

THE ROYAL NORWEGIAN MINISTRY OF DEVELOPMENT COOPERATION

Evaluation Report 4.87



**NORAD'S
INVESTERINGSSTØTTE-
ORDNINGER**



SAF Senter for anvendt forskning

Norges Handelshøyskole
Sosialøkonomisk institutt-Universitetet i Oslo

EVALUERING
AV
NORAD'S
INVESTERINGSSTØTTE-
ORDNINGER

RAPPORT UTARBEIDET FOR DEPARTEMENTET
FOR UTVIKLINGSHJELP

AV

SENTER FOR ANVENDT FORSKNING
NORGES HANDELSHØYSKOLE

Synspunktene i denne rapporten er forfatterens egne og sammenfaller ikke nødvendigvis med synspunktene til Departementet for utviklingshjelp.

Bergen, februar 1988.

FORORD

Departementet for Utviklingshjelp (DUH) ga i mars 1987 Senter for Anvendt Forskning ved Norges Handelshøyskole (SAF-NHH) i oppdrag å evaluere investeringsstøtteordningene i NORAD. Hovedpunktene i mandatet for evalueringen, er som følger (se vedlegg 1):

- Å vurdere investeringsstøtteordningene med henblikk på deres effekt, effektivitet og samsvar med de overordnede bistandsmål
- Å vurdere det nåværende opplegg for organisering og administrering av eksisterende støtteordninger.
- Med utgangspunkt i erfaringene fra utførte/og pågående prosjekter, å fremlegge forslag til eventuelle endringer for de eksisterende ordninger og opplegg.

Evalueringsgruppens arbeid kan deles i fem faser:

- Forarbeidet (innsamling, tolkning av bakgrunnsmateriale og utvikling av teorigrunnlaget).
- Utarbeiding av spørreskjemaer (to skjemaer rettet mot medarbeiderne i I&N, det tredje mot norske bedrifter som har fått tildelt støtte under de angjeldende ordninger).
- Personlige intervjuer med medarbeiderne i I&N, og med et utvalg norske bedriftsledere.
- Gjennomføring av feltarbeider/bedriftsbesøk ved 10 prosjekter i u-land (Egypt, Kenya, Tanzania, Pakistan, Malaysia og Thailand. I tillegg ble 2 prosjekter på Sri Lanka besøkt i juli/august 1986).
- Rapportskrivning: Fremlegging av utkast til sluttrapport i september 1987, deltakelse i den interne diskusjonen i DUH om utkastet, og tilretteleggelse av den endelige versjonen av rapporten.

Evalueringsgruppen har hatt følgende sammensetning:

Karl R. Pedersen,	førsteamanuensis lic. NHH, Norges Handelshøyskole, prosjektleder
Odd H. Fjeldstad,	forskningsassistent cand.polit., Senter for Anvendt Forskning, NHH
Kjell A. Hagen,	forskningsassistent cand.polit., Senter for Anvendt Forskning, NHH
Lars O. Vaagen,	forskningsassistent cand.polit., Senter for Anvendt Forskning, NHH

Evalueringsgruppen vil takke førsteamanuensis Geir Asheim og professor Kåre P. Hagen som har lest gjennom og kommentert deler av rapporten, og sekretariatet ved SAF-NHH, spesielt Vibeke Farestvedt og Anne Kristin Wilhelsem, for utmerket skrivehjelp.

Evalueringsgruppen ved SAF takker Departementet for Utviklingshjelp for et interessant og stimulerende oppdrag, og håper evalueringsrapporten både kan være nyttig som en samlet fremstilling av investeringsstøtteordningene og erfaringene med disse, og også vil kunne stimulere til debatt om viktige bistandspolitiske spørsmål.

Bergen, 15. februar 1988

INNHold

FORORD

INNHoldSFORTEGNELSE

LISTE OVER VEDLEGG

LISTE OVER FORKORTELSER

<u>KAPITTEL 1. OPPSUMMERING AV HOVEDRESULTATER OG ANBEFALINGER</u>	1
1.1 Problemstillinger	1
1.2 Kartlegging	2
1.3 Teorifundamentet	3
1.4 Evalueringer og anbefalinger	4

FØRSTE DEL: BESKRIVELSE AV INVESTERINGS- STØTTEORDNINGENES HISTORIE OG OMFANG

<u>KAPITTEL 2. FREMVEKSTEN AV INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE OG MYNDIGHETENES HOLDNING</u>	13
----------------------------------------------------------------------------------------------	----

<u>KAPITTEL 3. OM DE ENKELTE INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES FORMÅL, HISTORIKK OG UTVIKLING</u>	18
3.1 Investeringsgarantier	18
3.2 Støtte til grunnlagsinvesteringer	20
3.3 Støtte til forundersøkelser	21
3.4 Låneordningen	22
3.5 Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer	23

<u>KAPITTEL 4. INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES OMFANG OG FORDELING</u>	24
4.1 Årlige utbetalinger til investeringsstøtte	24
4.2 Forundersøkelser	26
4.3 Låneordningen	31
4.4 Grunnlagsinvesteringer	34
4.5 Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer	36
4.6 Investeringsgarantier under særordningen	37

<u>KAPITTEL 5. ADMINISTRERING OG ORGANISERING AV INVESTERINGS- STØTTEORDNINGENE</u>	40
5.1 Et historisk tilbakeblikk	40
5.2 Kort om dagens administrering og organi- sering i I&N	41
5.3 Beskrivelse av I&Ns virksomhet	42
5.4 Tidsforbruk i forhold til arbeidsoppgaver	43
5.5 Prosjektsyklusen	45

**ANDRE DEL: PRINSIPIELL VURDERING AV INVESTERINGSSTØTTE-
ORDNINGENE SOM DEL AV DEN TOTALE BISTANDS-
FORVALTNING**

<u>KAPITTEL 6. BISTANDSFORVALTNING OG INVESTERINGSSTØTTE</u>	47
6.1 Innledning	47
6.2 Bistandsforvaltning - et ideal å strebe mot	47
6.2.1 Bindinger av bistandsmidler og/eller -aktiviter	54
6.3 DUHs målsetting og budsjettrestriksjon	55
6.3.1 DUHs overordnede målsetting - en operasjonalisering	56
6.3.2 Budsjettrestriksjonen	63

<u>KAPITTEL 7. NYTTE-/KOSTNADSANALYSER</u>	65
7.1 Innledning	65
7.2 Et u-landsperspektiv	66
7.3 Et bistandsperspektiv	76
7.3.1 Mottakerorientering	78

<u>KAPITTEL 8. INVESTERINGSSTØTTE SOM BISTANDSAKTIVITET</u>	80
--------------------------------------------------------------------	-----------

**TREDJE DEL: EVALUERING AV INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE,
DERES ADMINISTRASJON OG RESULTATER**

<u>KAPITTEL 9. DAGENS VIRKEMIDLER OG RETNINGSLINJER</u>	83
9.1 Innledning	83
9.2 Felles (alminnelige) bestemmelser	83
9.2.1 Bestemmelser som ekskluderer potensielt interessante prosjekter	83
9.2.2 Kriterier for støtteverdighet	85
9.3 Noen kommentarer om dagens virkemidler	94
9.4 Nærmere om de spesielle retningslinjene	97
9.5 Forslag til endringer	101

<u>KAPITTEL 10. EVALUERINGER AV ET UTVALG REALISERTE PROSJEKTER</u>	107
10.1 Innledning	107
10.2 Green Farms Ltd - Sri Lanka	110
10.3 Fairview Flora Ltd. - Kenya	113
10.4 AFI Ltd. - Sri Lanka	116
10.5 Frionor (Thailand) Ltd. - Thailand	118
10.6 Jupiter Associates Ltd. - Thailand	121
10.7 El Mohandes Jotun for Paints and Coatings (Jotun Egypt) - Egypt	123
10.8 DAHACO - Tanzania	125
10.9 Dyno Pakistan Ltd. - Pakistan	126
10.10 Andre prosjekter i Asia	127
10.11 Oppsummering	128

<u>KAPITTEL 11. EVALUERING AV INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES</u>		
	<u>ADMINISTRASJON</u>	131
11.1	Fortolkning og praktisering av gjeldende retningslinjer	132
11.2	Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet/utviklingsfremmende virkninger	137
11.3	Vurdering av bedriftsøkonomisk lønnsomhet/finansiell levedyktighet	142
11.4	Risikovurdering og krav til sikkerhet	145
11.5	Sammensetning og krav til sikkerhet	146
11.6	Tidsbruk i saksbehandlingen	148
11.7	Data- og informasjonsbehandling i I&N	150
11.8	Saksbehandlerens kompetanse	152
11.9	Saksbehandlerens innvirkning på prosjektutformingen	153
11.10	Organisasjonsmessig plassering av investeringsstøtteordningene	154
11.11	Forslag til endringer for at dagens system skal fungere bedre	156
11.12	Idealet og de administrative konsekvenser	160
11.13	Investeringsstøtteordninger i andre land	163

<u>FOTNOTER</u>	172
-----------------	-----

PUBLISERTE VEDLEGG

VEDLEGG I:	Mandat for evaluering av investeringsstøtteordningene i NORAD.
VEDLEGG II:	Kommentarer fra SAF-NHH til mandatet.
VEDLEGG III:	Retningslinjer og utfyllende bestemmelser for investeringsstøtteordningene.
VEDLEGG IV:	Vedlegg til kapittel 6
VEDLEGG V:	Vedlegg til kapittel 7

UPUBLISERTE VEDLEGG

VEDLEGG 1:	Resultater fra en spørreskjema- og intervjuundersøkelse overfor norske bedriftsledere og NORAD-ansatte.
VEDLEGG 2:	"Prosjektvurdering i u-land,- noen hovedprinsipper", av Karl R. Pedersen.
VEDLEGG 3:	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av Green Farms Ltd., Sri Lanka, av Odd H. Fjeldstad.
VEDLEGG 4:	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av Alloy Fabricators International Pte. Ltd., Sri Lanka, av Lars O. Vaagen.
VEDLEGG 5:	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av Frionor (Thailand) Ltd., Thailand, av Lars O. Vaagen.
VEDLEGG 6:	Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av Fairview Flora Ltd., Kenya, av Odd H. Fjeldstad.

FORKORTELSER

BNP	- Bruttonasjonalprodukt
DAC	- Development Assistance Committee (innen OECD)
DUH	- Departementet for Utviklingshjelp
FINNFUND	- The Finnish Fund for Industrial Development Cooperation Ltd. (Finland)
IFU	- Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (Danmark)
ILO	- International Labour Organization
I&N	- Avdeling for Industri- og Næringslivssamarbeide (i NORAD)
KL	- Kenyanske Pund
KSh	- Kenyanske Shillinger
LIC	- Lower Income Countries (land med BNP pr. capital under 700 USD i 1983)
LKR	- Sri Lanka rupis
LMIC	- Lower Middle Income Countries (land med BNP pr. capita mellom 700 og 1300 USD i 1983)
NHH	- Norges Handelshøyskole
NOK	- Norske kroner
NORAD	- Norwegian Agency for International Development (Direktoratet for Utviklingshjelp)

- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development
- RN - Rådgiver for Næringslivet
- SADCC - Southern African Development Coordination Conference (Regionalt økonomisk samarbeid mellom følgende ni stater i det sørlige Afrika: Angola, Botswana, Lesotho, Swaziland, Mosambik, Malawi, Zambia, Tanzania og Zimbabwe)
- SAF - Senter for Anvendt Forskning
- SWEDFUND - Swedish Fund for Industrial Cooperation with Developing Countries (Sverige)
- TØIS - Teknisk, Økonomisk og Industrielt Samarbeide
- UMIC - Upper Middle Income Countries (Land med BNP pr. capita over 1300 USD i 1983)
- UNIDO - United Nations Industrial Development Organization
- USD - USA dollar

KAPITTEL 1: OPPSUMMERING AV HOVEDRESULTATER OG ANBEFALINGER

Dette kapitlet inneholder en oversikt over de sentrale problemstillingene evalueringsgruppen har arbeidet med, samt en oversikt over de resultater og anbefalinger evalueringsarbeidet har munnet ut i. I tillegg skisseres kort det teorifundamentet som er benyttet i arbeidet.

1.1 PROBLEMSTILLINGER

Evalueringsgruppen har for det første arbeidet med å kartlegge den historiske fremveksten og norsk næringslivs bruk av investeringsstøtteordningene.

For det andre har den gjennomført en rekke evalueringer knyttet til dagens støtteordninger. De mest sentrale spørsmålsstillingene har vært følgende:

- Administreres ordningene i dag på en tilfredsstillende måte? Under dette punktet har gruppen spesielt fokusert på fortolkning og praktisering av dagens retningslinjer samt enkelte aspekter knyttet til spørsmålet om effektivitet i saksbehandlingen. I denne forbindelse har den evaluert en rekke av de prosjektene som faktisk har nytt godt av investeringsstøtteordningene.
- Er dagens retningslinjer og virkemidler hensiktsmessige?
- Er investeringsstøtte fornuftig anvendelse av bistandsmidler?

For det tredje har gruppen, i lys av de aktuelle evalueringene, vært opptatt av å forsøke å finne ut hvordan dagens ordninger kan forbedres.

1.2 KARTLEGGING (jfr. rapportens første del, kap. 2-5)

Årlige utbetalinger til investeringsstøtte fordelt på de enkelte støtteordninger fremgår av Tabell 1.1.

Tabell 1.1: Årlige utbetalinger til investeringsstøtte fordelt på de enkelte støtteordninger (i NOK, løpende priser).

År	Støtte til Forundersøkelser	Lån	Opplæringsstøtte	Støtte til Grunnlagsinvesteringer
1976	159.232	-		-
1977	770.115	-		-
1978	1.036.710	-		372.000
1979	3.005.472	-		194.000
1980	782.330	-		6.076.000
1981	481.870	10.750.000		2.798.800
1982	1.292.296	33.910.500		802.500
1983	683.945	56.190.000	-	1.563.154
1984	1.952.767	46.600.000	-	1.486.913
1985	3.879.083	27.306.000	1.583.462	-
1986	3.353.095	55.130.000	3.788.559	1.875.000

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD

Under investeringsgarantiordningen (særordningen) er det bare foretatt to erstatningsutbetalinger. Begge disse er dekket gjennom GIEKs risikofond. De er dermed ikke belastet bistandsbudsjettet.

Investeringsstøttens andel av samlet norsk bistand har vist en klar økning siden midten av 1970-tallet. I perioden 1976-1981 utgjorde denne støtten under 0.5% av den samlede offentlige bistand hvert år. For perioden 1982-1986 (med unntak av 1985), har investeringsstøttens andel utgjort mellom 1.0% og 1.4% pr. år. Det var først ved innføringen av låneordningen i 1979, at investeringsstøtten fikk et visst omfang. I tidsrommet 1976-86 utgjorde utbetalingene over låneordningen 86% av de samlede utbetalinger i investeringsstøtte.

Saksbehandlerens ansvarsområde er i dag primært knyttet til bedrifter og sekundært til geografisk område. Ved lånesøknader blir en bedriftsøkonomisk forhåndsvurdering av prosjektene gjennomført med hjelp fra Den norske Creditbank (DnC) som foretar den tekniske delen av analysene. Vurderingen av utviklingsfrem-

mende virkninger foretas på mere skjønnsmessig basis, utifra nærmere fastsatte kriterier. De fleste søknader om støtte avgjøres i NORADs Prosjektutvalg. Enkeltsaker som går utover de fastsatte maksimumsbeløpene eller som ikke blir tilrådd i Prosjektutvalget, skal forelegges departementets politiske ledelse. Lånesøknader avgjøres av Statsråden. Saksgangen blir følgelig omfattende idet den innbefatter fire nivåer (I&N, direksjon/direktør, prosjektutvalg, politisk ledelse).

1.3 TEORIFUNDAMENTET (jfr. rapportens andre del, kap. 6-8)

Som et utgangspunkt for evalueringene skisserer evalueringsgruppen et ideal for bistandsforvaltning, det vil si planlegging og evaluering av bistandsaktiviteter og -prosjekter. Dette idealet viser hvordan en rasjonell bistandsorganisasjon bør allokere sine midler på forskjellige aktiviteter og land på en slik måte at bidraget til organisasjonens målsetting (velferd i mottakerlandene) blir så stort som mulig. Det blir i denne forbindelse skissert hvordan bindinger når det gjelder utformingen av bistandsaktiviteter og bindinger av beløp på aktiviteter og/eller land, vil kunne bidra til å redusere den samlede velferdsgevinsten av bistanden i mottakerlandene.

Evalueringsgruppen viser hvordan DUHs overordnede målsetting kan operasjonaliseres på en slik måte at en bistandsaktivitet (eller et prosjekts) bidrag til realiseringen av denne målsettingen, i prinsippet lar seg måle ved hjelp av nytte-/kostnadsanalyse. Investeringsstøtte betraktes som en bistandsaktivitet på linje med andre aktiviteter, og norsk næringsliv betraktes som et middel som DUH bruker for å oppnå sine overordnede mål. Med utgangspunkt i avdelingens virksomhetsplan, blir hovedmål og delmål i I&N diskutert, og det påvises at disse tildels er i konflikt med den overordnede målsettingen for DUH.

Alle evalueringene og anbefalingene er gjennomført med dette idealet som referanseramme.

1.4 EVALUERINGER OG ANBEFALINGER (jfr. rapportens tredje del, kap. 9-11)

Er dagens virkemidler og retningslinjer hensiktsmessige?

I idealbildet av investeringsstøtteordningene legger evalueringsgruppen stor vekt på fleksibilitet. Et fleksibelt system hvor støtteform og omfang, samt eventuelle betingelser knyttet til støtten, blir avgjort i hvert enkelt tilfelle, trekkes frem som det beste systemet for forvaltning av investeringsstøtteordningene. Det anbefales at utgangspunktet bør være en nytte-/kostnadsanalyse av det aktuelle prosjektet, hvor saksbehandlerne i forhandlinger med de private investorene forsøker å sette sammen den beste "støttepakken" på relativt fritt grunnlag. Ideelt sett synes det derfor som om det vil være en fordel med flest mulig virkemidler og så få detaljbestemmelser om hvert enkelt virkemiddel som mulig. For at et slikt fleksibelt system skal fungere tilfredsstillende, er det imidlertid en forutsetning at saksbehandlerne i NORAD, eller de som eventuelt gjør jobben på deres vegne, har meget god innsikt i prosjektanalyse (spesielt nytte-/kostnadsanalyse), og samtidig er gode forhandlere. Gruppen vil derfor meget sterkt anbefale økt vekt på systematisk skolering og opplæring på disse områdene. Videre anbefales det at investeringsstøtten bør sees i nær sammenheng med andre bistandsaktiviteter.

Så lenge forutsetningene for at et slikt fleksibelt system skal fungere tilfredsstillende ikke er tilstede, kan det muligens være fordelaktig å ha et relativt lite sett med virkemidler og et knippe detaljbestemmelser for hvert enkelt virkemiddel. Dagens virkemidler og retningslinjer underkastes derfor en kritisk vurdering.

Først diskuteres de felles (alminnelige) retningslinjene. For det første inneholder disse en rekke bestemmelser som på formelt grunnlag ekskluderer potensielt interessante prosjekter, og som dermed bidrar til å redusere verdien av investeringsstøtten i bistandssammenheng.

Retningslinjene bestemmer at et norsk foretak som driver relevant produksjonsvirksomhet i Norge må være involvert. Denne begrensningen kan vanskelig oppfattes som noe annet enn en binding av bistandsmidlene ut fra hensyn til norske interesser. Retningslinjene synes videre å favorisere industrietableringer på bekostning av andre typer næringslivsprosjekter, noe som heller ikke lar seg begrunne. Selv om retningslinjene tilsynelatende blir praktisert på en fleksibel måte, anbefales det at disse bestemmelsene endres/tas ut. Dette bør gjøres også med tanke på deres signaleffekter, slik at potensielle søkere om støtte blir klar over hvilke muligheter som faktisk eksisterer.

Alle retningslinjene forbundet med investeringsstøtteordningene bærer preg av å være skreddersydde for nye etableringer. Det kan imidlertid i enkelte situasjoner være fornuftig anvendelse av bistandsmidler å gi støtte til prosjekter som har vært i drift en stund, og som vil bli nedlagt om de ikke får støtte.

Videre synes det forhastet å kreve at det skal være eierinteresser (private eller offentlige) fra vertslandet med i prosjektet, siden det godt kan tenkes at verdien av prosjektet sett fra både vertslandets og bistandsorganisasjonens side, er høyere uten. Evalueringsgruppen anbefaler derfor at eierandeler o.l. bør trekkes inn i forhandlingene mellom DUH/NORAD, de private investorene og myndighetene i vertslandet.

For det andre inneholder de felles retningslinjene et sett med kriterier for støtteverdighet (utviklingsfremmende effekter). Disse kriteriene er vanskelige å anvende og gir upålitelige og lite entydige resultater. De er derfor lite tilfredsstillende. Gruppen anbefaler at disse kriteriene byttes ut med et kriterium av følgende type:

Et prosjekt er støtteverdig dersom det bidrar til å øke den samlede velferden i DUHs samarbeidsland.

For å finne ut om et prosjekt er støtteverdig eller ikke, anbefales systematisk bruk av nytte-/kostnadsanalyse, som vil gi

langt mer pålitelige og entydige resultater enn dagens kriterier. Forutsatt en viss skolering på dette området, samt systematisk innsamling og bearbeiding av informasjon om prosjekter og vertsland, vil dette kriteriet i tillegg være relativt enkelt å benytte.

Etter diskusjonen av de felles bestemmelsene, gis de spesielle retningslinjene for hvert enkelt virkemiddel en kritisk gjennomgang. Det argumenteres for at enkelte av disse, særlig når det gjelder forundersøkelsene og låneordningen, vanskelig lar seg forsvare i bistandssammenheng. Når det gjelder forundersøkelsene, bør retningslinjene for det første endres slik at også den delen av undersøkelsen som gjennomføres i Norge, kvalifiserer for støtte. For det andre bør bestemmelsen om at støtte skal tilbakebetales dersom etablering finner sted, fjernes. Når det gjelder låneordningen, anbefaler gruppen at kravene til sikkerhet reduseres, noe som impliserer økt bruk av ansvarlige lån. Samtidig bør midler kunne benyttes som egenkapital i prosjektene, slik at NORAD også sikres styrerepresentasjon og dermed både innsyn i og innflytelse på den daglige driften. De mulighetene for sikkerhet som er aktuelle, bør først og fremst stilles til rådighet for private långivere.

Relevansen av de ulike virkemidlene er det meget vanskelig å uttale seg om på prinsipielt grunnlag. Hvilke virkemidler som er best egnet i hvert enkelt tilfelle, vil avhenge av egenskaper ved det aktuelle prosjektet såvel som av økonomiske rammebetingelser i vertslandet. Låneordningen, opplæringsstøtten, grunnlagsinvesteringsstøtten og investeringsgarantiordningen synes alle å representere hensiktsmessige virkemidler. Gruppen foreslår at en vurderer muligheten for å stipulere lånet i lokal valuta, slik at långiveren bærer risikoen ved eventuelle valutakurssvingninger. Forundersøkelsesstøtten foreslås fjernet fra investeringsstøtteordningene. Dette virkemidlet lar seg ikke forsvare i bistandssammenheng, selv om retningslinjene endres i tråd med forslagene ovenfor. Evalueringsgruppen mener å ha grunnlag for å hevde at det blir gitt tilsagn om støtte til altfor mange forundersøkelser, og at næringslivet benytter ordningen bevisst til andre

formål enn tiltenkt, f.eks. eksportfremstøt. En omfattende undersøkelse som ble utført for NORAD i 1986, viser at svært få (5%) av de prosjektene det er gitt tilsagn om forundersøkelsesstøtte til i perioden 1976-85, er blitt realisert. Ifølge den samme undersøkelsen svarer 70% av de bedrifter som har realisert prosjektene etter forundersøkelser i perioden 1981-85, at de ville ha gjennomført forundersøkelsene selv uten NORAD-støtte. I stedet for å subsidiere norske bedrifters jakt på prosjekter i utland, anbefaler gruppen at I&N, fortrinnsvis i samarbeid med andre deler av DUH, selv identifiserer gode prosjekter og så jakter på bedrifter som kan være med på gjennomføringen og driften av dem. Det bør videre vurderes å overlate til ordinære forsikringselskaper å gi investeringsgarantier, der NORAD betaler premiene for investorene.

Arbeidskraft-subsidier foreslås som nytt virkemiddel. Bruk av dette virkemidlet vil trolig bidra til at arbeidsintensiteten og sysselsettingen i de fleste prosjekter vil bli høyere enn dersom støtten kanaliseres gjennom låneordningen. Siden arbeidskraft-subsidier og opplæringsstøtte er nært beslektede virkemidler, kan det være formålstjenlig å slå det nye virkemidlet sammen med opplæringsstøtten.

Administreres ordningene i dag på en tilfredsstillende måte?

Evalueringsgruppen konkluderer med at dagens retningslinjer tildels blir praktisert og fortolket på en relativt fleksibel og pragmatisk måte. På bakgrunn av reservasjonene når det gjelder disse retningslinjene, og i lys av idealet for forvaltning av investeringsstøtteordningene skissert ovenfor, synes dette å være fornuftig. Gruppen har imidlertid to meget sterke reservasjoner til en slik betraktning. For det første er det visse bestemmelser som bør praktiseres konsekvent og på samme måte i alle sammenhenger. Dette gjelder spesielt kriteriene for støtteverdighet og bestemmelsen om at det ikke skal gis støtte til prosjekter som vil bli gjennomført selv uten støtte, med mindre sterke hensyn taler for det motsatte. For det andre bygger

idealet på en antakelse om at saksbehandlerne har en felles og god referanseramme når den endelige "støttepakken" utformes. Saksbehandlerne i I&N har i dag bare i beskjeden grad en slik referanseramme. Vi har derfor ingen garanti for at dagens fleksibilitet og pragmatisme er av det gode i bistandssammenheng.

Saksbehandlerne bakgrunn og kompetanse er i dag nokså forskjelligartet, noe som på mange måter kan være en fordel. Siden retningslinjene er relativt vage på enkelte viktige punkter, og siden det egentlig ikke foretas noen systematisk prosjektvurdering, kan den forskjelligartede bakgrunnen imidlertid føre til systematiske forskjeller i søknadsbehandlingen mellom saksbehandlerne. Opplæring i nytte-/kostnadsanalyse vil derfor kunne gi saksbehandlerne en felles (og god) referanseramme, og dermed gjøre saksbehandlingen mer enhetlig og konsekvent.

Gruppen anbefaler at kriteriene for støtteverdighet (utviklingsfremmende effekter) fortolkes i lys av nytte-/kostnadsanalyse. Denne typen prosjektanalyser bør tas i bruk i langt større utstrekning enn i dag. Den bør benyttes i vurderingen av prosjektene både på søknadstidspunktet og senere i forbindelse med en oppfølging av prosjektene. Systematisk bruk av nytte-/kostnadsanalyse forutsetter økt vekt på løpende informasjonsinnsamling og -bearbeiding, både om prosjektene og økonomien i vertslandene. Samtidig bør bestemmelsen om at støtte bare skal gis til prosjekter som ikke vil bli gjennomført i fravær av slik støtte, praktiseres strengere enn i dag.

Den faktiske utviklingen ved mange av de realiserte prosjekter, indikerer at den bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurdering i prosjektenes forstudier, gjennomgående er alt for optimistiske. Det synes som om holdningene i DUH/NORAD bidrar til å forsterke denne tendensen da man ønsker å unngå problemprosjekter, og derfor legger stor vekt på at prosjektene skal vise god bedriftsøkonomisk lønnsomhet i forstudien. En utbredt holdning av denne typen gir bedriftene insentiver til å legge frem svært optimistiske kalkyler i forstudien for å øke sjansene til å få NORAD-støtte.

Evalueringsgruppen anbefaler at det etterstrebes en mer realistisk forhåndsvurdering av prosjektenes bedriftsøkonomiske lønnsomhet for å rette på dagens situasjon der basisalternativene i sensitivitetsanalysen som gjennomføres med hjelp fra DnC, systematisk synes å være for optimistiske, og hvor risikoen undervurderes ved at sensitivitetsanalysenes øvrige alternativer baseres på for beskjedne variasjoner i variablene.

Når det gjelder tidsbruk, synes saksbehandlingen i I&N jevnt over å ta urimelig lang tid. I tillegg synes kravene til saksforberedelser i bedriftene å være urimelig strenge i mange tilfeller, noe som påfører disse unødige store kostnader. Gruppen anbefaler en rekke forenklinger på begge disse områdene.

Et hovedproblem er den kompliserte avtaleinngåelsen. Det er særlig i forbindelse med lån dette problemet er aktuelt. De strenge kravene til sikkerhet fra NORADs side svekker låneordningens betydning som risikovillig toppfinansiering. Det anbefales at kravene til sikkerhet reduseres, og at det skjer en forenkling av den dokumentasjon som kreves som underlag for låneavtalen. Det bør i denne forbindelse også vurderes om I&N bør få egen juridisk kompetanse, fremfor å benytte Juridisk Avdeling i DUH.

Beslutningsprosedyren der både Direksjonen, Prosjektutvalget og DUHs politiske ledelse skal ta standpunkt til prosjektene, kan bli svært tidkrevende. Gruppen foreslår at Prosjektutvalget som i praksis ikke har noen reell innvirkning på prosjektutforming, blir koplet ut. Dersom den politiske ledelsen skal trekkes inn, må det sørges for at denne får forelagt saken umiddelbart etter direksjonsbehandling.

Med utgangspunkt i dagens prosjektvurdering i I&N, med stor vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og utilfredsstillende kriterier for å bedømme den samfunnsøkonomiske lønnsomheten, anbefaler gruppen at I&Ns ansatte skoleres i nytte-/kostnadsanalyse. Det foreslås å utvikle EDB-baserte systemer for gjennomføring av

prosjektvurderingene. En forutsetning for gode prosjektvurderinger og for at både intern og ekstern rapportering skal fungere, er at statistikk og annen informasjon lagres og systematiseres på en helt annen måte enn hva som til nå har vært tilfelle i I&N. Det foreslås videre at en går bort fra dagens ordning med at den aktuelle saksbehandler arbeider både med investerings- og eksportsaker. Investeringssakene bør prioriteres.

De krav som i dag stilles til saksbehandlerne kompetanse, er svært store, både når det gjelder bredde og dybde. De forventes å fungere både som bedriftsrådgivere, juridiske spesialister og u-landseksperter, noe evalueringsgruppen mener er urealistisk. Det anbefales at saksbehandlerne først og fremst bygger opp spesialkompetanse som u-landseksperter. Bygd på denne spesialkompetansen bør det utarbeides investeringshåndbøker med relevante opplysninger for bedrifter som ønsker å etablere seg i de aktuelle u-land. Videre anbefales det at saksbehandlerne får anledning til å foreta langt flere og grundigere reiser til de aktuelle land, for å følge opp prosjekter over tid og for arbeidet med å identifisere ønskelige prosjekter og prosjektdeltagere. Budsjettmessig innebærer disse forslagene en anbefaling om økte bevilgninger til intern planlegging, administrasjon og egenutvikling.

Enkelte av prosjektene som har nytt godt av investeringsstøtteordningene, er underkastet en nærmere vurdering. De prosjekt-evalueringene gruppen har gjennomført, synes jevnt over å indikere at de fleste prosjektene har ført til velferdsgevinster i vertslandene, ihvertfall med utgangspunkt i landenes egne vurderinger, og forutsatt at bistand og annen utenlandsk kapital ikke ville kommet landene til gode dersom prosjektene ikke var blitt realisert. Verdien av prosjektene reduseres drastisk dersom det antas at bistand og/eller annen utenlandsk kapital ville kommet landene til gode selv i en situasjon hvor prosjektene ikke var blitt realisert, men jevnt over synes velferdsgevinstene fremdeles å være positive.

Gruppen vil imidlertid ikke, på tross av disse positive resultatene, konkludere med at den støtten de aktuelle prosjektene har fått, har vært en god anvendelse av bistandsmidler. Hovedårsaken til dette er rett og slett at en stor del av prosjektene høyst sannsynlig ville blitt realisert selv uten støtte. At bedriftene burde forsøke å skaffe alternativ finansiering, synes ikke å ha vært en aktuell problemstilling i forhandlingene mellom I&N og investorene. Generelt er det vanskelig å godta at prosjekter med forstudier som viser meget god lønnsomhet og lav kommersiell risiko, skulle ha problemer med å skaffe finansiering på forretningsmessige vilkår, unntatt i tilfeller hvor den politiske risikoen vurderes som meget høy. Det faktum at det i dag er de store og mest ressursrike bedriftene som har størst glede av ordningene, øker også sannsynligheten for at prosjektene ville blitt realisert uten støtte.

Er investeringsstøtte fornuftig anvendelse av bistandsmidler?

Som det fremgår av synspunktene presentert ovenfor, er evalueringsgruppen skeptisk til bruk av bistandsmidler innenfor dagens investeringsstøtteordning. Den mener at det i dag sannsynligvis finnes andre anvendelser av disse midlene som vil gi høyere velferdsgevinst i DUHs samarbeidsland. Dette skyldes dels selve utformingen av dagens system og dens administrering. Vi har i dag ingen garanti for at midlene kanaliseres inn i de prosjektene hvor velferdsgevinsten pr. bistandskrone er høyest. I tillegg er det sannsynligvis slik at mange av de prosjektene som får investeringsstøtte, ville blitt gjennomført selv i fravær av slik støtte.

Evalueringsgruppen understreker at skal investeringsstøtten betraktes som en bistandsaktivitet, må det stilles samme krav til bruk av bistandsmidler her som i øvrige bistandsaktiviteter: Bistandskronene må gi størst mulig avkastning i form av økt velferd for utviklingslandene. Dette betyr at investeringsstøtten ikke kan fortsette som en aktivitet temmelig isolert fra den øvrige bistand, men må integreres i et totalt planleggings-

system for hele bistandsvirksomheten, som har til oppgave å identifisere de beste anvendelser av bistandsmidlene blant alle mulige anvendelser. Prosjektidentifikasjon og vurdering av hva som vil være den gunstigste finansiering og drift, privat eller offentlig, står her sentralt. Behandling av ferdige søknader fra private bedrifter bør resultere i vedtak om støtte bare dersom slik støtte gir større avkastning enn alternativ bruk av midlene, og støtten må utformes slik at velferdseffekten i u-landene blir så stor som mulig.

FØRSTE DEL:

BESKRIVELSE AV

INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES

HISTORIE OG OMFANG

KAPITTEL 2: FREMVEKSTEN AV INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE OG
MYNDIGHETENES HOLDNING

Helt siden den første systematiske utformingen av norsk bistandspolitikk (St.meld. nr. 23 (1961-62)) har norske myndigheter lagt vekt på at man i tillegg til tradisjonell bistand også må "bidra til å dekke u-landenes behov for kapitaltilgang på mer kommersielt grunnlag".¹⁾

I tråd med dette syn er det blitt utbygd et sett av virkemidler både for å stimulere norsk eksport til og norske, private investeringer i utviklingsland. Det eldste virkemidlet på investeringsiden, ordningen med investeringsgarantier, ble opprettet i 1963. I 1967 ble ordningene med støtte til forundersøkelser og støtte til grunnlagsinvesteringer innført. Låneordningen ble etablert i 1979, etter først å ha blitt annonsert i St.meld. nr. 94 (1974-75). Det nyeste virkemiddelet, støtte til opplæring i forbindelse med norske bedriftsetableringer i utviklingsland, ble etablert i 1983.

Ordningen med investeringsgarantier ble foreslått opprettet i St.meld. nr. 54 (1962-63), Norges kommersielle støtte til utviklingslandene. Her ble også idéen om støtte til forundersøkelser og støtte til grunnlagsinvesteringer luftet.²⁾

Onarheim-utvalgets innstilling med den påfølgende St.prp. nr. 109 (1966-67), spilte en stor rolle i forbindelse med den videre utbyggingen av virkemidler. Utvalget foreslo følgende fem tiltak:³⁾

1. Bedring av garantiordningen for investeringer, bl.a. ved utvidelse av risikodekningen og garantiperiodens lengde.
2. Støtte til forundersøkelser av prosjekter for norsk næringsliv i utviklingsland.
3. Skattemessige tiltak, i første rekke ved avtaler om å unngå dobbeltbeskatning.

4. Direkte finansiell bistand i form av langsiktige lån til delvis finansiering av private investeringer.
5. Bilaterale bistandsprosjekter i tilknytning til private investeringer. (Man hadde her i tankene "økonomiske og sosiale grunnlagsinvesteringer av forskjellig art for å skape bedre forutsetninger for privat næringsvirksomhet.")

Utenrikskomitéen understreket i behandlingen av St.prp. nr. 109 (1966-67), at utgangspunktet for utviklingshjelp er at den skal tjene utviklingslandenes interesser og virke utviklingsfremmende. Dette skulle også gjelde bistand kanalisert gjennom næringslivsordningene. Samtidig ble det tatt til orde for å utforme de offentlige støtteordningene slik at de kunne bidra til å styrke norsk næringsliv i den internasjonale konkurranse.

"Men når det gjelder økonomisk utvikling er samarbeid til gjensidig fordel ofte et meget effektivt prinsipp. Også fra norsk side bør det være en oppgave å søke å stimulere interessen innen industrien for virksomhet i utviklingsland på en slik måte at vi ikke blir stående utenfor den utvikling som er i gang på dette området og som formentlig vil skyte større fart etter hvert. Utviklingslandene vil utvilsomt kunne bli gode markeder for norsk eksport av både varer og know how."⁴⁾

Næringslivsordningene har m.a.o. blitt opprettet ut fra to ulike hensyn: U-landenes behov for utvikling og norsk næringslivs konkurransevne.

I St.meld. nr. 36 (1984-85), St.meld. nr. 34 (1986-87) og Innst. S. nr. 186 (1986-87), blir ønsket om å styrke samarbeidet mellom bistandsmyndighetene og næringslivet ytterligere understreket. Men samtidig gis det signaler om en klarere avgrensning i bruken av bistandsmidler, noe som ikke minst får konsekvenser for praktiseringen av næringslivsordningene.

Utenrikskomitéen viser i Innst. S. nr. 186 (1986-87) til at den i en rekke tidligere innstillinger har uttrykt ønske om et klart skille mellom tiltak som primært har som formål å fremme internasjonalisering av norsk næringsliv, og tiltak med klare utviklingsfremmende virkninger i u-land, i samsvar med målsettinger for norsk u-hjelp (jfr. bl.a. Innst. S. nr. 225 (1980-81), Innst. S. nr. 137 (1981-82) og Innst. S. nr. 189 (1982-83)). Komitéen går inn for at følgende retningslinjer skal legges til grunn for den videre utvikling av næringslivsordningene:

- Hovedformålet med virkemidlene må være å skape økonomisk levedyktig virksomhet i utviklingslandene, og dermed bidra til deres sosiale og økonomiske utvikling.
- Utviklingslandenes egne prioriteringer og kravet om utviklingseffekt i henhold til den overordnede bistandsmålsettingen er utgangspunktet for bruken av næringslivsordningene. Kriteriene for vurdering av om de aktuelle prosjekter gir stor nok utviklingseffekt i forhold til de aktuelle bistandstilskudd bør gjøres klarere.
- Tilskudd skal kunne gis til kommersielle prosjekter i Norges hovedsamarbeidsland, samarbeidsland og andre land innen Norges spesielt utvalgte samarbeidsregioner. Tilskudd skal for øvrig kunne gis til andre land som ifølge OECD er klassifisert som minst utviklede land (MUL) og lavinntektsland (LIC) (nærmere 70 land) og lavere middelinntektsland (LMIC) (vel 30 land). Komitéen mener at land på et høyere økonomisk nivå enn dette (UMIC) ikke skal dekkes av de bistandsfinansierte næringslivsordningene, og ber samtidig om at Regjeringen i forbindelse med den varslede gjennomgang av ordningene vurderer hvorvidt de bør reserveres for en mer begrenset gruppe av de fattigere u-landene.

Komitéen går videre inn for at man i sterkere grad styrer bruken av næringslivsordningene mot Norges samarbeidsland:

"Komitéen vil imidlertid påpeke at dersom investerings- og eksportstøtteordningene ikke bevisst styres mot de utvalgte samarbeidslandene, vil rent kommersielle hensyn lede bedriftene til ny-industrialiserte u-land og andre attrak-

tive markeder som i alle fall får tilgang av privat kapital."5)

Bistandsministeren har i tråd med dette varslet en mer aktiv holdning i forhold til næringslivet for å styre interessen i retning av prioriterte områder:

"Særlig med tanke på den sterke vektlegging av hovedsamarbeidsland og utpekte regioner er det naturlig at Departementet er mer aktivt i forhold til næringslivet, slik vi prøver å få dette til i SADCC-sammenheng. Dermed bør det i mindre utstrekning dreie seg om at Departementet vurderer et antall søknader som bistandsmessig sett kan være nokså tilfeldige."6)

Når det gjelder de bistandsrelaterte næringslivsordningers forhold til internasjonaliseringen av norsk næringsliv, heter det i komitéens innstilling:

"Komitéen slår fast at internasjonaliseringen av norsk næringsliv er en viktig handelspolitisk oppgave i norsk sammenheng, men vil understreke at tiltakene til fremme av slik internasjonalisering må finansieres under andre budsjettområder enn utviklingshjelpen i tilfeller hvor det ikke gjelder tiltak med klare utviklingsfremmende virkninger i u-land, i samsvar med målsettinger for norsk u-hjelp."7)

Stortinget gikk ved behandling av Prinsippmeldingen (St.meld. nr. 36 (1984-85)) og Tilleggsmeldingen (St.meld. nr. 34 (1986-87)) inn for en prioritering av investeringsordningene foran eksportordningene ved tildeling av budsjettmidler:

"Når det gjelder norske bedrifters deltakelse finner komitéen at ordninger for å stimulere investeringer i u-land er av størst interesse, bl.a. fordi disse innebærer at privat næringsliv selv satser kapital, kunnskaper og andre ressurser på å få til en industrialisering i u-land. Ved tildeling av budsjettmidler bør derfor investerings-

ordningene prioriteres klart foran eksportstøtteordninger." ⁸⁾

Dette har ifølge bistandsministeren som konsekvens at næringslivsordningene vil få en sterkere bistandspolitisk innretning og en avgrensning i forhold til internasjonalisering ut fra norske næringsmessige interesser. ⁹⁾

KAPITTEL 3: OM DE ENKELTE INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES FORMÅL, HISTORIKK OG UTVIKLING

3.1 Investeringssgarantier

Investeringssgarantiordningen blir administrert av Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) sammen med ordningen med garantier på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland, innenfor en felles ramme. Denne særordningen for garantier ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland, ble opprettet i 1963 og har vært fornyet og endret gjennom ulike stortingsvedtak.¹⁾

Ved opprettelsen i 1963, var det bare tre andre land som hadde innført en slik ordning, nemlig USA, Japan og Vest-Tyskland.

Vilkåret for å yte investeringssgarantier ble i 1963 formulert slik (jfr. St.prp. nr. 108 (1962-63)):

"Det kan stilles statsgaranti for private norske investeringer i utviklingsland når investeringene bidrar til eller legger grunnlag for en betydningsfull økonomisk vekst i vedkommende land."

Uttrykket "bidrar til eller legger grunnlag for en betydningsfull økonomisk vekst" ble i 1968 endret til "er egnet til å fremme økonomisk vekst." Sistnevnte formulering har siden vært gjeldende i særordningens bestemmelser.

Garantien dekker kun politiske risiko, det vil si tap som følge av ekspropriasjon, konfiskasjon, ødeleggelse av formue ved krigshandling m.v. og ulike former for betalingsforbud, og skal ikke overstige 90% av mulige tap. Garantien er begrenset til 20 år.

Garantirammen (sammen med eksportkredittgarantier på særlige vilkår) var ved opprettelsen på 300 mill. kroner, hvorav investeringssgarantier hadde en øvre ramme på 50 mill. kroner. Den spesielle grense for investeringssgarantier ble sløffet ved stortingsbehandlingen i 1965. Rammene for investerings- og eksport-

kredittgarantier ble da slått sammen. Den samlede garantirammen nådde sitt maksimum som følge av den såkalte "Skipseksportkampanjen" med NOK 12 milliarder i 1982. Rammen har senere gradvis blitt redusert til NOK 6 milliarder i 1987.

GIEK behandler søknader om støtte under særordningen. NORADs rolle er å vurdere hvorvidt den aktuelle investeringen (eller eksporten) "er egnet til å fremme økonomisk vekst i vedkommende land". Dersom NORAD finner at investeringen tilfredsstiller dette krav, blir det vanligvis anbefalt at garanti kan stilles.

En positiv anbefaling fra NORAD er imidlertid ikke tilstrekkelig for at garanti under særordningen blir gitt. Endelig vedtak er avhengig av GIEKs vurdering av risikoen, og ved større garantibeløp også av Handelsdepartementets godkjenning. NORAD gir i sine anbefalinger klart uttrykk for at man ikke har tatt stilling til garantivilkår og lignende, og heller ikke har foretatt noen selvstendig risikovurdering. GIEKs styre kan utifra en risikovurdering avslå å gi garantier til prosjekter i ekstra risikofylte land.

Handelsdepartementet har etter gjeldende regler adgang til i særlige tilfeller å avgjøre at garanti stilles selv om DUH/NORAD ikke har avgitt uttalelse i saken. Denne "unntaksregelen" har vært gjeldende siden 1977 og ble innført i forbindelse med eksportkredittgarantier under den såkalte skipseksportkampanjen.²⁾

Frem til og med 1982 ble det forutsatt at eventuelle erstatningsutbetalinger skulle dekkes over bistandsbudsjettet sammen med GIEKs risikofond, uten at en skilte mellom saker anbefalt av NORAD og saker avgjort av Handelsdepartementet uten NORAD-anbefalinger (jfr. St. prp. nr. 42, 1984-85).

I budsjettproposisjonen for 1983 ble det foreslått å innføre et skille mellom NORAD-anbefalte og andre prosjekter, slik at bare tap på NORAD-anbefalte prosjekter skulle belastes bistandsbudsjettet. Tap på prosjekter som ikke er anbefalt av NORAD, ble foreslått dekket ved bevilgninger utenfor bistandsrammen på Handelsdepartementets budsjett. I St.meld. nr. 34 (1986-87) blir det foreslått at utgiftene til dekning av tap på garantier gitt

under denne ordning, for fremtiden i sin helhet dekkes over Handelsdepartementets budsjett.

En ny særordning for utviklingsland er nå på trappene. Den nåværende ordning ble avvirket ved utgangen av 1987.³⁾ Det er fremdeles uklart hvordan den nye investeringsgarantiordningen vil utformes.

3.2 Støtte til grunnlagsinvesteringer

Ordningen med støtte til grunnlagsinvesteringer har hjemmel i St.prp. nr. 109 (1966-67) og i Innst.S. nr. 167 (1967-68).

Formålet er å legge forholdene til rette for norske foretak som etablerer produksjonsbedrifter i utviklingsland, på steder hvor manglende infrastruktur og forhold av økonomisk eller sosial karakter vanskeliggjør eller fordyrer prosjektet.

Støtte kan ytes til finansieringen av grunnlagsinvesteringer som i et industrialisert land normalt ville blitt gjennomført av det offentlige. Dette gjelder f.eks. veier, kaier, lokale kraftstasjoner, yrkesopplæring for lokalt ansatte osv. Omfanget av støtten forutsettes å stå i et rimelig forhold til totalinvesteringen. Det må påvises at investeringene er nødvendige for etablering av produksjonsvirksomheten, og at grunnlagsinvesteringen har positive virkninger for den lokale befolkning. Inntil 80% av kostnadene ved grunnlagsinvesteringer kan dekkes ved bistandsmidler.

Det er en forutsetning for støtte at den utviklingsfremmende virkning av prosjektet som grunnlagsinvesteringene inngår i, klart kan identifiseres og bedømmes.

Ordningen har blitt lite benyttet til nå, og i St.meld. nr. 36 (1984-85) antas det at den også i fortsettelsen vil bli lite brukt fordi låneordningen også kan nyttes i forbindelse med grunnlagsinvesteringer.

3.3 Støtte til forundersøkelser

Ordningen har hjemmel i St.prp. nr. 109 (1966-67) og i Innst.S. nr. 67 (1967-68). Formålet med ordningen er å stimulere norske bedrifter til å kartlegge mulighetene for bedriftsetableringer i u-landene. Støtte kan gis med inntil 50% av totalkostnadene, men kan i spesielle tilfeller dekke en større andel. Forundersøkelsen skal avklare markedsmessige, produksjonstekniske, juridiske og økonomiske forhold som er avgjørende for spørsmålet om etablering eller ikke.

3.4 Låneordningen

Låneordningen har hjemmel i St.prp. nr. 119 (1978-79) og Innst.S. nr. 321 (1978-79). Retningslinjene ble fastsatt ved regjeringsresolusjon av 8. november 1979 og med tillegg fastsatt i St.prp. nr. 84 (1982-83), og i Innst.S. nr. 234 (1982-83).

Formålet med ordningen er å bidra til oppbygging av næringslivet i utviklingslandene. Under låneordningen kan det gis lån til samarbeidsselskaper eller stilles garanti for låneopptak i forbindelse med investeringer i u-land, der norske partnere tar del i investeringer med risikokapital og andre ytelser. Det kan også gis lån til grunnlagsinvesteringer. Bistandsmidler som brukes til lån og garantier, utenom til grunnlagsinvesteringer, skal normalt begrenses til 50% av totalfinansieringen. Lånevilkårene (avdrags- tid, løpetid, rente m.v.) blir tilpasset det enkelte prosjekts økonomiske evne, men lånet vil ha et gaveelement på minst 25% beregnet ut fra en fast diskonterings-sats på 10%. Lån til grunnlagsinvesteringer kan gis med et gaveelement på inntil 85%. Alle prosjekter som får støtte, skal være vurdert som utviklingsfremmende.

