et *eksportkredittfond* på regional basis. Hovedformålet med et slikt fond er å gjøre det mulig for eksportører i de aktuelle u-landene å tilby kundene sine kreditter til betingelser som er konkurransedyktige med andre lands kredittordninger (spesielt i-landenes). Bruken av et eventuelt regionalt eksportkredittfond bør imidlertid ikke begrenses til intra-regional handel. I utgangspunktet vil det være uheldig å ekskludere viktige eksportmarkeder fra et slikt fond.

### 3.2 Eksportkredittgarantier

I tilknytning til eksportkreditter kreves som regel offentlig eller privat garanti for kredittdelen. Knapphet på utenlandsk valuta i de aktuelle u-landene fører ofte til at sentralbankene i disse landene generelt krever at betaling i utenlandsk valuta skal mottas straks en eksportordre er effektuert. Sentralbankene vil på denne måten unngå risikoen knyttet til lange kredittperioder. Spesielt vil sentralbankene unngå risikoen ved å gi kreditter til importører i land som også har knapphet på utenlandsk valuta. Som en konsekvens av dette vil u-land ofte unngå å gi kreditter til hverandre på andre enn kommersielle betingelser. Dette er opplagt en hindring for økt handel mellom u-land. En tilfredsstillende garantiordning som blant annet dekker betalingsforbud, synes derfor å være en nødvendig komponent i det settet med virkemidler som skal stimulere til økt eksport og økt handel mellom u-land. Et alternativ som anbefales vurdert, er å etablere en egen garantiordning for de

aktuelle u-landene i samarbeid andre lands bistandsorganisasjoner. Den typen eksportkredittfond som ble skissert ovenfor (under pkt. 3.1), vil til en viss grad også fungere som en kredittordning.

### *3.3 Støtte til oppbygging av kvalitetsrutiner, standarder og markedsføring*

Dårlig kvalitet kjennetegner mange lokalt produserte varer. Dette er en konsekvens av faktorer som for eksempel dårlig ledelse, mangel på faglært personell, varierende kvalitet på innsatsvarer, osv.. Det kan derfor være hensiktsmessig å gi konsulentbistand til produsenter i de aktuelle samarbeidslandene for å utvikle kvalitetsstandarder for produktene og bidra til produktutvikling. Støtte til markedsføring kan i en del tilfeller også være hensiktsmessig. Særlig gjelder dette støtte til markedsføringen på eksportmarkedene, inkludert veiledning om eksportpakking, eksportprosedyrer og eksportpriser. I denne forbindelse synes det mest hensiktsmessig å benytte NORIMPODs og ITCs kompetanse. Siden det norske markedet generelt er svært lite, bør NORIMPODs og ITCs arbeid i størst mulig grad koordineres i de aktuelle landene.

### *3.4 Importstøtte*

Importstøtte kan benyttes som et handelsfremmende tiltak for å støtte sør-sør handel, ved at selgeren får betalt i konvertibel valuta. Det er imidlertid flere forhold som tilsier en grundigere vurdering av premisser og forutsetninger for at importstøtte skal fungere som et effektivt handelsfremmende tiltak. For det første kan alternativkostnadene ved å bruke dette virkemidlet for å øke handelen mellom u-land, være store. De aktuelle varene som kjøpes, kan tenkes å være tilgjengelige til en lavere pris og bedre kvalitet fra andre leverandører, både i i-land og u-land. For det andre kan bistandsmidler som benyttes til importstøtte, alternativt benyttes til andre aktiviteter i import- eller eksportlandet eller i andre u-land.

Argumentene ovenfor tar utgangspunkt i en ren effektivitetsbetraktning. Det er imidlertid flere forhold i de aktuelle u-landene som tilsier et mer fleksibelt utgangspunkt for vurdering av enkelte virkemidler. I spesielle tilfeller kan importstøtte være et hensiktsmessig eksport- og handelsfremmende virkemiddel. Det anbefales at det antall varer som det kan søkes om importstøtte til, begrenses, og at innkjøpene i størst mulig grad systematiseres. Et kriterium kan være utvelgelse av varer som eksportlandet må produsere i større volum enn etterspørselen på nasjonalt nivå skulle tilsi, for å kunne utnytte stordriftsfordeler som eksisterer regionalt. Et annet kriterium vil være å velge produkter som skaper positive ringvirkninger i produksjon på regionalt plan, dvs. produksjon av den ene varen trekker annen produksjon med seg, og/eller har positive eksterne virkninger i form av for eksempel teknologispredning.

Det er imidlertid viktig å være oppmerksom på at den bruk av importstøtte som her er skissert, vil kunne føre til uheldige vridninger og markedstilpasninger. En utestengning av de mest effektive produsenter fra markedet, vil medføre kostnader