Låneordningen ble først annonsert i St.meld. nr. 94 (1974-75):

Regjeringen vil (...) gå inn for at det opprettes en låneordning med statlige midler for å få i gang prioriterte prosjekter i utviklingsland hvor norske foretak har særlige forutsetninger for å delta."⁴⁾

Utenrikskomitéens flertall (Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti) sa i Innst.S. nr. 192 (1975-76) seg enig i intensjonene i regjeringens forslag om å iverksette låneordningen.

Høyres medlemmer i komitéen viste til at norske bedrifter gjennomgående er små og at de foreslåtte virkemidler antakelig ville vise seg utilstrekkelige. Disse medlemmene anbefalte å ta i bruk sterkere virkemidler, og foreslo etablering av et norsk industrialiseringsfond for utviklingsland. I tillegg til å gi lån og garantier for lån, burde dette fondet, ifølge forlagsstillerne, også benyttes til aksjekapital- og obligasjonsinnskudd i samarbeidsselskaper i u-land⁵⁾.

I St.prp. nr. 119 (1978-79) ble låneordningen foreslått innført først og fremst under henvisning til u-landenes ønsker om større overføringer av privat kapital, særlig gjennom direkte investeringer.

Utenrikskomitéen hadde følgende merknader:

"Nemnda viser til Innst.S. nr. 192 for 1975-76, og til dei ulike fraksjonsmerknader i tilrådinga.

Ein viser også til proposisjonens presisering av at dei prosjekt som det vert ytt lån til, skal ha ein klårt utviklingsfremjande effekt og at prosjekt som kjem direkte i strid med kriteria for utviklingssamarbeid, ikkje skal støttast.

Nemnda seier seg elles også samd i Regjeringa sitt syn om at låneordninga i prinsippet kan omfatta alle utviklingsland, i det ein føreset at kvart land og prosjekt vert vurdert på grunnlag av det som er uttala ovenfor, og dei kriteria som elles er rekna opp i proposisjonen."⁶⁾

I forbindelse med Stortingets behandling av bistandsbudsjettet for 1983,⁷⁾ ble det vedtatt å utvide låneordningen til også å omfatte adgang til å delta med risikokapital i form av ansvarlige lån. Bakgrunnen var

"at det i enkelte tilfelle, f.eks. når risikoen ved investeringer i utviklingsland er særskilt høy, kan være behov for statlig medvirkning med risikokapital for å stimulere til økte investeringer i utviklingsland. Deltakelse med ansvarlig lånekapital innebærer at lån under låneordningen skal kunne gis uten at debitor må stille sikkerhet for lånet. Dette vil bli den prinsipielle forskjell på ordinære lån og ansvarlige lån under låneordningen.⁸⁾

I Innst.S. nr. 234 (1982-83) forutsettes det at ordningen med ansvarlig lånekapital i det alt vesentlige vil bli benyttet i forbindelse med etableringer av bedrifter i de minst utviklede land og våre hovedsamarbeidsland.

3.5 Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer

Ordningen har hjemmel i St.prp. nr. 109 (1966-67) og ble opprettet i sin nåværende form i 1983. Før 1983 ble det til en viss grad gitt støtte til opplæring ved bedriftsetableringer i u-land under ordningen med støtte til grunnlagsinvesteringer. Støtte til bedriftsrelatert opplæring har også vært gitt i begrenset grad under stipendiatordningen.

Formålet med ordningen med opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer, er å legge forholdene til rette for norske bedrifter som etablerer produksjonsbedrifter i utviklingsland hvor mangelen på opplært lokal arbeidskraft vanskeliggjør eller fordyrer prosjektet. Det er en forutsetning for støtte at den utviklingsfremmende virkning av investeringsprosjektet opplæringen inngår i, klart kan identifiseres og bedømmes.

Opplæringsstøtte kan innvilges til tiltak i forbindelse med trening og opplæring av lokalt ansatte som gjennomføres forut for og under etableringen. Inntil 50% av de totale opplæringskostnader innenfor rammen av et avtalt maksimumbeløp, kan bli dekket av NORAD. I stor grad benyttes denne støtten til opplæring av nøkkelpersonell på mellom- og toppledelsesnivå.

KAPITTEL 4: INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES OMFANG OG FORDELING

4.1 Årlige utbetalinger til investeringsstøtte

Investeringsstøtten utgjør en relativt beskjeden andel av de samlede offentlige ytelsene til utviklingslandene og internasjonalt humanitært hjelpearbeid. Men som det fremgår av tabell 1, har investeringsstøttens andel av samlet norsk bistand, vist en klar økning siden midten av 1970-tallet. I perioden 1976-81, utgjorde denne støtten mellom 0.01 og 0.54 prosent av den samlede offentlige bistanden hvert år. For perioden 1982-86, med unntak av 1985, har investeringsstøttens andel av samlet bistand, utgjort mellom 1 og 1.4 prosent pr. år.

Tabell 1: Investeringsstøtteordningenes andel av samlet norsk bistand i perioden 1976-86 (i NOK, løpende priser).

År	Samlet offentlig bistand	Årlige utbetalinger til investeringsstøtte	Prosentandel av offentlig bistand
1976	1191.300.000	159.232	0.01
1977	1569.900.000	770.115	0.05
1978	1860.700.000	1.408.710	0.08
1979	2169.800.000	3.199.472	0.15
1980	2330.600.000	6.858.330	0.29
1981	2585.800.000	14.030.670	0.54
1982	3603.400.000	36.005.296	1.00
1983	4258.400.000	58.437.099	1.37
1984	4431.700.000	50.039.680	1.13
1985	4945.800.000	32.768.545	0.66
1986	5890.800.000	64.146.654	1.09

Kilde: NORAD's årsmeldinger og sammenstilling av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

Før 1978 ble det bare utbetalt støtte til forundersøkelser, med unntak av 1968 da et prosjekt i Brasil fikk støtte til grunnlagsinvesteringer. I 1978 ble ordningen med støtte til grunnlagsinvesteringer igjen tatt i bruk. Tabell 2 viser imidlertid at det først var ved innføringen av låneordningen, at investeringsstøtten fikk et visst omfang. Av de samlede utbetalinger til investeringsstøtte i perioden 1976-86, utgjør utbetalingene over låneordningen nærmere 86%. Støtte til forundersøkelser og grunnlagsinvesteringer utgjør henholdsvis 6.5% og 5.5%, mens opplæringsstøtte, som først ble innført som nytt virkemiddel i 1983, utgjør 2% av de samlede utbetalinger i investeringsstøtte.

Det er ikke foretatt erstatningsutbetalinger over bistandsbudsjettet under investeringsgarantiordningen¹⁾.

Årlige tilsagn (eksklusive investeringsgarantier) fordelt på de enkelte støtteordningene, i perioden 1976-86, fremgår av Tabell 3. Det er tildels store forskjeller mellom tilsagn og utbetalinger for de enkelte støtteordningene. Dette skyldes dels at endel tilsagn blir trukket tilbake fordi bedriftene ikke oppfyller sine forpliktelser ovenfor NORAD (jfr. forundersøkelsesstøtten), dels at enkelte bedrifter lar være å benytte seg av de gitte tilsagn, bl.a. fordi prosjektene ikke blir realiserte. Saksbehandlingen innebærer også at det kan ta svært lang tid fra tilsagn om støtte blir gitt, til utbetaling.

Tabell 2: Årlige utbetalinger til investeringsstøtte fordelt på de enkelte støtteordninger i perioden 1976-86 (i NOK, løpende priser).

År	Støtte til Forundersøkelser	Lån	Opplæringsstøtte	Støtte til Grunnlagsinvesteringer
1976	159.232	-	-	-
1977	770.115	-	-	-
1978	1.036.710	-	-	372.000
1979	3.005.472	-	-	194.000
1980	782.330	-	-	6.076.000
1981	481.870	10.750.000	-	2.798.800
1982	1.292.296	33.910.500	-	802.500
1983	683.945	56.190.000	-	1.563.154
1984	1.952.767	46.600.000	-	1.486.913
1985	3.879.083	27.306.000	1.583.462	-
1986	3.353.095	55.130.000	3.788.559	1.875.000
Totalt	17.396.915	229.856.500	5.372.021	15.168.367

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD

Tabell 3: Årlige tilsagn om investeringsstøtte fordelt på de enkelte investeringsstøtteordninger (eksklusive investeringsgarantier) i perioden 1976-86 (i NOK, løpende priser).

År	Støtte til Forundersøkelser	Låneordningen Lån	Garantier	Opplæringsstøtte	Støtte til Grunnlagsinvesteringer
1976	1.646.593	-	-	-	-
1977	1.608.875	-	-	-	-
1978	3.125.195	-	-	-	7.299.000
1979	1.307.342	-	-	-	-
1980	851.363	10.750.000	4.500.000	-	-
1981	1.662.460	5.197.500	3.465.000	-	7.189.000
1982	1.548.322	38.235.000	13.727.000	-	270.000
1983	3.100.000	81.138.000	5.794.000	2.172.000	-
1984	7.704.980	44.239.000	3.830.000	1.688.600	-
1985	5.902.208	21.184.000	-	8.538.400	2.500.000
1986	5.748.695	67.500.000	7.600.000	1.580.000	8.500.000
Total	34.206.033	268.243.500	38.916.000	13.979.000	25.650.000

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

4.2 Forundersøkelser

Siden ordningen ble etablert i 1966/67 og frem til utgangen av 1986, er det gitt tilsagn om støtte til 406 forundersøkelser. I en del tilfeller er det gitt flere tilsagn til samme prosjekt. Fra 1968 til 1976 ble det bare gitt tilsagn om støtte til 5-7 forundersøkelser årlig. Som det fremgår av Tabell 4 skjedde det en kraftig økning i antall tilsagn f.o.m. 1976.

Tabell 4: Årlige tilsagn om støtte til forundersøkelser og gjennomsnittlig tilsagn pr. undersøkelse (i NOK, løpende priser).

År	Tilsagn	Antall tilsagn	Gjennomsnittlig tilsagn pr. undersøkelse
1968	10.000	1	10.000
1969	81.656	6	13.609
1970	116.500	6	19.417
1971	255.500	5	51.100
1972	152.500	5	30.500
1973	174.000	7	24.857
1974	171.470	6	28.578
1975	233.679	6	38.947
1976	1.646.593	33	49.897
1977	1.608.875	27	59.588
1978	3.125.195	40	78.130
1979	1.307.342	26	50.282
1980	851.363	14	60.812
1981	1.662.460	29	57.326
1982	1.548.322	26	59.551
1983	3.100.000	38	81.579
1984	7.704.980	56	137.589
1985	5.902.208	39	151.339
1986	5.748.695	36	159.686
Totalt	35.401.338	406	

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

Det totale beløp som det er gitt tilsagn om hvert år og gjennomsnittlig tilsagn pr. undersøkelse, viser en stigende tendens. Noe av stigningen kan forklares gjennom prisstigning, men selv om en korrigerer for prisstigningen, ville det vært en økning.

I alt er det gitt tilsagn til 214 forundersøkelser i Asia. Dette utgjør 53% av totalt antall tilsagn. 156 tilsagn (38% av totalt antall tilsagn) er gitt til prosjekter i Afrika.

Det fremgår av Tabell 5 at andelen tilsagn til prosjekter i Afrika, har avtatt i perioden 1981-86, i forhold til tidligere perioder, mens det har vært en klar økning i antall tilsagn om støtte til forundersøkelser i Asia. Tilsagn til prosjekter i Europa og Latin-Amerika har utgjort en relativt beskjeden andel av totalt antall tilsagn i hver periode.

Tabell 5: Årlige antall tilsagn om støtte til forundersøkelser fordelt på kontinenter i ulike perioder. Tallene i parentes angir prosentandeler i hver periode.

Kontinent	1968-75	1976-80	1981-86	Totalt
Afrika	16 (38)	62 (44)	78 (35)	156 (38)
Asia	20 (48)	67 (48)	127 (57)	214 (53)
Latin-Amerika	5 (12)	2 (1)	16 (7)	23 (6)
Europa (Portugal og Malta)	1 (2)	9 (7)	3 (1)	13 (3)
Totalt	42 (100)	140 (100)	224 (100)	406 (100)

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD og NORAD's årsmeldinger.

Hele 248 tilsagn (61%) er gitt til undersøkelser i lavinntektsland (LIC). Dette er klart i samsvar med norske myndigheters ønske om å stimulere til økt næringslivsaktivitet i de fattige u-landene. Som det fremgår av Tabell 6 er det gitt tilsagn til 65 forundersøkelser (16% av totalt antall) i lavere middelinntektsland (LMIC). 93 tilsagn er gitt til undersøkelser i øvre middelinntektsland (UMIC). Fra juli 1987 vil det ikke lenger bli gitt støtte til prosjekter i øvre middelinntektsland (UMIC).

Den relative andel tilsagn til prosjekter i de ulike landkategorier, har vært uendret fra perioden 1976-80 til perioden 1981-86.

Tabell 6: Fordeling på landkategori²⁾ av antall tilsagn til forundersøkelser i ulike perioder. Tallene i parentes angir prosentandeler i hver periode.

Landkategori	1968-75	1976-80	1981-86	Totalt
LIC	23 (55)	88 (63)	137 (61)	248 (61)
LMIC	6 (14)	22 (16)	38 (17)	66 (16)
UMIC	13 (31)	30 (21)	49 (22)	92 (23)
Totalt	42 (100)	140 (100)	224 (100)	406 (100)

Kilde: Statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD og NORAD's årsmelding.

Det er bedriftene selv som avgjør hvilke land de ønsker å gå inn i. Malaysia skiller seg klart ut som det mest ettertraktede landet å foreta forundersøkelser i, med tilsagn om støtte til 53 undersøkelser. Dette utgjør over 13 prosent av totalt antall tilsagn. Den største delen av disse er gitt i perioden 1981-86, da Malaysia opplevde en økonomisk "boom". Tabell 7 viser at det er gitt tilsagn om støtte til relativt mange prosjekter i en del av hovedsamarbeidslandene. Henholdsvis 34 og 33 forundersøkelser i India og Tanzania, har fått tilsagn om støtte. I perioden

1981-86 har også Kina blitt et svært ettertraktet land å gjennomføre forundersøkelser i.

Tabell 7: Antall forundersøkelser fordelt på endel land i ulike perioder. Tallene i parentes angir prosentandel av totalt antall tilsagn.

Land	1968-75	1976-80	1981-86	Totalt antall
Malaysia	3	15	35	53 (13)
India	2	10	22	34 (8)
Tanzania	-	16	17	33 (8)
Indonesia	7	2	19	28 (7)
Kenya	5	12	10	27 (7)
Sri Lanka	1	15	6	22 (5)
Kina	-	-	16	16 (4)
Pakistan	1	3	9	13 (3)
Portugal	-	10	3	13 (3)

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD og NORAD's årsmeldinger.

Tabell 8: Årlige tilsagn om støtte til forundersøkelser fordelt på hovedsamarbeidsland og øvrige u-land (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall prosjekter).

År	Tilsagn hovedsamarbeidsland	Gjennomsnittlig tilsagn pr. undersøkelse	Tilsagn til øvrige u-land	Gjennomsnittlig tilsagn pr. undersøkelse
1968			10.000 (1)	10.000
1969	11.050 (1)	11.050	70.606 (5)	14.121
1970	25.000 (2)	12.500	116.499 (4)	29.125
1971	7.500 (1)	7.500	248.000 (4)	62.000
1972	7.000 (1)	7.000	145.000 (4)	36.250
1973	5.000 (1)	5.000	169.000 (6)	28.167
1974	26.250 (1)	26.250	145.220 (5)	29.044
1975	78.750 (3)	26.250	207.429 (3)	69.143
1976	721.035 (16)	45.065	925.558 (17)	54.445
1977	708.895 (11)	64.445	899.980 (15)	59.999
1978	1.803.095 (24)	75.129	1.322.100 (16)	82.631
1979	754.500 (7)	107.786	552.842 (19)	29.097
1980	64.000 (2)	32.000	787.363 (12)	65.614
1981	405.943 (6)	67.657	1.256.517 (23)	54.631
1982	471.103 (10)	47.103	1.077.219 (16)	67.326
1983	739.990 (10)	73.999	2.360.010 (28)	84.286
1984	2.050.713 (21)	97.653	5.654.267 (35)	161.550
1985	2.068.776 (18)	114.932	3.833.432 (21)	182.544
1986	1.172.865 (10)	117.287	4.575.830 (26)	175.993

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

Siden ordningen ble innført og frem til utgangen av 1986, er det gitt tilsagn om støtte til ialt 145 forundersøkelser i hovedsamarbeidslandene (36% av totalt antall). Den eneste forskjellen mellom hovedsamarbeidsland og øvrige u-land når det gjelder støtte til forundersøkelser, er at NORAD kan dekke mer enn 50% av utgiftene ved en forundersøkelse, dersom prosjektet gjelder prioriterte tiltak i hovedsamarbeidsland. Det er likevel få bedrifter som har fått mer enn 50% støtte. Dersom en ser på den prosentvise fordeling, har det vært en økning i antall forundersøkelser i hovedsamarbeidslandene i perioden 1976-86 i forhold til perioden 1968-75.

Av Tabell 8 fremgår det at gjennomsnittlig tilsagn pr. forundersøkelse i hovedsamarbeidslandene har vært mindre enn tilfellet er for forundersøkelser i andre u-land (med unntak for 1977, 1979 og 1981). Dette kan synes å indikere at det gjennomføres mindre omfattende forundersøkelser i hovedsamarbeidslandene enn i andre u-land?

Utbetaling skjer først etter at NORAD har mottatt rapport om gjennomføringen av forundersøkelsen, med revisorbekreftet godkjenning av regningene. I 133 prosjekter hvor det er gitt tilsagn om støtte, er det ikke blitt foretatt noen utbetaling. Dette utgjør 33% av det totale antall tilsagn.

I en rapport fra Bedriftsøkonomisk Institutt om "Sammenhengen mellom forundersøkelser og etableringer av norske bedrifter i utviklingsland" (Akselsen og Trondsen, 1986), blir det skilt mellom prosjekter der forundersøkelse ikke er gjennomført til tross for tilsagn om støtte, og prosjekter der forundersøkelsen er gjennomført, men rapport likevel ikke er sendt til NORAD. Når det gjelder den siste kategorien har bedriftene oppgitt følgende årsaker til at rapport ikke er innsendt:

- Etableringen ville skje så raskt at det ikke hadde noen hensikt å benytte seg av støtten
- Sviktende rutiner internt i bedriften gjorde at rapport og regning ikke var blitt innsendt
- Manglende fakturaer
- En mente at det aktuelle prosjektet ikke var berettiget til offentlige midler. (Til tross for at det var gitt tilsagn om offentlig støtte!)

De 133 forundersøkelsene der det er gitt tilsagn om støtte, men ikke foretatt utbetalinger, har følgende fordeling på landkategori (tallene i parentes står for prosentandel):

LIC	:	84	(63)
LMIC	:	18	(14)
UMIC	:	31	(23)
<u>Tilsammen: 133 (100)</u>			

Av disse er 43 (32%) forundersøkelser knyttet til prosjekter i Afrika og 73 (55%) til prosjekter i Asia. 43 (32%) undersøkelser hvor det ikke er foretatt noen utbetaling, er lokalisert i hovedsamarbeidslandene. Disse tallene reflekterer noenlunde fordelingen på landkategorier og kontinenter av prosjekter som har fått tilsagn om støtte (jfr. Tabellene 5 og 6).

Det har ikke vært hensiktsmessig å forsøke å inndele bedriftene etter bransje og landkategori, da svært mange industrier er representert, og det er liten sammenheng mellom industri og landkategori. Endel bedrifter skiller seg imidlertid ut som "storforbrukere" av forundersøkelsesstøtten. Som det fremgår av Tabell 9, stiller A/S Norcem-/A/S Scancem i en gruppe for seg, med hele 31 tilsagn om støtte til forundersøkelser. I 17 av disse har NORAD foretatt utbetalinger. Etablering har skjedd i 5 av disse tilfellene. Dyno Industrier A/S har fått tilsagn om støtte til 13 forundersøkelser, hvorav det er foretatt 4 utbetalinger. Etablering har funnet sted i 3 av disse tilfellene, mens 4 prosjekter fremdeles regnes som aktuelle. Norsk Hydro A/S er gitt tilsagn om støtte til 12 forundersøkelser. Utbetalinger har skjedd i forbindelse med 5 av undersøkelsene. Etablering har skjedd i 2 tilfeller. Jotun A/S har fått 5 tilsagn om støtte. Det er foretatt utbetalinger til 2 prosjekter, hvorav 1 er realisert. 2 prosjekter som har fått tilsagn om støtte, regnes fortsatt som aktuelle.

I perioden 1976-85 ble det i alt gitt tilsagn om støtte til 328 forundersøkelser. Etablering har bare funnet sted i 16 tilfeller, dvs. en realiseringsgrad på 5%.

Tabell 9: De største brukerne av forundersøkelsesstøtten i perioden 1968-86.

Bedrift	Antall tilsagn	Antall utbetalinger	Realiserte prosjekter	Skrinlagte prosjekter	Fremdeles aktuelle prosjekter
A/S Norcem/A/S Scancem	31	17	5	17	2
Dyno Industrier A/S	13	4	3	5	4
Norsk Hydro A/S	12	5	2	9	-
Elkem-Spigerverket	6	4	1	2	-
FORINDECO	6	6	2	3	1
National Industri A/S	6	2	2	2	1
A/S Elektrisk Bureau	6	5	1	2	1
Jotun A/S	5	2	1	1	2

Kilde: Sammensatt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD. (Kolonne 3, 4 og 5 lar seg ikke summere til kolonne 1, da det kan være gitt flere tilsagn om støtte til ett og samme prosjekt).

Noen av forundersøkelsene har imidlertid ført til lisensproduksjon, eksport eller konsulentoppdrag, men etter retningslinjene for forundersøkelsesstøtte, betrakter ikke I&N dette som "vellykkede" prosjekter.

4.3 Låneordningen

Som det fremgår av Tabell 10, er det i perioden 1978-86 gitt lånetilsagn på tilsammen 268.2 mill. NOK, og garantitilsagn på 38.9 mill. NOK. Det er i alt utbetalt 229.8 mill. NOK i lån i den samme perioden.

Tabell 10: Årlige tilsagn om lån og garantier for lån og årlige utbetalinger (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall tilsagn).

År	Lånetilsagn	Garantitilsagn	Lån utbetalt
1980	10.750.000 (2)	4.500.000 (2)	-
1981	5.197.500 (2)	3.465.000 (2)	10.750.000
1982	38.235.000 (4)	13.727.000 (2)	33.910.500
1983	81.138.000 (9)	5.794.000 (4)	56.190.000
1984	44.239.000 (5)	3.830.000 (1)	46.600.000
1985	21.184.000 (5)	-	27.306.000
1986	67.500.000 (6)	7.600.000 (1)	55.130.000
Total	268.243.500 (33)	38.916.000 (12)	229.856.500

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

Siden ordningen trådte i kraft i 1980 og frem til utgangen av 1986, er det totalt gitt 33 tilsagn om lån og 12 tilsagn om garantier for låneopptak. Låneordningen omfatter i alt 29 prosjekter i 17 land³⁾ (jfr. Tabell 11).

Av Tabell 12 fremgår det at det i alt er gitt 21 lånetilsagn til prosjekter i Asia på tilsammen 184.1 mill. NOK (løpende priser)⁶⁾. Av disse er tilsagn til et prosjekt i Kina og et i Malaysia på tilsammen 38 mill. NOK, ikke benyttet fordi prosjektene ikke ble realisert. 11 tilsagn på tilsammen nærmere 70 mill. NOK er gitt til prosjekter i Afrika. Tilsagn til 2 prosjekter i Vest-Afrika til en verdi av 23 mill. NOK, er ikke benyttet. Det er videre gitt tilsagn om lån til et prosjekt i Portugal.

Tabell 11: Låneordningen. Prosjekter som har fått tilsagn om lån i perioden 1980-86, fordelt på land og landkategori (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall prosjekter)

Land	Land-kategori	Tilsagns-beløp (lån)	Bransje	Merknader
Sri Lanka(6)	LIC	2.000.000	Gartneri	Bedriften fikk tilsagn om lån i 1980 og 1983
		900.000	Produksjon av treleker	Bedriften er nedlagt
		2.230.000	Produksjon av fiske-redskaper	Bedriften er nedlagt
		1.285.000	Stålrør Produksjon	
		1.000.000	Trykkeri	
Malaysia(4)	UMIC	4.000.000	Produksjon av maritimt elektronisk utstyr	
		13.057.000	Produksjon av telefonapparater	Prosjektet er skrinlagt og lån ikke utbetalt
		3.500.000	Produksjon av trillebærer	
Indonesia (2)	LIC	4.650.000	Maling produksjon	
		1.500.000	Pulverlakkproduksjon	
		30.570.000	Lim/formalin prod.	Lånegarantier på 12.200.000 NOK gitt i 1982, er senere omgjort til lån
Thailand (2)	IMIC	11.100.000	Laboratorietjen. for oljeleting	
		10.955.500	Prod.av frossenfisk/industrikjøkken	Bedriften fikk tilsagn om lån i 1981 og 1983 ⁴⁾
Togo (2)	LIC	1.800.000	Prod. av sprengstoff	
		9.000.000	Marmor/teglverk	
Tanzania (2)	LIC	3.300.000	Kornterminal	Den norske partner trakk seg fra prosjektet og lån ble ikke utbetalt
		630.000	Turoperatørselskap	
Jordan (1)	UMIC	6.100.000	Bakkesevice på hovedflyplass	Swedfund og IFU deltar med aksjekapital
		29.000.000	Rederietablering	Lånet er gitt til det statseide selskapet Jordan National Shipping Line Co. Ltd.
Kina (1)	LIC	25.000.000	Laboratorietjen. for oljeleting	Prosjektet er ikke realisert og lån ble ikke utbetalt
India (1)	LIC	21.000.000	Glassfiberrørproduksjon	
Gambia (1)	LIC	20.000.000	Sementproduksjon	Prosjektet er ikke realisert og lån ble ikke utbetalt
Guinea (1)	LIC	18.000.000	Skipsopphugging for produksjon av armeringsjern	
Pakistan (1)	LIC	14.135.000	Lim/plastpulverproduksjon	5.720.000 NOK av lånet er gitt til grunnlagsinvesteringer ⁵⁾
Portugal (1)	UMIC	14.000.000	Produksjon av innredningssystemer	Første lånetilsagn gitt i 1980. I 1985 ble garanti på 4. mill. NOK fra 1980, omgjort til lån.
Nepal (1)	LIC	6.500.000	Turbinproduksjon	Lånet ble dels gitt til grunnlagsinvesteringer. Denne delen er senere omgjort til gave.
Egypt (1)	LIC	5.950.000	Malingproduksjon	
Sudan (1)	LIC	5.754.000	Fiskeriprosjekt	
Kenya (1)	LIC	1.227.000	Gartneri	Prosjektet er nedlagt

Tabell 12: Lånetilsagn fordelt på kontinenter i perioden 1980-86 (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall tilsagn).

Kontinent	Igangsatte prosjekter. Lånetilsagn	Ikke realiserte prosjekter. Lånetilsagn
AFRIKA	46.661.000 (9)	23.300.000 (2)
ASIA	146.125.500 (19)	38.057.000 (2)
EUROPA	14.000.000 (1)	-
Totalt	206.786.500 (29)	61.357.000 (4)

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

I perioden 1980-86 er 25 bedriftsetableringer i u-land delfinansiert via låneordningen. Det fremgår av Tabell 13, at 18 av disse bedriftene er lokalisert i lavinntektsland (LIC). Av disse er 3 bedrifter nedlagte. Dette gjelder to prosjekter på Sri Lanka og et prosjekt i Sudan. 2 av etableringene har skjedd i lavere middelinntektsland (LMIC) og 5 i øvre middelinntektsland (UMIC). Gjennomsnittlig lånetilsagn pr. prosjekt i øvre middelinntektsland, er noe høyere enn i de øvrige landkategoriene.

Tabell 13: Lånetilsagn til igangsatte prosjekter fordelt på landkategori i perioden 1980-86 (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall prosjekter⁷⁾).

Landkategori	Igangsatte prosjekter Lånetilsagn	Gjennomsnittlig tilsagn pr. prosjekt	Nedlagte prosjekter Lånetilsagn
LIC	141.381.000 (18)	7.854.500	8.884.000 (3)
LMIC	12.755.500 (2)	6.377.750	
UMIC	52.650.000 (5)	10.530.000	
Totalt	206.786.500 (25)	24.762.250	8.884.000 (3)

11 prosjekter i hovedsamarbeidslandene er delfinansiert via låneordningen. Av disse har 6 etableringer funnet sted på Sri Lanka, noe som bl.a. må sees i sammenheng med de svært gunstige investeringsinsentivene som der gis utenlandske investorer. 2 av bedriftene på Sri Lanka er i dag nedlagte. I Tanzania har det vært foretatt 2 etableringer, mens det i hvert av landene Kenya, India og Pakistan er etablert 1 bedrift. Tabellene 13 og 14 viser at gjennomsnittlig lånetilsagn pr. prosjekt i hovedsamarbeidslandene er lavere enn i øvrige u-land. Gjennomsnittlig lånetilsagn pr. prosjekt i Kenya, Tanzania og Sri Lanka er tildels betydelig lavere enn tilsvarende tall for andre u-land. Prosjektene i disse tre landene kan karakteriseres som eksportorienterte.

Lånetilsagnene til prosjektene i India og Pakistan, ligger derimot betydelig høyere enn gjennomsnittlige tilsagn til prosjekter i øvrige u-land. Sammenlignet med mange andre u-land,

har både India og Pakistan en relativt velutviklet industri sektor, i tillegg til store innenlandske markeder for de aktuelle produktene. Begge prosjektene er importsustitusjonsbedrifter.

Tabell 14: Lånetilsagn til igangsatte prosjekter i hovedsamarbeidslandene i perioden 1980-86 (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall prosjekter).

Land	Igangsatte prosjekter Lånetilsagn	Gjennomsnittlig lån pr. prosjekt	Nedlagte prosjekter lånetilsagn
Sri Lanka	11.415.000 (6)	1.902.500	3.130.000 (2)
Tanzania	6.730.000 (2)	3.365.000	
Kenya	1.227.000 (1)	1.227.000	
Pakistan	14.135.000 (1)	14.135.000	
India	21.000.000 (1)	21.000.000	
Totalt	54.507.000 (11)	4.965.182	

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

4.4 Grunnlagsinvesteringer

Ordningen med støtte til grunnlagsinvesteringer ble første gang benyttet i forbindelse med et prosjekt i Brasil i 1968. Deretter ble ordningen ikke benyttet igjen før i 1978. Det er gitt tilsagn om støtte til grunnlagsinvesteringer i 6 prosjekter. I to tilfeller er grunnlagsinvesteringer blitt finansiert gjennom sterkt subsidierte lån under låneordningen. Et av disse lånene, til et prosjekt i Nepal er senere omgjort til gave. Disse to prosjektene er tatt med under låneordningen i kapittel 4.3. Gaven til bedriften i Nepal er dessuten tatt med her.

I tidsrommet 1968-86 er det gitt tilsagn om støtte til grunnlagsinvesteringer på tilsammen 26.7 mill. NOK (løpende priser). Totalt er det utbetalt 16.1 mill. NOK. Årlige tilsagn og utbetalinger fremgår av Tabell 15.

Tabell 15: Tilsagn og utbetalt støtte til grunnlagsinvesteringer i perioden 1968-1986 (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall tilsagn).

År	Tilsagn	Utbetalt
1968	1.000.000 (1)	1.000.000
1969		
.		
.		
1978	7.299.000 (1)	372.000
1979	-	194.000
1980	-	6.076.000
1981	7.189.000 (2)	2.798.800
1982	270.000 (1)	802.500
1983	-	1.563.154
1984	-	1.486.913
1985	2.500.000 (1)	-
1986	8.500.000 (1)	1.875.000
Totalt	26.758.000 (7)^{a)}	16.168.367

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD.

De 6 prosjektene som har fått tilsagn om støtte, er lokalisert i 6 forskjellige land, hvorav 4 i lavinntektsland (LIC). Av disse er 2 prosjekter i hovedsamarbeidslandene Tanzania og Sri Lanka. Tilsagn som ble gitt til et prosjekt i Thailand i 1981, er ikke benyttet, da bedriften ikke har gjennomført de tiltak støtten var beregnet for. Tabell 16 viser hvordan prosjekter som har fått tilsagn om støtte, fordeler seg på land og landkategorier.

Tabell 16: Grunnlagsinvesteringer. Fordeling av prosjekter på land og landkategori i perioden 1968-86 (i NOK, løpende priser).

Land	Land-kategori	Tilsagn	Bransje	Merknader
Tanzania	LIC	12.581.000	Produksjon av transformatorer og kokeplater	Prosjektet fikk støtte til grunnlagsinvesteringer i 1978 og 1981.
Guinea	LIC	8.500.000	Skipsopphugging	Utbetaling i 1987 og/eller senere.
Nepal	LIC	2.500.000	Turbinproduksjon	Beløpet ble opprinnelig gitt som lån til grunnlagsinvesteringer under låneordningen. Er senere omgjort til gave.
Thailand	IMIC	1.907.000	Ferdighusproduksjon	Beløpet er ikke utbetalt da bedriften ikke har gjennomført de tiltak støtten var beregnet for
Brasil	UMIC	1.000.000	Produksjon av industrimaskiner	Den norske partner har trukket seg ut av prosjektet.
Sri Lanka	LIC	270.000	Produksjon av ullgensere	
Totalt		26.758.000		

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD

Under ordningen med støtte til grunnlagsinvesteringer har det også vært gitt adgang til å delfinansiere opplæringstiltak i form av etablering og, til en viss grad, drift av yrkesskoler. Produksjons- og prosess-spesifikk opplæring blir imidlertid ikke dekket av denne ordningen. Av de 6 prosjektene som har fått tilsagn om støtte via denne ordningen, har det for 4 prosjekters vedkommende, helt eller delvis dreid seg om støtte til opplæringstiltak. Dette gjelder følgende prosjekter:

- Brasil (1968): Yrkesskole
- Tanzania (1977): Opplæringscenter
- Thailand (1981): Opplæringscenter
- Sri Lanka (1981): Strikkeopplæring

4.5 Opplæringsstøtte ved bedriftsetableringer

Siden denne ordningen ble etablert i 1983 og frem til utgangen av 1986, er det gitt 17 tilsagn om opplæringsstøtte til 16 prosjekter i 10 land.

Det totale tilsagnsbeløp for hele perioden er på 13.9 mill. NOK (løpende priser). Av dette er det utbetalt 5.3 mill. NOK (jfr. Tabell 17).

Tabell 17: Tilsagn og utbetalt opplæringsstøtte i perioden 1983-86 løpende priser. Tallene i parentes angir antall tilsagn).

År	Tilsagn	Utbetalt
1983	2.172.000 (1)	-
1984	1.688.600 (4)	-
1985	8.538.400 (7)	1.583.462
1986	1.580.000 (5)	3.788.559
Totalt	13.979.000 (17)⁹⁾	5.372.021

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N,

Tabell 18 viser fordelingen av prosjekter på land og landkategori. 12 av prosjektene er lokalisert i lavinntektsland (LIC), hele 7 av disse i hovedsamarbeidsland. Til hver av landkategoriene LMIC og UMIC, knytter det seg to prosjekter. Med utgangspunkt i retningslinjene for denne støtteordningen, er det ikke overraskende at de fleste prosjektene er lokalisert i lavinntektsland, der en kan forvente at knapphet på kvalifisert nøkkelpersonell er størst.

Gjennomsnittlig tilsagn pr. prosjekt er størst i lavere middelinntektsland, og klart lavere i hovedsamarbeidslandene enn i øvrige u-land, noe som gjenspeiler at investeringene pr. prosjekt er lavere i disse landene enn i øvrige u-land.

Tilsagn om støtte til et prosjekt i Malaysia og et prosjekt i Togo, er ikke benyttet. Prosjektet i Sudan som også har fått forundersøkellesstøtte og støtte gjennom låneordningen, er senere nedlagt. Differansen mellom tilsagn og utbetaling i noen prosjekter, skyldes at endel av støtten vil bli utbetalt i 1987 eller senere.

Tabell 18: Opplæringsstøtte. Fordeling av prosjekter på land og landkategori i perioden 1983-86 (i NOK, løpende priser. Tallene i parentes angir antall prosjekter).

Land	Land-kategori	Tilsagn	Utbetalt	Bransje	Merknader
Sri Lanka	LIC (4)	59.000	59.000	Gartneri	
		358.900	358.900	Stålrørproduksjon	
		1.500.000	1.000.000	Trykkeri	
		160.000	-	Maritim elektronikkproduksjon	
Malaysia	UMIC (2)	57.600	57.600	Rederi	
		1.452.500	-	Telefon produksjon	Prosjektet er ikke realisert
Guinea	LIC (2)	5.000.000	1.250.000	Maritimt opplærings-senter	
		385.000	-	Skipsoppbygging	
Togo	LIC (2)	185.000	-	Kornterminal	Søknad trukket tilbake
		250.000	-	Marmor/teglverk	
Sudan	LIC (1)	1.250.000	1.250.000	Fiskeriprojekt	Prosjektet er nedlagt
Filippinene	LMIC (1)	2.172.000	1.166.912	Rederi	
India	LIC (1)	600.000	-	Glassfiberrørproduksjon	
Pakistan	LIC (1)	170.000	112.559	Lim/plastpulverproduksjon	
Kenya	LIC (1)	117.000	117.000	Gartneri	
Thailand	LMIC (1)	262.000	-	Sprengstoffproduksjon	
Totalt	(16)	13.979.000	5.372.000		

Kilde: Sammenstilt på grunnlag av statistikk fra Avdeling for I&N, NORAD

4.6 Investeringsgarantier under særordningen

I løpet av de vel 20 år ordningen har eksistert, har det vært en beskjedne utvikling i garantiansvar. Dette gjenspeiler dels det begrensede omfang av private norske investeringer i u-land i det meste av denne perioden. Dels synes det også å gjenspeile en begrenset interesse for selve ordningen, i det den dekker en svært liten del av den totale risiko ved u-landsetableringer som i det vesentlige er av kommersiell art. Som det fremgår av Tabell 19, var det løpende garantiansvaret ved utgangen av 1986 NOK 52.700.000. Garantiansvaret var på sitt høyeste nivå i årene 1969-72, noe som i hovedsak hadde sammenheng med en stor investering i Brasil.

Tabell 19: Investeringsgarantier under særordningen. Løpende garantiansvar og årlige endringer i garantiansvar i perioden 1964-1986 (i NOK, løpende priser).

År	Løpende garanti- ansvar pr. 1/1	Økning i garantiansvar i løpet av året	Nedgang i garantiansvar i løpet av året	Løpende garanti- ansvar pr. 31/12
1963				6.750.000
1964				6.566.220
1965	6.750.000	633.420	367.200	6.566.220
1966	6.566.220	0	1.890.000	4.676.220
1967	4.676.220	6.660.000	846.000	10.490.220
1968	10.490.220	83.000	630.000	9.943.000
1969	9.943.000	98.886.000	1.334.000	107.495.000
1970	107.495.000	2.871.000	1.335.000	109.032.000
1971	109.032.000	2.787.000	1.375.000	110.444.000
1972	110.444.000	3.150.000	2.337.000	111.257.000
1973	111.257.000	0	17.529.000	93.728.000
1974	93.728.000	3.708.000	3.839.000	93.597.000
1975	93.597.000	612.000	14.283.000	79.296.000
1976	79.296.000	1.468.000	8.636.000	72.757.000
1977	72.757.000	4.032.000	20.823.000	55.966.000
1978	55.966.000	365.000	7.629.000	48.702.000
1979	48.702.000	8.501.000	43.677.000	13.526.000
1980	13.526.000	24.200.000	1.600.000	36.100.000
1981	36.100.000	11.966.000	2.558.000	45.507.000
1982	45.507.000	3.000.000	2.300.000	46.200.000
1983	46.200.000	7.400.000	-3.800.000	57.400.000
1984	57.500.000	5.400.000	29.400.000	33.500.000
1985	33.500.000	-	5.900.000	27.600.000
1986	27.600.000	31.000.000	6.000.000	52.700.000

Kilde: GIEKs årsmeldinger 1963-1986.

Tabell 20 viser fordelingen av antall effektuerte investeringsgarantier på kontinenter og landkategorier i perioden 1964-86¹⁰). Av de 42 effektuerte garantiene har 13 gått til prosjekter i lavinntektsland (LIC) i Afrika. Henholdsvis 9 og 6 garantier knytter seg til prosjekter i øvre middelinntekts- (UMIC) og lavinntektsland (LIC) i Asia. Tilsammen er det effektuert 6 garantier til prosjekter i Latin-Amerika.

Tabell 20: Antall effektuerte garantier i perioden 1964-86 fordelt nenter og landkategorier.

Kontinenter Landkategori	LIC	LMIC	UMIC	Totalt
Afrika	13	6		19
Asia	7		9	16
Latin-Amerika		2	4	6
Europa			1	1
Totalt	19	8	14	42

Kilde: GIEK's årsmeldinger 1964-86.

Det er bare foretatt erstatningsutbetalinger i forbindelse med to prosjekter under investeringsgarantiordningen. Dette gjelder følgende prosjekter som begge er anbefalt av NORAD:

Tabell 21: Antall erstatningsutbetalinger under investeringsgarantiordningen i perioden 1964-86

LAND	TILSAGNSDATO	BRANSJE	ERSTATNINGS- UTBETALING	UTBETALINGS- DATO
ZAMBIA	5.9.68	Fiskebåt- produksjon	248.877	10.05.84
NIGERIA	6.6.76	Fiskefor- edling	14.200	20.03.86

Kilde: GIEK

Erstatningsutbetalingene er dekket gjennom GIEKs risikofond, og er dermed ikke belastet bistandsbudsjettet.

KAPITTEL 5: ADMINISTRERING OG ORGANISERING AV INVESTERINGS- STØTTEORDNINGENE

5.1 Et historisk tilbakeblikk

Nåværende Avdeling for industri og næringslivssamarbeid (I&N) har sin forløper i enheten "Rådgiver for næringslivet". "Rådgiver for næringslivet" utviklet seg gradvis fra å være en "en-manns-jobb" til å bli en enhet med flere ansatte og med et omfattende forvaltningsansvar i forbindelse med de ulike næringslivsordningene.

"Rådgiver for næringslivet" hadde hjemmel i St.prp. nr. 109 (1966-67) og St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 3 (1968-69). I det sistnevnte tillegg ("Utbygging av administrasjonen for utviklingshjelp"), heter det på side 2:

"Arbeidet med å tilrettelegge og fremme næringslivets virksomhet i utviklingslandene er tillagt direktoratet som en spesielt viktig oppgave. Organisasjonsplanen forutsetter derfor at direktoratet knytter til seg rådgiver/ konsulent med særlige kvalifikasjoner og erfaring når det gjelder private investeringer og industriell virksomhet. Vedkommende tjenestemann bør arbeide i nær kontakt med Planavdelingen."

NORAD ble i 1968 opprettet med tre hovedavdelinger: Planavdelingen, prosjektavdelingen og administrasjonskontoret. "Rådgiver for næringslivet" var nært tilknyttet Planavdelingen fram t.o.m. 1971. Fra 1972 var enheten direkte underlagt NORADs direktør. Ved opprettelsen av Departementet for utviklingshjelp fra 1.1.1984, ble den nyopprettede Avdeling for industri- og næringslivssamarbeid inntil videre direkte underlagt NORADs assisterende direktør¹⁾. I&N fikk full avdelingsstatus pr. 1.1.1986.

"Rådgiver for næringslivet" hadde "en selvstendig og på mange måter noe isolert plass innen NORADs organisasjon. Dette skyldes primært at arbeidsoppgavene har få berøringspunkter med den ordinære bilaterale virksomheten."²⁾

Enheten "Rådgiver for næringslivet" ble ikke særlig berørt av omorganiseringene i NORAD i 1976 og 1982, og det fant heller ikke sted noen endelig avklaring når det gjaldt enhetens organisatoriske plassering. Til tross for at I&N fikk full avdelingsstatus fra 1.1.1986, hersker det fremdeles usikkerhet både når det gjelder organisering og innretning av virksomheten.

5.2 Kort om dagens administrering og organisering i I&N

Avdelingen hadde pr. august 1987 12 faste stillingshjemler. Av disse er 10 besatt og 2 stillinger, 1 avdelingsdirektør og 1 kontorsjef, er under rekruttering. De øvrige stillingene består av 1 seksjonsleder, 6 saksbehandlere/førstekonsulenter, 1 saksbehandler/konsulent og 2 førstekontorfullmektiger. Den enkelte saksbehandler arbeider både med investerings- og eksportsaker.

I&N er ikke formelt inndelt i kontorer, men den interne organisasjonsmodell som gjelder idag, innebærer langt på vei en kontorinndeling. Frem til 1.9.1986 var saksbehandlingen organisert etter geografiske områder og saksbehandlerne var direkte underlagt avdelingens leder. Fra nevnte dato ble organiseringen endret slik at saksbehandlernes ansvarsområde primært knytter seg til bedrifter og sekundært til geografisk område. Dessuten ble det innført et ledd mellom avdelingsdirektøren og saksbehandlerne: En kontorsjef med ansvar for investeringsaker og en seksjonsleder med ansvar for eksportsaker. Den nye organisasjonsmodellen er innført som en prøveordning, og vil bli tatt opp til vurdering i løpet av 1988 i forbindelse med omorganiseringen av DUH/NORAD.

Veiledningskontoret for import fra utviklingsland (NORIMPOD) med 6 stillingshjemler, er administrativt underlagt DUH og I&N. Kontoret har siden opprettelsen i 1977 hatt en fri stilling, først under Handelsdepartementet, senere under DUH. Også NORIMPODs organisatoriske tilknytning er under vurdering.

5.3 Beskrivelse av I&Ns virksomhet

Gjennom rullerende virksomhetsplaner for DUH, utarbeider de enkelte avdelinger planer som inneholder mål og prioriteringer, forventede resultater i planperioden, og en angivelse av hvilke administrative ressurser som kreves for å nå de angitte resultater. Industri- og næringslivsavdelingen tillegges følgende hovedoppgaver i virksomhetsplanen for 1986:

1. Samarbeid med internasjonale organer, myndigheter og næringsliv i utviklingsland om identifisering og tilretteleggelse av virksomhet med sikte på norsk offentlig og privat medvirking.
2. Samarbeid med norsk industri og næringsliv forøvrig om delfinansiering av forundersøkelser, investeringsgarantier, grunnlagsinvesteringer, opplæring og finansiell deltakelse i industrireisning i utviklingsland.
3. Bistå for å øke samhandelen mellom norske bedrifter og utviklingsland gjennom eksport- og importstøttetiltak.

I virksomhetsplanen for 1987 er følgende tiltak blitt prioritert:

- Veiledning og rådgivning.

Avdelingens saksbehandlere vil fortsette den oppsøkende virksomhet overfor utvalgte bedrifter for å veilede og gi råd om muligheter for investeringer og satsing i de utvalgte områder. Oppsøkende delegasjonsreiser sammen med representanter for bedrifter vil bli gjennomført.

- Produktutvikling.

Det vil bli arbeidet med forslag om utvidelse av eksisterende ordninger og nye tiltak som anses nødvendig for å få norske bedrifter mer interessert i å investere, spesielt i SADCC-regionen.

- Informasjon.

Avdelingen vil utarbeide informasjonsmaterieell over tilgjengelige støtteordninger.

Tilgjengelig informasjonsmaterieell er utilstrekkelig og modent for revisjon.

- Markedsføring.

Avdelingen vil mer aktivt søke å markedsføre støtteordningene og veiledningstjenester.

Virksomheten består ellers av følgende arbeidsoppgaver:

- Behandling av søknader vedrørende forundersøkelser, lån, grunnlagsinvesteringer, opplæringsstøtte og investeringsgaranti i forbindelse med mulige investeringer i utviklingsland.
- Behandling av søknader vedrørende blandede kreditter, opplæringsstøtte og garantier i forbindelse med eksport.
- Utarbeiding av prosjektdokumenter som blir lagt til grunn for videre saksbehandling av søknader i høyere organer i DUH (Prosjektutvalg, Direksjon og Politisk ledelse).
- Gjeldssanering og refinansiering av prosjekter.
- Administrasjon av parallellfinansierte prosjekter.
- Faglig rådgivning til andre enheter i departementet.
- Kontakt og samarbeid med andre etater innenfor avdelingens ansvarsområde (TØIS-avtaler, internasjonaliseringsutvalget etc.)
- Oppfølging og kontroll av løpende prosjekter.
- Utarbeiding av budsjetter og annen rapporteringsvirksomhet.
- Tilrettelegging av administrative fellestjenester og egenutvikling.

5.4 Tidsforbruk i forhold til arbeidsoppgaver

Av den siste virksomhetsplanen fremgår det at en grovt kan inndelegere tidsressursbruken i avdelingen slik:

- Daglig drift/oppfølging.

50%

Dette omfatter intern rådgivning
møter, søknadsbehandling og
prosjektoppfølgning.

- Planlegging. 10%
Denne aktiviteten består bl.a. av
produktutvikling, utredningsarbeid,
budsjettarbeid og systemutvikling.
- Informasjonsarbeid. 20%
Rådgivning og veiledning overfor
norske bedrifter utgjør en vesentlig
del av informasjonsarbeidet, i tillegg
til markedsføring og utarbeidelse
av informasjonsmaterieil.
- Egenadministrasjon. 10%
Dette omfatter m.a. organisasjons-
utvikling, utarbeiding av rutiner
for virksomheten og interne møter.
- Egenutvikling. 5%
Her inngår kurs og videreutdanning
for medarbeiderne i avdelingen.
- Diverse. 5%

Det fremgår av virksomhetsplanen for 1986 at arbeidsinnsatsen fordeler seg noe forskjellig på investerings- enn på eksportsaker, idet administrasjon og oppfølging av et vedtak i forbindelse med en eksportsak tar betydelig mere tid. Det antydes at 70% av den tid som brukes på parallellfinansieringsprosjekter, går med til administrasjon og oppfølging. Tilsvarende tall for et investeringsprosjekt er 10-20% av samlet tidsbruk. Mellom 50 og 60% av tidsbruken i forbindelse med et investeringsprosjekt, går med til prosjektvurdering.

Utifra DUHs målsetting om støtte til en selv bærende utvikling, foreslås det i virksomhetsplanen (1986) at arbeidet med investeringsstøtteordningene blir prioritert foran eksportstøtteordningene, idet sistnevnte antas å ha en mere begrenset utviklingsfremmende effekt (jfr. også Innst. S. nr. 186 (1986-87), s. 48).

5.5 Prosjektsyklusen

Prosjektsyklusen i forbindelse med behandling av søknader om etableringsstøtte fra norske bedrifter, og frem til eventuelle tilsagn, kan inndeles i fire nivåer i DUH:

- 1: Behandling i I&N
- 2: Behandling i NORADs Direksjon
- 3: Behandling i Prosjektutvalget
- 4: Behandling av Politisk ledelse

Saksbehandling og utarbeidelse av prosjektdokumenter foretas i I&N. Ved behov kan I&N også engasjere eksterne konsulenter i forbindelse med prosjektvurderinger.

Ved lånesøknader blir den bedriftsøkonomiske vurderingen av prosjektene utført med hjelp fra Den norske Creditbank (DnC). På grunnlag av de budsjetter bedriften legger til grunn for søknaden og opplysninger fra saksbehandlerne i I&N, gjennomfører banken en økonomisk analyse som bl.a. omfatter markedsvurdering og utarbeidelse av sentrale bedriftsøkonomiske nøkkeltall. DnC-analysene inngår som viktig bakgrunnsinformasjon i I&Ns vurderinger av prosjektene. Utover dette forvalter DnC også alle lån på vegne av NORAD/DUH. U-landsbedrifter som er støttet gjennom låneordningen, er pålagt å sende halvårs- og årsregnskaper til DnC. På grunnlag av årsregnskapene foretar banken en analyse av bedriftene. I denne inngår sentrale bedriftsøkonomiske nøkkeltall, samt kommentarer til enkelte resultat- og balanseposter.

For juridisk rådgivning og saksbehandling i forbindelse med søknader, benyttes Juridisk Avdeling i DUH. Dersom spesielle hensyn

i forbindelse med enkeltprosjekter tilsier det, kan Miljø- og/eller Utenriksdepartementet konsulteres.

I en del tilfeller kan NORADs Direksjon gi tilsagn om støtte direkte, basert på I&Ns anbefalinger. Dette gjelder søknader om investeringsgarantier og om delfinansiering av forundersøkelser og opplæringsstøtte, inntil visse maksimumsbeløp. Disse maksimumsbeløpene for tilsagn gitt av Direksjonen, kan heves endel, forutsatt Prosjektutvalgets tilråding.

Prosjektutvalget er oppnevnt av Statsråden. Utvalget har som oppgave å drøfte og eventuelt gi sin tilråding til de forslag som blir fremsatt av NORADs Direksjon. Prosjektutvalgets møter innkalles av Direksjonen, og holdes normalt en gang i måneden. Søknader om støtte til grunnlagsinvesteringer skal forelegges Prosjektutvalget. Ved positiv tilråding fra Utvalget, kan NORADs Direksjon gi tilsagn om støtte opp til et angitt maksimumsbeløp pr. enkeltprosjekt.

Alle søknader om lån og garantier under låneordningen, skal forelegges Prosjektutvalget til uttalelse. Med positiv tilråding fra Prosjektutvalget, kan Direksjonen gi tilsagn om lån og garantier opp til et fastsatt maksimumsbeløp pr. enkeltprosjekt.

Enkeltsaker som går utover de fastsatte maksimumsbeløpene skal forelegges departementets ledelse med Prosjektutvalgets tilråding vedlagt.

Enkeltsaker der Prosjektutvalget ikke gir positiv tilråding skal, om de ikke trekkes tilbake, forelegges departementets ledelse for avgjørelse.

ANDRE DEL:

**PRINSIPIELL VURDERING AV
INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE
SOM DEL AV DEN TOTALE
BISTANDSFORVALTNING**

KAPITTEL 6: BISTANDSFORVALTNING OG INVESTERINGSSTØTTE

6.1 Innledning

I våre evalueringer av investeringsstøtteordningene trenger vi en referanseramme, et ideal å sette dagens ordninger opp mot. I dette kapitlet skisserer vi hovedprinsippene i hva vi oppfatter som et ideal for bistandsforvaltning generelt, og kommenterer kort investeringsstøttens plass i det totale bistandsbildet. I den forbindelse er det nødvendig å kommentere DUHs målsetting og budsjettrestriksjon. Noen av hovedidéene er nærmere presisert i et eget vedlegg til dette kapitlet.

I neste kapittel presenterer vi så, i lys av idealet skissert i dette kapitlet, en metode for analyse av prosjekter av forskjellig slag i u-land. Kapittel 8 er viet en mer spesifikk drøfting av investeringsstøtten.

Idéer fra disse tre kapitlene brukes deretter i de påfølgende kapitlene, i rapportens tredje del, i forbindelse med de konkrete evalueringene av investeringsstøtteordningene.

6.2 Bistandsforvaltning - et ideal å strebe mot

Planlegging og evaluering av bistandsprosjekter og -aktiviteter, som bør være sentrale elementer i bistandsforvaltningen, synes å ha vært gjennomført på en usystematisk og lite tilfredsstillende måte i DUH. Forbedringer på disse områdene er etterlyst i flere stortingsmeldinger. St. meld. nr. 36, 1984-85 ser relativt grundig på disse spørsmålene, og synspunktene der er gjort gjeldende også i St. meld. 34, 1986-87. Et godt planleggings- og evalueringssystem er essensielt dersom bistandsmidlene skal utnyttes effektivt. I dette avsnittet vil vi skissere et opplegg for planlegging og evaluering som vi mener vil kunne være et ideal for DUH. Den anbefalte innfallsvinkelen er slik at den kan innføres gradvis i den forstand at den til å begynne med kan gjøres gjeldende for enkelte bistandsaktiviteter og/eller mottakerland. Den vil være spesielt velegnet i forbindelse med planlegging og eva-

luering av bistandsaktiviteter som først og fremst har økonomiske konsekvenser (i en meget vid forstand), for eksempel aktiviteter hvor næringslivet er involvert, noe som skyldes at disse er enklere å kvantifisere enn mange andre typer konsekvenser. Det kan derfor være et poeng i diskusjonen som følger nedenfor, å tenke seg at de bistandsaktivitetene som har konsekvenser som vanskelig lar seg måle, er holdt utenfor. Vi mener imidlertid at den skisserte innfallsvinkel også kan bidra til effektivisering når det gjelder slike typer bistandsaktiviteter. Typiske stabsfunksjoner, som bare indirekte har konsekvenser i mottakerlandene, kan det også være et poeng å holde utenfor i første omgang.

Når vi skal skissere hovedidéene, antar vi at bistandsorganisasjonen en periode har et visst beløp til disposisjon, et budsjett. Den har videre en målsetting for sin aktivitet. Denne målsettingen er operasjonalisert på en slik måte at "graden av måloppnåelse" i en periode er kvantifiserbar.

Målsettingen for bistandsorganisasjonen er generelt å bidra til økt velferd i potensielle mottakerland. Det beløpet som organisasjonen har til disposisjon, skal anvendes slik at bidraget til realiseringen av målsettingen blir så stort som mulig. Det vil si at organisasjonen skal bruke midlene slik at bidraget i form av økt velferd i mottakerlandene blir så stort som mulig. Siden målsettingen dreier seg om velferd i mottakerlandene, vil vi operasjonalisere den ved hjelp av en såkalt velferdsfunksjon. Denne gir oss generelt sammenhengen mellom velferdsnivået og de faktorene som bestemmer dette. Vi skal la velferden i hvert land være bestemt av alle enkeltindividers eller familiers velferd, det vil si befolkningens velferd i dag og i framtida. Et rimelig utgangspunkt vil være at den velferden bistandsorganisasjonen ønsker å gjøre så stor som mulig, er summen av velferdsnivåene i potensielle mottakerland.

Hvilke faktorer er det så som bestemmer folkets velferd? Dette er et meget vanskelig spørsmål som vi her ikke skal forsøke å gi noe fullgodt svar på; vi skal nøye oss med å anta at det først og

fremst er nivået på konsumet som bestemmer velferden. Jo høyere konsum, jo høyere velferd. Bistandsaktiviteter vil dermed påvirke velferdsnivået i et land i den grad de påvirker folks konsumnivå, idag og/eller i framtida. Det er imidlertid fullt mulig å utvide tallet på de faktorene som påvirker folks velferd ved å trekke inn fritid, arbeidsforhold osv., men kvantifiseringsproblemene blir større jo lenger vi beveger oss bort fra rent økonomiske faktorer. Ofte vil det forøvrig være slik at de fleste ikke-økonomiske faktorer som påvirker folks velferd, kan betraktes som konstante for våre formål, det vil si at de ikke påvirkes av bistandsaktivitetene. I så fall kan en bistandsorganisasjon nøye seg med å se på effektene på konsumnivået når konsekvensene av et bistandsprosjekt eller en aktivitet skal beregnes.

Det følger fra denne diskusjonen at den velferden bistandsorganisasjonen ønsker å gjøre så stor som mulig, er bestemt av konsumnivåene for alle individer (eller familier) i alle potensielle mottakerland i dag og i framtida. Siden framtidig konsum inngår på lik linje med nåtidig konsum, vil de langsiktige og ofte indirekte konsekvensene av bistandsaktivitetene måtte kartlegges og verdsettes i tillegg til de mer kortsiktige og direkte effektene. Slike beregninger vil ofte være beheftet med stor usikkerhet.

Vi har så langt diskutert bistandsorganisasjonens velferdsfunksjon for potensielle mottakerland og påpekt at organisasjonen har en budsjettrestriksjon. I tillegg til velferdsfunksjonen og budsjettrestriksjonen trenger vi informasjon om hva slags bistandsaktiviteter som er aktuelle og om sammenhengen mellom innsats på forskjellige bistandsaktiviteter og velferdsnivået i de forskjellige potensielle mottakerland. Begrepet bistandsaktivitet kan tolkes snevert eller vidt alt avhengig av formålet med analysen. Hver bistandsaktivitet består av ett eller flere (nært beslektede) prosjekter. Prosjektbegrepet har i denne forbindelse en meget vid fortolkning. Under aktiviteten investeringsstøtte kan et prosjekt for eksempel være en nyetablering i ett bestemt land, en kapasitetsutvidelse i en eksisterende bedrift i landet, en refinansiering eller liknende.

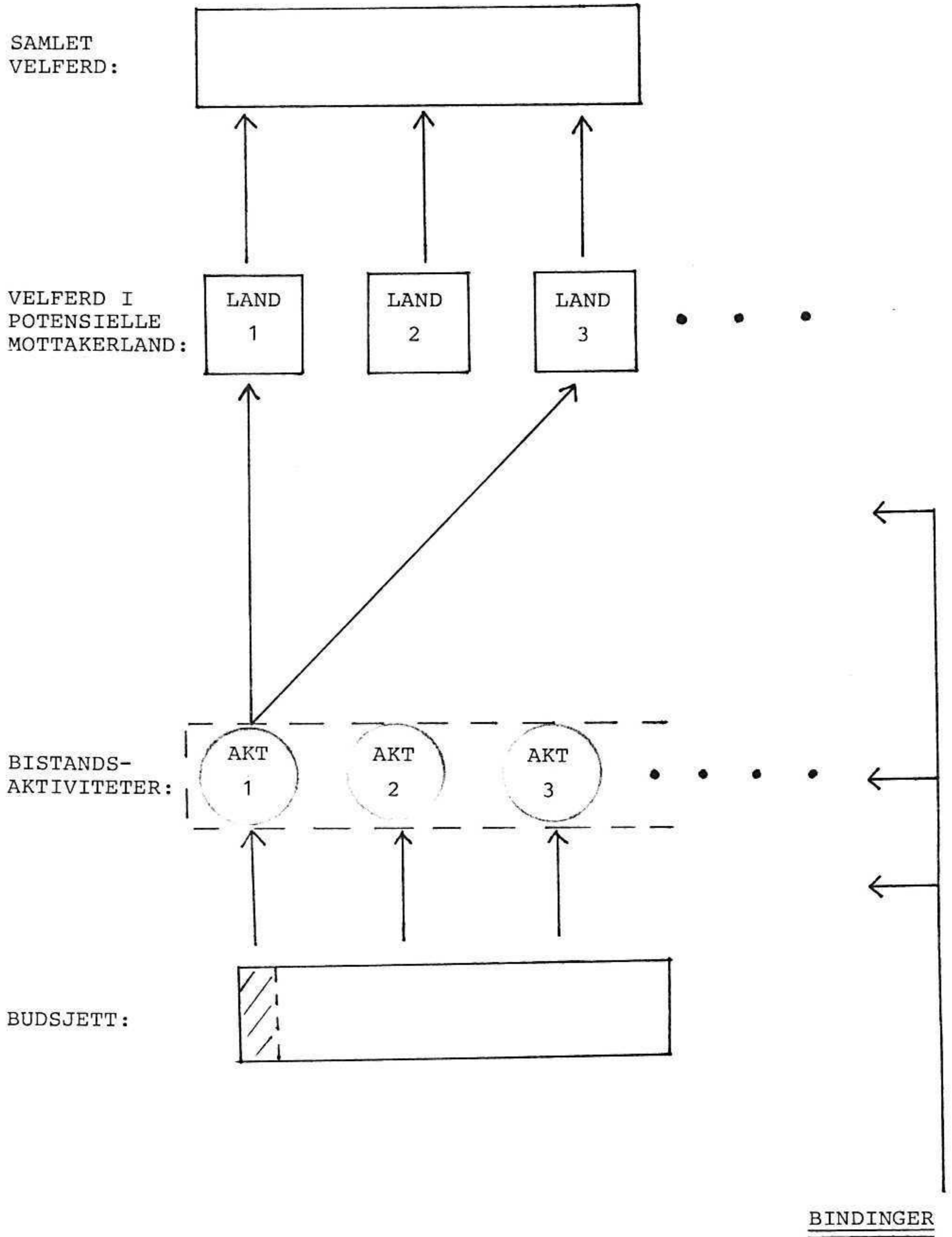


Fig. I

Oversikt over sammenhengen mellom nivået på en bistandsaktivitet og velferdsnivået i et land krever detaljkunnskaper både om vedkommende bistandsaktivitet og om særtrekk ved økonomien i mottakerlandet. Med vårt utgangspunkt påvirker disse bistandsaktivitetene landets velferdsnivå via enkeltindividenes (eller enkeltfamilienes) velferd, og det er de kanalene eller mekanismene som binder bistand av forskjellige typer og folks velferd sammen, som må kartlegges.

Det er umulig å drive rasjonell bistandsforvaltning uten slik informasjon, det vil si uten å ha oversikt over konsekvensene i mottakerlandene av bistand av forskjellige typer. I den forbindelse er kartlegging av eventuelle sammenhenger mellom velferds-effektene av bistand under én aktivitet og nivået på innsatsen under andre aktiviteter, viktig. Slik informasjon trengs når det gjelder spørsmålet om kopling av to eller flere bistandsaktiviteter, for eksempel landsbyutviklingsprogrammer og næringslivsutvikling i Sri Lanka. En eventuell kopling mellom to aktiviteter vil generelt være fornuftig dersom den ene typen bistandsaktivitet bidrar til å gjøre det lettere å gjennomføre den andre.

Figur I gir en skissemessig oversikt over hvordan bistandsorganisasjonens budsjett fordeles på ulike bistandsaktiviteter som gjennomføres i de forskjellige samarbeidslandene.

Hvordan bør nå en rasjonell bistandsorganisasjon ordne seg når det gjelder bevilgninger til de forskjellige bistandsaktiviteter og samarbeidsland? Svaret på dette spørsmålet er i prinsippet svært enkelt: Bistandsorganisasjonen bør generelt ordne seg slik at det ikke er mulig å øke det samlede velferdsnivået i samarbeidslandene ved å omdisponere bistandsmidler, det vil si ved å overføre midler fra én aktivitet i ett land til samme aktivitet i et annet land eller til andre aktiviteter. Som en spissformulering kan vi si at bistandsorganisasjonen bør ordne seg slik at den forventede velferdsgevinsten av siste krone brukt, skal være lik for alle aktiviteter og land. Dersom dette ikke er tilfelle, og budsjettrestriksjonen binder, vil samlet velferd øke dersom bistandsorganisasjonen overfører midler fra én aktivitet i

ett land til en annen aktivitet i samme land, til samme aktivitet i et annet land eller til en annen aktivitet i et annet land, hvor velferdsgevinsten av midlene er større. Mange land og mange aktiviteter vil her kunne falle ut, i den forstand at bevilgningen blir lik null, fordi bistanden kan brukes med større utbytte i andre land og/eller på andre aktiviteter.

En bistandsorganisasjon som har drevet bistandsarbeid en tid, vil sannsynligvis ha skaffet seg særlig kompetanse på visse bistandsaktiviteter og samarbeidsland. Følgelig vil vi forvente en viss konsentrasjon både når det gjelder bistandsaktiviteter og samarbeidsland.

Så lenge budsjettrestriksjonen binder, vil den forventede velferdsgevinsten av siste krone brukt på enhver aktivitet i ethvert land være større enn null. Dette skyldes at det er konkurranse om midler: Et beløp bevilget til en aktivitet i et land går på bekostning av en annen bevilgning. Dersom budsjettrestriksjonen ikke binder, reflekterer dette at det ikke er konkurranse som midlene. En bevilgning går dermed ikke på bekostning av en annen bevilgning. Det er i en slik situasjon fornuftig av bistandsorganisasjonen å bevilge penger til en aktivitet i et land så lenge bevilgningen overhodet synes å bidra til velferdsøkning, det vil si helt til den forventede velferdsgevinsten av ytterligere bevilgninger er lik null. Den forventede velferdsøkningen av siste krone bevilget, vil dermed være lik null for alle aktiviteter og alle land.

Vi har fram til nå hatt et planleggingsperspektiv i den forstand at vi har diskutert hvordan bevilgninger til ulike aktiviteter i forskjellige land bør bestemmes. Vi kan for eksempel tenke oss at disse beslutningene fattes én gang i året. De er selvsagt basert på den informasjon som er tilgjengelig på beslutningstidspunktet. Denne informasjonen må oppdateres kontinuerlig slik at neste års bevilgninger tildels kan baseres på ny informasjon. Vi vet at den informasjonen bistandsorganisasjoner trenger, dels har å gjøre med selve bistandsaktivitetene og dels gjelder økonomiske forhold i de forskjellige landene. Gjennom løpende evaluering av de for-

skjellige bistandsaktivitetene øker forståelsen for hvordan bistand av forskjellige slag påvirker velferden i mottakerlandene, samtidig som en lærer å utforme bistandsaktiviteter på en mer effektiv måte enn tidligere. Løpende overvåkning av økonomien i mottakerlandene er også nødvendig dersom en ønsker å tilpasse bistandspakkene til de forskjellige landene best mulig.

Dersom denne typen informasjonsinnsamling og -bearbeiding gjøres systematisk, vil informasjonsunderlaget neste periodes bevilgninger baseres på, ikke bare være ny, men også bedre. Dermed vil forhåpentligvis velferdsbidraget pr. bistandskrone øke.

Den daglige driften av bistandsorganisasjonen gjennomføres i en rekke avdelinger med hvert sitt ansvarsområde. Vi kan tenke oss at hver avdeling er ansvarlig for gjennomføringen av prosjekter innenfor en bestemt type bistandsaktiviteter i forskjellige land. Et alternativ kan for eksempel være at hver avdeling er ansvarlig for gjennomføringen av prosjekter fra forskjellige bistandsaktiviteter i ett bestemt land.

Med utgangspunkt i planleggingsperspektivet diskutert ovenfor, sier det seg selv at den forventede velferdsgevinsten av siste bistandskrone bevilget, vil være den samme for alle avdelinger. Dersom nå all informasjon var perfekt, slik at de prosjektene som så ut vil å være de mest lønnsomme på planleggingsstadiet, også viser seg å være de mest lønnsomme når den endelige beslutningen om prosjektets gjennomføring skal fattes, er avdelingenes oppgave relativt enkel. Imidlertid vil det typiske være at ny informasjon om planlagte prosjekter dukker opp, som endrer deres lønnsomhet, samtidig som nye interessante prosjekter kanskje blir aktuelle. Av den grunn bør bevilgningene til de forskjellige avdelingene betraktes som rammebevilgninger. Dermed åpnes mulighetene for omprioriteringer i forbindelse med den daglige driften.

Når det gjelder slike omprioriteringer, er det spesielt ett sentralt prinsipp vi vil understreke, noe som vi kommer grundig tilbake til senere: Dersom et nytt prosjekt aksepteres, og bud-

sjettrestriksjonen binder, bør dette prosjektet bare gjennomføres dersom velferdsgevinsten av dette overstiger velferdsgevinsten av det/de prosjektene som fortrenses. Den tapte velferdsgevinsten representerer alternativkostnaden av at midler trekkes inn i det nye prosjektet. Dersom organiseringen er basert på land, vil det fortrenste prosjektet være et prosjekt i samme land. Dersom organiseringen er basert på aktivitet derimot, kan det godt tenkes at det fortrenste prosjektet var planlagt gjennomført i et annet land.

6.2.1 Bindinger av bistandsmidler og/eller -aktiviteter

Ubundet bistand, som med vårt utgangspunkt kan være én av bistandsaktivitetene, holdes ofte fram som bedre enn andre typer bistand. Med ubundet bistand vil vi her forstå midler som gis direkte til myndighetene i mottakerlandet, som så står fritt til å disponere dem som de vil. Årsakene til at ubundet bistand betraktes som mest fornuftig, er for det første at myndighetene i mottakerlandet selv vet best hvor midlene vil kaste mest av seg. For det andre er det ofte slik at i den grad bistandsorganisasjonen binder midlene til for eksempel ett bestemt prosjekt, frigjøres det midler som myndighetene kan bruke til andre formål. I realiteten går da bistandsmidlene til disse andre formålene. Bindingen er dermed formålsløs. Vi tror at slike argumenter har mye for seg i mange tilfeller. Dersom de er riktige, vil de beløpene som bevilges til alle andre aktiviteter i planleggingsproblemet presentert ovenfor, bli lik null. All bistand vil dermed bli gitt som ubundet bistand. I tillegg vil de landene som kan utnytte den ubundne bistanden best, slik bistandsorganisasjonen vurderer det, få de største beløpene. Mange land vil sannsynligvis falle ut. Dersom dette er riktig, vil bistandsforvaltningen i en rasjonell bistandsorganisasjon være meget enkel. Den vil kun bestå i å sende de bevilgede beløpene ubundet til myndighetene i en (sannsynligvis) liten gruppe land.

De fleste bistandsorganisasjoner er imidlertid underlagt politiske bindinger av forskjellige slag i sin forvaltning av bistandsmidlene. Det kan for eksempel dreie seg om bindinger av beløp til

spesielle aktiviteter eller land (eller en kombinasjon). Dersom slike bindinger har konsekvenser for de endelige bevilgningene, i den forstand at bevilgningsmønsteret endres i forhold til en situasjon uten bindinger, vil bindingene ha kostnader i form av tapt velferd: Den samlede velferdsgevinsten av bistanden vil være lavere enn den ville blitt i fravær av bindingene. Dette skyldes selvfølgelig at de bundne bevilgningene kaster mindre av seg enn de ville gjort i de beste anvendelsene, eventuelt at de har direkte negative velferdskonsekvenser i en situasjon hvor bistandsorganisasjonens budsjettrestriksjon ikke er bindende.

Bistandsorganisasjonens oppgave vil nå være å fordele bevilgningene slik at de gir størst mulig velferdsgevinst gitt disse bindingene.

I tillegg kan det være et poeng å beregne kostnadene av de forskjellige bindingene. Disse kostnadene manifesterer seg som nevnt i form av tapt velferd i mottakerlandene. Dersom disse er store, vil slike beregninger kunne brukes til å få politikerne til å løse på bindingene.

I tillegg til slike bindinger av beløp finnes mange andre typer bindinger: Noen typer bistandsaktiviteter er politisk akseptable mens andre ikke er det, andre aktiviteter er politisk akseptable dersom de gis en spesiell vri osv. På samme måte som bindinger av beløp diskutert ovenfor, vil slike bindinger høyst sannsynlig redusere bistandsorganisasjonens muligheter til å utnytte bistandsmidlene effektivt.

Vi har her brukt begrepet binding i en svært vid betydning. I norske offentlige dokumenter brukes begrepet som regel på en snevrere måte: Bistand bindes i den grad den knyttes til norske vareleveranser. Dette fenomenet vil i vårt oppsett være én av mange typer bindinger.

6.3 DUHs målsetting og budsjettrestriksjon

Vi vil i våre evalueringer bruke prinsipper fra idealet for bistandsforvaltning skissert i forrige avsnitt. I den forbindelse

vil vi betrakte I&N som en avdeling som har som oppgave å stå for gjennomføringen av bistandsaktiviteten investeringsstøtte, ved å gi støtte til næringslivsprosjekter i forskjellige land. Før vi ser nærmere på I&Ns situasjon, er det imidlertid nødvendig å presisere hvordan DUHs overordnede målsetting kan brukes til å gi velferdsfunksjonen introdusert i forrige avsnitt, konkret innhold. I tillegg skal vi knytte noen kommentarer til DUHs budsjettrestriksjon.

6.3.1 DUHs overordnede målsetting - en operasjonalisering

I diskusjonen av planlegging og evaluering i forrige avsnitt antok vi at det som inngår i bistandsorganisasjonens velferdsfunksjon, er konsumnivået til individer (eller familier), i dag og i framtida, i potensielle mottakerland. Denne funksjonen må nå konkretiseres nærmere: Den må kunne gi oss informasjon om hvor mye økt konsum for spesielle grupper i spesielle land, på forskjellige tidspunkt, er verdt i forhold til økt konsum for andre grupper i samme eller andre land, på samme eller andre tidspunkt.

For å kunne foreta slike sammenlikninger, er det med vårt utgangspunkt tilstrekkelig at vi benytter DUHs målsetting til å skaffe oss informasjon om preferansene for velferd i dag i forhold til velferd i framtida og preferansene for inntekts- og dermed konsumlikhet mellom individer (eller familier).

For å få tak på måten vi skal måle det siste forholdet på, må vi gå tilbake til sammenhengen mellom enkeltindividers (eller familiers) velferd eller nytte og deres konsumnivå. Den enkeltes velferd er bestemt av vedkommendes konsum, og da slik at jo høyere konsumet er, jo høyere er velferden. I tillegg vil velferds-tilskuddet av ytterligere konsum være lavere jo høyere konsumnivået er i utgangspunktet, det vil si at økt konsum for fattige med et visst beløp gir høyere velferdsgevinst enn en tilsvarende konsumøkning for en rik. Grensenytteelastisiteten er en sentral størrelse i den forbindelse. Den forteller hvor mange prosent velferds- eller nytte-tilskuddet av ytterligere konsum reduseres, dersom konsumet øker med én prosent. Jo større denne elastisi-

teten er, jo sterkere vil preferansene for inntekts- og dermed konsumlikhet være. Høy grensenytteelastisitet betyr dermed at en inntektsøkning for en rik person vil være relativt mye mindre verdt enn en tilsvarende inntektsøkning for en fattig, i forhold til en situasjon hvor denne elastisiteten er lavere. Straks vi har et anslag på denne grensenytteelastisiteten, er vi i stand til å sammenlikne velferdseffektene av økt konsum for forskjellige individer (eller familier).

Preferansene for velferd i dag i forhold til velferd i framtida, skal vi uttrykke ved hjelp av tidspreferanseraten.

Er det så mulig å si noe om grensenytteelastisiteten og tidspreferanseraten med utgangspunkt i DUHs overordnede målsetting?

I St. meld. nr. 36 (1984-85), St. meld. nr. 34 (1986-87) og i Innst. S. nr. 186 (1986-87) er den overordnede målsettingen formulert slik:

" - å bidra til varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningene i utviklingsland".

Videre understrekes følgende:

"Utviklingshjelpen skal brukes slik at den gir størst mulig utviklingseffekt for de fattige befolkningslag. Den skal fortrinnsvis gå til de fattigste utviklingsland, og utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand. De ressurser som stilles til disposisjon for utviklingshjelp, må brukes så effektivt som mulig for å nå dette målet".

Den sterke fattigdomsorienteringen i målformuleringen betyr i vårt perspektiv at en gitt økning i inntekt og konsum for et fattig individ vil bidra til en velferdsøkning som er relativt mye større enn den velferdsøkningen som blir resultatet, dersom den tilsvarende inntektsøkningen går til en rik person. Følgelig har vi et argument for at grensenytteelastisiteten er relativt høy. Vi vil ikke her ta standpunkt til hvor høy den kan tenkes å

være, men vi mener at man i DUH selv bør forsøke å operasjonalisere fattigdomsorienteringen ved å velge et tall for grensenytteelastisiteten. Jo høyere tall, det vil si jo større vekt på fattigdomsorientering, jo større vekt vil bli tillagt bistandsprosjekter som bidrar til å øke konsumnivået for svært fattige mennesker i svært fattige land. Dersom man bli enig om et tall for grensenytteelastisiteten, er fattigdomsorienteringen operasjonalisert på en slik måte at den kan tallfestes og dermed brukes på en konsistent måte i alle former for bistandsvirksomhet. I vedlegget til dette kapitlet er det gjort nærmere rede for hvordan dette kan gjøres.

I tillegg til grensenytteelastisiteten bør man i DUH tenke igjennom hvilken vekt økt velferd i framtida skal ha i forhold til økt velferd i dag, det vil si tidspreferanseraten. Dersom man er utålmodig, i den forstand at framtidig velferd er mye mindre verdt enn velferd i dag, det vil si at tidspreferanseraten er relativt høy, vil konsekvensen være større vekt på kortsiktige prosjekter som gir rask uttelling i form av økt konsum, enn i en situasjon hvor tidspreferanseraten er lavere. Det er vanskelig å si noe om tidspreferanseraten på bakgrunn av målformuleringen sitert ovenfor. Det at bistanden skal bidra til "varige forbedringer" og "utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av ytterligere bistand" kan imidlertid muligens tolkes slik at tidspreferanseraten er relativt lav.

Straks grensenytteelastisiteten og tidspreferansraten er kartlagt, er velferdsfunksjonen basert på DUHs målsetting, operasjonalisert. Har man da den nødvendige informasjonen om bistandsaktivitetene og økonomien i mottakerlandene i tillegg til budsjettrestriksjonen, kan planleggingsproblemet presentert i forrige avsnitt, i prinsippet løses. Nå mener vi ikke nødvendigvis at DUH bør gjøre dette eksplisitt. Vi mener imidlertid at man allerede nå, på en relativt enkel måte, kan forsøke å sammenlikne systematisk avkastningen av bistandsmidler i alternative anvendelser, for over tid å overføre midler fra lite lønnsomme aktiviteter til mer lønnsomme og fra land hvor avkastningen av midlene er relativt lav til land hvor den er høyere.

Reservasjon

Før vi forlater DUHs velferdsfunksjon, vil vi komme med en reservasjon når det gjelder vårt forslag til operasjonalisering. Vi vil også kort kommentere den omfattende bruk av delmål som er vanlig i DUH idag, for å konkretisere den overordnede målsettingen og for å gi enkeltavdelinger mer konkrete mål å arbeide etter.

Den reservasjonen vi har når det gjelder velferdsfunksjonen, har sitt utgangspunkt i vår fokusering på folks inntekter og konsum, det vil si økonomiske forhold. Vi regner med at de fleste av de forholdene man tenker på i forbindelse med forbedringer i økonomiske og sosiale kår for befolkningen, inngår i vårt konsumbegrep, men hva med forbedringer av politiske kår? I den grad vi har informasjon om at bistand av en eller annen type fører til politiske forbedringer som i sin tur øker folks inntekter og konsum, vil velferdsgevinsten av slike forhold bli tatt hensyn til. Dette er tilfredsstillende bare så lenge politiske forbedringer betraktes som instrument for økonomiske og sosiale forbedringer. Dersom politiske forbedringer har verdi i seg selv derimot, faller de utenfor.

Delmål i DUH

Dersom man i DUH aksepterer en operasjonalisering av den overordnede målsettingen av den typen vi har foreslått, slipper man i stor utstrekning å operere med mer spesifikke overordnede delmål eller delmål for enkeltavdelinger. Dette skyldes at man i prinsippet er i stand til å kalkulere et prosjekts eller en aktivitetens bidrag til hovedmålsettingen direkte.

I St. meld. 34 heter det f.eks.:

"Den generelle målsetting ... åpner for mange forskjellige strategier og tiltak innen vår bistand. Den gir bare begrenset

veiledning med hensyn til aktuelle prioriteringsspørsmål. Departementet vil derfor understreke at det er flere mål for vår bistand. Disse målene er ikke alltid sammenfallende, og i det praktiske arbeidet må det ofte prioriteres mellom ulike mål og hensyn. En vil særlig trekke fram følgende mål

- Forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø
- Økonomisk vekst
- Bedre levevilkår for de fattigste befolkningsgrupper
- Sikring av menneskerettigheter
- Fremme av fred mellom nasjoner og regioner

Det er viktig å understreke at disse målsettingene ikke alltid er sammenfallende, og at man ofte må foreta et valg mellom forskjellige mål i den praktiske utformingen av bistanden. Som det vil fremgå ... er det nødvendig parallelt å arbeide på flere måter og realisere flere delmål. Det må i praktisk arbeid og prioritering være en balanse mellom de ulike mål og hensyn."

De tre første av disse delmålene er i sin karakter først og fremst økonomiske, det vil si de i vårt perspektiv dreier seg direkte om folks konsum. I den grad bistandsaktiviteter og -prosjekter har konsekvenser langs disse dimensjonene, vil de bli tatt hensyn til og veid opp mot hverandre i den planskissen vi har diskutert tidligere. Det er derfor overflødig med slike delmål.

De to siste delmålene som er satt opp, er mye vanskeligere å få tak på. Disse har å gjøre med bedring av politiske kår i hovedmålsettingen. I den grad det er de økonomiske konsekvensene for folk av forbedringer langs disse dimensjonene som er viktigst, og det er kjent hvordan de påvirkes av bistandsaktivitetene, kan vi si at slike forbedringer tas hensyn til i vår velferdsfunksjon. Det at slike politiske forbedringer eventuelt har verdi i seg selv, får vi, som tidligere påpekt, ikke fanget opp.

Delmål i I&N

På samme måte som behovet for å splitte den overordnede målsettingen opp i delmål reduseres, reduseres også behovet for delmål for de forskjellige avdelingene dersom hovedmålsettingen operasjonaliseres på den måten vi anbefaler. Forskjellige bistandsaktiviteter representerer ulike måter å bidra til realiseringen av den overordnede målsettingen, og det er det direkte bidraget til realiseringen av denne målsettingen som kalkuleres og danner basis for beslutningen om et prosjekt bør gjennomføres eller ikke. Stabsavdelinger og avdelinger som forvalter aktiviteter med vanskelig kvantifiserbare konsekvenser, vil muligens være et unntak. Vi skal kommentere dette poenget med utgangspunkt i de delmålene som er satt opp av (og for) I&N, mer eller mindre på oppfordring fra Rasjonaliseringsdirektoratet.

Rasjonaliseringsdirektoratets utgangspunkt, se Rapport nr. 2/87: "Planlegging og organisering av norsk utviklingshjelp", synes å være at den overordnede målsettingen ikke lar seg operasjonalisere og at de forskjellige avdelingene må ha delmål i et målhierarki,

"dvs. at man etablerer mål på ulike nivåer der oppnåelse av et mål på et lavere nivå er et bidrag for å oppnå mål på et høyere nivå."

Et slikt prinsipp kan muligens være fornuftig i et byråkrati hvor resultatene i én avdeling er det middel en overordnet avdeling trenger for å oppnå de ønskede resultatene. For enkelte stabsavdelinger er det sannsynligvis også relevant i DUH. I&N derimot, har ingen avdeling over seg i dette perspektivet. Dens ytelser går direkte på den overordnede målsettingen for DUH.

På Rasjonaliseringsdirektoratets oppfordring har denne avdelingen formulert egne mål for avdelingen. Avdelingens hovedmål ble i forbindelse med utarbeidelsen av virksomhetsplanen for 1986 formulert slik:

Bidra til økt produksjon, økonomisk vekst og sysselsetting i utviklingsland.

Følgende delmål ble formulert:

- Integrere næringslivsstøtten med øvrig bistand
- Bistå i internasjonaliseringen av norsk industri
- Virke som katalysator mellom norsk næringsliv og utviklingsland.

Hovedmål og delmål ble formulert på samme måte i virksomhetsplanen for 1987. Her ble det i tillegg foreslått et nytt delmål:

- Arbeide for et større og bredere engasjement for norske bedrifter i utvalgte geografiske områder, nærmere bestemt SADCC-regionen og India.

Hvis vi skulle konstruere en velferdsfunksjon for I&N basert på avdelingens hovedmål presentert ovenfor, ville denne være langt mindre fattigdomsorientert enn den vi har konstruert på bakgrunn av DUHs overordnede målsetting. Selv om I&Ns aktivitet skulle gi maksimal uttelling basert på avdelingens egen velferdsfunksjon, ville bidraget til realiseringen av den overordnede målsettingen for DUH kunne være svært lav. Det er derfor meget utilfredsstillende å la enkeltavdelinger operere med egne målsettinger som bare delvis er i overenstemmelse med den overordnede målsettingen.

Når det gjelder delmålene som er satt opp, hvilken status har egentlig disse? Har de en selvstendig verdi i forhold til hovedmålet, eller er de ment som konkretiseringer eller implikasjoner av hovedmålet?

Å integrere næringslivsstøtten med annen bistand og å øke engasjementet i spesielt fattige regioner, synes å være fornuftig i lys av DUHs overordnede målsetting og rimelige antakelser om komplementaritet mellom næringslivsutvikling og annen bistandsaktivitet. Systematisk vurdering av prosjekter ut fra deres

bidrag til realiseringen av DUHs overordnede målsetting vil i så fall føre til at prosjekter som har nettopp disse egenskapene, vil bli prioritert framfor andre prosjekter. Det er dermed unødvendig å operere med delmål av denne typen.

De to resterende delmålene er svært tvilsomme: I den grad internasjonalisering av norsk næringsliv og liknende hensyn tillegges egenverdi, vil slike delmål redusere verdien av I&Ns aktivitet, det vil si redusere avdelingens bidrag til DUHs overordnede målsetting. Dersom I&Ns aktivitet bidrar til en aksellerering av internasjonaliseringsprosessen i norsk næringsliv, kan dette muligens være vel og bra, men det har ingen verdi i bistandssammenheng. Denne konklusjonen synes forøvrig å være i tråd med Stortingets holdning. I innst. S. nr. 186 (1986-87), s. 47, kan vi for eksempel lese følgende:

"Komitéen slår fast at internasjonaliseringen av norsk næringsliv er en viktig handelspolitisk oppgave i norsk sammenheng, men vil understreke at tiltakene til fremme av slik internasjonalisering må finansieres under andre budsjettområder enn utviklingshjelpen i tilfeller hvor det ikke gjelder tiltak med klare utviklingsfremmende virkninger i u-land, i samsvar med målsettinger for norsk u-hjelp".

6.3.2 Budsjettrestriksjonen

Ofte får vi det inntrykket at DUH har større midler å rutte med, enn de er i stand til å bruke. Dersom dette er riktig, har det sannsynligvis å gjøre med at bistandsbeløpene har vokst meget raskt, både på grunn av en økning i bistandsandelen av BNP og på grunn av rask vekst i BNP. I tillegg må det utvilsomt ha å gjøre med en høy grad av binding av bistanden: Det vil alltid være mulig å bli av med ethvert bistandsbeløp dersom en er villig til å gi midlene ubundet i hendene på myndighetene i mottakerlandene. Bindingen krever for det første administrasjon. I tillegg kan det være vanskelig å finne prosjekter som tilfredsstillter kravene. En lettelse av bindingene vil både forenkle administrasjonen og gjøre det lettere å finne gode prosjekter.

Vi påpekte i forrige avsnitt at i en situasjon hvor budsjettrestriksjonen ikke binder, koster det ingenting, sett fra bistandsorganisasjonens side, å gi støtte til et prosjekt. Siden det ikke er knapphet på midler, vil ikke gjennomføringen av ett prosjekt skje til fortrensel for et annet. Er dette den faktiske situasjonen i DUH?

For en utenforstående er det vanskelig å ha noen formening om dette. Vi vil imidlertid trekke fram ett forhold som kan brukes til å argumentere for at midlene kan ha en alternativkostnad selv om situasjonen ett år fortøner seg som beskrevet ovenfor. Utgangspunktet er at ledige midler ett år overføres til neste år. Vi regner med at DUH før eller senere kommer i en situasjon hvor det blir mangel på midler, både på grunn av at bevilgningene ikke vil vokse så raskt som tidligere, og fordi organisasjonen vil bli flinkere til å identifisere gode prosjekter. (Kanskje blir bindingene mindre strenge også?) Vi tenker oss i dette perspektivet at bevilgningene ett år ikke påvirkes av slike overføringer fra forrige år. Dersom dette er riktig, vil støtte til ett prosjekt i år gå på bekostning av et annet prosjekt neste år, eller året deretter, selv i en situasjon hvor det tilsynelatende er ledige midler.

For enkeltavdelinger, for eksempel I&N, som har ledige midler i den forstand at hele bevilgningen ikke anvendes, har vi nok et argument for at det bør kalkuleres inn en kostnad for bistandsmidlene: Det kan eksistere andre avdelinger med knapphet på midler, i inneværende eller senere perioder.

KAPITTEL 7: NYTTE-/KOSTNADSANALYSER

7.1 Innledning

I forrige kapittel dreide diskusjonen seg om prinsipielle spørsmål angående bistandsforvaltning, og vi gikk ikke nærmere inn på hvordan man bør gå fram når man skal måle velferdseffekten av et prosjekt, eller en bistandsaktivitet, som med vårt utgangspunkt ikke er annet enn et knippe med prosjekter. Vi vil anbefale at man bygger på moderne velferdsteori, spesielt slik denne kommer til anvendelse i nytte-/kostnadsanalyse, eller samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Den versjonen av nytte-/kostnadsanalysen vi vil anbefale, er tildels utviklet på initiativ av organisasjoner som FN (UNIDO), Verdensbanken og OECD.

I dette kapitlet skisserer vi kort og overflatisk hovedidéene i denne analysemetoden. I et eget vedlegg til kapitlet presenteres metoden noe grundigere. Vi vil meget sterkt anbefale at lesere som ikke er fortrolig med metoden, leser dette vedlegget. Bakgrunnen for denne anbefalingen er følgende: For det første anser vi nytte-/kostnadsanalyse som helt essensiell i forbindelse med enhver planleggings- og/eller evalueringsaktivitet i DUH. Det er derfor vanskelig å få tak på hovedidéene skissert i forrige kapittel uten å ha en viss innsikt i denne analysemetoden. For det andre synes det i DUH og mange andre miljøer som spesialiserer seg i u-landsstudier, å herske mange misforståelser om hva metoden går ut på. Disse misforståelsene springer sannsynligvis ut av en manglende forståelse for og skepsis til anvendbarheten av økonomisk teori generelt og i bistandsarbeid spesielt. Vi ønsker i den forbindelse å vise at nytte-/kostnadsanalyse kan være et meget nyttig verktøy, som, anvendt på en pragmatisk måte, vil kunne bidra til å øke velferdsgevinstene i mottakerlandene av bistandsmidlene betraktelig, uten at kostnadene til planlegging og evaluering blir skremmende høye. For det tredje har vi brukt nytte-/kostnadsanalyse i de prosjektevalueringene vi har foretatt, og som vil bli omtalt i kapittel 10. Det er nødvendig å kjenne hovedprinsippene i metoden for å kunne ta stilling til disse evalueringene.

Nytte-/kostnadsanalyse benyttes i mange u-land i forbindelse med planlegging og evaluering av investeringsprosjekter. Vi vil i første del av dette kapitlet, hvor hovedidéene presenteres, ta utgangspunkt i et u-landsperspektiv, det vil si at vi vil vise hvordan u-landet selv bør vurdere prosjektet. Deretter vil vi se nærmere på bruk av nytte-/kostnadsanalyse i arbeidet for å løse DUHs planleggings- og evalueringsproblemer. I den forbindelse vil vi kort skissere hvordan DUH kan bruke informasjon fra planleggings- og evalueringsarbeid i mottakerlandene i sitt eget planleggings- og evalueringsarbeid. Videre vil begrepet mottakerorientert bistand bli problematisert og fortolket i lys av sannsynlige konflikter mellom DUHs målsetting og målsettinger i mottakerlandene.

7.2 Et u-landsperspektiv

Utgangspunktet for analysen er myndighetenes oppfatning av samlet velferd, uttrykt ved hjelp av en velferdsfunksjon. Denne er av samme type som den velferdsfunksjonen vi lot bistandsorganisasjonen tildele hvert land i forrige kapittel. Det vil si at i denne funksjonen inngår konsumnivået for alle landets innbyggere i dag og i framtida. Myndighetenes avveininger når det gjelder inntektsfordeling (jfr. grensenytteelastisiteten) og verdien av velferdsøkning i dag i forhold til verdien av velferdsøkning i senere perioder (jfr. tidspreferanseraten) vil kunne være andre enn de som DUH foretrekker, noe vi skal komme tilbake til senere.

Når vi kalkulerer velferdseffekten av et prosjektet, for eksempel et industriprosjekt, gjør vi dette ved å sette priser på prosjektets ferdigprodukter og innsatsfaktorer. Disse kaller vi skyggepriser:

Skyggeprisen på en bestemt type av prosjektets ferdigprodukter viser den endring i samfunnets velferd som følger av økning i tilgang på denne varetypen med én enhet.

Skyggeprisen på en bestemt type av prosjektets innsatsfaktorer viser den endring i samfunnets velferd som følge av at resten av samfunnet får redusert tilgangen på denne faktortypen med én enhet. Begrepet alternativkostnad brukes også ofte i denne forbindelse.

Skal vi kalkulere alle skyggeprisene på et prosjekts innsatsfaktorer og ferdigvarer, må vi ha informasjon om formen på myndighetenes velferdsfunksjon. I tillegg trenger vi en del informasjon om enkelte særtrekk ved økonomien i landet. Intuisjonen kommer muligens klarest fram dersom vi formulerer de relevante særtrekkene som restriksjoner på velferdsnivået, målt ved hjelp av velferdsfunksjonen. Vi skal klassifisere disse restriksjonene i tre prinsipielt forskjellige grupper:

- I. Vi har for det første fundamentale restriksjoner som har å gjøre med ressurstilgang, teknologi osv. Dette er den typen restriksjoner som vanligvis trekkes fram når man skal begrunne u-landenes fattigdom: Liten tilgang på realkapital (fabrikker, veger, havner osv.), dårlig kvalitet på arbeidskraften (på grunn av lavt kunnskapsnivå, dårlig helse eller dårlig ernæring osv.) og lavt teknologisk nivå. Dette er restriksjoner som fører til at samfunnets totale verdiskapning og inntekt blir lav, selv i en situasjon hvor alle de tilgjengelige ressursene anvendes i de aktivitetene hvor avkastningen er høyest, sett fra samfunnets side.

I en perfekt fungerende markedsøkonomi, hvor myndighetene samtidig har muligheter til å få i stand de inntektsomfordelinger de ønsker uten problem, er disse restriksjonene de eneste relevante. Det er et sentralt resultat i velferdsteorien at i en slik økonomi, som jo må betraktes som en teoretisk konstruksjon, vil markedsprisene representere nettopp de skyggeprisene vi trenger for å finne prosjektets verdi for samfunnet.

I en slik økonomi vil markedsprisene, som er økonomiske signaler private bedrifter og husholdninger forholder seg til, sørge for at de private aktørene, når de bestreber seg

på å realisere sine egne interesser, samtidig bidrar til at samfunnets velferd blir så stor som mulig. Det faktum at markedsprisene og skyggeprisene faller sammen, bidrar dermed blant annet til at en samfunnsøkonomisk "overprøving" av private bedrifters lønnsomhetsvurderinger er overflødig. Bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil falle sammen.

I en åpen økonomi, det vil si en økonomi som handler med utlandet, og som utnytter sine komparative fortrinn, vil de innenlandske markedsprisene og dermed skyggeprisene på varer og tjenester som handles internasjonalt, under visse forutsetninger være lik verdensmarkedsprisene i utenlandsk valuta multiplisert med valutakursen. Valutakursen vil være bestemt slik at det er likhet mellom tilbud av og etterspørsel etter utenlandsk valuta. I en slik situasjon vil landet utnytte maksimalt de muligheter som ligger i å bytte varer og tjenester internasjonalt, slik at landets samlede inntekt blir så stor som mulig. Verdensmarkedsprisene bestemmer på hvilke betingelser det internasjonale varebyttet kan skje.

- II. Vi kan finne bakgrunnen for en annen type restriksjoner på velferdsnivået dersom vi opphever forutsetningen om en perfekt fungerende markedsøkonomi, samtidig som vi holder fast på antakelsen om perfekte inntektsomfordelingsmuligheter. Dette er restriksjoner som refererer seg direkte til organiseringen av det økonomiske systemet, og som bidrar til at det velferdspotensiale som restriksjoner av type I indikerer, ikke realiseres fullt ut. Dette skyldes at de tilgjengelige ressursene i økonomien, typisk ikke blir anvendt der de kaster mest av seg. Dette har å gjøre med at de økonomiske signalene som private aktører stilles overfor, markedsprisene, er av en slik art at aktørene, når de bestreber seg på å realisere sine egne interesser, foretar en tilpasning samfunnet sett under ett ikke er tjent med. Markedspriser og skyggepriser faller ikke lenger sammen. Som en konsekvens av det, blir den totale verdiskapningen og dermed den totalinntekten som står til disposisjon for samfunnets medlemmer, ikke så stor som den ville ha vært i fravær av disse res

triksjonene. Dermed har vi et argument for blant annet en samfunnsøkonomisk "overprøving" av private bedrifters lønnsomhetsvurderinger. Bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet faller ikke lenger sammen.

Med utgangspunkt i økonomisk teori er det naturlig å trekke fram minst tre kategorier problemer under dette punktet:

Vi har for det første markedssvikt av den typen som ofte trekkes fram som de viktigste formene for markedssvikt i i-land, nemlig kollektive goder, eksterne virkninger, o.l. Effektiv ressursallokering krever i slike tilfeller at myndighetene griper inn.

Vi har for det andre de formene for markedssvikt som gjerne holdes fram som spesielt viktige i u-land: Manglende eller fragmenterte markeder og uheldige organisasjonsmønstre. Økonomisk vekst og utvikling går gjerne sammen med nye og forbedrete markeder og bedre organisasjonsmønstre. Dette skjer dels automatisk og dels som konsekvens av myndighetenes bevisste økonomiske politikk.

I tillegg til de to nevnte formene for markedssvikt, som myndighetene gjerne forsøker å kompensere for, er det klart at myndighetenes økonomiske politikk i seg selv ofte forårsaker markedsimperfeksjoner og uheldig bruk av samfunnets ressurser. De viktigste imperfeksjonene av denne typen har etter all sannsynlighet å gjøre med prisvridninger skapt av myndighetenes handelspolitikk, valutapolitikk, arbeidsmarkedspolitikk, rentepolitikk og prispolitikk på offentlige tjenester.

Årsakene til at myndighetene skaper prisvridninger på disse områdene, kan være mange, for eksempel politisk press, manglende oversikt over de uheldige konsekvensene eller mangel på bedre virkemidler i den økonomiske politikken.

Restriksjoner av type II er betydelige i mange u-land. Følgelig vil markedsprisene ofte være ubrukelige som skyggepriser. Skyggeprisene må kalkuleres, og det er i den for-

bindelse vanlig å benytte verdensmarkedsprisene på varer og tjenester som handles internasjonalt, som ankerfeste for skyggeprissystemet. Disse representerer fremdeles reelle byttemuligheter landet står overfor. På den bakgrunnen er det nærliggende å bruke utenlandsk valuta som måleenhet, eller numérairegode, når de relevante skyggeprisene og verdien av prosjektet kalkuleres.

III. Den tredje typen restriksjoner på velferdsnivået kommer fram dersom vi i tillegg opphever forutsetningen om perfekte inntektsomfordelingsmuligheter. Velferden ville økt dersom det hadde vært mulig å få til en omfordeling fra rike til fattige mennesker og/eller fra dagens generasjon til senere generasjoner (via økt sparing og investering). Disse restriksjonene skyldes dels politisk motstand mot omfordeling, dels administrative kostnader knyttet til slik omfordeling og dels uheldige konsekvenser for insentivsystemet av omfordeling. I den grad inntektsfordelingen påvirkes dersom prosjektet gjennomføres, bør skyggeprisene reflektere slike fordelingseffekter. Vi har derfor her nok et argument for at markedsprisene er ubrukelige som skyggepriser.

Vi må nå kartlegge hvem som tjener og hvem som eventuelt taper dersom prosjektet gjennomføres; det er ikke lenger nok å finne effekten på totalinntekten i samfunnet. Vi kan dermed ikke lenger bruke utenlandsk valuta i sin alminnelighet som måleenhet; vi må si noe om hvem den relevante valutamengden tilfaller og hvordan den anvendes. Vi skal bruke ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene som måleenhet. Dermed må alle andre anvendelser av utenlandsk valuta vurderes opp mot denne.

Et prosjekt kan (og bør) på bakgrunn av denne diskusjonen vurderes på minst tre måter:

I. Til innenlandske markedspriser: I denne vurderingen ser man da bort fra restriksjoner av type II og type III. Dagens markedspriser er observerbare størrelser, mens framtidige markedspriser må predikeres.

- II. Til "effisienspriser" (efficiency prices): I denne vurderingen tar man hensyn til restriksjoner av type II, men ikke til restriksjoner av type III. Effisiensprisene er beregnede størrelser.
- III. Til "sosiale priser" (social prices): Her tar man hensyn til restriksjoner både av type II og III. De sosiale prisene må beregnes på lik linje med effisiensprisene, og er altså fordelingsjusterte effisienspriser.

Det er viktig å vurdere årsakene til avvik mellom de forskjellige prissystemene og å få fram hvor stor feil man gjør dersom man ser bort fra restriksjoner av type II og/eller III (dvs. nøyer seg med å bruke markedspriser).

Vi skal illustrere hovedpoengene ved å se på skyggeprisen på arbeidskraft, skyggelønna. Denne og andre skyggepriser er nærmere diskutert i vedlegget til dette kapitlet.

Skyggeprisen på arbeidskraft

Skyggeprisen på arbeidskraft reflekterer det velferdstapet samfunnet påføres, dersom arbeidskraft trekkes ut av annen virksomhet og inn i det aktuelle prosjektet.

I en perfekt fungerende markedsøkonomi, hvor myndighetene problemfritt kan omfordele inntekt, det vil si i en økonomi hvor bare restriksjoner av type I er relevant, vil markedslønna gi uttrykk for dette velferdstapet. I en slik økonomi vil markedslønna reflektere markedsverdien av en arbeiders produksjon i den typen produksjonsvirksomhet han forlater. Hvis vi for enkelhets skyld tenker oss at arbeideren trekkes fra produksjonen av en vare som landet er nettoimportør av, samtidig som det er fri import av vedkommende vare, vil importen av varen øke med en mengde som er like stor som den tapte produksjonen. Markedsverdien av denne importøkningen vil være lik verdensmarkedsprisen i utenlandsk valuta multiplisert med valutakursen, det vil si den valutakostnaden samfunnet påføres, når arbeideren trekkes ut av tidligere sysselsetting.

Denne valutakostnaden, som altså i dette tilfelle er lik markeds-lønna, er nettopp det anslaget på skyggelønna som bør benyttes.

Dersom økonomien ikke fungerer perfekt, det vil si at det også finnes restriksjoner av type II, kan vi ikke lenger bruke markeds-lønna som skyggepris på arbeidskraft.

Med vårt utgangspunkt, vil imidlertid skyggeprisen, det vil si effisienslønna, også nå reflektere den valutakostnaden samfunnet påføres, når arbeideren trekkes inn i det prosjektet vi studerer. Denne er imidlertid ikke lenger lik markeds-lønna.

En vanlig form for markedsimperfeksjon i u-land er en markeds-lønn som ligger så høyt at det oppstår arbeids-løshet. Vi kan illustrere hovedpoenget ved å se på to aktuelle ekstremtilfeller. Et ekstremtilfelle som er mye brukt i eldre økonomisk litteratur om u-land, er en effisiens-lønn som er satt lik null, med den begrunnelse at en arbeider som blir sysselsatt i prosjektet, er arbeidsledig i utgangspunktet. Han bidrar dermed ikke til å produsere noe. Følgelig påføres samfunnet ingen kostnad når arbeideren blir sysselsatt. Så lenge eventuelle kostnader knyttet til redusert fritid o.l. for arbeideren er neglisjerbare, er dette resonnementet riktig dersom vi kan være helt sikre på at den reduserte arbeidsledigheten ikke har andre relevante konsekvenser. For å begrunne et annet ekstremtilfelle, hvor effisienslønna kan tenkes å være meget høy, skal vi trekke fram én type konsekvenser av redusert arbeidsledighet som ser ut til å ha en viss betydning enkelte steder. Dersom prosjektet planlegges gjennomført i en region med en viss arbeidsledighet, slik at folk som er arbeidsledige, blir sysselsatt, kan det godt tenkes at arbeidere i andre regioner reagerer på de bedre sysselsettingsmulighetene i regionen ved å migrere dit i håp om å få arbeid. Det kan godt tenkes at disse migrantene var sysselsatt i produktiv virksomhet der de kom fra. Dersom for eksempel tre personer flytter til regionen og blir gående arbeidsledige for hver arbeider som får jobb i prosjektet, kan den valutakostnaden samfunnet påføres som følge av at vedkommende blir sysselsatt, bli meget

høy. Det faktum at han er arbeidsledig i utgangspunktet, er dermed ikke noe argument for automatisk å sette effisienslønna lik null.

Dersom myndighetene ikke har muligheter til å omfordele inntekt problemfritt, må også restriksjoner av type III trekkes inn. Effisienslønna, det vil si valutatapet, må justeres for fordelingseffekter og uttrykkes i enheter av ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene. Ubundet valuta i hendene på myndighetene har verdi fordi den for eksempel kan anvendes til investeringer, som gir velferdsgevinster i form av økt konsum for landets befolkning i framtida.

En arbeider som blir sysselsatt i det aktuelle prosjektet, får inntekts- og dermed konsumøkning. Vi ser nå bort fra migrasjonseffektene diskutert ovenfor. Den sosiale lønna finner vi ved å ta utgangspunkt i effisienslønna, det vil si tapet av valuta i sin alminnelighet. Myndighetene opplever dette i utgangspunktet som redusert tilgang på utenlandsk valuta. I tillegg vil imidlertid arbeiderens konsumøkning legge beslag på valuta. Importen av noen typer konsumvarer vil øke, eksporten av andre typer vil gå ned, den innenlandske produksjonen av en tredje type vil øke osv. Dette betyr at den valutamengden som står ubundet til disposisjon for myndighetene, og som kan anvendes for investeringsformål, reduseres ytterligere i forhold til effisienslønna. På den annen side er det klart at arbeiderens konsumøkning har en verdi i seg selv, sett fra samfunnets side. Denne må uttrykkes i enheter av ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene. Denne velferdsgevinsten bidrar til å redusere den sosiale skyggelønna. Den er høyere (og den sosiale skyggelønna dermed lavere) jo fattigere arbeideren er i utgangspunktet.

Verdien av et prosjekt

Hvis vi tenker oss at det prosjektet vi studerer, består av en investering i dag som gir en strøm av velferdsgevinster i framtida (verdien av strømmen av ferdigprodukter fratrukket verdien

av strømmen av innsatsfaktorer, vurdert til de relevante skyggeprisene), vil den samlede velferdsgevinsten være differansen mellom de framtidige velferdsgevinsterne og investeringskostnaden (som også må være vurdert til samme type skyggepriser). De framtidige velferdsgevinsterne faller typisk senere i tid enn investeringskostnaden og på forskjellige tidspunkter. Når vi skal sette disse gevinstene opp mot investeringskostnaden, er det verdien av disse gevinstene slik de blir vurdert på investeringstidspunktet, som er relevant. Vi sier at framtidige gevinster må diskonteres ned til investeringstidspunktet.

Dersom den neddiskonterte verdien av velferdsgevinsterne overstiger investeringskostnaden, sier vi at nåverdien av prosjektet er positiv og at prosjektet bør gjennomføres. Prosjektet er lønnsomt for samfunnet. Dersom nåverdien er negativ, er investeringskostnaden høyere enn den neddiskonterte verdien av velferdsgevinsterne. Samfunnet er dermed best tjent med at prosjektet ikke blir gjennomført.

Investeringskostnaden reflekterer i dette perspektivet det velferdstapet samfunnet påføres når midler bindes opp i prosjektet. Denne kostnaden, ofte kalt kapitalens alternativkostnad, avhenger dermed av hva disse midlene vil bli brukt til dersom prosjektet ikke blir gjennomført. Hvis vi i utgangspunktet tenker oss at det prosjektet vi studerer, er hundre prosent finansiert av det offentlige, som har et gitt investeringsbudsjett, vet vi at de midlene som eventuelt bindes opp i det aktuelle prosjektet, vil bli trukket ut av et annet offentlig prosjekt, som dermed ikke blir realisert. Kapitalens alternativkostnad, eller investeringskostnaden sett fra samfunnets side, vil dermed være bestemt av den neddiskonterte verdien av de velferdsgevinsterne samfunnet går glipp av som følge av at vedkommende prosjekt ikke blir realisert.

Denne investeringskostnaden tar vi enklest hensyn til ved å bruke internrenten (den prosentvise årlige avkastningen av de investerte midlene sett fra samfunnets side) i det prosjektet som foretrekkes, som diskonteringsrate når de framtidige velferds-

gevinstene i det prosjektet vi studerer, skal diskonteres ned til investeringstidspunktet. En positiv nåverdi betyr dermed at internrenten i det aktuelle prosjektet overstiger internrenten i det prosjektet som foretrekkes. En negativ nåverdi betyr det motsatte.

Alternative finansieringsformer

Ovenfor har vi antatt at det prosjektet vi studerer, er finansiert i sin helhet av det offentlige, som har et gitt investeringsbudsjett i den perioden prosjektet eventuelt skal gjennomføres. Dersom prosjektet realiseres, vil det offentlige dermed måtte unnlate å gjennomføre et eller flere andre prosjekter (fortrinnsvis det/de minst lønnsomme).

Et prosjekt kan imidlertid også finansieres på andre måter. I vedlegget til dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan prosjektets verdi påvirkes dersom private innenlandske aktører og/eller utenlandske aktører skyter inn egenkapital i prosjektet og dersom prosjektet er helt eller delvis lånefinansiert, gjennom opplåning i privat sektor innenlands eller i utlandet.

De midlene som trengs for å finansiere prosjektet, kommer nå fra andre kilder enn i tilfelle full offentlig finansiering, samtidig som private egenkapitaleiere disponerer profitten etter skatt, og private långivere disponerer renteinntekter.

Hovedprinsippene er fremdeles de samme som i tilfelle full offentlig finansiering: Investeringskostnaden skal reflektere den velferdsgevinsten som samfunnet går glipp av som følge av at midlene trekkes inn i det aktuelle prosjektet, det vil si ut av alternative anvendelser. Når det gjelder innenlandske private midler, er for eksempel alternativet at pengene plasseres i et privat investeringsprosjekt innenlands. Investeringskostnaden er dermed den velferdsgevinsten samfunnet går glipp av på grunn av at dette prosjektet ikke blir realisert.

Når det gjelder utenlandske private midler, vil alternativet ofte være at midlene plasseres i prosjekter i andre land. I så fall vil den relevante kostnaden under visse forutsetninger være lik null: Dersom midlene bindes opp i det aktuelle prosjektet, trekkes de ikke ut av anvendelser som har velferdseffekter i landet.

Velferdskonsekvensene av eiernes disponering av profitt og långivernes disponering av renteinntekter må også kartlegges og verdsettes, noe det er gjort nærmere rede for i vedlegget til dette kapitlet.

Hva med bistandsfinansiering i dette perspektivet? Sett fra motakerlandets side er det viktigste spørsmålet: Den bistanden som eventuelt vil bidra til å finansiere det prosjektet vi studerer, ville den alternativt kunne komme landet til gode? Dersom svaret er ja, og alternativet er at midlene gis ubundet til myndighetene, vil en eventuell realisering av det prosjektet vi studerer, i realiteten skje på bekostning av et annet offentlig prosjekt, og vi er tilbake til situasjonen fra forrige avsnitt. Dersom svaret er nei, er bistanden bundet til prosjektet. Den vil dermed ikke komme landet til gode dersom prosjektet ikke gjennomføres. Finansiering ved hjelp av bistandsmidler har i en slik situasjon ingen alternativkostnad for landet. Investeringskostnaden vil dermed under visse forutsetninger være lik null. Som vi skal komme tilbake til senere, bør en bistandsorganisasjon tenke annerledes: Bistanden kunne alternativt vært brukt til å støtte et prosjekt i et annet land. Følgelig har den en alternativkostnad, nemlig den velferdsgevinsten det andre landet går glipp av.

7.3 Et bistandsperspektiv

Vi har så langt presentert hovedidéene i nytte-/kostnadsanalysen med utgangspunkt i planleggings- og prosjektevalueringsbehov typisk for et u-land. Vi skal nå kort skissere hvordan DUH kan nyttiggjøre seg noe av det arbeidet som gjøres i u-land på dette området, i sin egen planleggings- og evalueringsaktivitet.

Hvis vi går tilbake til planleggingsmodellen for bistandsorganisasjonen skissert i kapittel 6, er det klart at det trengs store mengder informasjon om økonomien i potensielle mottakerland for å danne seg et bilde av sammenhengen mellom innsatsen på forskjellige bistandsaktiviteter og velferden i disse landene. I forbindelse med den nødvendige informasjonsinnsamling og bearbeiding bør DUH utnytte den informasjonen som planleggerne i mottakerlandene (og eventuelt andre bistandsorganisasjoner) har samlet inn og bearbeidet. Dette gjelder både generell informasjon av økonomisk karakter og mer spesiell informasjon om skyggepriser o.l. I den grad aktiviteten på dette området er dårlig utbygd i enkelte land, vil det sannsynligvis være fornuftig anvendelse av bistandsmidler å få i gang eller forbedre slik aktivitet.

Når DUH utnytter informasjon som allerede eksisterer i u-landene, er det viktig å være klar over at den bør bearbeides noe før den benyttes i DUHs planleggings- og evalueringssystem. Dette gjelder spesielt skyggeprisberegninger. Verdien for DUH av et prosjekt er ikke nødvendigvis lik verdien for mottakerlandet. Det er to hovedårsaker til denne forskjellen. For det første er det ikke sikkert at den velferdsfunksjonen DUH har tildelt landet, er den samme som den myndighetene i landet selv står for, implisitt eller eksplisitt. For det andre bør DUH ha et videre perspektiv enn planleggerne i landet, i den forstand at eventuelle velferdseffekter i andre land også bør tas hensyn til når verdien av et prosjekt skal kalkuleres. Dette gjelder både dersom prosjektet som gjennomføres, har direkte velferdseffekter i flere land, og dersom et prosjekt i ett land, går på bekostning av et prosjekt i et annet land.

Vi kommenterer kort uoverenstemmelsene mellom velferdsfunksjonene først. Disse uoverenstemmelsene har å gjøre med forskjellig syn på inntektsutjevning (jfr. grensenytteelastisiteten) og/eller verdien av framtidig velferd i forhold til verdien av velferd i dag (jfr. tidspreferanseraten). Det er grunn til å tro at DUH har sterkere preferanser for inntektsutjevning enn myndighetene i de fleste potensielle mottakerland, og kanskje også mer tålmodighet i den forstand at velferd i dag ikke premieres særlig mye i forhold til velferd i framtida. Uoverenstemmelser av denne typen

fører til at de sosiale skyggeprisene må endres, selv i en situasjon hvor det er unødvendig å foreta velferdssammenligninger over landegrensene, det vil si i en situasjon hvor det eksisterer bare ett potensielt mottakerland av bistand. Effisiensprisene derimot, er det unødvendig å gjøre noe med.

Det er særlig de sosiale lønningene som må endres i forhold til de beregningene som er gjort i mottakerlandet. De nødvendige endringene er imidlertid svært enkle å gjennomføre; det er bare å skifte ut de verdiene for grensenytteelastisiteten og tidspreferanseraten som er benyttet, og som er basert på myndighetenes preferanser, med nye som er basert på DUHs målsetting.

Det andre problemet springer ut av DUHs behov for å sammenlikne prosjekter og dermed velferd over landegrensene, et behov myndighetene i hvert enkelt land ikke har. Slike sammenlikninger må gjøres for eksempel i prosjekter som har avkastning i flere land, men spesielt er slike sammenlikninger nødvendig på grunn av at alternativet til å gi støtte til et prosjekt i ett land, ofte kan være å gi støtte til et prosjekt i et annet land. Følgelig er det nødvendig at velferdseffekter og skyggepriser gjøres internasjonalt sammenliknbare. I vedlegget til dette kapitlet har vi gjort nærmere rede for hvordan dette kan gjøres.

7.3.1 Mottakerorientering

Vi har påpekt muligheten for manglende overensstemmelse mellom DUHs velferdsfunksjon for et mottakerland og den velferdsfunksjonen som er basert på myndighetenes egne preferanser. I tillegg vil DUH og mottakerlandet kunne ha forskjellig syn når det gjelder bistandens alternativkostnad.

Hva skal vi forstå med mottakerorientert bistand i dette perspektivet? Med utgangspunkt i planleggingsperspektivet presentert i kapittel 6, vil vi anbefale at DUH velger å gjennomføre de prosjekter som fortøner seg best med utgangspunkt i organisasjonens

egen velferdsfunksjon. Mottakerorienteringen kan ivaretas ved å innføre restriksjoner som sier at prosjektene skal være akseptable for mottakerlandene, det vil si at de bidrar til å øke velferden i mottakerlandene vurdert ut fra myndighetenes egne preferanser. Dersom myndighetene ikke selv kalkulerer verdien av prosjektet på denne måten, vil vi anbefale at DUH gjennomfører slike beregninger på deres vegne.

KAPITTEL 8: INVESTERINGSSTØTTE SOM BISTANDSAKTIVITET

Vi har tidligere indikert at vi betrakter investeringsstøtte som én av bistandsaktivitetene i planleggingsmodellen skissert i kapittel 6. I&N har som oppgave å forvalte den bevilgningen avdelingen har fått, så effektivt som mulig. I den forbindelse skal avdelingen støtte, og bidra til gjennomføringen av, næringslivsprosjekter i flere land. Næringslivet er med dette utgangspunktet et middel som DUH (gjennom I&N) benytter i sin bistandsforvaltning.

I&Ns overlegninger i så henseende er i og for seg uavhengig av hvordan bevilgningen er bestemt. Dersom den er bestemt i et rasjonelt planleggingsoppsett av den typen som ble diskutert i kapittel 6, vil den forventede avkastningen i form av økt velferd i mottakerlandene av siste bistandskrone bevilget til avdelingen, være den samme som avkastningen av siste krone bevilget til andre avdelinger. Dersom politiske bindinger (eller manglende planlegging) bidrar til at bevilgningen blir større enn den ville blitt i et slikt oppsett, vil avkastningen være lavere enn i andre avdelinger. I så fall vil det være lønnsomt å overføre midler fra I&N til andre avdelinger. Dersom det motsatte er situasjonen, vil det være lønnsomt å overføre midler fra andre avdelinger til I&N. Vi har argumentert for at I&N bør ta utgangspunkt i DUHs overordnede målsetting, slik vi har operasjonalisert denne, og at avdelingen bør gå ut fra at de bevilgningene den forvalter, er knappe, selv i en situasjon hvor det et år tilsynelatende er ledige midler.

Vi har fram til nå brukt begrepet avkastning av bistandsmidler som om det er et entydig og uproblematisk begrep. Det er imidlertid vanskelig å operasjonalisere dette begrepet på en måte som er fullgod.

Poenget med avkastningsmålet er at det skal brukes til å rangere prosjekter etter graden av lønnsomhet i bistandssammenheng; det skal dermed bidra til at knappe bistandsmidler kanaliseres inn i

den typen aktiviteter og prosjekter hvor velferdsgevinsten i mottakerlandene er høyest. I praksis er følgende to avkastningsmål aktuelle både for I&N og andre typer bistandsaktiviteter (selv om det finnes teoretiske innvendinger mot begge): Nåverdi pr. bistandskrone eller internrenten på det innskutte bistandsbeløpet. Vi vil anbefale at I&N velger et avkastningsmål av denne typen når prosjekter skal rangeres. Hvor mange prosjekter som så skal gis støtte, vil avhenge av nivået på avdelingens bevilgning, som i et rasjonelt planleggingsoppsett vil reflektere avkastningen i andre bistandsaktiviteter.

Fram til nå har vi betraktet et prosjekts egenskaper når det gjelder mengder av ferdigprodukter, innsatsfaktorer osv. samt støttebeløpet som gitt. Det er imidlertid klart at disse størrelsene og mange andre forhold vil være et resultat av forhandlinger mellom de private investorene (i Norge og i vertslandet), myndighetene i vertslandet og I&N. I den forbindelse er det ikke, sett fra I&N sin side, bare støttebeløpet, det vil si omfanget av støtten som er relevant; støtteformen og eventuelle betingelser knyttet til støtten er også viktig. Støtteform og eventuelle betingelser har betydning fordi de påvirker avkastningen (i velferd) pr. krone gitt i støtte til et prosjekt.

Når det gjelder støtteformer, tenker vi i denne forbindelse først og fremst på hva slags virkemidler som skal benyttes i hvert enkelt prosjekt, og hvilke detaljbestemmelser som skal knyttes til hvert enkelt virkemiddel. I tillegg til de virkemidlene I&N rår over i dag, kan vi tenke oss en rekke andre, for eksempel støtte til bruk av (ufaglært) arbeidskraft.

Valg av virkemiddel vil kunne ha betydning for utformingen av prosjektet: Dersom støtten gis som subsidierte lån, vil dette høyst sannsynlig bidra til å øke bruken av realkapital (maskiner o.l.) i forhold til bruken av arbeidskraft. Gis støtten som arbeidskraftssubsidier derimot, vil konsekvensen høyst sannsynlig bli motsatt. Dersom I&N har den nødvendige informasjon om prosjektet og har beregnet verdien av det ved hjelp av nytte-/ kostnadsanalyse, bør avdelingen eksperimentere med forskjellige

"støttepakker" med sikte på å finne den som gir størst avkastning pr. krone gitt i støtte. Det er meget vanskelig å si noe generelt om hvordan denne pakken vil se ut, det vil si om hvilke virkemidler som bør benyttes, og hvordan detaljbestemmelsene bør utformes. "Støttepakken" bør skreddersys for hvert enkelt prosjekt.

Hovedårsaken til dette er at prosjektene er få og svært forskjellige og gjennomføres i mange ulike land. Dersom prosjektene hadde vært relativt like og var blitt gjennomført i relativt like land, ville det i prinsippet vært mulig å utforme en god bistandspakke som så kunne brukes på alle prosjekter.

I jakten på den beste "støttepakken" bør I&N hele tiden ha i bakhodet at de private investorene ikke vil gjennomføre prosjektet dersom den avkastningen de får på de midlene de selv skyter inn, blir for lav. Samtidig bør avdelingen tenke på at prosjektet også skal være lønnsomt sett fra mottakerlandets (vertslandets) side. Slike overveielser vil i siste instans være bestemmende for støtteomfanget, det vil si det bistandsbeløpet det er nødvendig å kanalisere inn i prosjektet for at det skal bli realisert.

I den grad det er mulig å knytte betingelser til støtten, utover de som ligger i bruk av virkemidler osv., bør poenget for I&N være å vri prosjektet i en slik retning at avkastningen av bistandsmidlene blir så stor som mulig. Skal slike betingelser ha noen mening, er det innlysende at prosjektene må følges opp med sikte på å sjekke om betingelsene innfris, samtidig som det må finnes sanksjonsmuligheter.

Dersom de prosjektene som får investeringsstøtte, har konsekvenser for avkastningen av andre bistandsaktiviteter, bør videre investeringsstøtten søkes integrert med de relevante aktivitetene.

TREDJE DEL:

EVALUERING AV

INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE,

DERES ADMINISTRASJON OG RESULTATER

KAPITTEL 9: DAGENS VIRKEMIDLER OG RETNINGSLINJER

9.1 Innledning

Retningslinjene for investeringsstøttens fem virkemidler ble revidert i 1985 ut fra en erkjennelse av at de tidligere retningslinjene hadde fått en presentasjonsform som gjorde dem vanskelig tilgjengelige for brukerne. De reviderte retningslinjene, slik disse framstilles i publikasjonen "Retningslinjer for finansiering og støtte til etableringsprosjekter i utviklingsland" fra 1985, har aldri fått noen formell godkjennelse av DUHs ledelse, men betraktes av I&N som gjeldende ut fra filosofien "den som tier samtykker". Revisjonen dreide seg vesentlig om endring av presentasjonsformen, slik at investeringsstøtten nå i større grad enn tidligere fremstår som én ordning.

Retningslinjene inneholder for det første en del bestemmelser som er felles for alle de fem virkemidlene, og for det andre en del detaljbestemmelser for hvert enkelt virkemiddel. Vi skal i dette kapitlet se kritisk på begge deler, da med utgangspunkt i idéer og perspektiver fra kap. 6, 7 og 8.

9.2 Felles (alminnelige) bestemmelser

De felles bestemmelsene inneholder for det første enkelte punkter som bidrar til at mange potensielt interessante næringslivsprosjekter faller utenfor på formelt grunnlag, noe som med vårt utgangspunkt må betraktes som bindinger. For det andre inneholder de kriterier som skal brukes til å vurdere om de prosjektene som ikke utelukkes på formelt grunnlag, er støtteverdige, noe som med vårt utgangspunkt kan forstås som et slags lønnsomhetsmål.

9.2.1 Bestemmelser som ekskluderer potensielt interessante prosjekter

Vi trekker først fram de punktene som på formelt grunnlag avgrenser de aktuelle prosjektene:

- Et norsk foretak må være involvert og dets "medvirkning må være av avgjørende betydning for at selskapet kommer i gang" (2.1 og 2.4). Denne bestemmelsen kan vanskelig oppfattes som noe annet enn en klar binding av bistandsmidlene ut fra hensynet til norske interesser. Den strider dermed mot bestemmelsen om at norsk bistand i hovedsak skal være ubundet og reduserer verdien av bistanden. I fravær av denne bestemmelsen kunne utenlandske bedrifter søke om støtte på lik linje med norske, noe som utvilsomt ville ha økt antall gode søknader om støtte og dermed verdien av investeringsstøtten i bistandssammenheng.

Det står riktignok i retningslinjene at "andre utenlandske interesser vil dog kunne delta i finansieringen og gjennomføringen" (2.4), men denne formuleringen åpner ikke for selvstendige utenlandske initiativ.

- Et norsk foretak er videre definert som et foretak som er registrert og etablert i Norge, men i tillegg er det en forutsetning om at "foretakene driver en virksomhet i Norge som er relevant for formålet med etableringen" (2.3). Denne bestemmelsen representerer ytterligere en binding, og det er umulig å begrunne denne med utgangspunkt i et bistandsperspektiv: At den norske bedriften driver den relevante virksomheten i utlandet, kan umulig redusere prosjektets verdi i bistandssammenheng.
- Videre sies det i klartekst (2.4) at ordningene primært vil bli benyttet til å støtte industriprosjekter. Andre næringslivsetableringer kan dog få støtte, lån eller garantier dersom den norske bedriften har "særlige faglige og forretningsmessige forutsetninger". Det er umulig å finne en begrunnelse for denne bestemmelsen med utgangspunkt i bistandspolitiske perspektiver. Er det klart at næringslivsetableringer innenfor for eksempel jordbruks-, fiskeri- eller tjenesteytende virksomhet er mindre verdt enn industrietableringer? Svaret er et klart nei; alle typer næringslivsetableringer bør veies opp mot hverandre på lik linje. Der er ingen grunn til å diskriminere annen virksomhet i forhold til industrivirksomhet.

Der er vanskelig å se hvordan disse bestemmelsene kan begrunnes på annen måte enn utfra hensynet til norsk næringsliv, spesielt norsk industri (jfr. et av delmålene for I&N diskutert tidligere).

9.2.2 Kriterier for støtteverdighet

I tillegg til disse punktene, som på formelt grunnlag bidrar til å utelukke mange potensielt relevante næringslivsprosjekter, inneholder de felles bestemmelsene visse kriterier for støtteverdighet (2.5):

"En forutsetning for at DUH/NORAD yter støtte eller lån, er at det foretak som skal etableres, vurderes å være teknisk gjennomførbart, finansielt levedyktig og økonomisk sunt, og har en klart utviklingsfremmende virkning. Ved vurderingen av de utviklingsfremmende virkninger vil det bl.a. bli lagt vekt på at prosjektet:

1. bidrar til å skape nyttig produksjon av varer og/eller tjenester i vertslandet,
2. skaper lønnsomme arbeidsplasser som bedrer de sosiale og økonomiske kår i vertslandet,
3. er lokalisert i relativt næringssvake distrikter,
4. omfatter nødvendig planmessig opplæring av lokal arbeidskraft,
5. danner grunnlag for annen økonomisk virksomhet,
6. utnytter og foredler vertslandets egne råvarer,
7. bidrar til å bedre vertslandets teknologiske nivå,
8. anvender en teknologi som er tilpasset vertslandets behov,
9. bidrar til å bedre utenriksøkonomien gjennom importsparing eller eksportøkning.

Det kreves ikke at hvert prosjekt skal fylle alle disse kriterier. Det vil bli lagt avgjørende vekt på vertslandets vurdering av prosjektet.

Det vil i vurderingen av etableringsprosjekter bli lagt vekt på at bedriften tilbyr de lokalt ansatte arbeidsvilkår i pakt med gjeldende lokale bestemmelser og vedtatte internasjonale normer og konvensjoner."

Den første setningen inneholder en del honnørord som like gjerne kunne vært tatt ut: Finnes det finansielt levedyktige prosjekter som ikke er teknisk gjennomførbare? Hva ligger i kriteriene for utviklingsfremmende effekter som ikke inngår i begrepet økonomisk sunt?

I dag synes det å være de forskjellige utviklingsfremmende virkningene som trekkes fram, i forbindelse med vurderingen av et prosjekts verdi i bistandssammenheng. Poenget med disse kriteriene er i vårt perspektiv å identifisere de prosjektene, blant de som ikke er eliminert på formelt grunnlag, som har høyest lønnsomhet, det vil si høyest verdi i bistandssammenheng. Det er helt essensielt at I & N har visse kriterier for støtteverdighet og det er rimelig å stille følgende krav til dem:

- De bør være pålitelige i den forstand at de faktisk bidrar til å måle prosjektets verdi i bistandssammenheng.
- De bør være relativt enkle å benytte, slik at de bare i beskjeden grad bidrar til å forsinke saksgangen.
- De bør være relativt entydige, slik at vurderingen av et prosjekt vil være uavhengig av hvilken saksbehandler som er ansvarlig for å foreta vurderingen.

Med vårt utgangspunkt fortøner I & Ns kriterier seg hverken pålitelige, enkle eller entydige:

- De er ikke pålitelige fordi de vanskelig kan brukes til å gi noe mål på et prosjekts verdi i bistandssammenheng; bl.a. er det umulig å veie de forskjellige kriteriene opp mot hverandre. Når man ikke kan måle et prosjekts verdi, kan man heller ikke

rangere det på noen meningsfylt måte i forhold til andre prosjekter.

- De er ikke spesielt enkle dersom de tas på alvor. Det må ta ganske mye tid å kartlegge og vurdere et prosjekts egenskaper langs alle disse dimensjonene.
- De er ikke entydige. Hver enkelt saksbehandler må i svært stor utstrekning utøve skjønn, både når det gjelder operasjonaliseringen av hvert enkelt kriterium, og ikke minst når det gjelder å veie prosjektets bidrag langs de forskjellige kriteriene opp mot hverandre.

Bestemmelsen om at "det vil bli lagt avgjørende vekt på vertslandets vurdering av prosjektet" er på denne bakgrunn svært fornuftig, siden den forhåpentligvis vil bidra til at eventuelle uheldige prosjekter som blir erklært støtteverdige av I&N, ut ifra deres kriterier, kan stoppes. En forutsetning for at det skal skje, er imidlertid at det potensielle mottakerlandet/vertslandet har et velutbygd planleggings- og prosjektvurderingsapparat. I mange av de fattigste landene fungerer slike institusjoner svært dårlig, og det er da desto viktigere at I&Ns kriterier for støtteverdighet er gode. I&N (og resten av DUH) burde ta mål av seg til å fungere som forbilde på dette området.

Selv om et prosjekt ikke faller utenfor på formelt grunnlag og heller ikke utelukkes med utgangspunkt i de kriteriene for støtteverdighet som allerede er trukket fram, er det ikke klart at det kvalifiserer til støtte: Støtte skal ikke gis dersom prosjektet vil bli gjennomført selv i fravær av støtte. Dette punktet inngår ikke i de felles bestemmelsene, men det inngår i de spesielle retningslinjene for både låneordningen, bedriftsopplærings- og grunnlagsinvesteringsstøtten. De burde også klart inngå i retningslinjene for forundersøkelsene (hvor da selve forundersøkelsen betraktes som et prosjekt) og investeringsgarantiordningen og kunne dermed vært tatt med som en felles bestemmelse. I utgangspunktet synes det fornuftig å betrakte støtte til prosjekter som er bedriftsøkonomisk lønnsomme uten støtte og som

derfor vil bli gjennomført selv uten støtte, som direkte sløsing med bistandsmidler. Bistandsmidlene overføres direkte i eiernes lommer. Dette betyr at begrepet "finansielt levedyktig" i kriteriene for støtteverdighet diskutert ovenfor, må bety levedyktig gitt at prosjektet får støtte, men ikke uten slik støtte. Dersom prosjektet er finansielt levedyktig uten støtte, kvalifiserer det ikke for støtte.

Vi har i enkelte sammenhenger møtt følgende innvendinger mot resonnementet overfor: "Støtte til prosjekter som ville blitt gjennomført selv i fravær av støtte, er fornuftig anvendelse av bistandsmidler. Denne støtten fører til at den norske bedriftens samlede investeringsbudsjett øker og dermed til at flere investeringer realiseres enn i fravær av slik støtte". At de samlede investeringene øker, kan i og for seg være holdbart (forutsatt at ikke hele beløpet går til aksjeutbytte el.l.), men vi har i så fall ingen informasjon om verdien i bistandssammenheng av det prosjektet som støtten faktisk bidrar til gjennomføringen av. Det kan være et prosjekt som blir gjennomført i Norge eller USA, eller dersom det gjennomføres i et land i den tredje verden, kan verdien i bistandssammenheng være negativ. Vi vil derfor avvise dette argumentet.

Det finnes imidlertid argumenter som peker mot at det bør eksistere muligheter for unntak fra denne regelen: Dersom støtten kan brukes til å endre prosjektets egenskaper i positiv retning, sett i et bistandsperspektiv, kan det tenkes å være fornuftig å gi støtte på tross av at det er unødvendig for beslutningen om prosjektet skal gjennomføres eller ikke. Dette må imidlertid begrunnes i hvert enkelt tilfelle.

Sett fra I&Ns side er det selvfølgelig svært vanskelig å avgjøre om et prosjekt vil bli gjennomført dersom en søknad om støtte ikke innvilges. Søkerne vil alltid ha insentiv til å utforme budsjettene slik at prosjektet kvalifiserer for støtte, uansett hvilke krav som stilles.

I den grad det er umulig å diskriminere mellom prosjekter som vil bli gjennomført uten støtte, og prosjekter som ikke vil bli det, vil vi anbefale at man stiller høyere krav til den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av de prosjektene som faktisk får etableringsstøtte, enn til avkastningen av andre bistandsprosjekter. Begrunnelsen er altså at en del av etableringsstøtten er bortkastet fordi den går til prosjekter som vil bli gjennomført selv uten støtte.

En problemstilling som er nært beslektet med den vi nettopp har diskutert, har å gjøre med fortolkningen av begrepet investeringsstøtte. Alle retningslinjene bærer preg av å være skreddersydd for nyetableringer. Det kan imidlertid i enkelte situasjoner være fornuftig anvendelse av bistandsmidler å gi støtte til prosjekter som har vært i drift en stund, og som vil bli nedlagt, dersom de ikke får støtte. Insentivhensyn tilsier imidlertid en relativt restriktiv behandling av slike søknader. Det må ikke bli slik at investorene allerede i planleggingsfasen kan rekne med slik støtte dersom det oppstår problemer senere.

Bestemmelsene sier videre (2.4): "Det forutsettes at vertslandet tar del i prosjektet". Denne bestemmelsen er så generell at den nærmest er tautologisk: Går det an å gjennomføre et prosjekt i et land uten at landet tar del i det? Sannsynligvis gjelder bestemmelsen deltakelse på eiersiden. Verdien av prosjektet for vertslandet vil blant annet avhenge av eierstrukturen, siden både kapitalens alternativkostnad, overskuddets anvendelse og muligens andre egenskaper ved prosjektet vil avhenge av denne. Eierandeler o.l. bør dermed trekkes inn i forhandlingene mellom DUH/NORAD, de private investorene (fra Norge og vertslandet) og myndighetene i vertslandet. Det synes i den forbindelse forhastet å kreve at det skal være eierinteresse (private eller offentlige) fra vertslandet med i prosjektet. Det kan godt tenkes at verdien av prosjektet sett fra bistandsorganisasjonens side, er høyere uten. Det samme gjelder verdien sett fra mottakerlandet sin side.

En annen sak er at en slik bestemmelse åpner muligheter for svindel og lettjente penger for utspekulerte aktører i vertslandet: En norsk investor på jakt etter en lokal partner synes i enkelte tilfeller å ha vært et lett bytte.

De alminnelige bestemmelsene påpeker videre at de konkrete vilkårene for støtte skal bli "regulert i avtale mellom DUH/NORAD og mottaker". Dette er i og for seg innlysende, siden retningslinjene er relativt generelle. Vi har ovenfor argumentert for at I&N i den forbindelse bør utforme en "bistandspakke" hvor velferdseffekten pr. bistandskrone er så stor som mulig, idet avdelingen har som bibetingelser at prosjektet skal være akseptabelt for de private investorene og for myndighetene i mottakerlandet. I den forbindelse antok vi at I&N kunne velge fritt fra et stort antall forskjellige virkemidler. I den grad en idéelt sett skulle ønsket å ta i bruk andre virkemidler enn de fem som er aktuelle i dag, eller utformet detaljbestemmelser annerledes enn de blir utformet i dag, står vi i vårt perspektiv overfor bindinger av en type som reduserer verdien av bistandsmidler gitt som investeringsstøtte.

I jakten på den beste "bistandspakken" anbefalte vi at I&N tok utgangspunkt i en nytte-/kostnadsanalyse av prosjektet. Denne forteller oss hvor stort prosjektets bidrag til velferden i alle DUHs samarbeidsland vil være. I den grad prosjektet planlegges gjennomført i ett bestemt land og har direkte velferdseffekter bare i dette landet, vil andre lands velferd kunne komme inn gjennom alternativkostnaden av den bistanden som bindes opp i prosjektet. Med dette utgangspunktet vil beslutningsregelen generelt være: Et prosjekt bør støttes dersom avkastningen i det aktuelle prosjektet overstiger avkastningen i det prosjektet som eventuelt fortrenses.

Vi vil meget sterkt anbefale at I&N går over til å bruke et kriterium av denne typen når det gjelder forvaltningen av de midlene avdelingen rår over. Et slikt kriterium er både mer pålitelig og mer entydig enn de kriteriene som benyttes i dag, samtidig som det neppe er vanskeligere eller mer tidkrevende å be-

nytte. Forøvrig vil alle (meningsfylte) elementer i listen over utviklingsfremmende effekter ovenfor (og mange flere) være innebygd i en nytte-/kostnadsanalyse av et prosjekt. Vi vil derfor anbefale følgende operasjonalisering av begrepet "utviklingsfremmende virkning":

Et prosjekt har utviklingsfremmende virkning dersom det bidrar til å øke den samlede velferden i DUHs samarbeidsland.

Hvis vi ser bort fra det faktum at realiseringen av et prosjekt i ett land, kan ha effekter i andre land, kan vi muligens si at vi finner dette poenget under pkt 2: "... bidrar til å bedre de sosiale og økonomiske kår i vertslandet". Dette må vel være det overordnede målet for all bistandsvirksomhet (jfr. tidligere diskusjon av DUHs målsetting). Alle de andre punktene kan ikke ha noen verdi i seg selv. Det at de er tatt med, må skyldes at man ikke gjennomfører noen skikkelig beregning av prosjektets bidrag til "bedring av de sosiale og økonomiske kår i vertslandet" slik man vil gjøre dersom man gjennomfører en nytte-/kostnadsanalyse av prosjektet. I fravær av en slik analyse kan muligens (?) de andre punktene brukes som indikatorer på om et prosjekt bidrar til realiseringen av en slik målsetting. I den prosjektvurderingsmetoden vi anbefaler, vil som nevnt alle meningsfylte elementer i denne ønskelisten (og mange flere) være bakt inn og da slik at forskjellige (og tildels motstridende) hensyn settes opp mot hverandre implisitt i vurderingen. Man kommer derfor ut med et relativt entydig mål på prosjektets bidrag til bedring av "de sosiale og økonomiske kår i vertslandet", det vil si bidraget til befolkningens velferd. I tillegg vil eventuelle konsekvenser i andre land bli tatt hensyn til.

La oss se litt systematisk på hvordan et prosjekts verdi, slik vi har beregnet denne, påvirkes av prosjektets egenskaper når det gjelder de åtte resterende elementene i I&Ns ønskeliste.

Utgangspunktet for nytte-/kostnadsanalysen er prosjektets bidrag når det gjelder netto inntjening av utenlandsk valuta (pkt. 9). Alle kostnader og gevinster knyttet til prosjektet beregnes i

utenlandsk valuta slik at vi får tatt hensyn til alle direkte og indirekte valutastrømmer over landets grenser som følge av at prosjektet gjennomføres, inklusive strømmer som skyldes tilbakeføring av overskudd fra driften og renter og avdrag på lån. Jo høyere prosjektets netto inntjening av utenlandsk valuta er, jo høyere er prosjektets verdi.

Dersom prosjektet gjennomføres i relativt næringssvake distrikter (pkt. 3), vil det gi seg utslag blant annet i at arbeidskraften i utgangspunktet er lite produktiv og relativt fattig. Dette betyr i sin tur at den direkte kostnaden i utenlandsk valuta som samfunnet påføres når arbeidskraft trekkes ut av annen virksomhet og inn i vårt prosjekt, er lav. (Dersom arbeidskraften er arbeidsløs i utgangspunktet, vil denne kostnaden være lik null). I tillegg vil samfunnets verdsetting av disse fattige menneskenes konsumøkning være høy. Begge disse forholdene vil bidra til å trekke skyggeprisen på arbeidskraft ned (den kan godt tenkes å bli negativ) og dermed til å presse verdien av prosjektet opp.

Planmessig opplæring av lokal arbeidskraft (pkt. 4) kan påvirke prosjektets verdi på flere måter. Dersom for eksempel slik opplæring impliserer at lokal arbeidskraft overtar stadig flere funksjoner i prosjektet, vil gevinsten manifestere seg gjennom redusert bruk av utenlandsk valuta på kjøp av utenlandsk ekspert-hjelp o.l. Dette vil telle positivt i vurderingen dersom denne besparelsen (korrigert for eventuelle opplæringskostnader) overstiger skyggeprisen på den innenlandske arbeidskraften. Dersom opplæringen først og fremst kommer resten av økonomien til gode, dvs. dersom arbeiderne som har fått opplæring, slutter for å gå over i andre jobber, står vi overfor et vanlig eksempel på en ekstern virkning. Økningen i arbeidskraftens produktivitet kommer nå resten av økonomien til gode og representerer en gevinst for samfunnet. Denne må beregnes og trekkes inn i vår nåverdiberegning, og den vil selvsagt bidra til å øke verdien av prosjektet.

Hva skal det bety at den teknologien som anvendes, er tilpasset landets behov (pkt. 8)? Alle prosjekter med positiv nåverdi er lønnsomme for samfunnet og anvender i en viss forstand "passende

teknologi". Dersom det imidlertid er slik at det er forskjellige måter å gjennomføre ett bestemt prosjekt på (forskjellige teknikker), som kan klassifiseres etter hvor store mengder som trengs av forskjellige innsatsfaktorer, så må man kalkulere verdien av prosjektet for hver enkelt teknikk og så velge den teknikken som gir høyest verdi av prosjektet. Dette vil da ofte være en teknikk som bruker relativt små mengder innsatsfaktorer med høy skyggepris (f.eks. olje og faglært arbeidskraft) og relativt store mengder innsatsfaktorer med lav skyggepris (for eksempel ufaglært arbeidskraft).

Hva betyr det at et prosjekt bidrar til å bedre vertslandets teknologiske nivå (pkt.7)? Dersom det betyr at selve prosjektet har en høy teknologisk standard, dvs. bidrar til å transformere innsatsfaktorer til ferdigprodukter på en effektiv måte, så er dette ivaretatt gjennom den nåverdiberegningen vi har tatt utgangspunkt i. Dersom det derimot betyr at det teknologiske nivået i resten av økonomien øker, for eksempel på grunn av kunnskapsspredning og læring, står vi igjen overfor en ekstern virkning som er svært lik (og knyttet til?) det tilsvarende fenomenet i forbindelse med opplæring av arbeidskraft. I en slik situasjon bør velferdseffektene av denne eksterne virkningen kalkuleres. Den vil da bidra til å presse opp verdien av prosjektet.

Hva betyr det at prosjektet danner grunnlag for annen virksomhet (pkt.5)? En form for slik avledet virksomhet skyldes at midler skapt av prosjektet blir spart og investert. Verdien av disse investeringene må kalkuleres og trekkes inn i beregningen av verdien av vårt prosjekt. Det samme gjelder verdien av økt produksjon i bedrifter med ledig kapasitet som opplever økt etterspørsel etter sine produkter som følge av at vårt prosjekt gjennomføres. Jo høyere verdien for samfunnet av slik avledet virksomhet er, jo høyere vil selvsagt verdien av prosjektet være.

Hva er poenget med at et prosjekt utnytter og foredler vertslandets egne råvarer (pkt.6)? Det er vanskelig å se at dette er noe poeng i seg selv. Spørsmålet om slike prosjekter skal gjennom-

føres eller ikke, avhenger av om de er samfunnsøkonomisk lønnsomme eller ikke. Dersom spesielle hensyn tilsier at slike prosjekter er spesielt lønnsomme, vil dette reflekteres i nytte-/kostnadsanalysen: Dersom det for eksempel er ledig kapasitet i råvareproduksjonen i landet på grunn av at andre land legger restriksjoner på sin import av vedkommende vare, vil typisk skyggeprisen på slike råvarer være lav, noe som bidrar til å presse opp verdien av et innenlandsk prosjekt som bearbeider disse varene.

Poenget om at et prosjekt skal bidra til å skape nyttig produksjon i vertslandet (pkt. 1) er vanskelig å forstå. Hva er forskjellen på nyttig og unyttig produksjon? I en nytte-/kostnadsanalyse er er slikt skille meningsløst.

På bakgrunn av denne diskusjonen synes det nokså innlysende at det ikke er noen motsetning mellom I&Ns vurderingskriterier og en nytte-/kostnadsanalyse. Nytte-/kostnadsanalysen er imidlertid mer systematisk og gir mer entydige svar på om prosjektet bør gjennomføres eller ikke. For en utenforstående synes det derfor som om en omlegging av praksis på dette området, vil kunne være et svært viktig bidrag i arbeidet med å effektivisere bruken av norske bistandsmidler. Dette vil være spesielt viktig i situasjoner hvor utviklingslandet selv ikke gjennomfører en slik nytte-/kostnadsanalyse. Dersom landet gjør det, vil jo myndighetene der i alle tilfelle kunne avslå prosjekter som er samfunnsøkonomisk ulønnsomme, uavhengig av hva I&N måtte mene.

9.3 Noen kommentarer om dagens virkemidler

Som det fremgår av den prinsipielle diskusjonen i forrige kapittel, anbefaler vi meget stor fleksibilitet i virkemiddelvalg i hvert enkelt tilfelle. Det er umulig å fastslå en gang for alle hvilke virkemidler som vil være de beste.

Når det gjelder de fem virkemidlene som benyttes i dag, vil vi spesielt fremheve støtten til opplæring og grunnlagsinveste-

ringer, som ligger svært nær andre typer bistand. Opplæring og grunnlagsinvesteringer har ofte positive eksterne virkninger; det vil si at de bidrar til å skape verdier ut over de som de private investorene er i stand til å tilegne seg. I et samfunnsmessig perspektiv er det dermed ofte lønnsomt å premiere slike aktiviteter for derved å øke investorenes vilje til å satse på dem.

De eksterne virkningene knyttet til opplæringsstøtten skriver seg først og fremst fra det faktum at arbeidere som gjennomgår et opplæringsprogram, får økt sin produktivitet. I den grad de forlater prosjektet etter opplæringen for å gå over i annen virksomhet, vil noe av gevinsten komme andre til gode enn dem som bærer opplæringskostnadene. Hvor store disse eksterne virkningene vil være, avhenger sterkt av hvor prosjektspesifikk kunnskapen er. Jo mer generelt anvendbar den er, det vil si jo mindre prosjektspesifikk den er, jo større vil disse eksterne virkningene være. DUH bør muligens kunne gjøre sin støtte avhengig av at opplæringen gjøres mer generell enn strengt tatt nødvendig sett fra de private investorenes side.

I tillegg til de positive eksterne virkningene, vil opplæringsstøtten, sett fra bedriftsledelsens side, bidra til å redusere prisen på arbeidskraft i forhold til prisen på andre innsatsfaktorer og dermed føre til økt bruk av arbeidskraft. Dette virker fornuftig, spesielt dersom arbeiderne er ufaglærte i utgangspunktet.

De eksterne virkningene knyttet til grunnlagsinvesteringene, har å gjøre med at veier, kaier osv. som bygges i tilknytning til et prosjekt, også kan benyttes av andre, mer eller mindre uten kostnader for dem.

Det er rimelig å rekne med at den selvstendige verdien for vertslandet av den aktuelle opplæringen eller grunnlagsinvesteringen, er lavere enn andre anvendelser av offentlige midler i vedkommende land. I motsatt fall ville myndighetene trolig ha gjennomført disse tiltakene i alle tilfelle. Dette betyr videre at dersom et beløp svarende til kostnadene ved å gjennomføre disse tiltakene

var blitt gitt ubundet til myndighetene, ville de høyst sannsynlig ha benyttet midlene til andre formål. Dette betyr imidlertid ikke at støtte til de relevante opplæringstiltak eller grunnlagsinvesteringer er dårlig anvendelse av bistandsmidler, gitt at midlene skal gis som investeringsstøtte.

Under låneordningen yter I&N rimelige lån og garantier for lån. Poenget med garantiene må være at de fører til at det blir mulig å ta opp kommersielle lån på bedre vilkår enn ellers. Støtte gitt under låneordningen fungerer dermed som kapitalsubsidier. Med bakgrunn i økonomisk teori vil vi dermed forvente at kapitalintensiteten blir høyere og dermed arbeidsintensiteten lavere enn i en situasjon hvor støtten ble gitt på andre måter.

Investeringsgarantier dekker forskjellige former for politisk risiko, det vil si at ordinær kommersiell risiko faller utenfor. Poenget med ordningen er å øke interessen for etableringer i politisk ustabile områder.

Den politiske risikoen fortøner seg ofte truende for private investorer. Svært ofte vil det imidlertid være slik at selv om en politisk handling av en eller annen type, for eksempel en ekspropriasjon, vil være ødeleggende for de private eierne, vil prosjektet kunne leve videre, det vil si at det vil kunne fortsette å produsere varer og tjenester som har positiv verdi i vertslandet, selv etter ekspropriasjonen. Verdien av prosjektet, vurdert ut fra vertslandets eller DUHs velferdsfunksjon, vil dermed kunne være langt høyere enn verdien for eierne. Med et slikt utgangspunkt synes garantiordningen å være et fornuftig virkemiddel.

Forundersøkelsene skal bidra til informasjonsinnsamling med sikte på å identifisere prosjekter som har positiv verdi i bistandsammenheng, men som i utgangspunktet ikke blir realisert på grunn av manglende informasjon.

Vi stiller oss meget tvilende til verdien av denne støtteordningen. Det er etter vår oppfatning umulig å avgjøre om et prosjekt er støtteverdig eller ikke før etter at forundersøkelsen er

foretatt. Den informasjonen som trengs for å avgjøre om et prosjekt fortjener støtte, er nettopp den informasjonen som samles inn gjennom forundersøkelsene. Siden det er så vanskelig å skille mellom gode og dårlige prosjekter, er det også umulig å gardere seg mot misbruk, noe erfaringene med denne ordningen klart synes å bekrefte (jfr. kap. 4 og kap. 11).

9.4 Nærmere om de spesielle retningslinjene

Etter at vi kritisk har gått igjennom de felles retningslinjene og kort kommentert enkelte særtrekk ved de fem virkemidlene som benyttes i dag, skal vi nå kritisk se nærmere på retningslinjene som gjelder for hvert enkelt virkemiddel.

Retningslinjene for opplæringsstøtten og grunnlagsinvesteringsstøtten er stort sett så generelle at det er vanskelig å ha spesifikke kommentarer om dem. Med vårt utgangspunkt, hvor vi mener at støtten bør tilpasses og skreddersys i hvert enkelt tilfelle, synes det fornuftig. I den forbindelse har vi imidlertid vondt for å forstå hvordan man har kommet fram til maksimumsstøtten: DUH vil kunne dekke inntil 80 prosent av de totale grunnlagsinvesteringene og inntil 50 prosent av de totale opplæringskostnader "innenfor rammen av et avtalt maksimumsbeløp".

Videre inneholder retningslinjene for opplæringsstøtten en egen bestemmelse (5.1), "støtte kan innvilges til trening og opplæring av lokalt ansatte i forbindelse med etableringen", som klart gir uttrykk for at det er snakk om en éngangsstøtte. Vi har tidligere påpekt at støtte til et prosjekt som har vært i gang en stund, kan være god anvendelse av bistandsmidler dersom alternativet er nedleggelse av driften. I lys av opplæringsstøttens positive eksterne virkninger, vil dette argumentet være spesielt sterkt når det gjelder denne støtteordningen (og grunnlagsinvesteringsstøtten).

Når det gjelder låneordningen, er bestemmelsen fra de felles retningslinjene om at norske bedrifter må være involvert på en essensiell måte, operasjonalisert på følgende måte: "Normalt bør

den norske bedrifts investeringer omfatte aksjekapital av en slik størrelse at den gir grunnlag for reell styring". Vi kan ikke se at det går an å begrunne en slik bestemmelse med vårt utgangspunkt. Dersom den norske bedriften i et konkret tilfelle forlanger aksjemajoriteten, eller dersom andre spesifikke hensyn taler for at det bør være slik, så vil den endelige avtalen reflektere dette. Det er imidlertid ingen grunn til å ha en generell bestemmelse av denne typen.

Retningslinjene inneholder videre et par punkter som også representerer bindinger som, i den grad de har betydning, bidrar til å redusere verdien av prosjektet i bistandssammenheng:

- Det må ikke være avgjørende norske næringslivs-, distrikts- eller sysselsettingshensyn som taler mot etableringen (4.1).
- Det forutsettes ... at det er et rimelig forhold mellom investeringen og den norske bedriftens eventuelle leveranser til prosjektet (4.2).

På samme måte som når det gjelder opplærings- og grunnlagsinvesteringsstøtte, kan vi med vårt utgangspunkt vanskelig se hvordan enkelte detaljbestemmelser kan begrunnes, for eksempel bestemmelsen om at "Det enkelte lån skal ha et gaveelement på minst 25 %" (4.1). Denne bestemmelsen reflekterer sannsynligvis OECDs krav til u-hjelp. Dersom I&N i sin saksbehandling er relativt fleksible, så vet de at et stort lån med lavt gaveelement kan byttes ut med et lite lån med stort gaveelement, slik at bestemmelsen på en måte kan gjøres til en papirbestemmelse. Den er dermed i beste fall overflødig.

Retningslinjenes bestemmelse om at "Det skal normalt betinges sikkerhet for lånene og/eller garantiene" (4.4) er mer problematisk. Et sentralt spørsmål i den forbindelse er: Vil ikke private finansieringsinstitusjoner kunne yte lån direkte dersom de blir tilbudt den samme sikkerheten? I så fall er I&Ns innblanding fullstendig overflødig. I den grad støtte er nødvendig, kan I&N så gi rentesubsidier i stedet for lån og lånegarantier.

I visse tilfeller gis støtten i form av "ansvarlige lån", hvor kravene til sikkerhet er langt lavere enn når det gjelder ordinære lån og garantier: "Med ansvarlige lån menes et lån der långiveren har vedtatt å stå tilbake for alle øvrige kreditorer (prioriterte såvel som uprioriterte) slik at disse skal ha full dekning av sine krav ved selskapets oppløsning før långiveren". Slike lån representerer da en slags toppfinansiering. Det er nettopp denne typen risikovillig finansiering I&N bør gi. En konsekvens av større risikovillighet vil være flere misligholdte lån og større tap enn i dag.

Formålet med støtte til forundersøkelser er å "stimulere norske bedrifter til selv å undersøke mulighetene for bedriftsetablering og andre samarbeidsprosjekter av lengre varighet". Hva som inngår i begrepet andre samarbeidsprosjekter av lengre varighet, går ikke klart fram av retningslinjene, men det må dreie seg om eksport, import, el.l.?

Med vårt utgangspunkt må slik støtte til informasjonsinnsamling som nevnt begrunnes med at det eksisterer potensielle prosjekter som har positiv verdi i bistandssammenheng, men som ikke blir realisert på grunn av manglende informasjon.

Fra retningslinjene synes det å gå fram at ikke hele forundersøkelsen er støtteberettiget. Den støtteberettigede delen er den som foretas i utlandet (3.1a). Søkerne har dermed klare insentiver til å gjennomføre en så stor del av undersøkelsen som mulig i utlandet. Som en følge av dette, er det rimelig å forvente at forundersøkelsene jevnt over blir dyrere å gjennomføre enn de ville blitt dersom også den delen av forundersøkelsen som ble gjennomført i Norge, kvalifiserte for støtte.

Riktignok forutsettes det at "opplysningsmateriale som er tilgjengelig i Norge, er undersøkt i den utstrekning det er mulig før den støtteberettigede delen av forundersøkelsen igangsettes", men I & N kan vanskelig kontrollere dette.

Det mest uheldige punktet i retningslinjene må imidlertid være følgende: Dersom bedriften gjennomfører eller medvirker til å

gjennomføre det aktuelle prosjektet, skal det beløp som er utbetalt til bedriften, normalt tilbakebetales til DUH/NORAD (3.2f). I realiteten er altså støtteverdige forundersøkelser slike som ikke fører til etablering, mens de som fører til etablering, i realiteten ikke er støtteverdige. Gitt at vedkommende etablering er vurdert som fornuftig i bistandssammenheng i utgangspunktet, er dette å sette tingene på hodet.

Sett fra perspektivet til en bedrift som har gjennomført en forundersøkelse og fått støtte, vil denne bestemmelsen fungere som en ekstrakostnad knyttet til etableringen. Det kan dermed godt tenkes at prosjekter som ville blitt realisert dersom forundersøkelsesstøtten hadde vært reell, nå ikke blir realisert. Dette gjelder da spesielt prosjekter som ikke får annen støtte. Dersom prosjektet får annen støtte, kan tilbakebetalingen i forbindelse med forundersøkelsen alltid kompenseres gjennom økt støtte under de andre ordningene.

I&N ønsker tydeligvis å blokkere for framveksten av konsulentfirmaer som spesialiserer seg på å jakte på interessante etableringsprosjekter for norske bedrifter i u-land: "Delfinansiering av konsulentutgifter vil bare kunne tilståes i de tilfelle hvor søkeren selv har tatt initiativet til, og ledet fremdriften av forundersøkelsen" (3.1c). Vi har vanskelig for å skjønne poenget med en slik bestemmelse.

Investeringsgarantiordningen kan med vårt utgangspunkt som nevnt begrunnes med at prosjekter som har verdi i bistandssammenheng, ikke vil bli realisert uten slik garanti fordi investorene mener den politiske risikoen er for stor. Investeringsgarantien omfatter "garanti overfor investor mot tap som følge av

- ekspropriasjon, konfiskasjon eller liknende inngrep fra myndighetene i vedkommende land, eller
- ødeleggelse av formuesgoder ved krigshandlinger, opprør eller liknende uroligheter, eller

- betalingsforbud, moratorier, valutarestriksjoner eller liknende hindringer for betaling eller overføring av kapital, renter eller utbytte."

Disse formuleringene virker fornuftige. Detaljbestemmelsene forøvrig er det vanskelig å ta stilling til. Investeringsgarantien administreres av GIEK, men tap på garantier gitt i forbindelse med prosjekter anbefalt av NORAD, belastes DUH.

En viktig prinsipiell problemstilling er følgende: Hvorfor ikke overlate til ordinære forsikringsselskaper å gi slike garantier? Slike selskaper vil kunne spre risikoen på en langt bedre måte enn GIEK. Dermed er det fullt mulig at de samlede premieutbetalingene til forsikringsselskapene blir lavere enn det samlede forventede tapet sett fra GIEK (og dermed DUHs) side. I tillegg vil GIEK (og DUH?) kunne spare utgifter til administrasjon.

Dersom det er nødvendig for at etableringen skal skje, forutsatt at prosjektet er fornuftig i bistandssammenheng, kan støtten gis som en subsidiering av forsikringspremien i stedet for som garanti på rimelige vilkår. Dersom argumentet ovenfor er riktig, vil en slik ordning sannsynligvis bli billigere for DUH enn dagens ordning.

9.5 Forslag til endringer

Vi har i kapittel 8 argumentert for at I&N, med utgangspunkt i en nytte-/kostnadsanalyse av et prosjekt, bør være meget fleksibel når det gjelder støtteform og -omfang. Siktemålet bør hele tiden være å gjøre avkastningen pr. bistandskrone så høy som mulig. Med dette utgangspunktet er det fristende å betrakte av grensningen av investeringsstøtten til en liten gruppe virkemidler og ytterligere innskrenke friheten i bruken av hvert virkemiddel ved hjelp av en rekke detaljbestemmelser, som unødvendige bindinger av denne typen bistandsaktivitet. Idéelt sett synes det derfor som om det hadde vært en fordel å ha flest mulig virkemidler, og så få detaljbestemmelser om hvert enkelt virkemiddel som mulig.

For at et slikt fleksibelt system skal fungere bra, er det imidlertid nødvendig at saksbehandlerne i I&N (eller eventuelt de som gjør jobben på deres vegne) har meget god forståelse for prosjektanalyse (både snever bedriftsøkonomisk analyse og samfunnsøkonomisk nytte-/kostnadsanalyse), og samtidig er gode forhandlere.

I den grad dette ikke er tilfelle, kan det muligens være fordelaktig å ha et relativt lite sett med virkemidler og et knippe detaljbestemmelser for hvert enkelt virkemiddel. I vårt perspektiv vil et slikt system være en måte å styre saksbehandlerne på. Det aktuelle settet med virkemidler må imidlertid være velvalgt og detaljbestemmelsene må være fornuftige. Med utgangspunkt i de kritiske kommentarene i de forrige avsnittene vil vi derfor trekke fram noen forslag til forbedringer av dagens ordninger, både når det gjelder virkemidler og detaljbestemmelser om de enkelte virkemidlene.

Når det gjelder de felles (alminnelige) bestemmelsene, står vi fast på at alle bestemmelser som på formelt grunnlag avgrenser de aktuelle prosjektene, bør elimineres. Videre bør kriteriene for støtteverdighet operasjonaliseres ved hjelp av nytte-/kostnadsanalyse: Et støtteverdig prosjekt er definert ved at avkastningen pr. bistandskrone overstiger avkastningen pr. bistandskrone i det prosjektet som fortrenses, dersom det aktuelle prosjektet gjennomføres. Det kreves ikke spesielt store kunnskaper i nytte-/kostnadsanalyse for å beregne denne avkastningen straks støtteform og -omfang er bestemt. Støtteform og -omfang vil, i den situasjonen vi nå har i tankene, i stor utstrekning være bestemt av hvilke virkemidler som er tillatt brukt, og detaljbestemmelsene for hvert enkelt virkemiddel.

Med utgangspunkt i de aktuelle retningslinjene for forundersøkelsene vil vi forvente at svært få forundersøkelser fører til konkrete prosjektetableringer, noe som blir bekreftet i kapittel 11.1.

Dersom ordningen skal opprettholdes i framtida, bør retningslinjene for det første endres slik at også den delen av forunder-

søkelsen som gjennomføres i Norge, kvalifiserer for støtte. For det andre bør bestemmelsen om at støtte skal tilbakebetales dersom etablering finner sted, elimineres.

Vi stiller oss imidlertid som nevnt meget tvilende til verdien av denne støtteordningen. Vi kan vanskelig se at den lar seg forsvare i bistandssammenheng. De bistandsmidlene som benyttes på forundersøkelsene i dag, kunne alternativt vært benyttet på andre typer bistand, hvor velferdsgevinsten ville vært høyere.

Som vi har vært inne på tidligere, er poenget med forundersøkelsene å identifisere investeringsprosjekter som har positiv verdi i bistandssammenheng. Dette er en svært viktig problemstilling. Vi vil anbefale at I&N selv her overtar den rollen som i dag gjennom forundersøkelsene overlates til private bedrifter. I&N bør identifisere interessante investeringsprosjekter, gjerne i samarbeid med andre deler av DUH (jfr. idéen om integrering av næringsstøtten med andre bistandsaktiviteter) og så selv jakte på investorer som kunne tenke seg å være med på å gjennomføre prosjektet, og som har den nødvendige kompetansen.

I den forbindelse bør I&N ikke begrense utvalget til norske bedrifter. I de fleste tilfelle vil det høyst sannsynlig finnes utenlandske bedrifter som er bedre egnet. Det kunne i den forbindelse muligens være en idé å be et utvalg bedrifter komme med tilbud. Den bedriften som kunne realisere prosjektet på den beste måten, det vil si gi høyest velferdsgevinst pr. bistandskrone gitt i støtte, burde da få ansvaret for å gjennomføre prosjektet og drive det (forutsatt at velferdsgevinsten pr. bistandskrone i vedkommende prosjekt er høyere enn i det prosjektet som foretrenges). Det kan forøvrig tenkes at det er unødvendig å gi støtte til prosjektet i det hele tatt; det er fullt mulig å tenke seg en situasjon hvor det aktuelle prosjektet er meget lønnsomt sett fra de private investorenes side selv i fravær av støtte.

Når det gjelder detaljbestemmelsene for grunnlagsinvesteringstøtten og opplæringsstøtten, har vi ingen forslag til endringer bortsett fra at den kategoriske bestemmelsen om at opplærings-

støtten er en engangsstøtte som bare kan gis i forbindelse med en etablering, bør fjernes. I tillegg virker bestemmelsen om støtteomfang vel kategorisk og umotivert (inntil 50 % av opplæringskostnadene og inntil 80 % av grunnlagsinvesteringene).

Som virkemidler betraktet, synes støtte til grunnlagsinvesteringer og opplæring fornuftig. Dette har først og fremst å gjøre med de positive eksterne virkningene diskutert tidligere: Opp- læring og grunnlagsinvesteringer har verdi for vertslandet utover den verdien som kommer gjennom det konkrete prosjektet. I den grad det er mulig, gjennom detaljbestemmelser eller konkrete betingelser i hvert enkelt tilfelle, bør I&N forsøke å bidra til at opplæringen eller grunnlagsinvesteringen blir mindre prosjekt- spesifikk og mer anvendbar for resten av samfunnet, enn strengt tatt nødvendig i prosjektsammenheng.

Når det gjelder investeringsgarantiordningen, har vi ingen konkrete forslag til endringer bortsett fra at vi anbefaler å tenke på forsikringspremiesubsidier i stedet for garanti, dersom ordinære forsikringsselskaper er villige til å selge forsikringer av den relevante typen.

Som virkemiddel betraktet, synes ordningen å være fornuftig. Den politiske uroen er meget stor i mange av de landene som presump- tivt vil ha størst utbytte av de relevante prosjektene, sett i bistandssammenheng.

Når det gjelder låneordningen vil vi anbefale at alle typer bind- inger i detaljbestemmelsene, som er trukket fram tidligere, bør elimineres. Videre vil vi anbefale økt vekt på risikovillig topp- finansiering og dermed mindre vekt på sikkerhet. De muligheter for sikkerhet som eksisterer, bør stilles til rådighet for private långivere.

I&N kan eventuelt gi rentesubsidier av slike lån dersom det er nødvendig. Prosjekter som fortoner seg som svært risikable for investorene, men hvor den potensielle (forventede) verdien for samfunnet er meget høy, er nettopp den typen prosjekter I&N bør

støtte gjennom lån og garantier. Det ligger da i kortene at I&N må være villig til å bære tap over låneordningen i større utstrekning enn i dag. Den typen lån som i dag kalles ansvarlige lån, synes å være fornuftige i dette perspektivet.

Det er forøvrig kort vei fra ansvarlige lån til egenkapital. Det kan godt tenkes at det i mange sammenhenger er fornuftig å gå inn med egenkapital i prosjektene. I&N stiller da risikovillig kapital til disposisjon, men i tillegg sikres styrerepresentasjon og dermed både innsyn i og innflytelse på den daglige driften. En slik ordning vil være spesielt viktig og fornuftig dersom I&Ns aktivitet integreres med annen bistandsvirksomhet, og avdelingen blir mer aktiv i jakten på og utforming av prosjekter, slik vi anbefaler ovenfor i forlengelsen av vår diskusjon av forundersøkelsene.

Videre bør muligheten for at lånet stipuleres i lokal (vertslan-dets) valuta diskuteres. Valutakursrisikoen må i så fall bæres av NORAD.

Låneordningen fungerer som tidligere påpekt, som kapitalsubsidi-er. Følgelig vil vi forvente at kapitalintensiteten vil bli høyere enn dersom støtte ble gitt på andre måter. Vi vet fra disku-sjonen av DUHs målsetting at økt inntekt og konsum for fattige mennesker tillegges stor vekt. Relativt bra betalt sysselsetting for ufaglærte og/eller arbeidsledige arbeidere er sannsynligvis den beste måten å få til dette på. Dersom I&N bestemmer seg for å gi støtte i form arbeidskraftssubsidier, vil vi forvente at arbeidsintensiteten og sysselsettingen i prosjektene vil øke. Dermed vil flere arbeidere oppleve inntekts- og konsumøkning som følge av realiseringen av et prosjekt, enn dersom støtten blir gitt som kapitalsubsidi-er. Vi vil derfor anbefale at arbeidskraftssubsidier blir innført som et nytt virkemiddel. Dette virkemidlet likner svært på opplæringsstøtten og kan muligens med fordel administreres sammen med denne. Både insentivhensyn og administrative hensyn taler for at arbeidskraftssubsidiene blir utformet som en engangsstøtte.

I våre kommentarer ovenfor har vi forsøkt å trekke fram endringer av dagens ordning som synes fornuftige med utgangspunkt i et bistandsperspektiv. Vi mener imidlertid at intet rigid system av virkemidler og detaljbestemmelser kan fungere like godt som et mer fleksibelt system, hvor saksbehandlerne i hvert enkelt tilfelle etter beste evne forsøker å sette sammen den best mulige "støttepakken". Vi betrakter derfor skolering og opplæring i bruk av nytte-/kostnadsanalyse o.l. med sikte på å sette saksbehandlerne i stand til å fungere på denne måten, som svært viktig. Denne anbefalingen gjelder selvfølgelig ikke bare I&N-ansatte, men også andre saksbehandlere i DUH, siden analysemetoder av denne typen bør få stor utbredelse i alle typer bistandsforvaltning.

KAPITTEL 10: EVALUERINGER AV ET UTVALG REALISERTE PROSJEKTER10.1 Innledning

Vi har i kapitlene 6, 7 og 8 presentert det vi oppfatter som et ideal når det gjelder planlegging og evaluering av bistandsaktiviteter generelt, og samtidig indikert I&Ns plass i det totale bistandsbildet. Dersom dagens system for bistandsforvaltning i DUH, spesielt i I&N hadde fungert slik vi anbefaler, ville vårt arbeid med de konkrete prosjektvurderingene ha vært relativt enkelt. Mye av den informasjonen vi har hatt behov for, både om økonomien i vertslandene og de aktuelle prosjektene, ville da allerede ha vært samlet inn, og mange relevante beregninger ville ha vært foretatt. Spesielt ville mange av skyggeprisberegningene ha vært gjort på forhånd. Mye tid har dermed gått med til å samle inn og bearbeide informasjon som ideelt sett burde eksistert på forhånd. Følgelig har vi hatt tid til å se nærmere på færre prosjekter enn vi ellers ville klart. Samtidig er enkelte av beregningene mindre pålitelige enn de ellers ville ha vært.

De prosjektvurderingene som er gjennomført, er alle basert på den typen nytte-/kostnadsanalyse som ble presentert i kapittel 7 med tilhørende vedlegg. De fleste beregningene er gjort med utgangspunkt i det vi har kalt et u-landsperspektiv, det vil si at vi har kalkulert verdien for vertslandet slik myndighetene i landet selv vil oppfatte den dersom de foretar en nytte-/kostnadsanalyse av prosjektet. Vi har altså benyttet (vår oppfatning av) myndighetenes eget syn på inntektsfordelingsspørsmål og på avveiningen mellom velferd i dag og i senere perioder. I tillegg har vi benyttet landets eget syn på alternativkostnaden knyttet til både bistand og annen utenlandsk kapital som strømmer til landet dersom prosjektet blir gjennomført. Denne alternativkostnaden er i utgangspunktet satt lik null, basert på den antakelse at midlene ikke ville kommet landet til gode dersom det relevante prosjektet ikke var blitt gjennomført. Vi har imidlertid i tillegg sett på hvordan verdien av prosjektet påvirkes, dersom alternativet er at bistanden blir gitt ubundet til myndighetene i vertslandet.

Vi har også gjort noen beregninger med utgangspunkt i det vi har kalt et bistandsperspektiv. Her har vi operasjonalisert DUHs velferdsfunksjon og erstattet mottakerlandets med denne.

Noen av de prosjektvurderingene vi har foretatt, er basert på de opprinnelige prosjektdokumentene. De er derfor vurderinger av en type som bør foretas før prosjektet gjennomføres, det vil si mens prosjektet er på planleggingsstadiet. Poenget med en slik ex ante vurdering av et prosjekt er i vårt perspektiv å forsøke å si noe om prosjektet var støtteverdig, slik situasjonen fortonte seg på oppstartingsstidspunktet.

Andre prosjektvurderinger, er basert på historiske data. Poenget med en slik ex post vurdering er å sjekke om prosjektet faktisk har ført til økt velferd eller ikke.

Ved valg av prosjekter for nærmere vurdering, la vi vekt på:

- at forskjellige regioner og viktige samarbeidsland for norsk u-hjelp, var representert
- at forskjellige typer u-landsetableringer var representert
- at forskjellige typer norske morselskap/partnere, var representert
- at vi kunne dra nytte av arbeid som allerede var gjort i de aktuelle landene. Vi tenkte her særlig på om skyggeprisberegninger allerede var utført, for eksempel av Verdensbanken. Dette siste ville forenkle arbeidet med prosjektvurderingene i stor grad, noe som var viktig utifra den tidsrammen som var satt for evalueringen.
- at vi kunne nyttiggjøre oss arbeid som vi hadde utført i tiden før vi fikk dette evalueringsoppdraget.

På dette grunnlag valgte vi å prioritere Green Farms Ltd. og AFI Ltd. på Sri Lanka, Fairview Flora Ltd. i Kenya, og Frionor (Thailand) Ltd., for grundigere analyser. Green Farms Ltd., AFI Ltd. og Fairview Flora Ltd. har fått lån og opplæringsstøtte fra NORAD. Green Farms Ltd. har benyttet seg av låneordningen tre ganger. Også Frionor (Thailand) Ltd. har benyttet seg av låne-

ordningen i meget omfattende grad, og hatt nær kontakt med NORAD nokså kontinuerlig gjennom 6 år.

For å samle inn tilstrekkelig data om disse prosjektene og samtidig danne oss et inntrykk av deres innvirkning på lokalmiljøet, foretok vi bedriftsbesøk. Feltarbeidene på Sri Lanka ble gjennomført i juli/august 1986, altså før arbeidet med denne evalueringsrapporten ble satt i gang. Feltarbeidene i Kenya og Thailand, ble foretatt i juli 1987. I juli besøkte vi også andre prosjekter i Tanzania, Egypt, Pakistan, Malaysia og Thailand. Disse øvrige prosjektene har vi foretatt en mindre omfattende, ikke-kvantifisert, samfunnsøkonomisk vurdering av.

En oversikt over de prosjektene vi har besøkt og evaluert, er satt opp nedenfor:

Prosjekt	Land	Bransje	Støtteordning
Green Farms Ltd.	Sri Lanka	Gartneri	Lån, opplæringsstøtte og inv. gar.
Fairview Flora Ltd.	Kenya	Gartneri	Lån og oppl. støtte
Alloy Fabricators International Pte. Ltd.	Sri Lanka	Metallrørproduksjon	Lån og oppl. støtte
Frionor (Thailand) Ltd.	Thailand	Produksjon av frossenfisk/industrikjøkken	Lån og inv.gar.
Jupiter Associates Ltd.	Thailand	Sprengstoffproduksjon	Lån og oppl.støtte
El Mohandes Jotun Co.	Egypt	Malingproduksjon	Lån og forunders.
Dahaco	Tanzania	Flyplasservice	Lån
Dyno Pakistan Ltd.	Pakistan	Lim-plastproduksjon	Lån, oppl.støtte, inv. gar og forunders.
Star-Block Co. Ltd.	Thailand	Husbygging	Grunnlagsinv. og forundersøkelser
Jotun (Malaysia) Sdn.Bhd.	Malaysia	Malingproduksjon	Lån
Corro-Coat Sdn.Bhd.	Malaysia	Pulverlakkproduksjon	Lån
Trallfa (Malaysia) Sdn.Bhd.	Malaysia	Produksjon av trillebårer	Lån og forunders.

I dette kapitlet skal vi fortløpende oppsummere evalueringene av disse prosjektene, i den rekkefølge de er oppført på listen ovenfor. Samtidig må det nevnes at de mer omfangsrrike evalueringene for de fire første prosjektene følger denne evalueringsrapporten som upubliserte vedlegg, som oversendes DUH/NORAD i et begrenset antall eksemplarer.

Avslutningsvis vil vi foreta en kortfattet oppsummering av evalueringene.

10.2 Green Farms Ltd. - Sri Lanka

Green Farms Ltd. ble opprettet i 1979 som et samarbeidsselskap mellom tre norske og et lankesisk selskap. Samarbeidsavtalen ble etablert med utgangspunkt i 40% lokal eierandel, og den resterende aksjekapitalen fordelt likt på de tre norske investorene. Bedriften produserer tropiske, grønne planter for eksport.

Det eksisterende anlegget ligger i Marawila, 65 km nord for hovedstaden Colombo. Anlegget inneholder fem drivhus (netthus), kontor- og lagerlokaler, egen kraftforsyning, samt et laboratorium. Over 200 personer var sysselsatt ved dette anlegget ved utgangen av 1986. I tillegg er en i ferd med å bygge opp et omfattende kontrakt dyrker-nettverk, som leverer planter til bedriften.

Produksjonsprosessen går ut på at såkalte morplanter brukes til å drive frem stiklinger og stammer. Stiklingene rotes deretter i nettpotter og sendes hovedsaklig til vest-europeiske gartnerier for tilvenning til det europeiske klima og salg på dette markedet. I tillegg eksporteres urotede stiklinger, avskårne blomster og større planter.

Green Farms opererer under vilkårene for frihandelssonene. Dette innebærer at bedriften har vært fritatt for all skatt fra den første eksportforsendelsen i 1980 frem til juni 1987. Fra juni 1987 til juni 1998 vil bedriften betale 5% i skatt av omsetningen. Deretter må Green Farms betale de samme skatter og avgifter som lokale foretak.

I Green Farms første produksjonsår, oppstod en rekke problemer som resulterte i uventet dårlige resultater. Årsakene til disse problemene var i hovedsak plantesykdommer, investeringer som ble større enn anslått, samt at selskapet ikke helt traff markedet med sin opprinnelige produktsammensetning.

Disse problemene førte til at bedriften i 1983 ble refinansiert og aksjekapitalen utvidet. I forbindelse med refinansieringen, overtok en av de norske deltakerne som eeneier. Som en del av avtalen med NORAD, forpliktet han seg til å skaffe en ny lokal partner innen to år. Pr. idag har ikke Green Farms noen lankesisk(e) partner(e). Bedriften har derfor pålagt de ansatte å sammen kjøpe minst 20% av aksjekapitalen.

Etter refinansieringen har bedriften gått med overskudd. Planene Green Farms presenterte for NORAD før det første driftsåret, er stort sett blitt gjennomført. De økonomiske analysene for perioden 1983-89, har hittil stort sett holdt stikk.

Green Farms bruker det norske morselskapets eksisterende forhandlernetts basert på en importør i hvert mottakerland. Kundene regnes som solide i sine markeder. 90% av produksjonen går til Vest-Europa. Denne andelen forventes å holde seg konstant til 1990-92. Markedet for tropiske planter i Europa de påfølgende fem år,

forventes deretter å øke med 5-10% pr. år i volum. Markedene i USA og Japan er også av ekspansiv karakter. Det synes som om Green Farms har innarbeidet seg på det ekspanderende markedet og nå er kommet inn i en fase med jevn vekst. Den begrensende faktor i dag er produksjonskapasiteten.

Ifølge avtalevilkårene med frihandelssonekomisjonen (GCEC) skulle prosjektet finansieres med utenlandsk kapital, med unntak av den lokale aksjekapitalandelen. Prosjektet er delfinansiert med lån fra NORAD på tilsammen NOK 4.2 millioner, med tilhørende garantier på 1 million NOK. I tillegg har bedriften fått opplæringsstøtte på 59.000 NOK, som ble utbetalt i 1986. Bedriften fikk i 1987 tilsagn om ytterligere NOK 170.000 i opplæringsstøtte.

Det første NORAD-lånet på NOK 750.000 med en garanti på 500.000 NOK, ble gitt i 1980. Utbetalingen skjedde i 1981. Da bedriften ble refinansiert i 1983, ga NORAD et tillegglån på NOK 1.250.000, samtidig med at garantien ble økt til 1 million. Dette tillegglånet ble utbetalt i 1984. I forbindelse med prosjektutvidelser i 1987, ble det gitt tilsagn om et lån på NOK 2.2 millioner. NORAD-lånene er gitt til 2.75-3% rente pr. år med 3-5 års avdragsfrihet, og deretter nedbetaling over 3 år.

I kapittel 6 i det upubliserte vedlegg 3 til rapporten, har vi foretatt en relativt grundig samfunnsøkonomisk vurdering av Green Farms for perioden 1979 til 1986. Dette er en ren ex post vurdering, basert på bedriftsregnskapene for de syv første driftsårene.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er beregnet som en nåverdi, PVS (Present Value at Shadow Prices) der velferdsgevinstene, målt som differansen mellom nytte- og kostnadsstrømmene i hver periode, er diskontert ned til en bestemt periode, som vi har satt til 1980.

Nåverdien av prosjektet er beregnet til henholdsvis effisienspriser, der fordelingshensyn er utelatt (PVS_1), til skyggepriser basert på de lankesiske myndighetenes målsettinger med hensyn på vekst og fordeling (PVS_2), og til skyggepriser med større vekt på inntektsfordeling (PVS_3), dvs. mer i tråd med DUHs målsettinger.

Ved beregningene av PVS_1 og PVS_2 er det benyttet en kalkulasjonsrente på 6%, mens PVS_3 er basert på en kalkulasjonsrente på 8%. Denne noe høyere kalkulasjonsrenten indikerer større vekt på å oppnå økt konsum for fattigfolk i dag.

Vi får følgende resultater:

$$PVS_1 = \underline{3.567.000 \text{ LKR}}$$

$$PVS_2 = \underline{3.139.000 \text{ LKR}}$$

$$PVS_3 = \underline{4.548.000 \text{ LKR}}$$

Disse tallene indikerer at Green Farms Ltd. i den perioden prosjektet har vært i drift, har vært et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt. Når det er såpass liten forskjell mellom de to første nåverdiene, skyldes det at forskjellen mellom effisiens- og sosiale lønnskostnader, gitt de underliggende parametrene, er liten. Dette har sammenheng med at en vesentlig del av arbeidstakerne på Green Farms er ufaglærte. De hadde derfor relativt lav inntekt før de ble ansatt der. Følgelig er samfunnets verdsetting av disse arbeidernes konsumøkning så høy at den stort sett oppveier de kostnadene samfunnet påføres når ressurser bindes opp i konsumøkningen (jfr. diskusjonen av skyggeprisen på arbeidskraft i kap. 7).

Dersom vi legger en mer fordelingsorientert målsetting til grunn for nåverdiberegningen, øker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet klart (PVS_3). Dette skyldes at de sosiale lønnskostnadene for ufaglært arbeidskraft nå blir mye lavere. Samfunnets verdsetting av arbeidernes konsumøkning har økt.

De positive nåverdiresultatene kan i stor grad forklares utifra innstrømmingen av utenlandsk valuta i form av låne- og egenkapital de første årene, og en antakelse om at disse midlene ikke ville kommet landet til gode dersom prosjektet ikke var blitt gjennomført. Denne kapitalinnstrømmingen, sammen med veksten i omsetning i siste del av analyseperioden, mer enn oppveier investerings- og driftskostnadene. Det er imidlertid klart at dette vil ha konsekvenser for den fremtidige lønnsomheten av prosjektet, i og med at renter og avdrag på lånene

og en eventuell overføring av overskudd til Norge, vil innebære utstrømming av utenlandsk valuta fra Sri Lanka og dermed samfunnsøkonomiske kostnader.

Positive eksterne virkninger i forbindelse med dette prosjektet kan karakteriseres som betydelige. Green Farms er et pionérprosjekt på Sri Lanka innen produksjon og eksport av tropiske planter. Bedriften har hatt stor innvirkning på utviklingen av denne eksportindustrien og har skapt retningslinjer for standard- og kvalitetskrav for slik planteproduksjon i landet. Dette har gjort det lettere, billigere og mindre risikabelt for andre bedrifter å ta i bruk samme teknologi.

Forskningsinnsatsen og kunnskapsspredningen i form av at konkurrentene direkte kopierer teknologien og produktene fra Green Farms, må karakteriseres som positive eksterne virkninger. Det er ikke mulig å unngå realisering av slike eksterne virkninger gjennom patentlovgivningen. Ifølge ledelsen er dette heller ikke ønskelig for bedriften. Som teknologileder på Sri Lanka, er kvalitetskravene på Green Farms blitt norm for de øvrige gartneribedriftene. En del av produksjons- og markedsstrategien for Green Farms, går ut på å etablere Sri Lanka som en høykvalitetsprodusent på det internasjonale blomstermarkedet. De langsiktige virkningene av disse eksterne effektene for Sri Lankas planteeksportindustri, vil kunne ha betydelig samfunnsøkonomisk verdi.

Bruken av kjemikalier og plantevernmidler i produksjonen og som desinfeksjonsmiddel, førte de første driftsårene til forgiftningsskader blant arbeiderne som gav seg utslag i allergiplager, hodepine og svimmelhet. Slike negative eksterne virkninger vil innebære en rekke samfunnsmessige kostnader i form av for eksempel tapt produksjon, økte byrder på andre husholdmedlemmer og på helsevesenet, i tillegg til redusert velferd for den enkelte som blir rammet av slike skader. Etter at bedriften har lagt om rutinene ved bruken av disse kjemikaliene, er det ikke registrert synlige allergiskader. Bedriften har også innført gratis legekontroll hver måned for personer som bruker kjemikalier i arbeidsprosessen. For øvrige ansatte er det innført årlig legekontroll. Slik kontroll kan i seg selv ha positive eksterne virkninger, dersom for eksempel farlige, eventuelt smittsomme sykdommer oppdages tidlig.

I beregningene ovenfor har vi ikke satt noen alternativkostnad på NORAD-lånene, men latt dem i sin helhet representere en innstrømming av utenlandsk valuta, og ført dem opp på inntektssiden av prosjektet. Dersom alternativ anvendelse av disse midlene, hadde vært å gi dem som ubundet bistand til myndighetene på Sri Lanka, ville situasjonen ha vært en annen. Da Sri Lanka er et av våre hovedsamarbeidsland, er en slik antagelse trolig ikke urimelig. I så fall vil den samfunnsøkonomiske verdien av prosjektet bli betydelig redusert. Ved 6% kalkulasjonsrente vil nåverdien av prosjektet regnet til effisienspriser, bli

$$PVS_1^I = \underline{335.000 \text{ LKR.}}$$

Nåverdien regnet til sosiale priser, basert på de lankesiske myndighetenes målsettinger har vi da beregnet til

$$PVS_2^I = \underline{- 94.000 \text{ LKR.}}$$

Dette siste betyr at Green Farms har medført et netto samfunnsøkonomisk tap for Sri Lanka de årene bedriften har vært i drift, når vi ser bort fra eksterne virkninger av prosjektet.

Dersom vi lar NORADs målsettinger med større vekt på inntektsfordeling danne grunnlag for skyggeprisene, vil nåverdien derimot bli positiv.

I denne sammenhengen er det interessant å referere til landrapporten for Sri Lanka fra 1987. Vurderingen av de delvis norskeide samarbeidsselskapene i landet, deriblant Green Farms Ltd., er der udelt positiv (s. 156): "In fact, the Team considers assistance to promising joint ventures to be the perhaps best of all assistance forms to help tackle the major macro-economic problem of the country of a small industrial, and export base". Dette utsagnet bygger tydeligvis kun på en rent overfladisk vurdering av prosjektene. Det negative nåverdiresultatet ovenfor gir all grunn til ettertanke, og under streker betydningen av at konsistente og operasjonaliserbare prosjektvurderingsmetoder blir tatt i bruk i NORAD.

Det kan være grunn til å stille spørsmål ved om NORAD-støtten har vært berettiget. Trolig ville prosjektet blitt startet opp i utgangspunktet, uavhengig av NORAD-støtten. Men i forbindelse med refinansieringen i 1983, spilte NORAD avgjørende en viktig rolle for at bedriften ble videreført og de nåværende eiere overtok. Disse har

utvilsomt bidratt til å øke den samfunnsøkonomiske verdien av prosjektet gjennom sin holdning til teknologi- og kunnskapsspredning. En avvikling av Green Farms ville muligens ha betydd et samfunnsøkonomisk tap for Sri Lanka, i forhold til en situasjon der bedriften ble drevet videre. Det er derimot større grunn til å stille spørsmål ved om lånet som ble gitt i 1987, var fornuftig anvendelse av bistandsmidler. Etter vår oppfatning ville de aktuelle investeringer blitt gjennomført uansett. Gaveandelen av lånet representerer dermed et direkte subsidium av de norske eierne, samtidig som bistandsmidler er trukket bort fra annen virksomhet. Alternativkostnadene av disse midlene kan dermed være betydelige.

10.3 Fairview Flora Ltd.-Kenya

Fairview Flora Ltd. ble registrert i august 1984. Bedriften produserer avskårne blomster, hovedsaklig roser og brudeslør (*gypsophila paniculata*).

Bedriften er lokalisert i Kiambu, et typisk jordbruksdistrikt ca. 14 kilometer utenfor Nairobi. Et område på 38 mål inne på en kaffeplantasje, er der festet for 15 år, med rett til fornyelse for ytterligere 15 år. Planta-sjen eies av den lokale partner.

Etableringen i Kenya hadde sammenheng med utbredelsen av en type skadedyr som skapte økende problemer for blomsterdyrkere i andre land. Erfaringer fra Kenya viste at det var mulig å bekjempe skadedyrene ved hjelp av nøyaktig kontroll og riktig sprøyteplan.

Den daværende produksjonssjefen i det norske morselskapet, hadde tidligere arbeidet med blomsterdyrking i Kenya som NORAD-ekspert. Kjennskap til lokale forhold, det gunstige klimaet og god lokal tilgang på innsatsvarer i form av f.eks. gjødning, i tillegg til rimelig arbeidskraft, gjorde at de norske investorene vurderte forholdene i Kenya som svært gunstige for denne typen planteproduksjon. Det hadde også stor betydning at SAS med sine ukentlige flygninger mellom Johannesburg og København, med mellomlanding i Nairobi, muliggjorde rask og sikker transport av planter til Norge. Disse flygningene er senere blitt innstilt. Transporten til Europa ble da overtatt av Lufthansa og KLM. 65% av produksjonen blir i dag eksportert til Norge. Den resterende delen selges til blomsterbutikker i Nairobi, hvor det i dag er en stor etterspørsel.

Initiativet til etableringen av Fairview Flora kom fra det samme norske selskapet som i dag er eiere av Green Farms Ltd. Dette er et gartneri- og importfirma for avskårne blomster og potteplanter. Selskapet har også en mindre produksjon av gressmatter. Denne bedriften står i dag for over halvparten av den totale blomsterimport til Norge, og har forgreninger til en engros-bedrift og en detaljistkjede. Det er denne bedriften som i dag tar hånd om avsetningen av de kenyanske blomstene på det norske markedet.

Den norske hovedaksjonæren besøker prosjektet 5-6 ganger pr. år, da dette vurderes som rimeligere og mer kostnadseffektivt enn en ordning med permanent tilstedeværelse. Forøvrig foregår kontakten med de norske eierne pr. telefon, telex og brev. Som produksjons- og driftssjef er det ansatt en kenyaner med landbruksutdannelse og variert jordbruksbakgrunn.

Prosjektet sysselsetter i dag (august 1987) mellom 70 og 80 personer. Omlag 65 av disse er arbeidere og formenn. Knappt halvparten er fast ansatte, de øvrige er dagarbeidere, hovedsaklig rekruttert fra lokalsamfunnet. Halvparten av arbeiderne er kvinner, hvis alternative sysselsetting er sesongarbeid på kaffeplantasjene.

NORAD har gjennom ordningen med opplæringsstøtte, delfinansiert et opplæringsprogram for de ansatte, med NOK 117000. Programmet omfattet en to ukers studietur til Nederland og Norge for driftssjefen, samt et tre ganger 15 dagers introduksjons- og veiledningsprogram for formenn og arbeidere i Kenya.

Prosjektet er delfinansiert med lån fra NORAD på NOK 1.337.000. Dette lånet er gitt med løpetid på 7 år, 3 års avdragsfrihet og rente på 3,5% p.a. Tilsagn om NORAD-lånet ble gitt i juni 1985. Utbetalingen skjedde i 1986. Bedriften har i tillegg tatt opp et lån i Eksportfinans på NOK 500.000, til 9% rente p.a. og 1.5 års avdragsfrihet. Egenkapitalen utgjør en relativt beskjedne andel av totalfinansieringen. Finansieringsplanen ble

likevel akseptert av NORAD, da eieren av det norske morselskapet og den lokale partner gikk inn med ikke ubetydelige ansvarlige lån. De norske partnerne har aksjemajoriteten (50.025 prosent av aksjene).

De to første driftsårene (1985 og 1986) gikk bedriften med betydelige underskudd. Bedriften forventes å gå med overskudd i 1987. Dette er i samsvar med de budsjetter som ble lagt til grunn for lånesøknaden til NORAD. I disse budsjettene ble inntjeningstiden på investeringene beregnet til fire år. Slik prosjektet foreløpig har utviklet seg, har de økonomiske analysene som NORAD la til grunn for sin beslutning om å støtte prosjektet, hittil stort sett holdt stikk.

At prosjektet til nå har utviklet seg etter de oppsatte planer, kan i hovedsak tilskrives et realistisk og grundig forprosjekteringsarbeid. De norske eierne kunne her bygge på sine erfaringer med tilsvarende prosjekter i andre u-land. Avsetningen av produktene ble på forhånd sikret gjennom salgavtalen med det norske morselskapet. Videre betydde det mye i oppstartingen av prosjektet at den lokale partner, gjennom sitt kontaktnett i sentraladministrasjonen, kunne brøyte vei i et ofte tungrodd offentlig byråkrati. Samarbeidet mellom de norske og kenyanske partnere synes i dag å fungere svært tilfredsstillende.

Bedriften har hatt en del problemer med plantesykdommer som en nå synes å ha fått kontroll med. Det største problemet har imidlertid vært å sikre transporten av planter til Norge, i den tiden av året det norske markedet er åpent. Dette henger sammen med manglende kapasitet på flyene. KLM og Lufthansa prioriterer forsendelser til Norge lavere enn forsendelser til kontinentet. Omlastingen i Amsterdam og Frankfurt fører i tillegg til at det tar hele 36 timer før plantene er fremme i Oslo. Med SAS-rute mellom Nairobi og Skandinavia, ville transporttiden blitt redusert til 12 timer. Den forlengede transporttiden, reduserer kvaliteten på blomstene og fordyrer transporten.

Skjermingen av norsk jordbruk medfører at det norske markedet er lukket deler av året for import av planter. Det har medført en del komplikasjoner for bedriften å tilpasse sin produksjon etter dette. Det arbeides derfor nå med å få i stand en avtale med Landbruksdepartementet som sikrer en viss eksport fra u-land til Norge, også i skjermingstiden. En slik avtale synes realistisk da det i denne tiden er en viss import fra andre land, som for eksempel Israel og Holland, på grunn av manglende kapasitet i norske gartnerier.

Det meste av arealet som Fairview Flora har festet, er allerede utnyttet, noe som gjør at det er lite rom for ekspansjon innenfor det eksisterende anlegget. Bedriften vurderer derfor å bygge opp et kontrakt dyrker-system, av tilsvarende karakter som Green Farms Ltd. har etablert på Sri Lanka. Dette systemet er bygget opp omkring lokale småbønder som bruker en del av jorden sin til å dyrke planter for salg til Fairview Flora. Plantene vil deretter bli videresolgt under Fairviews varemerke. Fairview Flora vil levere stiklinger til bøndene og gi veiledning i dyrkingsmetoder.

I&N la i sin vurdering vekt på at prosjektet, utifra de forelagte planer og budsjetter, syntes å ha en god bedriftsøkonomisk inntjeningssevne ("finansiell levedyktighet"). De risiki som ble identifisert med prosjektet var i første rekke knyttet til flytransporten av planter til Norge, deretter kom risikoen for plantesykdommer. Disse forholdene ble ikke vurdert som kritiske for prosjektet.

I&N trekker i denne sammenhengen også frem de positive erfaringer avdelingen har hatt med det norske morselskapet i forbindelse med Green Farms Ltd. på Sri Lanka. I&N har i sin vurdering av prosjektets bedriftsøkonomiske lønnsomhet eller finansielle levedyktighet, tilsynelatende lagt stor vekt på at prosjektets inntjeningssevne er svært god, samtidig som risikoen forbundet med prosjektet, er liten. Vi må tolke dette dithen at I&N vurderte prosjektet som sikkert, og at den lave risikoen for tap var et viktig argument for å støtte det.

I vurderingen av de utviklingsfremmende virkninger, la I&N vekt på at prosjektet var godkjent og gitt høy prioritet av de kenyanske myndigheter, på grunn av valutainntjening og økt sysselsetting. Videre vurderte I&N at prosjektet ville bidra til å heve sektorens teknologiske nivå.

I nytte-/kostnadsanalysen vår av Fairview Flora har vi kvantifisert de utviklingsfremmende effekter, eller den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet. Denne analysen er i sin helhet gjengitt i det upubliserte vedlegg 6 til denne rapporten. Vi har tatt utgangspunkt i bedriftens regnskapsdata for de to første driftsårene og budsjetter frem til og med budsjettåret 1995/96.

I det vi i utgangspunktet antar at bistandsmidlene ikke ville kommet Kenya til gode dersom prosjektet ikke var blitt gjennomført, har vi på samme måte som for Green Farms Ltd., beregnet tre ulike nåverdier: PVS_1 , hvor vi ser bort fra fordelingseffekter, PVS_2 , hvor vår oppfatning av kenyanske myndigheters syn på fordelingsproblemer er lagt til grunn, og PVS_3 , som reflekterer DUHs sterke fattigdomsorientering.

Vi får følgende resultater for nåverdiene uttrykt til faste 1985 priser:

$PVS_1 = 16.01$ mill. KSh

$PVS_2 = 15.40$ mill. KSh

$PVS_3 = 15.90$ mill. KSh

Disse tallene indikerer at Fairview Flora Ltd. er et samfunnsøkonomisk svært lønnsomt prosjekt.

På samme måte som for Green Farms Ltd. er det liten forskjell mellom nåverdien av prosjektet regnet til henholdsvis effisiens- og sosiale priser. Dette skyldes at forskjellen mellom effisiens- og sosiale lønnskostnader er liten. Den økonomiske fortolkningen av dette er gitt i avsnittet om Green Farms Ltd.

For alle beregningene er det benyttet en kalkulasjonsrente på 8%. Det kan tenkes at bruk av en noe høyere kalkulasjonsrente, ville være mer i tråd med NORADs målsetting om at det haster å øke konsumet for fattigfolk som lever i dag. En kalkulasjonsrente på 11.5%, som er øvre grense for det intervallet vi anså som realistisk for kalkulasjonsrenten, vil ikke ha kritisk innvirkning på nåverdiresultatet.

I beregningen ovenfor har vi satt alternativkostnaden av NORAD-lånet lik null. Dette betyr at vi antar at NORAD-lånet ikke ville kommet Kenya til gode, dersom prosjektet ikke var blitt realisert. Trolig vil det være mer korrekt å sette en positiv alternativkostnad på dette lånet. Da Kenya er et av våre hovedsamarbeidsland er det rimelig å tro disse midlene ville kommet Kenya til gode uansett, som en del av vår totale bistand. Dersom vi antar at midlene alternativt ble gitt som en ubundet gave til myndighetene i Kenya, vil nåverdien av prosjektet til effisienspriser bli 13.30 mill. KSh. Selv om nåverdi-resultatet blir noe lavere, kommer prosjektet allikevel svært godt ut.

Fairview Flora synes å være et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, og dermed støtteverdig utifra noen av NORADs retningslinjer. Men med utgangspunkt i den forventede bedriftsøkonomiske lønnsomheten av prosjektet, og svært liten risiko forbundet med investeringen, er det grunn til å stille spørsmål ved om det subsidierte NORAD-lånet strengt tatt var nødvendig. Et økonomisk solid morselskap med en i bedriftsøkonomisk forstand vellykket etablering på Sri Lanka bak seg, kunne sannsynligvis oppnå finansiering i kommersielle banker.

Noe av hensikten med å foreta en grundig analyse av Fairview Flora-prosjektet, var å kunne trekke paralleller til og sammenligne med prosjektet Green Farms Ltd. på Sri Lanka. En slik sammenligning vil kunne gi nyttig informasjon om hvilke forhold i forskjellige land, som bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et prosjekt. Vår evaluering av Green Farms Ltd. er en ren ex post analyse, mens evalueringen av Fairview Flora i hovedsak er en ex ante vurdering. Dette reduserer i en viss grad sammenligningsgrunnlaget. Når det gjelder Green Farms Ltd., førte en del uforutsette begivenheter til dramatiske endringer i forhold til de opprinnelige planer og budsjetter. Særlig problemene mellom partnerne hadde store konsekvenser for utviklingen av dette prosjektet. Men når det er sagt, er det en del åpenbare forhold som bidrar til at Fairview Flora kommer positivt ut med en mye klarere margin enn Green Farms. Dette har i hovedsak å gjøre med forhold på kostnads-siden. Importandelen av investerings- og innsatsvarer i Fairview Flora-prosjektet, er betydelig lavere. Det er i større grad benyttet rimelige og lett tilgjengelige lokale innsatsvarer. Dette kan selvsagt også skyldes at den lokale tilgangen av slike varer, er bedre i Kenya enn på Sri Lanka.

De mer sofistikerte tekniske løsninger, for en stor del importert fra Europa, som er benyttet på Sri Lanka, gjør utvilsomt dette anlegget mer imponerende for besøkende enn Fairview Flora-prosjektet. Men det er her grunnlag for å stille spørsmål ved om ikke de relativt omfattende subsidierte NORAD-lånene til Green Farms, kan ha bidratt til å gjøre dette prosjektet mer kapitalintensivt enn det ellers ville blitt med ordinær, kommersiell finansiering. Det som imidlertid trekker i motsatt retning, og bidrar til å øke den samfunnsøkonomiske verdien av Green Farms utover nåverdi-resultatet, er de tildels betydelige positive eksterne virkninger knyttet til

dette prosjektet. En bevisst satsing på forskning og utvikling og spredning av teknologi og kunnskaper, har gjort Green Farms til et ledende prosjekt innen sitt felt på Sri Lanka. Tilsvarende eksterne virkninger for Fairview Kenya er av mye mer begrenset omfang, noe som tildels har sammenheng med at det allerede tidlig på 1970-tallet ble etablert en blomsterindustri i Kenya. Green Farms derimot var det første prosjektet i sitt slag på Sri Lanka.

Noen entydig konklusjon i retning av anbefalinger til NORAD, er det vanskelig å trekke utifra sammenligningen av disse to prosjektene. Til tross for svært mange likhetstrekk mellom prosjektene, bidrar interne forhold i vertslandene til at egenskapene ved prosjektene blir forskjellige (jfr. de eksterne virkningene).

10.4 AFI Ltd. - Sri Lanka

Industribedriften Alloy Fabricators International Pte. Ltd. (AFI Ltd.) ble etablert i 1984-85 i Ratmalana industriområde i Colombos sørlige forsteder for å produsere og eksportere rørsystemer i cunifer.

Cunifer er en legering (eng.: alloy) av kobber, nikkel og jern, som det siste tiåret i omfattende grad er tatt i bruk til saltvannstransporterende rørsystemer på petroleumsplattformer til havs, der det er særlig velegnet på grunn av lav vekt og motstandsdyktighet mot rust.

AFI er i høy grad et "enmanns-prosjekt". Initiativtaker, hovedaksjonær og daglig leder er en lankeser. Etter ingeniørutdanning i Skottland arbeidet han i 12 år i Phillips Petroleum Company, der han hadde ansvarsfulle oppgaver i forbindelse med utbyggingen i Nordsjøen, og arbeidet direkte med spørsmål i tilknytning til rørsystemer og bruk av cunifer til disse.

På første halvdel av 80-tallet så det ut til at man ville få en sterk ekspansjon i oljevirksomheten til havs i en rekke asiatiske land. Samtidig fantes det ingen produsent av cunifer-rør i denne del av verden. Den nevnte lankeseren så her en opplagt mulighet til å kunne vende tilbake til hjemlandet Sri Lanka for å starte en meget lønnsom produksjonsbedrift der. Da produksjonen av cunifer-rør er relativt arbeidsintensiv, syntes de lave lønnskostnadene på Sri Lanka også å ville gjøre det mulig å trenge inn på markedene i Europa og Midtøsten med god lønnsomhet.

De norske partnere i prosjektet er hovedaksjonærer og bedriftsledere i to av medlemsbedriftene i Oil Industry Services (OIS). OIS er et ingeniør- og kontraktorselskap, som eies av en rekke norske firmaer med tilknytning til petroleumsvirksomheten. De norske partnere eier tilsammen 30% av AFI, mens den lankesiske initiativtakeren har 51% av aksjene, National Development Bank of Sri Lanka har 14% og en britisk ingeniør eier 5%. Det har vært mange komplikasjoner knyttet til de 49% av aksjene som lankeseren ikke eier selv. Den opprinnelige norske partner trakk seg i siste liten. Samarbeidet med OIS ble etablert i all hast etter en henvendelse til Norges Eksportråd, først og fremst for at AFI skulle kunne få realisert lån og opplæringsstøtte fra NORAD som man allerede hadde søkt om gjennom den opprinnelige partner.

Klargjøring av tomten i Ratmalana og bygging av verkstedhallen startet høsten -84. I begynnelsen av 1985 ble det gjennomført et 14 ukers opplæringsprogram i sveiseteknikk med to norske instruktører fra OIS (TIG-sveising). NORAD bidro med NOK 358900 i opplæringsstøtte.

Høsten -85 sto fabrikkens produksjonsklar, noe forsinket. NORAD bidro med et lån på NOK 1 285000, som representerte ca. 30% av investeringskostnadene. Renten på lånet er 0,25% p.a., og løpetiden er fem år, inklusive en avdragsfri periode på ett år. Gaveelementet i lånet skulle da være på 25% i henhold til NORADs beregningsmåte.

Planen var å erobre ca. 5% av et ekspanderende verdensmarked, og man regnet med å øke antall ansatte fra 33 i 1985 til 76 i 1988. AFI har imidlertid ikke maktet å få noen ordre på sine cunifer-produkter. Frem til våren -86 var bedriftens inntekter tilnærmet lik null. Det ble da oppnådd en avtale om underleveranser av stålrør-produkter til en belgisk/lankesisk bedrift i Katunayake frihandelssone, noe som ga grunnlag for drift på et lavt nivå med 18 ansatte i august -86, da vi besøkte AFI. Siden da er det blitt aktuelt å utvide denne avtalen til

også å gjelde underleveranser til det belgiske morselskapet i Europa. For å kunne utvide driften trengs det flere faglærte sveisere, og AFI ønsker derfor å gjennomføre et nytt opplæringsprogram med støtte fra NORAD.

AFI's utvikling har med andre ord avveket sterkt fra de opprinnelige planene. Allerede i utgangspunktet var både partnerne og NORAD klar over at bedriften tok sikte på et marked som det er meget vanskelig å komme inn på. Kartell-lignende samarbeidsformer og skepsis til nye produsenter som ikke klart kan dokumentere kvalitet og leveransedyktighet, er utbredt. Det er naturlig at det vil knytte seg særlig skepsis til om produsenter i et land som Sri Lanka vil kunne tilfredsstille de strenge kvalitetskravene. Man gikk imidlertid ut fra at den betydelige erfaring som den lankesiske initiativtakeren og OIS hadde, ville lette disse problemene. Når dette har slått feil, kan det pekes på en rekke årsaker, både internt i bedriften og eksternt. To forhold må fremheves. For det første falt oljeprisen sterkt i 1985, noe som førte til redusert investeringstempo i petroleumsvirksomheten. For det andre ble markedsføringen av bedriftens produkter utført på en temmelig tilfeldig måte, og først i løpet av 1986 ble det ordnet med avtaler med agenter i to av de aktuelle markedene (India og Forente Arabiske Emirater).

Låneavtalen mellom NORAD og AFI forutsatte bl.a. slike dokumenterte avtaler. AFIs manglende oppfylling av bestemmelsene i låneavtalen førte til betydelig friksjon i forholdet mellom NORAD og AFI, noe som bl.a. medførte at halvparten av lånebeløpet ble holdt tilbake av NORAD over lengre tid. AFI måtte i mellomtiden finne fordyrende mellomfinansiering i en lokal bank. Et annet forhold som har skapt problemer, er den norske partners meget passive rolle i prosjektet. Ut over opplæringsprogrammet og noen markedsføringsfremstøt, har den norske partner hatt meget beskjeden kontakt med AFI, og ingen direkte innflytelse på driften. NORAD har gått sterkt inn for at dette forholdet må endre seg.

Da NORAD ga tilsagn om lån og støtte til AFI, så man særlig positivt på det forhold at sannsynligheten for tildels meget god bedriftsøkonomisk lønnsomhet var stor.

NORAD vurderte den utviklingsfremmende virkning av AFI's planlagte drift som positiv på grunnlag av tre forhold: AFI's produksjon ville innebære overføring av teknologi og kunnskap som er viktig for utvikling av moderne mekanisk industri, AFI's produksjon ville være arbeidsintensiv og AFI's eksport ville gi landet valutainntekter.

Våre beregninger av AFIs bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske lønnsomhet ex-ante er gjengitt i sin helhet i evalueringsrapportens upubliserte vedlegg nr. 4. Vi baserer beregningene på bedriftens budsjetter for de fire første driftsår, og en antagelse om at budsjettene vil kunne settes uendret deretter for hvert år frem til 2004, slik at vi regner med en levetid for bedriften på 20 år.

På dette grunnlag beregnes den bedriftsøkonomiske lønnsomhet, i form av en nåverdi til markedspriser, til

$$PVM = \underline{184\ 591\ 593\ LKR}$$

noe som tilsvarer en internrente på i overkant av 150%. (LKR = lankesisk rupi). Den samfunnsøkonomiske lønnsomhet, i form av en nåverdi til sosiale priser, basert på vår tolkning av lankiske myndigheters preferanser, og forutsatt at bistandsmidlene ikke ville kommet Sri Lanka til gode dersom prosjektet ikke var blitt gjennomført, beregnes til

$$PVS_2 = \underline{148\ 610\ 110\ LKR}$$

noe som tilsvarer en samfunnsøkonomisk internrente i underkant av 140%. Basert på vår tolkning av norske bistandsmyndigheters preferanser, beregnes den samfunnsøkonomiske nåverdi til

$$PVS_3 = \underline{81\ 079\ 388\ LKR}$$

AFI synes på forhånd å ha artet seg som et prosjekt med svært god lønnsomhet, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk. Denne konklusjonen vil holde selv om vi antar at bistandsmidlene ville blitt gitt ubundet til myndighetene på Sri Lanka dersom prosjektet ikke var blitt realisert. Den bedriftsøkonomiske lønnsomhet synes imidlertid å være så god, ifølge bedriftens egne kalkyler, at en subsidiering med norske bistandsmidler burde vært fullstendig overflødig. Med en slik sterk lønnsomhet, som NORAD i utgangspunktet synes å ha vurdert som

rimelig realistisk, burde det ikke ha vært vanskelig for AFI å skaffe finansiering på kommersielle vilkår. Våre beregninger viser også at den bedriftsøkonomiske nåverdi og internrente endres helt ubetydelig ved overgang fra NORAD-finansiering til f.eks. lån i Bank of Ceylon til 10% rente. (Bank of Ceylon bidrar allerede med et lån noe større enn NORAD-lånet til 10% rente). Vi har ikke sett noen NORAD-vurdering som drøfter om AFI's etablering var avhengig av NORAD-lånet for å bli realisert. Alt tyder på at så ikke var tilfellet. NORAD's bevilgning av støtte til dette prosjektet synes derfor å være i strid med retningslinjene for støtteordningene, som fastslår at lån kan gis når prosjektene er avhengig av finansiering på rimelige vilkår.

Prosjektets utvikling har vist at AFIs egen forhåndsvurdering kanskje ikke var særlig realistisk. Det dramatiske oljeprisfallet, og påfølgende problemer i petroleumssektoren verden over, var imidlertid et sjokk det var svært vanskelig å forutse.

I ettertid er det mulig at AFI faktisk har overlevd på grunn av den gunstige NORAD-finansieringen. Om NORAD dermed har bidratt til å opprettholde en samfunnsøkonomisk lønnsom virksomhet er det vanskelig å si noe bestemt om, selv om AFI i utgangspunktet fortonte seg som et samfunnsøkonomisk meget lønnsomt prosjekt.

Dersom NORAD i utgangspunktet vurderte AFIs egen forstudie som urealistisk, og vurderte risikoen forbundet med prosjektet som svært stor, og på dette grunnlaget mente det var riktig å bevilge lån og støtte til prosjektet, så burde dette ha gått frem av NORADs prosjektvurdering. Det finnes imidlertid knapt spor av slik tankegang i NORADs prosjektdokument.

10.5 Frionor (Thailand) Ltd.

Frionor (Thailand) Ltd. er en industribedrift som produserer dypfrysede matvarer. Hovedproduktet har vært og er (både i volum og salgsverdi) frosne fileter av fisken "red snapper" for eksport til USA. Reker av ulike typer og i ulike varianter har også vært et viktig produkt. Stagnasjon eller reduksjon i fangstene samt økt konkurranse om råstoffet har ført til sterk prisøkning på reker og "red snapper". Produksjonen er blitt mindre lønnsom og fremtidig råstofftilgang er tildels usikker. Bedriften forsøker derfor å legge om produksjonen til mer bearbejdede produkter og til bearbejding av andre sjødyr, særlig visse typer blekksprut og muslinger. Det er således lagt opp til en sterk økning i produksjonen av de sammensatte produktene "Marinara mix" og Kebab-sjømatspidd på lengre sikt, mens reker kun selges bearbejdet (frityrstekt) og i svært begrenset omfang. Bedriften selger også andre frityrstekte produkter som "Fish fingers" og "pommes frites", samt frosne jordbær, men i relativt små mengder.

USA er og vil fortsette å være det viktigste marked. Australia er også et betydelig marked. Man venter imidlertid at salget til Europa (særlig Sveits) og lokalt i Thailand vil få relativt øket betydning i fremtiden.

Fabrikanlegget ligger i Bangkoks havneområde, tett opp til det fattige, tildels forslummede boligområdet Klom Toey, hvor de fleste produksjonsarbeiderne bor. Sommeren '87 sysselsatte fabrikken ca. 130 faste produksjonsarbeidere, ca. 180 dagarbeidere ("kilo workers") og en stab av formenn, produksjonsledere, teknikere og funksjonærer på 27.

Frionor (Thailand) Ltd. ble opprinnelig etablert uten Frionors deltagelse i slutten av 60-årene under navnet "International Commerce Promoters (ICP) Bangkok Co. Ltd.", med to norske og en australsk partner. Den australske partner var også daglig leder. I 1972 overtok Frionor Norsk Frossenfisk A/L en betydelig aksjepost og markedsføringen av produktene. Etter at det i 1982/83 ble avdekket betydelige tap som følge av uheldige disposisjoner og direkte uhederlighet fra ledelsens side, måtte selskapet refinansieres. Frionor overtok da samtlige aksjer i 1983, og i 1984 ble firmanavnet forandret til Frionor (Thailand) Ltd.

Frionor overveide sterkt å trekke seg ut av prosjektet i 1980, men bl.a. på grunnlag av kontakt og diskusjon med NORAD ble det i stedet bestemt å gå i gang med modernisering av fabrikanlegget med sikte på å oppnå høyere bearbejdelingsgrad av råstoffet. Utvidelsene og moderniseringen startet i 1981 og ble avsluttet våren 1982.

NORAD bidro i denne forbindelse med et lån på NOK 4.297.500, som representerte 30% av investeringskostnadene, og dessuten en garanti for et banklån på NOK 3.240.000.

I 1983 sto igjen valget mellom nedleggelse eller å fremskaffe ny kapital for å refinansiere bedriften. På nytt ble virksomheten drøftet inngående med NORAD, og konsulent ble engasjert for en grundig vurdering av anlegg og drift. På nytt besluttet NORAD å bidra med ca. 50% av det totale kapitalbehov i form av et lån på NOK 6.658.000 og garantier for banklån på NOK 4.400.000 i en norsk og en thailandsk bank. Samtidig ble lånet fra 1981-82 omgjort til ansvarlig lån, idet panteobligasjonen i maskiner og utstyr som var stilt som sikkerhet for dette lånet, ble overført til det nye lånet. I denne forbindelse bidro også Industrifondet med NOK 10.000.000 til Frionor Norsk Frossenfisk A/L til aksjeutvidelse i og ansvarlig lån til Frionor (Thailand) Ltd.. Frionor Norsk Frossenfisk A/L nedskrev også sine fordringer på Frionor (Thailand), utgiftsførte diverse krav på det daværende ICP og bidro med rentefritt lån.

I 1984/85 oppsto nye problemer som følge av at Thailands valuta, Baht, var bundet til US dollar, som i denne perioden appresierte meget sterkt. Som eksportbedrift fikk Frionor (Thailand) merke dette. Da Thailands regjering i november -84 devaluerte Baht med 17,3%, håpet man på en bedring. Helt spesielle omstendigheter gjorde imidlertid at resultatet ble det motsatte. Bank of Thailand krevde at såkalt "Packing Credit" (på særlig gunstige betingelser, mot diskontering av salgsvtaler) skulle innveksles til gammel valutakurs (dvs. kursen som gjaldt ved avtaleinngåelse). Råstoffprisen økte imidlertid umiddelbart med 15-20% som følge av devalueringen (ifølge Frionor). Frionor har selv beregnet "det totale tap som devalueringen har forårsaket", relativt til hva situasjonen ville være ideelt sett med devaluering, men med innveksling av "packing credit" til ny valutakurs og uten prisøkning på råstoffet, som 13.200.000 Baht, tilnærmet NOK 4.500.000, (en beregning som forøvrig synes å være svært spesiell, da den alternative situasjon er helt urealistisk). Videre ble lån opptatt i utenlandsk valuta (som NORAD-lånene) dyrere i forbindelse med devalueringen (- mens de vel tidligere hadde blitt stadig billigere). I tillegg hadde man en periode endel problemer med å skaffe tilstrekkelig råstoff i Thailand. Til tross for at driftsresultatene deretter bedret seg, kunne bedriften ikke mestre sine finansieringskostnader på normal måte når avdrag på lån fra NORAD og andre begynte å forfalle til betaling.

På nytt drøftet Frionor Norsk Frossenfisk A/L om virksomheten i Thailand skulle fortsette eller ikke. Man stilte som forutsetning for fortsatt drift at gjelden lot seg reforhandle, at man i det minste oppnådde betalingsutsettelse, men selvfølgelig helst at man fikk långiverne (dvs. NORAD) til å avskrive hele eller deler av gjelden. På nytt ble virksomheten drøftet inngående med NORAD, og på nytt engasjerte man konsulenter med NORAD-finansiering for en grundig vurdering av bedriften.

I første omgang, sommeren -86, oppnådde man betalingsutsettelse på banklån ved at NORADs garanti fra 1981/82 ble forlenget med fire år. Dernest, i november -86, søkte Frionor NORAD om ettergivelse av lån og innfrielse av garantier for lån på totalt NOK 17.130.000 (av NORADs samlede lån og garantier til bedriften på totalt NOK 18.220.500). Saksbehandlingen i NORAD endte med at to garantier for lån i en norsk bank på totalt NOK 5.165.000 ble omgjort til ett NORAD-lån (mens garanti for lån i en thailandsk bank løper uforandret). Dette lånet ble gitt med 3 års avdragsfrihet, samtidig som det ble innvilget ytterligere tre års avdragsfrihet for de to andre NORAD-lånene, der første avdrag opprinnelig skulle betales i 1987.

NORAD har strukket seg meget langt for å etterkomme Frionors ønsker. En kan knapt si at det synes å være låneordningens opprinnelige intensjoner, slik disse er nedlagt i retningslinjene, som her er kommet til anvendelse. Samtlige tre NORAD-lån er gitt i forbindelse med renovering, utvidelse og refinansiering, ikke i forbindelse med nyetablering. I forbindelse med den første lånesøknaden i 1981 ble det da også i NORAD foretatt en prinsippavklaring, der det ble foreslått at "en utvidelse som bare består i utbygging av den eksisterende kapasitet med de samme produkter, samme råvarer og samme type teknologi, vil ikke kunne støttes av låneordningen. En slik utvidelse må finansieres av bedriften selv ----", og videre: "Annerledes vil det stille seg dersom den planlagte utvidelse av en eksisterende bedrift gjelder nye produkter og/eller ny teknologi i betydelig grad. Med nye produkter må her også forstås produkter med den samme råvareinput som tidligere, men andre produkter eller produkter med høyere foredlingsgrad enn tidligere. At en slik utvidelse kommer i tilknytning rent fysisk til et allerede eksisterende anlegg kan ikke være avgjørende. En slik investering vil også kunne oppfylle kravene til utviklingsfremmende effekt ut fra de oppstilte kriterier i retningslinjene" (Notat til Direksjonen fra RN 6. juli 1981). Videre har man aldri hatt noen lokale medeiere av betydning i bedriften, som idag er 100% eid av Frionor Norsk Frossenfisk A.L., noe som strider mot låneordningens retningslinjer. Den utstrakte velvilje NORAD

senere har vist gjennom refinansiering og betalingsutsettelse har resultert i at NORAD etterhvert er blitt eneste kreditor av betydning i bedriften ved siden av det norske morselskapet.

Det kan være nyttig å sammenligne NORADs holdning med den vurdering som ble gjort av Industrifondet i forbindelse med Frionors lånesøknad i 1983. Det er ingen tvil om at Industrifondet har liten tro på bedriftsøkonomisk lønnsom drift for Frionor (Thailand) Ltd., og mener bedriften har liten verdi i et internasjonaliseringsperspektiv basert på norsk egeninteresse.

NORADs utgangspunkt skal være, og har her også vært, et helt annet. Det kan neppe være tvil om at man allerede ved søknadsbehandlingen i 1981 var svært oppmerksom på risikoen ved prosjektet. Man la derfor også vekt på å få avtalt en kapitalvedlikeholdsgaranti og en ferdigstillelsesgaranti som forpliktet Frionor i Norge til å skyte inn ekstra midler om det ville være nødvendig for ferdigstillelse av nyinvesteringer eller for sikring av fortsatt drift. NORAD krevde også at Frionor i Norge sikret seg bedre kontroll med bedriften ved å sette sine egne folk inn i bedriftsledelsen. Norsk nestleder ble ansatt, og den eksisterende bedriftsledelsens misligheter ble snart avdekket.

At NORAD likevel har stilt seg svært velvillig i forhold til å støtte bedriften synes å ha to årsaker:

- Man mente at bedriften hadde en meget sterk utviklingsfremmende effekt på grunnlag av tre kriterier: Bedriften var arbeidsintensiv og sysselsatte et stort antall kvinner som man antok hadde prostitusjon som mest nærliggende sysselsettingsalternativ, bedriften utnyttet landets egne råvarer og ga disse en høy bearbeidelsesgrad, og bedriften var en eksportbedrift som bidro med valutainntekter til landet.
- Det gjorde dessuten trolig et sterkt inntrykk at Frionor i Norge så ut til å være villig til å satse på prosjektet i meget stor grad og tilførte prosjektet betydelige midler fra Norge (og USA). Et sterkt Frionor-engasjement ville sikre en videreføring av den teknologioverføring prosjektet allerede hadde bidratt til i forhold til fiskeforedlingssektoren i Thailand.

Man synes her med andre ord å stå overfor en situasjon som vel burde være typisk for virksomheten i NORADs avdeling for industri og næringsliv (men som langt fra er det): Et risikabelt prosjekt hvis bedriftsøkonomiske lønnsomhet er meget tvilsom, og som neppe ville la seg realisere eller videreføre uten gunstige støtteordninger, men som ser ut til å ha en meget sterk samfunnsøkonomisk lønnsomhet for vertslandet. NORADs subsidier kan dermed bidra til å videreføre en u-landsbedrift med sterk samfunnsøkonomisk lønnsomhet, men svak bedriftsøkonomisk lønnsomhet. Om dette faktisk har vært tilfelle ved Frionor (Thailand) Ltd. beror på om NORADs vurderinger av prosjektets utviklingsfremmende virkninger faktisk holder stikk.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyse vi har foretatt av bedriften for å komme nærmere et svar på dette spørsmålet, og som i sin helhet er gjengitt i denne rapportens upubliserte vedlegg nr. 5, tar utgangspunkt i bedriftens regnskapsdata for perioden 1981-87 (altså fra NORAD kom inn i bildet frem til i dag) og forhåndskalkyler for perioden 1987-97 (dvs. fra i dag og inntil alle NORAD-lån er nedbetalt etter gjeldende betalingsplan). Den samfunnsøkonomiske lønnsomheten er også her beregnet under den forutsetning at bistandsmidlene ikke ville kommet landet til gode dersom de ikke var blitt gitt som støtte til prosjektet. PVS_1 står også her for nåverdien beregnet til effisienspriser, mens PVS_2 er basert på sosiale priser og vår oppfatning av thailandske myndigheters syn på fordelingsproblemer. PVS_3 er basert på sterkere preferanser for inntektsutjevning, mer i tråd med DUHs hovedmålsetning.

Resultatet av beregningene er følgende:

$$PVS_1 = \underline{493.814 \text{ mill. Baht}}$$

$$PVS_2 = \underline{455.728 \text{ mill. Baht}}$$

$$PVS_3 = \underline{1.709.201 \text{ mill. Baht}}$$

Disse tallene indikerer at Frionor (Thailand) Ltd. er en samfunnsøkonomisk meget lønnsom bedrift. Spesielt er den svært lønnsom dersom NORADs preferanser i retning fattigdomsorientering legges til grunn for beregningen.

Dersom Frionor (Thailand) Ltd. ville blitt lagt ned uten NORAD-støtten, indikerer disse tallene at NORAD-midlene her var meget vel anvendte midler.

Tre faktorer gjør at Frionor er et samfunnsøkonomisk meget lønnsomt prosjekt:

- Det er et (ubeskyttet) eksportprosjekt.
- Det benytter relativt mye arbeidskraft som man kan anta har dårlige alternative sysselsettingsmuligheter.
- Thailand tilføres betydelige ressurser fra utlandet, dvs. fra Frionorkonsernet og fra NORAD, som det antas ikke ville ha kommet Thailand til gode dersom Frionor (Thailand) Ltd. ikke hadde eksistert.

Lønnsomheten reduseres relativt lite dersom vi antar at bistandsmidlene alternativt ville blitt gitt ubundet til thailandske myndigheter.

Avslutningsvis skal vi nevne det vi anser som de tre største usikkerhetsfaktorene for den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningen (- disse er tildels meget utførlig drøftet i det upubliserte vedlegget).

- For det første er det knyttet stor usikkerhet til de regnskaps- og budsjettdata vi har lagt til grunn for analysen. Budsjettdata i form av kalkyler langt inn i fremtiden er selvfølgelig alltid svært usikre, og vi har ikke hatt anledning til å vurdere realismen i disse. Regnskapsdata for perioden 1981-87 er usikre tildels fordi vi ikke har hatt anledning til å gå tilstrekkelig inn i regnskapenes detaljer, og derfor har måttet gjøre en rekke forutsetninger. Dels kompliseres det hele av at det i løpet av perioden har forekommet betydelig svindel, og fordi regnskapsåret er blitt endret i løpet av perioden.
- For det andre er det usikkert hvordan en skal vurdere arbeidsmarkedet og dermed alternativkostnaden på arbeidskraften. Vi har i den fullstendige analysen i det upubliserte vedlegget begrunnet at vi ikke anser det som sannsynlig at prostitusjon er et aktuelt alternativ for særlig mange av de ca. 300 kvinnelige ansatte, slik NORAD har hevdet i sin prosjektvurdering. Med vår antagelse om at prostitusjon ikke er noen aktuell alternativ sysselsetting knytter det seg likevel en viss usikkerhet til alternativkostnaden: Dvs. hva går tapt av produksjon ved at en arbeider trekkes fra annen aktivitet til Frionor. Dette er et meget kontroversielt spørsmål i Thailand som vi har drøftet i det upubliserte vedlegget.
- For det tredje er det usikkert hvordan en skal vurdere skyggeprisen på råvarene, dvs. råfisken. Det synes som om fiskebestanden i Thailand-gulven er alvorlig truet av overbeskatning, noe som gjør at skyggeprisen på råstoffet muligens burde settes adskillig høyere enn vi har gjort. Den samfunnsøkonomiske lønnsomhet er meget følsom overfor nettopp denne skyggeprisen, slik at skyggeprisen ikke skal settes så mye høyere før den samfunnsøkonomiske lønnsomhet blir negativ. Dette spørsmålet kommer i et spesielt lys også fordi NORAD i forbindelse med sitt opprinnelige engasjement i 1981, synes å ha lagt vekt på som en særlig positiv faktor at bedriften utnytter landets egne råstoffer. Stagnasjon i fisket i Thailand-gulven hadde intrådt allerede på det tidspunktet, og i ettertid synes det som om dette var et meget dårlig argument for å gi Frionor en positiv vurdering i forbindelse med den første lånesøknaden.

10.6 Jupiter Associates Ltd.-Thailand

Jupiter Associates Ltd. er et samarbeidsselskap der Norsk Hydro A.S. v/industrikjemi-divisjonen, deltar med 49% av aksjekapitalen. De øvrige 51% eies av den thailandske partner som også tidligere drev forretningsvirksomhet under Jupiter-navnet, i form av import av kjemiske produkter bl.a. fra Norsk Hydro. Importvirksomheten fortsetter i selskapet Jupiter Chemical Ltd., som deler kontorlokaler med Jupiter Associates Ltd. i Bangkok sentrum.

Jupiter Associates Ltd. er etablert for å produsere emulsjons-sprengstoff for det innenlandske marked i Thailand. Produktet kalles Emex og selges under Norsk Hydros varemerke. Fabrikken ligger i Sara Buri, ca. 130 km nord for Bangkok. Sara Buri-området er tiltenkt en sentral rolle i å avlaste det overbelastede Bangkok-området som er et av de sentrale industrielle vekstområder i landet. Veiforbindelsen til Bangkok er meget god.

Det må derfor settes spørsmålstegn ved utsagnet i NORADs prosjektdokument, der det hevdes at dette området er et typisk utkantstrøk med betydelig arbeidsløshet.

Av bedriftens opprinnelige investering på ca. 6 mill. norske kroner, ble ca. 30% finansiert gjennom lån fra NORAD. Resten var egenkapitalfinansiert. Jupiter Associates Ltd. fikk tilsagn om lån på NOK 1.800.000 og opplæringsstøtte på NOK 262.000 fra NORAD i februar 1985. Lånet ble imidlertid utbetalt først i juni 1987.

Byggingen begynte i løpet av året 1985. Markedsundersøkelser og bearbeiding av potensielle kunder startet enda tidligere. I februar -86 oppholdt fabrikkjefen, som forøvrig har en Ph.D. i kjemi fra USA, seg i Norge en måneds tid for å studere tilsvarende produksjon og for å sette sammen og prøve ut produksjonsanlegget som fulgte ham tilbake til Thailand i containere. Man kom igang med produksjon i mai -86, og produserte det første året ca. 200 tonn Emex. De viktigste avtagere er tre av landets sementfabrikker som alle ligger i det samme området ved Sara Buri. Disse benytter Emex-patronene i sine steinbrudd. En potensiell storkunde er kullgruvene til EGAT (Electricity Generating Authority of Thailand).

Det er i dag ansatt 19 personer i bedriften, derav 5 på kontoret i Bangkok og 5 ufaglærte arbeidere direkte i produksjonen. Dessuten overvåkes anlegget kontinuerlig av 2 politimenn og 2 militære. Dersom produksjonen øker som planlagt, regner man med å introdusere et andre skift, og dermed ansette 5 nye arbeidere. På sikt vil det være aktuelt å gå over fra dagens satsproduksjon til kontinuerlig prosessproduksjon. Imidlertid er det langt frem til de 46 ansatte man legger opp til i NORADs prosjektdokument.

Bedriften oppviser en meget god bedriftsøkonomisk lønnsomhet i den forstudie som ble laget. Alt tyder på at dette prosjektet ikke ville ha hatt problemer med å finne alternativ finansiering til NORAD-lånet. Det ville sannsynligvis blitt realisert selv om det ikke hadde fått NORAD-støtte.

Alt tyder dessuten på at Jupiter Associates Ltd. samfunnsøkonomisk ikke er et spesielt lønnsomt prosjekt, idet det kan operere under en viss tollbeskyttelse. Tollen på sprengstoff er på 45%. I tillegg betales 10% "business tax", og transport og distribusjonskostnadene innenlands kan beløpe seg til 15-20% av importverdien. Til gjengjeld er vareinnsatsen i produksjonen (ammoniumnitrat og diverse voks m.m.) pålagt 20-35% toll, i tillegg til at det påløper ca. 10% transport/distribusjonskostnader.

I NORAD's prosjektdokument synes den mulige reelle markedsbeskyttelse for prosjektet å bli vurdert som en positiv faktor. Bedriftsøkonomisk er det neppe tvil om at beskyttelse er gunstig, men samfunnsøkonomisk er det vanligvis ugunstig, da import ville kunne være mindre kostbart for samfunnet enn egenproduksjon.

Vi har beregnet den samfunnsøkonomiske nåverdi av prosjektet til effisienspriser på grunnlag av forhåndskalkyler og en forutsetning om 15 års levetid for prosjektet, som

$$\underline{PVS_1 = 14.918.400 \text{ Baht}}$$

noe som tilsvarer en samfunnsøkonomisk internrente på noe over 30%. Dersom vi forutsetter at NORADs lån alternativt ville blitt gitt ubeskåret og ubundet direkte til Thailands myndigheter, finner vi at den samfunnsøkonomiske nåverdi reduseres til

$$\underline{PVS_1 = 8.438.400 \text{ Baht}}$$

Beregning av den samfunnsøkonomiske lønnsomhet med utgangspunkt i sosiale skyggepriser fører til små forandringer da det er få fattige arbeidere ansatt ved bedriften.

De eksterne effekter av prosjektet synes å være betydelige. Emex forårsaker ikke de samme arbeidsmiljøproblemer som det tradisjonelle sprengstoff, nitroglyserin. Steinbruddarbeidere som benytter Emex, opplever ikke det samme ubehag som tidligere, noe som kom frem under vårt besøk hos en av Jupiters viktigste kunder, Siam City sementfabrikk.

Sikkerheten bedres også. Man unngår veitransport av nitroglyserin fra Bangkok til Sara Buri-området. Emex er dessuten helt ufarlig når det ikke er knyttet til detonatoren. Det er heller ingen tvil om at myndighetene ser

positivt på prosjektet, og da ikke minst fordi man legger stor vekt på å ha en egenproduksjon av sprengstoff i tilfelle krigshandlinger o.l.

Våre beregninger er basert på bedriftens forstudier. Med utgangspunkt i disse synes Jupiter Associates Ltd. å være et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt, selv om lønnsomheten ikke er så god som den sannsynligvis ville være i et noenlunde tilsvarende ubeskyttet eksportprosjekt. Den bedriftsøkonomiske lønnsomhet synes imidlertid å være så god, at det er vanskelig å se at det var nødvendig å bevilge norske bistandsmidler til prosjektet.

10.7 El Mohandes Jotun for Paints and Coatings (Jotun Egypt)

Jotun Egypt ble registrert som et samarbeidsselskap i 1983. Byggearbeidene ble avsluttet og produksjonen igangsatt i 1985. Bedriften produserer maling og malingsprodukter for salg på det innenlandske markedet og til skip som passerer gjennom Suez-kanalen. Verdien av salget til skip representerer 15% av total omsetning og blir betalt i utenlandsk valuta.

Bedriften er lokalisert nær Ismailia ved Suez-kanalen. 10 mål i et industriområde med delvis opparbeidet infrastruktur og service-industri, er kjøpt av myndighetene.

Etableringen i Egypt har en forhistorie tilbake til 1977 da Jotun-fabrikken i Libya ble nasjonalisert. Den daværende egyptiske ambassadøren i Norge, tok da kontakt med A/S Jotungruppen for å få dem til å vurdere en etablering i Egypt som et alternativ til tapet av anlegget i Libya. Etter denne kontakten ble det gjennomført noen markedsundersøkelser som ikke resulterte i noe konkret. En forundersøkelse i 1980 som ble delfinansiert av NORAD, ble derimot fulgt opp av nye studier, og juni 1981 ble det undertegnet en avtale mellom Jotun A/S og lokale interessenter. Endelig analyse av prosjektet forelå i januar 1982, og på grunnlag av denne ble beslutningen om etablering tatt.

Følgende forhold var avgjørende for Jotuns beslutning om etablering:

- 1: Stort innenlandsk marked for malingsprodukter.
- 2: Lokalisering ved Suez-kanalen nært et stort marked for skipsmaling.
- 3: Valg av partnere som samtidig var potensielle kunder (dette gjelder kanalselskapet som har ansvar for drift og vedlikehold av Suezkanalen, og en lokal stålprodusent).
- 4: Frisone-betingelser som bl.a. innebærer 5 års skattefritak etter produksjonsstart, tollunntakelse på investerings- og innsatsvarer, tillatelse til å kjøpe valuta på det "frie marked" til betaling av utenlandske lån og eventuell tilbakeføring av fortjeneste.

Produksjonen er basert på lisensavtale mellom Jotun Egypt og A/S Jotungruppen. Ifølge denne avtalen vil Jotun Egypt bli tilført forskningsresultater fra Jotungruppens FoU-virksomhet, samtidig som produksjonen underlegges regelmessig kontroll fra morselskapets laboratorium i Sandefjord. Dette er også en forutsetning for å bruke Jotungruppens varemerke på selskapets produkter.

Jotun Egypt ledes av en administrerende direktør og en produksjonssjef fra A/S Jotungruppen. Av det øvrige personell på 34 personer, er 20 ufaglærte arbeidere, hvorav halvparten er rekruttert fra annen industrivirksomhet og den resterende halvparten fra jordbruksarbeid, 5 er faglærte arbeidere, 5 funksjonærer og 4 teknikere-/ingeniører. Det er ansatt 2 kvinner i prosjektet. De lokalt ansatte er underlagt lokalt lønnsnivå, basert på myndighetenes minstelønner. Arbeiderne er fagorganiserte.

Råmaterialene består av diverse kjemikalier, hovedsaklig bindemidler og løsningsmidler. Anslagsvis 80% av råvarene blir importert. Innkjøp av disse varene skjer gjennom A/S Jotungruppens innkjøpssentral. Emballasje og endel løsningsmidler blir kjøpt lokalt.

Prosjektet er delfinansiert med et lån fra NORAD på NOK 5.950.000. Lånet har en løpetid på 5 år, inklusive ett års avdragsfrihet og en rente på 0.25% p.a. Dette lånet utgjør ca. 30% av det opprinnelige investeringsbeløp.

Utover dette er det tatt opp et lån på kommersielle vilkår i en lokal bank. Dette lånet utgjør omlag 20% av investeringsbeløpet. Egenkapitalen utgjør 50% av totalinvesteringen.

A/S Jotungruppens andel av aksjekapitalen er på 25%. En norsk bank deltar med 5% av aksjekapitalen. De resterende 70% av aksjekapitalen er fordelt på fem egyptiske interessenter.

Bedriften kunne vise til overskudd allerede etter første driftsår, noe som regnes som bedriftsøkonomisk enestående både i egyptisk og norsk sammenheng. I de budsjetter som NORAD la til grunn for behandlingen av lånesøknaden, forventes det at driftsinntektene det første året noenlunde vil dekke utgiftene, og at driften i årene deretter viser overskudd og tilfredsstillende likviditet. Det synes således å være et rimelig samsvar mellom forventet og reell utvikling av prosjektet.

Både A/S Jotungruppen og NORAD vurderte risikoen ved etableringen i Egypt som stor. NORADs analyse viser at resultatet er følsomt overfor endringer i både salgspris og råstoffkostnader.

Den relativt høye graden av egenkapitalfinansiering i prosjektet (tilnærmet 50% av totalinvesteringen), øker derimot bedriftens evne til å absorbere mindre svingninger i inntekter og utgifter.

Den ugunstige valutakursutviklingen på egyptiske pund i forhold til vestlig valuta, innebærer fordyring av importerte innsatsvarer. Samtidig har NORAD-lånet blitt svært mye dyrere å forvalte enn forventet. En del av denne kostnadssøkningen vil bedriften trolig kunne overvelte på salgsprisene. Med en eksplisitt uttrykt målsetting om å oppnå 20% av innenlandsk markedsandel, vil Jotun Egypt trolig kunne oppnå en viss markedsrett og dermed ha muligheter til å påvirke prisene.

I sin vurdering av prosjektets "utviklingsfremmende effekter" la NORAD vekt på de valutamessige virkninger, i form av importsparing og eksportinntjening. Det argumenteres også for at prosjektet trolig er ønsket av myndighetene for å kunne dekke økt etterspørsel etter maling i Egypt gjennom innenlandsk produksjon. Samfunnsøkonomiske konsekvenser av en mulig markedsrett, blir derimot ikke diskutert.

Skaping av nye arbeidsplasser og kunnskapsoverføringer når det gjelder drift og administrasjon av moderne malingsproduksjon, blir også trukket frem som argumenter for å gi NORAD-støtte. Positive eksterne virkninger av prosjektet i form av kunnskapsoverføring synes allerede å ha manifestert seg i at Jotuns kvalitetskrav, nå er blitt standard for lokale råvareleverandører til malingsindustrien. Når internasjonale krav blir tilfredsstillt, åpner dette også for at Egypt vil kunne etablere seg som eksportør av slike varer.

Utfallet av en nytte-/kostnadsanalyse av dette prosjektet er derimot usikkert. Følgende forhold trekker i negativ retning:

- En vesentlig del av totalfinansieringen kommer fra innenlandske kilder. Alternativkostnadene av disse midlene kan være store.
- En vesentlig del av investerings- og innsatsvarene er importerte, noe som innebærer valutakostnader for landet.
- En mulig markedsrett for Jotun innen det egyptiske malingsmarkedet vil kunne ha betydelige negative samfunnsøkonomiske effekter.

Slike faktorer gjør at et bedriftsøkonomisk svært lønnsomt prosjekt, ikke nødvendigvis er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Med den forventede svært gode inntjeningsevnen til dette prosjektet, skulle en videre forvente at mulighetene for alternativ, kommersiell finansiering ville være til stede. Dette synes imidlertid ikke å ha vært en aktuell problemstilling i forhandlingene mellom NORAD og bedriften. Dette er heller ingenting som tyder på at NORAD har forsøkt å påvirke prosjektutformingen i en retning som ville kunne øke den samfunnsøkonomiske verdien av prosjektet.

10.8 DAHACO - Tanzania

Dar Airport Handling Company (DAHACO) ble etablert i 1984 som et samarbeidsselskap mellom SAS og det statseide Air Tanzania Corporation Ltd. (ATC). Selskapet har ansvar for bakkeservice ved Dar es Salaam internasjonale flyplass. Bakkeservicen omfatter fraktgodshåndtering, bagasjehåndtering, innregistrering av passasjerer, samt drift og vedlikehold av utstyr for betjening av flyene.

Frem til 1981 ble bakkeservicen på flyplassen drevet av ATC. Flyplassservicen var i denne tiden karakterisert ved store forsinkelser i forbindelse med flyavganger, matvarer som råtnet og problemer med å skaffe reservedeler.

ATCs monopol på å betjene fly og passasjerer ble brutt i 1970-årene, da Swissair begynte å trafikkere flyplassen med så store fly at ATC ikke hadde utstyr til å betjene den. Swissair tok da selv over bakkeservicen av sine fly, og selskapet inngikk samtidig avtaler med andre utenlandske flyselskaper som trafikkerte flyplassen med større fly.

For at bakkeservicen igjen skulle kunne drives i tanzaniansk regi, måtte den utvides og forbedres. ATC tok i den forbindelse initiativ til å danne et nytt selskap. Da et skandinavisk selskap tidligere hadde vært involvert i flyplassdriften finansiert med SIDA-midler, ble SAS i 1982 forespurt av myndighetene om å utrede forutsetningene for et nytt selskap. Denne SAS-studien ble ferdig høsten 1983, og den la grunnlaget for å etablere DAHACO. Swissair stilte seg positiv til et slikt initiativ og har nå avviklet sin virksomhet.

Den norske partneren er Det norske Luftfartsselskap ved SAS som sitter med 15% av aksjekapitalen. Videre har IFU (Danmark) og Swedfund (Sverige) hver skutt inn 10% av aksjekapitalen. IFU og Swedfund har også gitt lån til selskapet. De resterende 65% av aksjekapitalen er på ATCs hender. Deler av ATCs aksjekapitalinnskudd er i form av brukt utstyr fra det eksisterende anlegget. Tilsammen utgjør aksjekapitalen 31% av den totale investeringen på omlag NOK 25 millioner.

NORAD har gitt et lån til prosjektet på NOK 6,1 millioner. Lånet har 8 års løpetid inklusive 2 års avdragsfrihet og en rentesats på 3.25% p.a. DAHACO er det eneste eksemplet på en u-landsbedrift hvor tre av de nordiske institusjonene som yter subsidierte lån til bedriftsetableringer i u-land, har engasjert seg i samme prosjekt. I tillegg har også East African Development Bank gitt et lån på NOK 2.440.000. Dette siste lånet ønsker bedriftsledelsen å innfri, da de vurderer det som unødig dyrt.

SAS leder den daglige driften av selskapet gjennom en management-avtale. Ledelsen er i dag skandinavisk, men i løpet av de kommende 2 årene har SAS forpliktet seg til å finne lokal ledelse. I de påfølgende 3 årene skal disse jobbe sammen med SAS-folkene, for så å overta ledelsen på egen hånd.

Det er i alt ansatt 400 personer i selskapet. En stor del av disse var opprinnelig ansatt i ATC. 370 av de ansatte tilhører driftsavdelingen, mens vedlikeholds- og regnskapsavdelingene sysselsetter 15 personer hver.

Bedriften legger stor vekt på å oppnå gode arbeidsforhold. Vi fikk inntrykk av, noe som den skandinaviske ledelsen også bekreftet, at "SAS-modellens" personalpolitikk var overført til DAHACO. De ansatte får gjennomgå et relativt omfattende kurs- og opplæringsprogram. Videre er det innført gratis bedriftshelsetjeneste for de tilsatte og deres familier. Det er også innført gratis pensjonsordning. Alle ansatte får utlevert matkupper pålydende 45 TSh (Tanzanianske Shilling) pr. dag. Arbeiderne og funksjonærene er fagorganisert. Lønnsnivået ligger noe over minimumslønningene for organisert arbeidskraft.

Med sikte på å effektivisere innbetalingene fra kundene og samtidig møte selskapets betalingsforpliktelser i konvertibel valuta, har DAHACO fått tillatelse til å opprette konto i en vestlig bank. På grunn av SAS sitt engasjement, opplever bedriften også relativt lite byråkrati i forbindelse med import av reservedeler.

Med utgangspunkt i en overfladisk vurdering synes dette å være et samfunnsøkonomisk lønnsomt prosjekt:

- En vesentlig del av investeringene er finansiert med eksterne midler hvor alternativkostnaden er lik null.
- En svært stor andel av arbeidsstokken var i utgangspunktet ufaglærte, men har gjennom jobben skaffet seg fagutdanning.
- Prosjektet tjener utenlandsk valuta gjennom eksport av tjenester i form av service til utenlandske flyselskaper.

De eksterne virkninger av prosjektet er trolig også relativt omfattende. SAS sitt engasjement har ført til at Dar es Salaam i dag betegnes som en av de best fungerende og mest effektive flyplassene i Afrika. Forbedringen av flyplass-servicen og investeringene i nytt utstyr for håndtering av frakt fra større fly, har ført til en viss økning i aktiviteten på flyplassen.

Utifra disse momentene synes det å ha vært en fornuftig anvendelse av bistandsmidler at I&N ga lån til dette prosjektet. Selv om det hevdes fra SAS sin side at prosjektet ikke ville blitt gjennomført uten NORAD-støtten, en påstand som i ren egeninteresse kjennetegner mange bedrifters forhandlingsspill med I&N, så er det imidlertid spørsmål om ikke SAS hadde gått inn i dette prosjektet uansett, med utgangspunkt i den forventede inntjeningsnivåen til prosjektet.

10.9 Dyno Pakistan Ltd.

Dyno Pakistan Ltd. ble etablert i 1981 som et samarbeidsselskap mellom Dyno Industrier A.S, som eier 35% av aksjene, og Habib-gruppen, som er meget betydelig også på nasjonalt plan i Pakistan. Den daglige leder, som også er medeier, er en absolutt drivkraft i prosjektet. Bedriften har ikke nordmenn ansatt, men Dyno-ansatte har oppholdt seg i lengre tid ved bedriften, bl.a. for å få etablert hensiktsmessige regnskaps- og kontrollsystemer på linje med resten av Dyno-konsernet.

Fabrikanleggene ligger i Hub Chowki ca. 30 km fra Karachi, akkurat innenfor grensen til provinsen Baluchistan. Det heter seg at industriområdet skal bidra til utvikling av denne fattige provinsen, og det stilles blant annet krav til at bedriftene skal ha en viss andel baluchere blant sine ansatte. Til gjengjeld er bedriftene innrømmet skattefordeler. I realiteten er Hub Chowkis industriområde et av landets viktigste industriområder i umiddelbar nærhet til landets største by Karachi.

Fabrikken ble planlagt for produksjon av formaldehyd og industrilim (urea-formaldelyd). Prøveproduksjon startet på slutten av 1984, men fabrikken ble offisielt åpnet høsten 1985. Problemer med å få solgt limproduksjonen, bl.a. på grunn av plutselig nyetablering av konkurrerende bedrifter og forsinkelse i Dynos egen startfase, medførte kun 14% utnyttelse av produksjonskapasiteten for formaldehyd i 1985. For selv å kunne avta mer av formaldehyden internt, startet man produksjon av plastråstoff i pulverform. Denne produksjonen viste seg å bli en suksess, og medførte overskudd for Dyno Pakistan Ltd. allerede i 1985. For å kunne øke kapasitetsutnyttelsen i formaldehydfabrikken ytterligere, og for å være leveransedyktig på et antatt sterkt voksende marked for plastråstoff, utvides nå plastråstoff-fabrikken slik at kapasiteten øker fra 1200 til 3000 tonn pr. år.

Dyno Pakistan har fått omfattende støtte fra NORAD:

- Lån på NOK 8.415.000, på grunnlag av tilsagn i mai 1982 og låneavtale i februar 1983, med 10 års løpetid, 3 års avdragsfrihet og 4.5% rente. Dette lånet utgjorde ca. 25% av den opprinnelige investering.
- Lån til grunnlagsinvestering, bygging av boliger for arbeiderne, på NOK 5.720.000, på grunnlag av tilsagn i mai 1982 og låneavtale i mai 1984. Lånet har 50 års løpetid inklusive en avdragsfri periode på 10 år. Det betales et administrasjonsgebyr på 0.75%. Dette lånet utgjorde ca. 17% av den opprinnelige planlagte investering.
- Investeringsgaranti på NOK 5.254.728, som dekker 75% av aksjekapitalen, etter avtale fra oktober 1982.
- Opplæringsstøtte NOK 112.559, utbetalt i august 1986.
- Lån på NOK 7.600.000 til utvidelse av plastråstoff-fabrikken 1987. (Opprinnelig, i august 1986, ble det gitt en garanti under låneordningen på tilsvarende beløp, men denne garanti ble omgjort til lånetilsagn ved

statsrådets godkjenning i november -86). Dette lånet var enda ikke utbetalt i juli-87. Bygningsarbeidene var imidlertid igang, finansiert med de lokale partners egne midler.

Den opprinnelige investering i plastråstoff-fabrikken ble forøvrig finansiert 40% ved utvidelse av aksjekapitalen, og ved kommersielle banklån garantert av Habib-gruppen.

Dyno Pakistan Ltd. er et nokså sammensatt og komplisert prosjekt å vurdere, ikke minst når det gjelder verdien av NORAD-støtten. Det betydelige datamateriale vi samlet inn under besøket ved bedriften har vi imidlertid hatt for knapp tid til å gjøre anvendelse av. Vi har derfor ikke forutsetninger for å uttale oss om bedriftens samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Noen momenter vil vi likevel trekke frem:

- Bedriften har oppnådd betydelig tollbeskyttelse (tollsatsen på formaldehyd er 60%, pluss 12 1/2% omsetnings skatt, tollsatsen på aminoplastråstoff er 40%) og man har fått redusert importtoll på innsatsvarer. Dette forhold trekker i retning av å redusere den samfunnsøkonomiske lønnsomhet.
- Boliganlegget for de ansatte, kalt Jensen Village, og beliggende et stykke fra fabrikken nær Hub Chowki landsby, var et eksperiment, og kan neppe sies å ha vært særlig vellykket så langt. Byggingen er forlenget avsluttet, men Jensen Village var fortsatt omtrent ubebodd i juli -87, fordi elektrisitets- og vanntilførsel ikke var ordnet fra de lokale myndigheters side. Helsesenteret som inngår i boligområdet, er bemannet med lege og sterkt subsidiert, men benyttes i meget liten grad. Boligområdet er meget tiltalende og leilighetene av svært god standard relativt til den rimelige leie på 300 PKR (ca. 100 norske kroner) pr. mnd. Imidlertid har de ufaglærte arbeiderne ved fabrikken, som tjener 1000 PKR pr. måned, ikke råd til å bo i dem. De mer velstående av de ansatte ønsker ikke å bo i Hub Chowki, men i Karachi, fordi deres barn har et bedre skoletilbud der og fordi storbyens tilbud forøvrig er tiltrekkende.
- Dyno Pakistan Ltd. synes å være en veldrevet bedrift, og bedriftsledelsen synes å være meget iderik og driftig. Ved første øyekast synes det som om bedriften tilfører det pakistanske samfunnet betydelige verdier både gjennom selve produksjonsvirksomheten og gjennom sin teknologioverføring, og ved de "nedstrømsaktiviteter" bedriften skaper i produksjon av plastartikler, der flere hundre småbedrifter med enkelt produksjonsutstyr er grodd opp i og utenfor Karachi (over hundre småprodusenter av elektriske brytere o.l. bare i byen Sargoda i Punjab!).

Av negative virkninger må imidlertid nevnes at arbeidsmiljø-spørsmålene ikke er løst tilfredsstillende, hverken i plastråstoff-fabrikken eller hos småprodusentene av plastartikler. Flere arbeidere klaget over ubehag i forbindelse med avgasser fra produksjonen. I forbindelse med utvidelsen av plastråstoff-fabrikken tar en imidlertid sikte på å gjennomføre tiltak som kan bidra til å løse disse problemene.

10.10 Andre prosjekter i Asia

Star-Block Co. Ltd. er et samarbeidsselskap i Thailand, der G. Block-Watne A.S. deltar med 20% av aksjekapitalen. Den lokale partner, Stramit Board Ltd., produserte tidligere først og fremst lettvegger av halm ("stramit"). Bedriften produserer tildels luksuriøse eneboliger etter standardtegninger, som eventuelt kan modifiseres av kjøper etter ønske. Det er ikke snakk om ferdighus i egentlig forstand. Husene bygges på relativt tradisjonell måte på selve byggeplassen. Det foregår imidlertid en viss prefabrikasjon av trapper, dører, takstoler og andre elementer av tre, ved bedriftens fabrikk i Sampravi, et par mil utenfor Bangkok sentrum. Her fortsetter man også produksjonen av lettvegger i stramit. Det nye som er tilført småhusbyggingen i Thailand, ved siden av en viss standardisering og prefabrikering av elementer, er markedsføringen. For det første selger Star-Block prototyp-hus som potensielle kjøpere kan vurdere og ta stilling til på bedriftens salgskontorer. For det andre er markedsføringen desentralisert med utbygging av salgskontorer i ulike deler av Bangkok og landet forøvrig, og med betydelig selvstendig ansvar tillagt de desentraliserte enhetene. Denne bedriftsmodellen tar utgangspunkt i Block-Watnes erfaringer fra Norge. Flere av Star-Blocks ansatte har besøkt Block-Watnes anlegg på Jæren med støtte fra NORADs stipendiatordning. Bygningsarbeiderne lever under kummerlige kår på selve byggeplassene. Deres faglige dyktighet som bygningsarbeidere kan utvilsomt forbedres, arbeids-

metodene og rasjonaliseres. Dette var formålet da Star-Block i 1981 fikk tilsagn om grunnlagsinvesteringsstøtte på nærmere to millioner kroner, etter å ha fått avslag på søknad om lån til samme formål. Man ønsket å bygge opp et treningssenter med tre mobile enheter som kunne drive håndverksopplæring på selve byggeplassene. Denne støtten er aldri kommet til anvendelse. Dersom Star-Block hadde utviklet seg etter de opprinnelige planer, ville bedriften i dag vært den klart største, regnet i antall ansatte, av de bedrifter som har fått tilsagn om støtte fra NORAD. Forutsetningene for disse planene holdt imidlertid ikke. I dag har bedriften ca. 300 ansatte, men venter sterk ekspansjon i tiden som kommer. Man ønsker bl.a. å få realisert det planlagte treningssenteret. Dette treningssenteret synes å være en svært lønnsom investering for Thailand, idet det her kan bli snakk om betydelige eksterne virkninger. Bygningsarbeiderne er ikke innelukket i en fabrikk, men sirkulerer mellom byggeplasser og firmaer. Introduksjon av bedre og mer rasjonelle arbeidsmetoder ville derfor trolig få en betydelig spredningseffekt, og bidra til å øke produktiviteten i hele bygningssektoren.

To prosjekter i Thailand har fortiden søknader om lån til behandling i NORAD, nemlig Jotun Thailand Ltd., som har søkt om lån til utvidelse av eksisterende ca. 20 år gammel malingfabrikk, og Nobø Fabrikker A.S., som søker om lån til nyetablering av kontormøbelfabrikk. Det kan neppe være tvil om at begge disse kommer i den kategori bedrifter som vil bli realisert enten de får NORAD-lån eller ikke. Byggingen av Jotuns nye malingsfabrikk er forøvrig allerede igang, før lånesøknaden er ferdigbehandlet. Det er derfor ingen grunn til at NORAD skal støtte disse bedriftene med subsidierte lån. Dersom NORAD-støtte i det hele tatt skulle komme på tale, burde det være en type støtte som ville gjøre disse prosjektene betydelig mer samfunnsøkonomisk lønnsomme for Thailand enn de ellers ville være. Det er rimelig å tro at opplæringsstøtte eller grunnlagsinvesteringsstøtte i så fall er den gunstigste støtteordningen.

I Malaysia avla vi korte besøk ved Jotuns malingsfabrikk og Corro-Coats pulverlakkfabrikk, begge i nærheten av Kuala Lumpur, og Trallfas trillebårfabrikk ikke langt fra Penang. Alle tre har fått lån fra NORAD. Jotun og Corro-Coat må betraktes som ekspansjon i forhold til allerede etablert virksomhet i Thailand og Singapore, og ville trolig blitt realisert uavhengig av NORAD-støtten. Corro-Coats virksomhet går meget bra, mens Jotun har hatt problemer både med den bedriftsøkonomiske lønnsomhet og den lokale partner.

For Trallfa er vurderingen mer uklar. Trallfas fabrikk synes dessuten ved første øyekast å være mer samfunnsøkonomisk lønnsom enn de to andre, idet det er et ubeskyttet eksportprosjekt lokalisert til et relativt fattig område. Man ansatte opprinnelig et større antall indiske gummiplantasjearbeidere, noe som førte til den mest betydelige konflikt med de ansatte som til nå er registrert ved noe prosjekt som har fått NORAD-lån. Problemet var, ifølge bedriftsledelsen, at plantasjearbeiderne hadde problemer med å tilpasse seg den arbeidsdisiplin som er nødvendig i en industribedrift. I dag er det relativt få tidligere indiske plantasjearbeidere ansatt ved bedriften. Trallfa er spesiell i flere henseende. Det er den eneste 100% norskeide etablering der NORAD ikke har stilt krav om lokal partner for å kunne gi lån. Trallfa i Norge måtte dessuten stille selvskyldnerkausjon for lånet. Den bedriftsøkonomiske lønnsomhet har vært negativ for Trallfa i Malaysia, og i den forbindelse skapte denne selvskyldnerkausjonen betydelig uoverensstemmelse mellom NORAD og Trallfa, som mente at NORAD overhodet ikke hadde tatt noen risiko i prosjektet. En kuriositet som kan nevnes, er at Trallfa etterhvert har tatt i bruk Corro-Coats pulverlakk til trillebårene, noe som både har redusert behovet for faglært arbeidskraft, og som har øket kvaliteten på produktene og dermed gjort dem mer konkurransedyktige.

Ellers må det nevnes at Malaysia nå er kommet opp på et inntektsnivå pr. innbygger som gjør det uaktuelt for NORAD å gå inn i landet med ytterligere støtte til private bedriftsetableringer.

10.11 Oppsummering

I dette kapitlet har vi presentert resultatene av mer eller mindre grundige samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderinger av noen av de prosjektene som har fått støtte gjennom NORADs investe-

ringsstøtteordninger, hovedsaklig låneordningen. Et sentralt spørsmål for oss har vært om investeringsstøtten er fornuftig anvendelse av bistandsmidler.

Så lenge vi lar alternativkostnaden av bistanden være lik null, det vil si så lenge vi antar at midlene ikke ville kommet landene til gode dersom prosjektene ikke var blitt gjennomført, synes nesten alle de prosjektene vi har vurdert, å være lønnsomme for vertslandene. Det er i den forbindelse viktig å være klar over at noen av beregningene er basert på de opprinnelige prosjektdokumentene, som tildels er altfor optimistiske, og vi har ikke alltid hatt anledning til å undersøke hva som faktisk har skjedd.

Dersom vi imidlertid sier at bistandsmidlene alternativt ville vært stilt ubundet til disposisjon for myndighetene i vertslandene, noe som klart er en bedre antakelse, reduseres den samfunnsøkonomiske lønnsomheten betraktelig, men fremdeles synes den jevnt over å være positiv.

Våre analyser synes forøvrig å indikere at de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme prosjektene har følgende karakteristika:

- De produserer for eksportmarkedene.
- De er arbeidsintensive med en vesentlig andel ufaglært arbeidskraft.
- De betaler skatt i vertslandet.
- De har betydelige positive eksterne virkninger.

På tross av at beregningene våre jevnt over synes å gi positiv samfunnsøkonomisk lønnsomhet, vil vi ikke uten videre akseptere at den støtten som er blitt gitt, har vært god anvendelse av bistandsmidler. Dette skyldes at en stor del av de prosjektene vi har studert, høyst sannsynlig ville blitt gjennomført selv om de ikke hadde fått NORAD-støtte.

Dette betyr at dersom investeringsstøtteordningene ikke hadde eksistert, ville u-landene etter vår oppfatning ha tjent på det: Svært mange av de prosjektene som har fått støtte, ville blitt

realisert selv uten NORAD-støtte, samtidig som overføringene innenfor andre bistandsaktiviteter ville vært høyere i dag. Dette resonnementet bygger på en antakelse om at de samlede u-hjelpsbevilgningene ville vært like store som de faktisk har vært, selv i fravær av investeringsstøtteordningene.

KAPITTEL 11: EVALUERING AV INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENES
ADMINISTRASJON

Vi velger å vurdere administrasjonsproblemet ved innledningsvis å fokusere på fire sider ved dagens forvaltning av investeringsstøtteordningene, slik vi faktisk har observert denne:

- Fortolkning og praktisering av gjeldende retningslinjer.
- Tidsbruk og flaskehalser i saksgangen.
- Saksbehandlerne arbeidsoppgaver og kompetanse.
- Investeringsstøtteordningenes organisasjonsmessige plassering.

Våre observasjoner baserer seg på:

- Lesning av prosjektdokumenter, notater og korrespondanse fra NORADs arkiv.
- Spørreskjemaundersøkelse, der norske bedriftsledere og NORADs saksbehandlere har besvart spørsmål i tilknytning til de 37 u-landsetableringer som inntil våren-87 har fått tilsagn om lån og/eller opplæringsstøtte og/eller grunnlagsinvesteringsstøtte fra NORAD. (Vi bygger her på 26 innkomne svar fra bedriftslederne og 29 svar fra saksbehandlerne).
- Spørreskjemaundersøkelse, der 9 ansatte ved NORADs avdeling for industri og næringsliv (I&N) har besvart spørsmål i tilknytning til generelle erfaringer fra avdelingens virksomhet. (Vi bygger her på innkomne svar fra samtlige 9).
- Personlige intervju med de 9 NORAD-ansatte, et utvalg på 12 bedriftsledere i Norge, telefonsamtaler med en rekke andre bedriftsledere og våre besøk ved 12 u-landsetableringer (som også ligger til grunn for prosjektvurderingene i kapittel 10). (En fullstendig oversikt over resultatene fra spørreskjemaundersøkelsene finnes i det upubliserte vedlegg nr. 1 til denne rapporten).

Med utgangspunkt i disse observasjonene vil vi trekke konklusjoner m.h.t. hvilke administrative endringer det synes nødvendig å foreta, selv om grunntrekkene i dagens system blir stående uforandret.

Deretter vil vi, med utgangspunkt i tidligere kapitler, skissere hvilken rolle vi mener investeringsstøtten bør spille og hva slags form den bør ha. På dette grunnlaget vil vi trekke konklusjoner når det gjelder hvilke administrative konsekvenser som bør følge av en omlegging av investeringsstøtteordningene i tråd med våre synspunkter. Til slutt vil vi foreta en enkel sammenligning av de norske støtteordningene med tilsvarende ordninger og evalueringer av disse i noen andre land.

11.1 Fortolkning og praktisering av gjeldende retningslinjer

Den reviderte utgaven av retningslinjene er vurdert på prinsipielt grunnlag i kapittel 9. I det følgende skal vi se noe nærmere på hvordan disse retningslinjene faktisk er blitt fortolket og praktisert i forbindelse med de prosjekter I&N har hatt til vurdering.

I kapittel 9 drøftes bestemmelser i retningslinjene som utelukker prosjekter på formelt grunnlag, og disse bestemmelsene blir der kritisert for å være uheldige. Det kan imidlertid fastslås at noen av disse bestemmelsene håndheves særlig strengt. Det gjelder først og fremst bestemmelsene om at et norsk foretak, som "driver en virksomhet i Norge som er relevant for formålet med etableringen", medvirker, og at "den norske bedrifts medvirkning må være av avgjørende betydning for at selskapet kommer igang". Videre gjelder det bestemmelsen om at "vertslandet tar del i prosjektet", forstått slik at statsborgere, registrerte bedrifter eller institusjoner i vertslandet deltar med aksjekapital. Og endelig gjelder det bestemmelsene for låneordningen om at den norske bedrifts investeringer normalt bør "omfatte aksjekapital av en slik størrelse at den gir grunnlag for reell styring", og at "det er et rimelig forhold mellom investeringen og den norske bedrifts eventuelle leveranser til prosjektet".

Blant de 37 bedriftsetableringer som har fått tilsagn om lån og/eller opplæringsstøtte og/eller grunnlagsinvesteringsstøtte,

finnes det ett tilfelle hvor et norsk foretak ikke er medeier i u-landsetableringen. Dette gjelder et rederi i Jordan, der NORAD bidro med det største lån som noengang er gitt under låneordningen (29 mill. kr) for å bidra til å finansiere et jordansk rederis kjøp av skip fra et norsk rederi for priser som lå over verdensmarkedspris. Det norske rederiet bidro med ledelse, opplæring, eierinteresse i et chartering-selskap, og avtaler som gjorde at det norske rederiet måtte bære eventuelle tap på rederidriften de første årene. I et annet tilfelle (India) er det "norske" foretaket 90% amerikansk, men driver relevant virksomhet i Norge og var tidligere norsk.

I forbindelse med de aller fleste etableringer driver den norske partner lignende virksomhet i Norge. Unntak her er en turoperatør i Tanzania, der foretaket i Norge måtte opprettes spesielt i forbindelse med etableringen, en trelekefabrikant i Sri Lanka (avviklet) der det norske firma var et handelsselskap, et trykkeri i Sri Lanka der det norske foretakets tilsvarende virksomhet foregår i utlandet, og en metallproduserende bedrift i Guinea, der de norske interesser er meget sammensatte.

I de aller fleste tilfeller har det norske foretaket en eierandel som gir grunnlag for reell styring. Som regel utøver også det norske foretaket slik styring. Av de 28 etableringene som er i drift av de 37 prosjekter vi forholder oss til her, har (så langt vi kjenner til) 21 prosjekter "norsk" bedriftsleder på stedet, dvs. en bedriftsleder som er rekruttert fra eller av det norske foretaket.

Av de øvrige prosjektene er det kun ett der NORAD har gått aktivt inn for å prøve å få den passive norske partner mer direkte og forpliktende engasjert i prosjektet (en metallrørproduserende fabrikk på Sri Lanka). I de andre prosjektene deltar det norske foretaket i bedriftens styre, og både NORAD og den norske bedriften synes å være tilfreds med det. NORAD har vært svært oppmerksom på at norske bedrifters interesse i å delta i et u-landsprosjekt i en del tilfeller først og fremst bunner i muligheten for leveranser til prosjektet av egne produkter, og

har lagt vekt på å hindre at slike prosjekter får NORAD-støtte. Således var det eneste direkte avslag på en lånesøknad som vi kjenner til (et fiskeriprojekt i Costa Rica), nettopp begrunnet med at den norske bedriftens investering var urimelig liten i forhold til bedriftens leveranser til prosjektet. Tilsvarende vurderinger har gjort seg gjeldende i forhold til et prosjekt i India, som har vært gjenstand for langvarige forhandlinger, men som til slutt fikk meget betydelig NORAD-støtte.

Spørreskjema-svarene fra bedriftslederne gir uttrykk for at 85% av de norske bedriftene betrakter sitt engasjement i de respektive u-landsetableringene som langsiktig og forpliktende. På spørsmål om hvor stor vekt det legges på at "den norske partners deltagelse er av langsiktig og forpliktende karakter" i NORADs prosjektvurdering, svarer de fleste NORAD-ansatte at det legges svært stor vekt på dette momentet, et synspunkt de fleste bedriftslederne også slutter seg til.

Svarene i spørreskjemaene gir også inntrykk av at det legges svært stor vekt på at "etableringen skal skje i samarbeid med lokal partner". Imidlertid finnes det idag tre prosjekter som har fått tildels betydelig NORAD-støtte, der ingen lokal partner deltar, og dessuten flere andre prosjekter der den lokale deltagelse på eiersiden i høyeste grad er pro forma, og verken representerer noen form for lokal kontroll og lokalt engasjement, eller bidrar positivt til bedriftens tilpasning til lokale forhold. Flere bedriftsledere gir sterkt uttrykk for misnøye med NORADs relativt strenge håndhevelse av kravet om lokal eierandel, da dette i mange tilfeller vil føre til at man søker å etablere forbindelser som ikke holder på sikt og som ikke tilfører bedriften noe positivt, snarere tvert imot.

På den andre siden er det også formelle bestemmelser som ikke håndheves særlig strengt. Bestemmelsen om at ordningene primært vil bli benyttet til å støtte industriprosjekter er fraveket i 9 tilfeller blant de 37 prosjekter vi opererer med i spørreskjemaundersøkelsen. Da regner vi plantedyrking, akvakultur og fiskeforedling som industri. Av disse 9 er 4 skipsfartspro-

sjekter, 2 er prosjekter som foretar geofysiske undersøkelser, mens ett prosjekt selger flyplasstjenester. Alle disse prosjektene synes å tilfredsstille bestemmelsen om at det kan "ytes støtte, lån og garantier til etablering av bedrifter innenfor andre næringssektorer der den norske bedrift har særlig faglige og forretningsmessige forutsetninger". I forbindelse med et turoperatørselskap i Tanzania og en kornterminal i Togo som har fått tilsagn om lån og opplæringsstøtte, synes det imidlertid ikke å være slike forutsetninger til stede.

Bestemmelsen under låneordningen om at lån kan gis "når det ikke er avgjørende norske næringslivs-, distrikts- eller sysselsetningshensyn som taler mot etableringen", må klart kunne karakteriseres som en sovende bestemmelse. Ingen av de ni NORAD-ansatte gir i spørreskjemaene uttrykk for at det legges svært stor vekt på denne bestemmelsen. Det er heller ingen som gir uttrykk for at de legger svært stor vekt på bestemmelsen under låneordningen der "den norske bedrifts engasjement forutsettes avvirket etter en tid slik at interesser i vertslandet kan overta egenkapital og ansvar, forutsatt at dette er i vertslandets interesse".

Dette kriteriet underordnes meget klart et annet kriterium, som det forøvrig synes å stå i nokså klar motsetning til, nemlig at den norske partners deltagelse er av langsiktig og forpliktende karakter. Riktignok oppgir et klart flertall av bedriftene som svarer på spørreskjemaets spørsmål om det på sikt er muligheter for lokal overtagelse av prosjektet, at det faktisk er slike muligheter. Spørsmålsstillingen er jo imidlertid her svært hypotetisk og uforpliktende, og svarene synes klart å stå i motsetning til et av de klareste resultater fra utspørringen av de norske bedriftslederne, nemlig at u-landsetableringene inngår som en del av bedriftenes langsiktige internasjonaliseringsstrategi. Bestemmelsen er også oppmyket i de reviderte retningslinjene i forhold til de tidligere retningslinjene. Der inngår det også et punkt 3.14 som fastslår at "bestemmelser om avvikling bør inntas i den avtale som regulerer den norske bedrifts rettigheter og plikter". Bare to bedrifter oppgir at de har

inngått avtaler som åpner for lokal overtagelse av virksomheten etter en tid, men det synes å være svært lite sannsynlig at slik lokal overtagelse virkelig vil bli gjennomført.

Et forhold som derimot er blitt tillagt økt vekt i forbindelse med de reviderte retningslinjene, er arbeidsforholdene for de ansatte. De tidligere retningslinjene for låneordningen inneholder ingen bestemmelser på dette området, mens de nye retningslinjene i de alminnelige bestemmelsene for alle støtteordningene, fastslår at det skal legges vekt på "at bedriften tilbyr de lokalt ansatte arbeidsvilkår i pakt med gjeldende lokale bestemmelser og vedtatte internasjonale normer og konvensjoner". I spørreskjemaene svarer bedriftslederne "ja" på spørsmålet om arbeiderne er fagorganiserte for 7 av 26 prosjekter, mens NORADs saksbehandlere svarer "ja" for 4 av de 29 prosjekter. Svært mange "vet ikke" noe om dette. Det er all grunn til å betvile ja-svarene, da det her neppe dreier seg om det vi i Norge ville kalle fagorganisasjon, men heller komitéer blant de ansatte, begrenset til selve bedriften. Bedriftene det er snakk om, er forøvrig stort sett ganske små, med et svakt grunnlag for fagorganisering, og endel av vertslandene har også svake fagforeningstradisjoner. Det finnes neppe eksempler på at arbeiderne er nektet å fagorganisere seg, bortsett fra i de tilfeller der vertslandets lover forbyr fagorganisering i frihandelssoner. Det finnes utvilsomt eksempler på arbeidsmiljøforhold som ikke ville kunne aksepteres i Norge. Det finnes også eksempler på avlønning av ufaglært arbeidskraft under lovfestet minstelønnsats. Generelt kan det imidlertid ikke være tvil om at lønns- og arbeidsforhold ved de norske etableringene er noe bedre enn det "gjennomsnittsbedriftene" i vertslandene kan tilby. En fullverdig oppfølging av disse spørsmålene ville imidlertid kreve svært mye av saksbehandlerne når det gjelder konkret kunnskap om prosjektene og lokale forhold i vertslandene. En direkte sammenligning med tilsvarende forhold i Norge er jo selvfølgelig helt irrelevant.

På prinsipielt grunnlag blir det i kapittel 9 uttrykt skepsis til ordningen med å gi støtte til forundersøkelser. Det argumenteres

der for at vi med utgangspunkt i dagens retningslinjer, kan forvente at svært få forundersøkelser vil føre til konkrete etableringer. Dette blir bekreftet i en omfattende undersøkelse som ble utført for NORAD/I&N i 1986: "Sammenhengen mellom forundersøkelser og etableringer av norske bedrifter i utviklingsland"¹⁾. Denne undersøkelsen viser at svært få av forundersøkelsene som har fått tilsagn om støtte i perioden 1976-85, har resultert i etableringer. I denne perioden ble det gitt tilsagn om støtte til 328 forundersøkelser (jfr. kapittel 4.2). Etablering har funnet sted i 16 av disse tilfellene, dvs. en realiseringsgrad på 5%²⁾. Ifølge den samme undersøkelsen svarer 70% av de bedrifter som har realisert prosjektene etter forundersøkelser gjort i perioden 1981-85, at de ville ha gjennomført forundersøkelsene selv uten NORAD-støtte.

Med utgangspunkt i rapporten til Akselsen og Trondsen og våre egne undersøkelser, mener vi å ha dekning for å si at det gis tilsagn om støtte til altfor mange forundersøkelser. Tilsagn synes å bli gitt nærmest automatisk, og næringslivet benytter ordningen bevisst til andre formål enn tiltenkt, f.eks. til eksportfremstøt og feriereiser. Skal man gardere seg mot misbruk, må man eventuelt endre retningslinjene slik at forundersøkelsesstøtten faller bort dersom etablering ikke finner sted. En slik endring av retningslinjene vil imidlertid etter vår oppfatning være det samme som å eliminere dette virkemidlet (jfr. diskusjonen i kapittel 9).

11.2 Vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet utviklingsfremmende virkninger

Både de gamle og de reviderte retningslinjene gjør det helt klart at "en forutsetning for at DUH/NORAD yter støtte eller lån, er at det foretak som etableres har en klar utviklingsfremmende virkning", og at det ved vurderingen av de utviklingsfremmende virkninger bl.a. vil bli lagt vekt på at prosjektet oppfyller 9 nærmere angitte kriterier, som er listet opp i kapittel 9.

1/2 85

Svarene fra de NORAD-ansatte i spørreskjemaene når det gjelder vektlegging av de ni kriteriene for å bedømme den utviklingsfremmende virkning, virker nokså tilfeldige. En sitter igjen med inntrykket av at de NORAD-ansatte legger (eller kanskje heller: ønsker å legge) "ganske stor vekt" på samtlige ni kriterier, noe som synes å gjenspeile det forhold at kriteriene er temmelig runde og uhåndterlige og har preg av en liste med gode ønsker. Det er derfor ikke overraskende at det legges relativt størst vekt på de to kriteriene som lettest kan kontrolleres av saksbehandleren:

- Omfatter planmessig opplæring av lokal arbeidskraft.
- Bidrar til å bedre utenriksøkonomien gjennom importsparing og eksportøkning.

Når det gjelder behandlingen av dette siste kriteriet er det vel her saksbehandlingen kommer nærmest opp til en samfunnsøkonomisk vurdering, idet enkelte NORAD-ansatte hevder at en forsøker å sette opp såkalte "valutaregnskap" for prosjekter. (Vi har forøvrig til gode å se eksempler på slike). Det er en klar overvekt av eksportprosjekter blant de etableringer som har fått tilsagn om lån og/eller støtte.

Når svarene indikerer at det legges relativt stor vekt på de to første kriteriene på ni-punktslisten:

- Bidrar til å skape nyttig produksjon.
- Skaper lønnsomme arbeidsplasser.

må vel det kunne karakteriseres som en overdrivelse. En skulle tro at ethvert prosjekt skaper produksjon og arbeidsplasser, og vi har til gode å støte på klare og entydige oppfatninger om hva "nyttig" og "lønnsom" betyr i denne sammenhengen. I ett tilfelle, produksjon av kristen litteratur, har prosjektutvalget sagt "nei" til en søknad i det alt vesentlige ut fra det syn at produksjonen ikke var "nyttig". Den politiske ledelse sa imidlertid "ja", og prosjektet ble realisert med NORAD-støtte.

På den andre siden er det vel litt overraskende at det legges relativt liten vekt på to andre kriterier:

- Er lokalisert i relativt næringsssvake distrikter.
- Bidrar til å bedre vertslandets teknologiske nivå.

Det første av disse skulle en tro var svært viktig sett i lys av den grunnleggende fattigdomsorienteringen i norsk utviklingshjelp, selv om det i praksis vil kunne være vanskelig å presse bedriftene til en slik lokalisering. Det er også et spørsmål om dette kriteriet er fornuftig sett fra u-landenes side, da det bl.a. vil kunne innebære store kostnader i infrastruktur-utbygging å spre industrien utover landet.

Det andre kriteriet skulle en også tro var svært viktig, sett i lys av at det ofte er antatt at teknologioverføring er av særlig betydning ved private utenlandske investeringer i utviklingsland.

De gjenstående tre kriterier:

- Danner grunnlag for annen økonomisk virksomhet,
 - Utnytter og foredler vertslandets egne råvarer,
 - Anvender en teknologi som er tilpasset vertslandets behov,
- blir tillagt relativt liten vekt ifølge svarene i spørreskjemaene, men de to siste fremheves i endel prosjektvurderinger der det er naturlig i forhold til de konkrete prosjekter.

En gjennomgang av de 37 prosjektene vi her i hovedsak forholder oss til, viser at svært mange av prosjektene importerer en betydelig andel av de innsatsfaktorer som brukes i produksjonen. I de enkeltstående tilfeller der prosjekter gjør omfattende bruk av lokale råvarer, f.eks. i forbindelse med fiskeforedling, synes imidlertid ikke utnytting av vertslandets egne råvarer alltid å være et like godt argument for at prosjektet har en utviklingsfremmende effekt, jfr. vurderingen av en fiskeforedlingsbedrift i Thailand i kapittel 10.

Dersom det med teknologi "tilpasset vertslandets behov" menes "passelig" arbeidsintensiv teknologi, gjøres det beregninger av

investert kapital pr. arbeidsplass i mange av NORADs prosjektvurderinger, og det fremheves systematisk som positivt når dette forholdstallet er lavt. Totalt sett må det imidlertid kunne slås fast at det er relativt få av de 37 aktuelle prosjektene som er utpreget arbeidsintensive. Lån og/eller støtte er f.eks. gitt til en rekke prosessindustri-bedrifter som har skapt relativt få arbeidsplasser direkte. (Her ser vi da bort fra arbeidsplasser som skapes i virksomhet som gjør bruk av prosessindustriens produkter, f.eks. småproduksjon av plastartikler på grunnlag av plastråstoff-produksjon i Pakistan).

På spørreskjemaenes spørsmål om de ni kriteriene som benyttes er gode nok m.h.t. vurdering av den utviklingsfremmende effekt, svarer 5 av de 9 NORAD-ansatte "ja", mens 4 svarer "nei". Faktisk må det imidlertid oppfattes slik at to av de som svarer "ja" er klarest i sin kritikk av kriteriene. Disse to kommenterer svaret slik:

- "Ja, hvis kvantifisert/kvalifisert"
- "Ja, men så langt som mulig må det tallfestes. Kunne begynne å bruke World Banks modell for å vurdere dette".

To av de som svarer nei, ønsker å kunne vurdere de "sosioøkonomiske virkninger" bedre, og fremhever betydningen av å trekke inn h.h.v. miljø- og ressursproblemer og kvinnespørsmål. De to andre er kritiske til at nesten hva som helst kan tilfredsstille i det minste ett av kriteriene, og dermed kan vurderes som akseptabelt, og behovet for en metode for å sette kriteriene opp mot hverandre understrekes av en av dem.

Den nye formuleringen som er kommet inn i de reviderte retningslinjene, om at det aktuelle prosjekt må "vurderes å være teknisk gjennomførbart, finansielt levedyktig og økonomisk sunt" må kunne tolkes som et uttrykk for en viss frustrasjon over problemene med å anvende de ni kriteriene i praksis. Vi har tidligere, i kapittel 9, karakterisert denne formuleringen som "en del honnørord som like gjerne kunne vært tatt ut". Samtidig kan bruken av begrepet "økonomisk sunt" tolkes som en åpning i retning av å

benytte samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse (dvs. nytte-/kostnads-analyse, jfr. kapittel 7 og vedlegg) i prosjektvurderingen. Formuleringen er direkte oversatt fra en standardformulering på engelsk, der termen "economic" klart henspeiler på samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Svarene på våre spørsmål i spørreskjemaene angående den nye formuleringen viser imidlertid at den ikke blir forstått på en entydig måte, og klart misforstått eller ikke forstått av et flertall av de 9 NORAD-ansatte, slik vi oppfatter det. Kun en tredjedel av de ni NORAD-ansatte tillegger begrepet "økonomisk sunt" en klar samfunnsøkonomisk betydning. (Forøvrig tror bare 2 av de 26 bedriftslederne at NORAD tillegger begrepet en samfunnsøkonomisk betydning). Disse svarene viser klart at "økonomisk sunt" er en svært uheldig oversettelse, som burde erstattes av "samfunnsøkonomisk lønnsomt". Videre indikerer svarene at den nye formuleringen er introdusert uten at saksbehandlerne som skal praktisere den, er blitt tatt med på diskusjon eller blitt orientert om hva det nye innebærer. (Alternativt er det mulig at heller ikke den/de som har introdusert det nye, har hatt klart for seg hva den nye formuleringen ville innebære).

Fortolkningen og praktiseringen av kriteriene for å vurdere prosjektenes utviklingsfremmende effekt må derfor i høyeste grad kunne karakteriseres som tilfeldig og utilfredsstillende. På denne bakgrunn er det betryggende at retningslinjene inneholder en bestemmelse om at "det vil bli lagt avgjørende vekt på vertslandets vurdering av prosjektet". Svarene i spørreskjemaene levner da heller ingen tvil om at dette er det mest betydningsfulle kriterium i prosjektvurderingen. 8 av 9 NORAD-ansatte gir uttrykk for at dette kriteriet tillegges "svært stor" vekt, noe som skulle kunne bidra til å sikre at målsettingen om "mottakerorientert utviklingshjelp" blir oppfylt. Fortsatt mangler det imidlertid et kriterium som gjør det mulig å rangere prosjektene, slik at de beste prosjektene kan prioriteres når det er konkurranse om bevilgningene.

11.3 Vurdering av bedriftsøkonomisk lønnsomhet/finansiell levedyktighet

I innledningen til de særskilte bestemmelsene for låneordningen heter det, at "lån kan gis når et prosjekt er avhengig av finansiering på rimelige vilkår". Vi tolker denne formulering slik at NORAD-lån ikke kan gis til prosjekter som ville blitt realisert selv i fravær av slikt lån. Hensikten med NORAD-lånene må tvertimot være å sørge for at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir realisert til tross for at de i utgangspunktet, før den rimelige finansieringen tas i betraktning, fortoner seg som bedriftsøkonomisk ulønnsomme. Vårt generelle inntrykk er imidlertid at en slik fortolkning ikke gjør seg gjeldende i NORAD. Praktiseringen av retningslinjene gir preferanse til prosjekter med god "bedriftsøkonomisk lønnsomhet" eller "finansiell levedyktighet", to begreper som vi tillegger samme betydning. Politikernes sterke krav til NORAD om å unngå tap på låneordningen (jfr. Innst. S. nr. 186 (1986-87)) bygger opp under en slik praktisering av retningslinjene.

I spørreskjemaundersøkelsen stilte vi en rekke spørsmål som berører dette problemet. Riktignok er det kun 2 av de 9 NORAD-ansatte som prinsipielt svarer at prosjektet skal være finansielt levedyktig før det er tatt hensyn til NORAD-støtten, mens 5 mener det er tilstrekkelig at det er levedyktig etter. Når en kommer til vurderingen av de aktuelle prosjektene, tegner det seg imidlertid et annet bilde.

Blant de 29 prosjektene saksbehandlerne har uttalt seg om gjennom spørreskjemaene, var 12 prosjekter "finansielt levedyktige" før en tok NORAD-støtten med i beregningen, mens bare 3 prosjekter ikke var det, ifølge saksbehandlerne svar.

Bedriftslederne svarer i 10 av 26 tilfeller at NORAD-støtten "var avgjørende" for at prosjektene opprinnelig ble realisert. Vi betviler imidlertid at NORAD-støtten faktisk var avgjørende for alle disse 10 etableringene, det er f.eks. illustrerende at en bedrift som knapt nok har mottatt støtte i det hele tatt, også

har svart at støtten var "avgjørende" for at etableringen fant sted. Dersom det faktisk er slik at mange av prosjektene ville blitt realisert uansett, med eller uten NORAD-støtte, er det her, i lys av betraktninger i tidligere kapitler, grunnlag for å hevde at verdien av NORAD-støtten som bistand har vært minimal.

I ettertid kan det imidlertid synes som om den faktiske utvikling ved de fleste realiserte prosjekter, indikerer at budsjettene for den bedriftsøkonomiske lønnsomhet i prosjektenes forstudier, systematisk er for optimistiske. På grunnlag av vår kjennskap til de 37 aktuelle prosjektene, vurderer vi det slik at i alle fall 23 av de 37 prosjektene har måttet revurdere sine planer tildels drastisk pga. uventede hendinger av forskjellig slag. Av de 26 besvarte spørreskjemaene fra bedriftslederne fremgår det at kun 3 prosjekter har opplevd noe bedriftsøkonomisk overskudd så langt.

Dette avviket mellom forhåndskalkulert bedriftsøkonomisk lønnsomhet og bedriftenes faktiske utvikling, gjør det naturlig å rette oppmerksomheten mot risikovurderingen i forbindelse med prosjektplanleggingen. Spørreskjemaene fra bedriftslederne gir uttrykk for at ingen bedrifter vurderte risikoen som "svært stor", mens hele 12 av de 26 bedriftene vurderte risikoen som "liten". Bare 3 bedrifter opplyste at de stilte høyere avkastningskrav (i form av risikopremie) ved u-landsetableringen enn ved prosjekter i Norge.

Disse svarene må sies å være oppsiktsvekkende, da noe av formålet med støtteordningene (med unntak for investeringsgarantiordningen) ifølge retningslinjenes pkt. 1.2, er å "minske den forretningsmessige risiko", men svarene er nokså sammenfallende med svarene fra I&Ns saksbehandlere. Kun for en av etableringene ble risikoen vurdert som svært stor, mens risikoen ble vurdert som "liten" av saksbehandlerne, i 17 av 29 etableringer.

Alt i alt synes det som om prosjektplanleggingen gjennomgående er alt for optimistisk, og at en undervurderer risikoen i prosjektene. Det synes for oss som om holdningene i NORAD (og for

den del også blant politikerne) bidrar til å forsterke denne tendensen. Man ønsker å unngå problemprosjekter, og legger derfor meget stor vekt på at prosjektene skal vise god bedriftsøkonomisk lønnsomhet i forstudien før støtte kan gis.

En utbredt holdning av denne typen gir selvfølgelig bedriftene insentiver til å legge fram optimistiske kalkyler i forstudien for å øke sjansene for å få betydelig NORAD-støtte. De budsjetter I&N oversender DnC for analyse, kan generelt karakteriseres som altfor optimistiske. I sensitivitetsanalysene som gjennomføres i forbindelse med forhåndsvurderingene, opereres det med svært beskjedne avvik i variablene i forhold til det virkeligheten har vist man kan forvente seg.

Hvorvidt prosjektene har hatt tilgang på alternative finansieringskilder, er vanskelig å vurdere. Men det at bare 10 av 26 bedriftsledere svarer at NORAD-støtten var "avgjørende" for prosjektenes realisering, må kunne tolkes som om alternativ finansiering var mulig. Det mest typiske her er imidlertid at knapt noen bedrift har vært nødt til å prøve å skaffe alternativ finansiering. Vi har ihvertfall ingen indikasjon på at dette har vært en aktuell problemstilling i forhandlingene mellom DUH og investorene. Generelt er det vanskelig å godta at prosjekter med forstudier som viser meget god bedriftsøkonomisk lønnsomhet og lav risiko, skulle ha problemer med å skaffe finansiering på kommersielle vilkår. Dersom forstudiene er urealistisk optimistiske, er dette i seg selv et problem som kan tenkes å reflektere en oppfatning blant investorene om at høy privatøkonomisk rentabilitet er nøkkelen til støtte fra I&N.

Som en naturlig konsekvens av ønsket om å unngå problemprosjekter, synes det å tegne seg et bilde av et system som i særlig grad ligger til rette for store, solide norske bedrifter, der sannsynligheten for tap og problemer for NORAD synes å være relativt svært liten, men der sannsynligheten for at prosjektene ville blitt realisert også uten NORAD-støtte er svært stor. Flere av disse bedriftene har arbeidet systematisk overfor NORAD over lang tid. De holder kontinuerlig kontakt med sine forbind-

elser i NORAD. Når en samtidig vet hvor beskjedne NORADs egen oppsøkende virksomhet overfor aktuelle norske bedrifter er, og har kjennskap til den frustrasjon en rekke små og mellomstore bedrifter føler i sitt første møte med et tildels fremmed og tungrodd byråkratisk system i NORAD, er det naturlig at disse store og sterke bedriftene etterhvert opparbeider seg en særstilling. Denne nære kontakten vil også kunne resultere i uheldige bindinger mellom saksbehandlerne i NORAD og bedriftsledere.

11.4 Risikovurdering og krav til sikkerhet

I retningslinjenes bestemmelser for låneordningen heter det at "det skal normalt betinges sikkerhet for lånene og/eller garantiene", og videre at "betingelsene fastsettes i den enkelte låne- og garantiavtale". Vårt inntrykk er at disse betingelsene fortolkes og praktiseres svært restriktivt av NORADs saksbehandlere. I enkelte tilfeller har det norske foretaket måttet stille selvskyldnerkausjon for NORAD-lånet. Det tas pant i bygninger og maskiner, og stilles krav om ferdigsstillelsesgaranti fra den norske partner. Det kreves også at låntageren fremskaffer en "legal opinion" fra en lokal advokat i vertslandet, noe som kan volde betydelig hodebry for bedriften.

De strenge kravene til sikkerhet fra NORADs side svekker ytterligere låneordningens rolle som risikovillig toppfinansiering. I tillegg fremhever endel bedriftsledere, som er tildels sterkt misfornøyde med disse kravene, at de korrupte forholdene i endel land gjør det lett å fremskaffe papirer på det meste (f.eks. en "legal opinion"), dersom man er villig til å betale for det, uten at disse papirene har særlig verdi når det kommer til stykket. Det fremheves også at kostnadene ved å forsøke å få realisert panteobligasjoner dersom det skulle være aktuelt, langt vil kunne overstige de verdier en i siste instans vil få overført til Norge fra et avviklet prosjekt. De nokså kompliserte låneavtalene, med omfattende krav til dokumentasjon og sikkerhet,

er videre den dominerende årsak til det vi oppfatter som urimelig tidsbruk i NORADs saksbehandling, noe som omtales nærmere nedenfor.

11.5 Sammensetningen av virkemidler i prosjektene

Før vi kommer nærmere inn på tidsbruken, skal vi imidlertid se litt nærmere på sammensetningen av virkemidler i de 37 prosjekter som vi forholder oss til her. Det første forholdet det da er grunn til å merke seg, er at kun 43% av de prosjektene som har fått tilsagn om lån og/eller opplæringsstøtte og/eller grunnlagsinvesteringsstøtte, har benyttet seg av forundersøkelsesstøtte fra NORAD. Noen få av prosjektene har fått tilsagn om forundersøkelsesstøtte som ikke er blitt benyttet. Det andre forholdet en umiddelbart legger merke til er at låneordningen etter at den ble etablert, er blitt den helt sentrale av de fire egentlige investeringsstøtteordningene.

Grunnlagsinvesteringsstøtteordningene ble overhodet ikke benyttet i perioden 1981-86. Det ble i stedet gitt to lån på særlig gunstige vilkår til grunnlagsinvesteringer i Nepal og Pakistan. Lånet til prosjektet i Nepal er senere omgjort til gave. (Det ser forøvrig nå ut som flere nye prosjekter er aktuelle i forbindelse med ordningen med grunnlagsinvesteringsstøtte). Ca. 1/3 av prosjektene har benyttet seg av investeringsgarantiordningen, mens noen ganske få har fått garanti for låneopptak under låneordningen.

Det er subsidierte lån bedriftene først og fremst er interesserte i. I utgangspunktet er det ofte dette de søker om. Gjennom kontakten med NORAD bygges så støtten ut med opplæringsstøtte, lån/støtte til grunnlagsinvesteringer og garantier for andre lån eller for egenkapitalen. De eneste tilfeller der opplæringsstøtte er gitt uten at det er gitt lån, gjelder tre skipsfartsprosjekter. De fire gangene det ble gitt tilsagn om grunnlagsinvesteringsstøtte før 1986, ble støtten hver gang gitt til opplæringsprosjekter, de siste to gangene som resultat av en

opprinnelig forespørsel om lån fra bedriftene (Sri Lanka og Thailand). I 1986 ble det imidlertid for første gang gitt tilsagn om grunnlagsinvesteringsstøtte til infrastrukturformål (fergesamband i Guinea), og da i forbindelse med det eneste prosjekt som til nå har benyttet seg av samtlige fem støtteordninger.

Grunnregelen for å bestemme størrelsen på NORAD-lånet er at det ikke skal utgjøre mer enn 50% av lånefinansieringen, og da ofte slik at investeringskostnadene i etableringsfasen finansieres ca. 1/3 med egenkapital, ca. 1/3 med NORAD-lån og ca. 1/3 med andre lån fra lokale eller utenlandske banker o.a.. Noen få ganger har NORAD garantert for de øvrige lånene, og i tre tilfeller der prosjektene har fått problemer og NORAD har bidratt til refinansiering, er disse garantiene i ettertid omgjort til NORAD-lån (prosjekter i Thailand, Indonesia og Portugal). I forhold til prosjekter i noen av de fattigste land, begynner det imidlertid å avtegne seg et mønster der NORAD bidrar med lånefinansiering av 50% av investeringskostnadene, mens de øvrige 50% er egenkapital.

Bortsett fra de to tidligere nevnte lån som er gitt til grunnlagsinvesteringer, der gaveelementet er ca. 85% (det ene lånet er forøvrig i ettertid omgjort til ren gave), er det etablert som standard at gaveelementet skal være 25%, noe som er den nedre grense for at lånebeløpet skal kunne godkjennes som offisiell utviklingshjelp av OECD og dermed i internasjonal statistikk. I de tilfeller det er gitt betalingsutsettelse med uendret rente, har dette gaveelementet selvfølgelig økt over tid målt i norske kroner.

I forbindelse med opplæringsstøtten er det etablert som standard at støtten skal utgjøre 50% av opplæringskostnadene. I forbindelse med et prosjekt i India har man imidlertid nylig gitt tilsagn om 100% støtte til spesielt kvinnerettede opplærings tiltak. Forøvrig er også NORADs stipendiatorordning blitt benyttet til opplæringstiltak i forbindelse med et prosjekt i Thailand, mens omfattende importstøtte er gitt til et prosjekt i Tanzania.

Som en konklusjon på denne diskusjonen kan vi si at dagens retningslinjer tildels fortolkes og praktiseres på en relativt fleksibel og pragmatisk måte. Dette er tilsynelatende i tråd med vårt ideal for investeringsstøtteordningene skissert i kapittel 8. Vi har imidlertid to meget sterke reservasjoner til en slik betraktning: For det første er det visse bestemmelser som bør praktiseres konsekvent og på samme måte i alle sammenhenger. Dette gjelder spesielt kriteriene for støtteverdighet og bestemmelsen om at det ikke skal gis støtte til prosjekter som vil bli gjennomført selv uten støtte, med mindre spesielle grunner taler for det. For det andre bygger idealet på en antagelse om at saksbehandlerne har en nytte-/kostnadsanalyse av prosjektet som referanseramme når den endelige "støttepakken" utformes. Denne utformes så bevisst med sikte på å gjøre velferdsgevinsten av støtten så stor som mulig. Saksbehandlerne i I&N har i dag bare i beskjeden grad en slik referanseramme. Vi har derfor ingen garanti for at dagens fleksibilitet og pragmatisme er av det gode.

11.6 Tidsbruk i saksbehandlingen

Et hovedinntrykk både fra spørreskjemaundersøkelsen og intervjuene med norske bedriftsledere, er de mange sterke mishagsyttringer i forhold til det man oppfatter som urimelig tidsbruk i saksbehandlingen.

På spørsmål om saksbehandlingen tok urimelig lang tid i forbindelse med de aktuelle prosjektene, svarer tolv av de tjueseks bedriftslederne som har returnert spørreskjema i utfylt stand, "ja", mens ni svarer "nei". Også NORADs ansatte er enige i at det generelt sett brukes for lang tid i saksbehandlingen, fire av ni svarer "ja", mens to svarer "nei". Hva som menes med "lang tid" i denne sammenhengen får en et slående inntrykk av i saksbehandlerne svar på hvor lang tid det tok totalt fra kontakt ble knyttet til lånet eller støtten ble utbetalt i forbindelse med de enkelte prosjektene. I åtte tilfeller tok det mer enn to

år, i ett tilfelle mellom ett og to år, i ingen tilfeller mindre enn et år, mens spørsmålet ble stående ubesvart i tjue tilfeller.

NORADs saksbehandlere har i denne forbindelse vist seg å være særlig opptatt av den tid som går med fra prosjektvurdering er utarbeidet til saken kan behandles av NORADs direksjon og prosjektutvalg, og endelig godkjennes av departementets politiske ledelse. Prosjektutvalgets månedlige møter forutsetter at sakspapirene foreligger tre uker på forhånd, slik at det her kan oppstå en ventetid på bortimot to måneder før saken er gått igjennom utvalget, hvor saksbehandlingen ofte er pro forma og man ikke har faglige forutsetninger for å vurdere prosjektene.

Her er man altså opptatt av tidsbruken inntil tilsagn blir gitt. Muligens er det tilsagnene som teller mest i NORADs egen statistikk, men for bedriftene er også utbetalingstidspunktet viktig. I og med tilsagnet skulle en tro at resten ville være nokså uproblematisk, da alle prinsipielle overveininger er foretatt. Den virkelige flaskehalsen, særlig i lånesaker, ligger imidlertid utvilsomt mellom tilsagn og utbetaling (noe en av NORADs saksbehandlere også understreker i spørreskjemaet). Det finnes flere eksempler på at det har gått mer enn to år fra tilsagn om støtte er gitt til utbetaling har funnet sted, og det finnes flere eksempler på at bedriftsledere, som har stolt på at NORADs lån eller støtte ville komme relativt raskt, er kommet i en vanskelig situasjon, og har måttet ty til provisorisk og ofte fordyrende mellomfinansiering. Nå kan en selvfølgelig hevde at med tilsagnsbrev fra NORAD burde det ikke by på problemer å få mellomfinansiering. Her er det imidlertid viktig å huske at bedriftene på det aktuelle tidspunkt befinner seg i en hektisk etableringsfase, der en ofte har nok av problemer å stri med fra før. Mange bedrifter, ikke minst de mellomstore med begrenset internasjonal erfaring, foretrekker å sammenligne NORAD/I&N med en bank, og mener i tråd med dette at forholdet mellom NORAD og bedriften i større grad må baseres på gjensidig tillit enn på en serie dokumenter som mange betviler den praktiske verdien av. Noen (to/tre) bedriftsledere avviser bestemt (gjennom personlige samtaler) at det noengang vil være aktuelt å søke NORAD-lån

igjen, da de vurderer det slik at deres tidskostnader i forbindelse med fremskaffing av dokumenter og saksforberedelse, har vært så betydelige at et vanlig kommersielt lån totalt sett ville vært finansielt gunstigere enn det subsidierte NORAD-lånet.

Problemet kjerne er en komplisert låneavtale, der NORAD gjennomgående stiller meget strenge krav til sikkerhet for lånet, og som forutsetter samarbeid med juridisk avdeling i Departementet for utviklingshjelp. Vi har et bestemt inntrykk av at dette samarbeidet ikke fungerer særlig effektivt. Den ene saksbehandleren som i spørreskjema fremhever den urimelige tidsbruken fra tilsagn til utbetaling, foreslår da også egen juridisk ekspertise i I&N som en løsning på problemet.

Kanskje er det aller største problemet i forbindelse med låneavtalen ganske enkelt kommunikasjonssvikt. Det vrimler i denne sammenhengen av engelsk fagterminologi som bedriftsledere, og muligens også saksbehandlerne, har ytterst vage forestillinger om betydningen av. Folk er imidlertid tilbakeholdne med å spørre om ting de ikke forstår der de føler at det forventes at de forstår. Dermed kan fremskaffingen av opplysninger og dokumenter kompliseres unødig.

11.7 Data- og informasjonsbehandling i I&N

Dersom vi betrakter I&N som en rasjonell finansieringsinstitusjon, skulle vi forvente at det ble lagt stor vekt på å systematisere informasjon om institusjonens samlede aktiviteter, bl.a. for planleggingsformål. Mangelen på slik informasjon har vært påfallende i I&N. Medarbeidere i I&N innrømmet også at kartleggingen av avdelingens totale aktiviteter var blitt forsømt etter 1980.

Det materialet vi hentet ut av arkivet i I&N i forbindelse med kartleggingen av omfanget av investeringsstøtteordningene, viste seg å være fragmentarisk og lite systematisert. Oversiktslister og aggregert tallmateriale var også tildels ufullstendige og

upresise. Et annet problem var begrepsbruken som kunne variere fra liste til liste, og som indikerte mangelfulle rutiner i den interne rapporteringen.

Kopier av bedriftenes regnskaper viste seg vanskelig å fremskaffe fra I&N. Dette hadde dels sammenheng med at regnskaper ikke var mottatt fra bedriftene, til tross for at bedriftene ifølge låneavtalen skal sende inn halvårs- og årsregnskaper til I&N. Dels skyldes det et uoversiktlig og lite brukervennlig arkiv. Kopier av de aktuelle regnskapene ble derfor skaffet til veie hos NORADs bankforbindelse, DnC.

De problemer vi støtte på i forbindelse med datainnsamlingen og kartleggingen av de enkelte ordninger, og som førte til at det gikk uforholdsmessig mye tid med til å spore opp, samle inn, systematisere, kontrollere og aggregere data, kan i stor grad tilskrives manglende rutiner for intern rapportering i avdelingen. Dette problemet synes nå å få en løsning, da I&N for tiden arbeider med å bygge opp et dataarkiv for de enkelte støtteordningene. Informasjon om forundersøkelses-støtteordningen er allerede lagt inn på EDB. De øvrige ordningene vil etter planen bli lagt inn på data i løpet av 1988. Det nye dataarkivet vil trolig også kunne fungere som et nyttig hjelpemiddel i planleggingen av avdelingens samlede aktiviteter.

For en institusjon som I&N, er den eksterne rapporteringen også av stor betydning. Dette gjelder informasjon både til brukerne av støtteordningene, og til offentligheten generelt. Det er i denne forbindelse nærliggende å foreslå at I&N utarbeider årsrapporter for avdelingens aktiviteter. En slik årsrapport bør også kunne utformes som en informasjonsbrosjyre, som kan brukes i markedsføringen av avdelingen. Et eksempel på en god og informativ årsrapport, er IFUs "Annual Report 1986".

11.8 Saksbehandlerne kompetanse

Et klart flertall av bedriftslederne i spørreskjemaundersøkelsen mener at saksbehandlerne kompetanse totalt sett er "god" eller "svært god". Det er først og fremst når det gjelder vurdering av utviklingsfremmende effekter og spesifikke problemer ved u-landsetablering at kompetansen blir vurdert som "svært god" og tildels "god". Vi har imidlertid dokumentert det motsatte i vår undersøkelse; fortolkningen og praktiseringen av kriteriene for å vurdere prosjektenes utviklingsfremmende effekter må kunne karakteriseres som tilfeldig og utilfredsstillende (jfr. kap. 11.2). Bedriftsledernes vurdering synes å være minst positiv når det gjelder kunnskap om aktuelle bransjer/bedrifter i Norge og bedriftsøkonomisk planlegging/analyse. Generelt karakteriserer et meget klart flertall av bedriftslederne sine erfaringer med NORAD og investeringsstøtten som "meget positive" og "positive", mens kun to karakteriserer dem som "negative".

Det har eksistert klart motstridende oppfatninger blant de ansatte i I&N om hvilke prinsipper som skal ligge til grunn for fordelingen av saker på de enkelte saksbehandlere, og dermed for hvilke felter saksbehandlerne skal utvikle spesialkompetanse på. Spørreskjemaene viser at fem, altså flertallet, mener saksbehandlerne bør fordeles på land/regioner, slik at kjennskap til lokale forhold i de aktuelle land utvikles som saksbehandlerne særlige kompetanse. Kun én mener at saksbehandlerne bør fordeles på, og hver enkelt ha spesifikt ansvar for, særskilte bedrifter i Norge, mens to mener fordelingen bør skje langs begge disse dimensjoner.

Det er svært store krav som i mange sammenhenger stilles til saksbehandlerne. De forventes å fungere, dels som bedriftsrådgivere og juridiske spesialister, dels som u-landseksperter og samfunnsøkonomer. Vi er av den mening at saksbehandlerne har mest å utrette som u-landseksperter, dvs. som spesialister på lokale forhold og vertslandenes økonomiske behov, og har et bestemt inntrykk av at det først og fremst er på dette området at norske bedriftsledere forventer å finne spesialkompetanse i NORAD. Som eksperter på ett eller noen få utviklingsland og

deres økonomier, bør det være mulig for saksbehandlerne aktivt å ta del i prosjektutformingene gjennom forhandlinger med bedriftslederne før tilsagn om støtte gis, for derved å sørge for at velferdsgevinsten av prosjektene blir så stor som mulig.

11.9 Saksbehandlerne innvirkning på prosjektutformingene

Vi har i vårt evalueringsarbeid, ikke minst i spørreskjemaundersøkelsen, lagt vekt på å danne oss et bilde av hvordan NORADs saksbehandlere søker å innvirke på prosjektutformingene i fasen fra man får kontakt med en bedrift til tilsagn om lån eller støtte blir gitt. Ifølge bedriftslederne ønsket NORAD endringer i kun tre av de tjueseks prosjektene vi har fått inn besvarte spørreskjema på, før lån eller støtte kunne gis. Tre bedriftsledere svarer også at prosjektene faktisk ble endret til en viss grad som følge av forhandlingene med NORAD, men ingen mener at prosjektene ble endret i svært stor grad. De NORAD-ansatte mener at NORAD ønsket og faktisk fikk gjennomført endringer i noen flere prosjekter enn hva bedriftslederne mener var tilfelle. Forøvrig går det frem av de NORAD-ansattes svar, at planleggingen av prosjektene ofte er kommet langt når kontakt mellom bedrift og NORAD blir knyttet. Man mener tydeligvis at det i mange tilfeller er lite man kan gjøre med prosjektets utforming, bortsett fra at prosjektet må oppfylle noen standardkrav i retningslinjene.

I den grad NORAD faktisk ønsker endringer i prosjektutformingene, er det naturlig å gå videre og spørre hvilke forhold det er man ønsker å endre på fra NORADs side. Her viser svarene at saksbehandlerne legger større vekt på å bedre prosjektenes finansielle levedyktighet enn å styrke prosjektenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet/utviklingsfremmende virkninger. Nok engang reflekteres m.a.o. et hovedinntrykk av NORADs arbeid med investeringsstøtteordningene: God bedriftsøkonomisk lønnsomhet er det oppmerksomheten fokuseres på og som gjør prosjekter fortjent til støtte, selv om en normalt skulle tro at slik god bedriftsøkonomisk lønnsomhet ville overflødiggjøre offentlig subsidi-

ering. (Rett nok må det her nevnes at to av de ni NORAD-ansatte også nevner opplæring som et viktig hensyn der NORAD prøver å styrke prosjektet. Én nevner dessuten ønsket om tyngre engasjement fra norsk partner).

Fire av de ni NORAD-ansatte mener generelt at NORADs ønsker om å endre prosjektenes egenskaper til en viss grad fører til konflikt mellom NORAD og bedriftene, fire mener at så i liten grad er tilfelle, mens én mener det i stor grad er tilfelle. Dette gjelder enten det er snakk om konflikt mellom NORAD og bedrift angående den finansielle levedyktighet, eller konflikt mellom hensynet til finansiell levedyktighet og andre hensyn.

Kun to bedriftsledere mener det faktisk oppsto konflikt angående den finansielle levedyktighet og mellom hensynet til finansiell levedyktighet og hensynet til andre forhold i forbindelse med en aktuell etablering. I to tilfeller mener saksbehandlerne det faktisk har oppstått slik konflikt mellom hensynet til finansiell levedyktighet og andre forhold, mens de mener at NORADs eventuelle ønsker om endringer i prosjektene aldri har medført konflikt mellom NORAD og bedriftene.

Når spørsmålene må besvares med "ja" eller "nei" er det tydelig at både bedriftsledere og saksbehandlere synes det er unaturlig å svare "ja" på om det har vært konflikt, ordet "konflikt" svarer dårlig til den virkelighet de har erfart. I det hele danner det seg et bilde av en fredsommelig forhandlingsprosess der hensynet til den samfunnsøkonomiske vurdering (dvs. de utviklingsfremmende virkninger) kommer helt i bakgrunnen.

11.10 Organisasjonsmessig plassering av investeringsstøtteordningene

Et flittig diskutert tema har vært om hvor investeringsstøtteordningene, som en del av subsidieordningene for norsk næringslivs engasjement i utviklingsland, organisasjonsmessig bør plasseres. Sterke røster har hevdet at "næringslivsordningene"

bør ut av NORAD og Departementet for utviklingshjelp, fordi de ikke har noe med utviklingshjelp å gjøre, men kun er et subsidium som kommer norsk næringsliv til gode. Handelsdepartementet har vært det oftest nevnte alternativet, og kom særlig i fokus i forbindelse med et initiativ fra bistandsministeren sommeren 1986. Det er videre slående at Norge har valgt en organisasjonsform for ordningene som skiller seg fra det en finner i de øvrige nordiske landene, der tilsvarende investeringsstøtteordninger er underlagt frittstående fonds (stiftelser) (se kap. 11.13). Slike spørsmål er selvfølgelig av stor betydning for hvordan investeringsstøtteordningene kan fungere og administreres. Disse spørsmål faller imidlertid utenfor denne evalueringens mandat, etter DUH's mening. Vi mente likevel det ville være interessant å få kartlagt bedriftsledernes og de NORAD-ansattes syn på den organisasjonsmessige plassering, i forbindelse med den spørreskjemaundersøkelsen vi foretok.

Av svarene fremgikk det at fire av de ni NORAD-ansatte mener at investeringsstøtteordningene bør legges til en frittstående stiftelse (mer eller mindre etter mønster av ordningene i de øvrige land i Norden), mens fire mener de bør ligge i en egen avdeling i DUH, og én mener de bør ligge i et ytre direktorat under DUH.

Tilhengerne av stiftelse legger vekt på mulighetene denne organisasjonsformen gir for økt fleksibilitet i saksbehandling og personalpolitikk, og for å delta i prosjekter med aksjekapital (selv om enkelte mener dette vil være mulig også med dagens system), samt muligheten for å være mindre prisgitt politiske konjunkturer i departementet.

Tilhengerne av plassering i DUH understreker behovet for bistandspolitisk styring av ordningene.

Fire av de tjueseks bedriftslederne mener at ordningene bør administreres av en frittstående stiftelse. Dette er tydeligvis et spørsmål bedriftslederne ikke er så opptatt av eller føler de ikke har forutsetninger for å uttale seg om. Flere understreker

behovet for at ordningene er samlet ett sted, men forøvrig er deres meninger ikke så sterke. Bedriftslederne er først og fremst opptatt av at utøvelsen av virksomheten må bli raskere og mindre byråkratisk, mer "bankmessig", uansett hvilken administrativ plassering man velger.

11.11 Forslag til endringer for at dagens system skal fungere bedre

De forslag vi legger frem i dette avsnittet, er basert på en forutsetning om at I&N fortsetter som en avdeling i NORAD der en arbeider både med investeringsprosjekter og eksportprosjekter, samtidig som investeringsstøttens virkemidler forblir uendret, med unntak av forundersøkelsesstøtten som foreslås avvirket (jfr. kapittel 9.5). På bakgrunn av de observasjoner vi har gjort rede for ovenfor, vil vi knytte forslagene til fire faser i DUH/NORADs arbeid med prosjektene:

1. Saksbehandlingen frem til prosjektvurderingen er avsluttet og prosjektdokument med forslag til vedtak er utformet
2. Saksgangen fra prosjektdokumentet er ferdig utarbeidet til endelig vedtak hvor eventuelt tilsagn om lån eller støtte blir gitt
3. Saksbehandlingen fra tilsagn blir gitt til lån eller støtte faktisk blir utbetalt.
4. Oppfølging av prosjektene etter at støtte er gitt.

Hovedproblemet i den første fasen er selve prosjektvurderingen. Aksepterer man at investeringsstøtteordningene først og fremst er opprettet for å bidra til å drive best mulig utviklingshjelp, så er dagens prosjektvurdering, med stor vekt på bedriftsøkonomisk lønnsomhet og utilfredsstillende kriterier for å bedømme den samfunnsøkonomiske lønnsomhet, ikke god nok. Samtidig vil det være ønskelig i en slik sammenheng at man i I&N ikke bare sitter passivt og tar imot ferdige prosjektforslag fra bedriftene og vurderer disse, men at man aktivt går ut og identifiserer og vurderer prosjekter, gjerne i tilknytning til den øvrige bistand,

der det vil være gunstig å få trukket inn privat næringsliv.

Her kan det forøvrig tilføyes at dette er slutninger som i høy grad samsvarer med de tanker man har gjort seg på ledende politisk hold. Stortingsmeldinger, komitéinnstillinger o.l. har flere ganger etterlyst grundigere samfunnsøkonomiske prosjektvurderinger. Videre bebudet u-hjelpsministeren på Industriforbundets seminar i juni 1987 at NORAD/I&N skal bli mer aktiv overfor næringslivet, spesielt med tanke på aktiviteter i hovedsamarbeidsland og i prioriterte regioner: "Dermed bør det i mindre utstrekning dreie seg om at departementet vurderer et antall søknader som bistandsmessig sett kan være nokså tilfældige". Samtidig er det all grunn til å rette søkelyset mot den overdrevne optimisme som systematisk synes å gjøre seg gjeldende i den bedriftsøkonomiske forhåndsvurdering av prosjektene.

På denne bakgrunn foreslår vi følgende tiltak:

- Det bør etterstrebes en mer realistisk forhåndsvurdering av prosjektenes bedriftsøkonomiske lønnsomhet for å rette på dagens situasjon der basisalternativene i sensitivitetsanalysen som gjennomføres med hjelp fra DnC, systematisk synes å være for optimistiske, og hvor risikoen undervurderes ved at sensitivitetsanalysenes øvrige alternativer baseres på for beskjedne variasjoner i variablene.
- De ansatte i I&N bør skoleres i nytte-/kostnadsanalyse, og denne metoden bør tas i bruk når de utviklingsfremmende virkningene eller den samfunnsøkonomiske lønnsomheten skal beregnes. Det bør i denne forbindelse utvikles EDB-baserte systemer for gjennomføring av prosjektvurderingene, gjerne i samarbeid med resten av NORAD/DUH, som gradvis kan forbedre dagens form for prosjektvurdering. (Alternativt kan en muligens basere seg på bruk av eksterne konsulenter, f.eks. ved å bygge ut et samarbeid på linje med det man i dag har med DnC, jfr. kapittel 5.5, selv om dette neppe vil være like tilfredsstillende).
- En forutsetning for gode prosjektvurderinger og for at man kan nyttiggjøre seg prosjektvurderingene over tid, er at

statistikk og annen informasjon lagres og systematiseres på en helt annen måte enn hva som har vært tilfelle til nå (jfr. kapittel 11.7). Det anbefales at I&N utarbeider årsrapporter for avdelingens aktiviteter. En slik årsrapport bør også kunne utformes som en informasjonsbrosjyre som kan brukes i markedsføringen av avdelingen.

- I&N bør gå bort fra dagens ordning med at den enkelte saksbehandler arbeider både med investerings- og eksportsaker. Eksportsakene vil, ikke minst fordi det er opprettet en egen hasteordning for disse, være et forstyrrende element i det mer langsiktige arbeidet med investeringssakene. En klar prioritering av investeringssakene vil forøvrig være i tråd med det syn som kommer til uttrykk i Innst. S. nr. 186 (1986-87) fra Stortingets Utenrikskomite (jfr. kapittel 2).
- I&N's interne organisering bør videre endres slik at den enkelte saksbehandlers ansvarsområde er knyttet til de saker som gjelder ett spesifikt u-land eller én region. På denne måten vil den enkelte saksbehandler kunne bygge opp spesialkompetanse på dette landet eller denne regionen, han/hun vil kunne ta ansvar for å bygge opp en tilfredsstillende database av nasjonal statistikk o.l. som underlag for prosjektvurderingene, og han/hun vil kunne delta aktivt i identifisering av aktuelle prosjekter for norsk næringsliv i samarbeid med lokale myndigheter og annen norsk bistandsvirksomhet.
- Bygd på de enkelte saksbehandleres spesialkompetanse vil det være aktuelt, eventuelt i samarbeid med utenriktjenesten, å utarbeide investeringshåndbøker med relevante opplysninger for bedrifter som ønsker å etablere seg i de aktuelle utviklingsland. Det ville også kunne være ønskelig å utarbeide lister over aktuelle joint-venture-partnere i utviklingslandene og i Norge, til bruk i et aktivt arbeid for å identifisere og initiere ønskelige prosjekter.
- For den enkelte saksbehandlers kompetanseoppbygging som spesialist på ett enkelt land eller en region, for arbeidet med å identifisere ønskelige prosjekter og prosjektdeltagere, og for arbeidet med å følge opp prosjekter over tid,

bør saksbehandlerne foreta langt flere og grundigere reiser til de aktuelle land. Kontakten med NORADs stedlige representasjoner bør styrkes.

- For å styrke samarbeidet med den øvrige bistandsvirksomhet vil det også være ønskelig at I&N rent fysisk blir lokalisert på samme sted som resten av NORADs organisasjon, spesielt sammen med landenheten og prosjektavdelingen.
- Budsjettmessig innebærer disse forslagene en anbefaling om økte bevilgninger til intern planlegging, administrasjon og egenutvikling (jfr. kapittel 5.4).

Hovedproblemet i den andre fasen er en tidkrevende beslutningsprosedyre der både NORADs direksjon, prosjektutvalget og DUHs politiske ledelse skal ta standpunkt til prosjektene. Prosjektutvalget er i denne sammenhengen fullstendig overflødig etter vår mening. Det har også vist seg i praksis at prosjektutvalget ikke har noen reell betydning, og kun fungerer som et byråkratisk sandpåstrøingsorgan. NORADs direksjon bør alene kunne ta stilling til I&Ns prosjektvurdering og anbefaling, eventuelt i samråd med departementets politiske ledelse. Dersom den politiske ledelse skal trekkes inn, bør det sørges for at denne får forelagt saken umiddelbart etter direksjonsbehandling.

Hovedproblemet i den tredje fasen er den kompliserte avtaleinngåelsen. Det er særlig i forbindelse med lån dette problemet er aktuelt. Etter vår mening bør NORAD-lånene ta form av risikovillig toppfinansiering. Det bør fires på kravene til sikkerhet, med en tilsvarende forenkling av den dokumentasjon som kreves som underlag for låneavtalen.

Det må nok en gang understrekes at når tilsagn om lån, garanti eller støtte er gitt, så bør alle de prinsipielle avveininger være unnagjort, og utforming av eventuell låneavtale bør være en enkel prosedyre. Det bør i denne forbindelse også vurderes om I&N bør få egen juridisk kompetanse, fremfor å benytte Juridisk Avdeling i DUH.

Hovedproblemet i den fjerde fasen er at det i dag ikke foretas noen systematisk oppfølging av prosjektene. Dette har sin bakgrunn dels i kapasitetsproblemer, dels i det forhold at støtte i prinsippet gis til nyetableringer uten at NORAD er tiltenkt noen rolle i forhold til prosjektene etter at etableringen har funnet sted. Gang på gang viser det seg imidlertid at prosjektene får problemer med å nedbetale NORAD-lånene, og det viser seg å være nødvendig med refinansiering med NORADs hjelp. Samtidig synes det ved en rekke prosjekter å være ønskelig å følge opp støtten over tid. Spesielt gjelder det opplæringsstøtten og grunnlagsinvesteringsstøtten, som kan vise seg å ha sin største misjon når prosjektene er etablert og de mest prekære problemene trer klarere fram.

Det vil dessuten være ønskelig å følge opp prosjektene mer systematisk for å kunne lære av erfaringene fra det man har gjort, og nyttiggjøre seg disse i arbeidet med nye prosjekter. Saksbehandlerne bør derfor i større grad enn hittil holde kontakt med og besøke prosjektene over tid, og følge opp de prosjektvurderingene som gjøres ex-ante med evalueringer ex-post etter at prosjektene har vært i drift en tid.

11.12 Idealet og de administrative konsekvenser

De ulike investeringsstøtteordningene (og eksportstøtteordningene) har vokst frem uten at fremveksten har vært ledsaget av en avklaring når det gjelder ordningenes formål eller deres administrering og organisering innenfor norsk bistandsvirksomhet. "Rådgiver for næringslivet" utviklet seg fra å være én rådgiverstilling til å bli en enhet med forvaltningsansvar gjennom de ulike ordninger som ble underlagt enheten. Opprettelsen av de ulike ordninger må i minst like stor grad ses på som et svar på norske bedrifiers behov i internasjonaliseringsprosessen, som et svar på utviklingslandenes behov for økonomisk vekst og utvikling (jfr. kapittel 2). Innflytelsesrike krefter synes ikke å ha villet innse at disse to behov i en del tilfeller vil kunne stå i motsetning til hverandre.

I&N fikk full avdelingsstatus i NORAD i 1986. Likevel har ikke dette ført til en avklaring, verken organisasjonsmessig eller når det gjelder investeringsstøttens formål. Usikkerheten avtegner seg dels i I&N's virksomhetsplan der avdelingens hovedmål og delmål er formulert; mål som bare delvis er i overenstemmelse med den overordnede målsettingen for norsk bistandspolitik (jfr. diskusjonen om DUHs målsetting i kapittel 6). Dels avtegner usikkerheten seg i diskusjonene om investeringsstøtteordningene bør trekkes ut av DUH, og f.eks. underlegges Handelsdepartementet, en diskusjon som var særlig aktuell etter bistandsministerens utspill i denne retning sommeren 1986. Stridsemnet er om ordningene i sterkere grad skal integreres i den øvrige bistandsvirksomhet, eller om ordningene skal ha en friere stilling for bedre å kunne fungere på næringslivets premisser.

En avklaring av disse spørsmål er av avgjørende betydning for investeringsstøtteordningenes fremtidige utforming og administrasjon. Man kan kanskje øyne noe som bærer i retning av en slik avklaring i stortingsbehandlingen av St.meld. nr. 36 (1984-85) og St.meld. nr. 34 (1986-87) i mai 1987. Det vises her til sitater fra Utenrikskomitéens innstilling i kapittel 2. Dette er en avklaring vi mener må videreføres, og da i tråd med den analyse som blir foretatt i kapittel 6, 7, 8 og 9 i denne rapporten. Skal investeringsstøtten betraktes som en bistandsaktivitet, må det i utgangspunktet stilles samme krav til bruk av bistandsmidler her som i øvrige bistandsaktiviteter: Bistandskronene må gi størst mulig avkastning i form av økt velferd for utviklingslandene. Eventuelle bindinger med utgangspunkt i hensynet til norsk næringsliv, vil dermed ha en kostnad i form av tapt velferd i DUHs samarbeidsland.

Dette betyr i så fall at investeringsstøtten ikke kan fortsette som en aktivitet temmelig isolert fra den øvrige bistand, men bør integreres i et totalt planleggingssystem for hele bistandsvirksomheten som har til oppgave å identifisere de beste anvendelser av bistandsmidlene blant alle mulige anvendelser. Prosjektidentifikasjon og vurdering av hva som vil være den gun-

stigste finansiering og drift, privat eller offentlig, står her sentralt. Behandling av ferdige søknader fra private bedrifter bør resultere i vedtak om støtte bare dersom slik støtte gir større avkastning enn alternativ bruk av midlene, og støtten må utformes slik at velferdseffekten i u-landene blir så stor som mulig.

- Et slikt opplegg forutsetter stor fleksibilitet i utformingen av støtten, der enhver form for støtte i prinsippet bør være mulig.
- Et slikt opplegg forutsetter selvfølgelig en sterk økning i bevilgningene til forskning, utvikling og intern opplæring innenfor bistandsvirksomheten, når det gjelder planleggings-systemer og prosjektvurdering.
- Et slikt opplegg synes også å forutsette at I&Ns aktivitet integreres nærmere i annen bistandsvirksomhet.
- Retningslinjer for støttevirksomheten i sin nåværende form, vil falle bort. Alle irrelevante og tildels sovende bestemmelser bør sløyfes, likeså de nåværende kriterier for vurdering av den utviklingsfremmende effekt, i tråd med de vurderinger som er gjort i kapittel 9 og i dette kapitlet. Strengt definerte virkemidler slik man har i dag vil falle bort.
- Virksomheten vil kunne drives på grunnlag av én bestemmelse: "Lån, garanti eller støtte kan gis til et prosjekt i et utviklingsland dersom slik anvendelse av bistandsmidler vurderes å være den samfunnsøkonomisk mest lønnsomme anvendelse av disse midlene, og prosjektet samtidig er avhengig av den gunstige finansiering NORAD kan tilby for å bli realisert".

De administrative konsekvensene av et slikt opplegg vil m.a.o. være meget vidtrekkende, og umulige å forutsi i detalj. Her vil det selvfølgelig være nødvendig med en periode med prøving og feiling før man kommer frem til et tilfredsstillende system.

11.13 Investeringsstøtteordninger i andre land

En rekke OECD-land har opprettet statlige og halvstatlige støtteordninger som kan sammenlignes med de norske investeringsstøtteordningene. Vi vil her nøye oss med å gi en skissemessig oversikt over de ulike organisasjonsmodeller som benyttes i de nordiske land. Dessuten vil vi gi en kort presentasjon av hvilke kriterier for "utviklingseffekt" noen av I&Ns søsterinstitusjoner legger vekt på.

Hovedvekten legges på Industrialiseringsfonden for utviklingslandene (IFU) og den danske investeringsgarantiordning. IFU er den eldste institusjon av denne type i Norden og har nådd en størrelse og betydning som blant de mindre vesteuropeiske land, kanskje bare overgås av det hollandske FMO. De danske investeringsstøtteordningene ble evaluert i 1983-84. Vi vil presentere en del konklusjoner fra denne evalueringsrapporten, og sammenholde disse med våre egne konklusjoner. Fremstillingen bygger for en stor del på opplysninger fra Betænkning nr. 1006 ("Betænkning om statslige støtteordninger til private kapitaloverførsler til utviklingslandene") København 1984, og SOU 1977:77 ("Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Betänkande av 1977 års industribiståndsutredning").

IFU ("Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene") i Danmark er en selveiende statlig institusjon med formål å fremme økonomisk utvikling i u-landene. IFUs styre oppnevnes av utenriksministeren, og består bl.a. av to representanter fra UD/DANIDA. IFU kan delta i u-landsetableringer med egenkapital, ordinære lån, garantier og lån til forundersøkelser. Fondet består av den opprinnelige fondskapital og tilførsel av egne inntekter, samt tilskudd fra statskassen ved behov. Statstilskuddet var på ca. 300 mill. danske kroner i perioden 1968-79. Siden 1980 har IFU vært selvfinansierende. Da det for tiden ikke foretas statlige overføringer til IFU, blir følgelig ingen del av IFUs virksomhet for tiden rapportert som offisiell utviklingshjelp.

FINNFUND ("The Finnish Fund for Industrial Development Cooperation Ltd".) i Finland er et aksjeselskap der Staten ved Utenriksdepartementet har 90% av aksjene, mens resten er fordelt på Finnish Export Credit, Industrifondet og Confederation of Finnish Industry. FINNFUNDS formål er å fremme økonomisk og sosial utvikling. Selskapets styre oppnevnes av generalforsamlingen. Finnidas sjef er formann, mens Handelsdepartementet, Industridepartementet og øvrige aksjekapital også er representert. Fondet består av den innbetalte aksjeselskap, samt senere tilskudd over bistandsbudsjettet. FINNFUND kan delta i u-landsetableringer med egenkapital, rimelige lån, ordinære lån og støtte til forundersøkelser. Aksjekapital og lån rapporteres som offisiell utviklingshjelp.

SWEDFUND ("The Swedish Fund for Industrial Cooperation with Developing Countries") i Sverige er en statlig stiftelse med formål å stimulere og fremme industrietableringer i utviklingsland. Stiftelsens styre er oppnevnt av regjeringen, og har representanter fra Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet, Industridepartementet, SIDA og interesseorganisasjoner. Stiftelsens fond består av grunnkapitalen og administrasjonskostnader. Stiftelsen kan foreta opplåning med statsgaranti. SWEDFUND kan delta i u-landsetableringer med egenkapital, ordinære lån, garantier og støtte til forundersøkelser. Innskutt egenkapital rapporteres som offisiell utviklingshjelp.

I&N ("Avdeling for Industri- og Næringslivssamarbeide") i NORAD står altså i en særstilling i forhold til ordningene i de øvrige nordiske land ved at alle lån og all støtte bevilges over bistandsbudsjettet, og alle overføringer rapporteres som ODA.

De fire nordiske institusjonene ovenfor har forøvrig et uformelt nordisk samarbeidsorgan, NORDACT, som møtes jevnlig for å utveksle erfaringer og ideer. Andre nordiske samarbeidsorgan, som den Nordiske investeringsbanken og NORSAD (i det nordiske samarbeidet med SADCC), kan ytterligere bidra til å forbedre investeringsstøtten som utviklingshjelp, spesielt dersom nasjonale næringsinteresser i deltagerlandene skyves i bakgrunnen.

De fleste andre OECD-land har også offentlige institusjoner med ordninger for lån og/eller støtte og/eller garantier i forbindelse med private bedriftsetableringer i utviklingsland. Nedenfor lister vi opp endel av disse institusjonene, og omtaler hvordan de vurderer de "utviklingsfremmende effekter" av prosjektene for vertslandene, da dette er et aspekt ved virksomheten som har særlig stor interesse i vår sammenheng.

IFC ("International Finance Corporation") er en finansieringsinstitusjon tilknyttet Verdensbanken. IFC legger vekt på at prosjektene er i overensstemmelse med vertslandets utviklingsplaner. Videre vurderes sysselsettingseffekter, nettovaluta-effekt, utnyttelse av lokale råvarer, trening og utdanning av arbeidskraft, samt eventuell innvirkning på det fysiske miljø. IFC foretar normalt en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse, i form av en nytte-/kostnadsanalyse, og er klart den institusjon som ligger nærmest opp til våre anbefalinger i denne rapporten når det gjelder prosjektvurdering. IFC tar imidlertid vanligvis ikke hensyn til fordelingsvirkningene i sine samfunnsøkonomiske analyser.

FMO ("Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden"), Holland, søker å velge ut de prosjekter som bidrar til bekjempelse av fattigdom og opprettelse av nye arbeidsplasser. Videre tilstrebes trening og utdanning av arbeidskraften, samt overføring av teknologi og kunnskap. Prosjektet skal kunne fremvise gode arbeidsforhold med akseptable ansettelsesvilkår for arbeidskraften. Endelig legges det vekt på betalingsbalansen, f.eks. gjennom utnyttelse av lokale råvarer.

SBI ("Societe Belge D'Investissement International"), Belgia, legger avgjørende vekt på at prosjektet er til felles gagn for vertslandet og Belgia, og at aktivitetene bør være i overensstemmelse med vertslandets utviklingsplaner.

CDC ("Commonwealth Development Corporation"), Storbritannia, prioriterer trening og utdanning av prosjektenes arbeidskraft meget høyt. Ellers gir CDC preferanse til prosjekter som

inntjener fremmed valuta eller gjennom import- substitusjon medfører en besparelse av fremmed valuta. Videre legges det vekt på at prosjektet bidrar til lokal oppsparing, skaper lokale arbeidsmuligheter, bidrar til utdanning av ledere, sprer teknisk viten og bidrar til en mer lik inntektsutvikling.

DEG ("Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit (Entwicklungsgesellschaft) mbH"), Vest-Tyskland, legger i sin prosjektvurdering vekt på opprettelse av arbeidsplasser, forbedring av vertslandets valutasituasjon gjennom anvendelse av lokale råvarer gjennom eksport eller ved imports substitusjon.

CCCE/PROPARCO ("Caisse Centrale de Cooperation Economique"), Frankrike, legger vekt på prosjektenes betydning for bl.a. betalingsbalansen, sysselsettingen og statsbudsjettene. Dessuten prioriteres opplæring og utdanning av lokal arbeidskraft særlig høyt.

OPIC ("Overseas Private Investment Corporation"), USA, legger i prosjektvurderingen vekt på opprettelse av arbeidsplasser og betydningen for vertslandets valutasituasjon, men det er dessuten en forutsetning at prosjektet er i overensstemmelse med USAs valuta- og sysselsettingspolitikk.

CIDA ("Canadian International Development Agency"), Canada, tilstreber at prosjektene har positive utviklings- effekter i vertslandet, men i tillegg legges det vekt på at prosjektet har en positiv sysselsettingseffekt i Canada.

SWEDFUND, Sverige, legger i sin prosjektvurdering vekt på opprettelse av nye arbeidsplasser, trening og utdanning av arbeidskraften, prosjektets mulighet for å skape integrasjon i lokaløkonomien, teknisk tilpasning til lokale forhold, teknologi-overføring, utnyttelse av lokale råvarer/materialer, en positiv effekt på valutaforholdene, samt positiv innvirkning på miljøet.

FINNFUND, Finland, tilstreber at prosjektet får en positiv innvirkning på den økonomiske og sosiale utvikling i vertslandet.

IFU, Danmark, vurderer såvel de bedriftsøkonomiske aspekter som de samfunnsøkonomiske virkninger ved investeringsprosjekter. Man legger avgjørende vekt på at investeringene på gitte vilkår blir bedriftsøkonomisk rentable innen en rimelig periode. Det er en betingelse for IFUs deltakelse i en gitt investering at vertslandets myndigheter godkjenner prosjektet.

IFU undersøker også rutinemessig om fire basale ILO-konvensjoner (nr. 87, 98, 111 og 135) er ratifisert av vertslandet, og hvorledes de i praksis etterleves. Når det gjelder forhold på arbeidsmarkedet kan det komme på tale å innhente opplysninger fra ILO i Geneve.

IFUs innsamling og vurdering av opplysninger om de utviklingsmessige aspekter, har i de senere år foregått etter NORADs sett av veiledende kriterier. IFUs vurdering av et prosjekts utviklings-effekter bygger på en samlet avveining av de forskjellige forhold, og i likhet med NORAD forlanger IFU ikke at et prosjekt skal oppfylle samtlige kriterier. Med henblikk på å oppnå en ytterligere forbedring og systematisert analyse av prosjektfor-slagenes utviklingsmessige aspekter, får IFUs medarbeidere gjennom kortvarige opphold hos IFC anledning til å studere denne institusjonens analysemetoder.

Selv om det er sjelden at IFU avviser å delta i et prosjekt med den begrunnelse at prosjektets utviklingseffekt er for dårlig, utgjør avslag med denne begrunnelse den fjerde største gruppe av avslag (11 av 114 avslag i perioden 1968-1983).

Evalueringen av IFU fra 1984 (Betænkning nr. 1006, København 1984) tar bare i meget beskjeden grad stilling til de prinsipielle sider ved IFUs virksomhet, som vi har lagt hovedvekten på i denne evalueringsrapporten. Det synes å være en underliggende premiss at danske private investeringer i utviklingsland i all hovedsak er til fordel både for vertslandet og for Danmark, og at gunstige finansieringsordninger vil fremme denne investeringsaktiviteten. Med dette utgangspunkt kommer "betænkningen" med en

rekke forslag til mindre endringer i systemet. Noen av forslagene virker intuitivt fornuftige, andre mer spekulative. Vi velger å begynne der betænkningen avslutter, nemlig med prosjektvurderingen. Her anbefaler "betænkningen" (s. 15) at "IFUs arbeidsgrundlag ved bedømmelse af projekternes udviklingseffekter bør fortsat være den norske bistandsadministration NORADs checkliste".

Vår evaluering trekker m.a.o. en helt annen konklusjon. Nå må det imidlertid tilføyes at vårt inntrykk er at IFU er den av institusjonene i Norden som har gått lengst i å vurdere å ta i bruk nytte-/kostnadsanalyse, bl.a. ble det avholdt et seminar om slik metode høsten 1986, der også NORAD-ansatte deltok.

Forøvrig mener "betænkningen" (s. 13-16) at IFUs aktivitet har stagnert "de aller seneste år" (1984), og at det er skuffende at "IFU ikke har formået klart at placere en større andel av sine midler som aktive erhvervsinvesteringer i utviklingslandene". Man mener at "IFUs investeringspolitikk har været restriktiv og forsiktig", og legger også vekt på at "kun en forsvindende del af investeringerne er placeret i de fattigste udviklingslande" (MULLandene).

Det anbefales i denne sammenheng at "IFU både kan og bør.....føre en mere risikovillig investeringspolitikk", og da spesielt i de fattigste landene. Man mener at "IFU bør aktivt søge at fremme danske virksomheders investeringer i udviklingslandene gennem præsentasjon af projekt-forslag eller ved direkte investeringsopfordringer". Videre mener man at "IFU bør have mulighed for at igangsætte og i en periode opretholde aktiviteter, der ikke umiddelbart er begrundet i den forretningsmæssige rentabilitet, såfremt sådanne aktiviteter bevirker en væsentlig forøgelse af projektets udviklingseffekter..... (hvis muligt i samarbejde med DANIDA).....". Man sier videre at "disse aktiviteter må i givet fald finansieres gennem tilskud eller rentefri lån fra andre kilder end projektvirksomhedens indtjening".

Disse konklusjoner fra den danske "betænkningen" synes å peke i samme retning som våre konklusjoner: Man bør gå mer aktivt ut for å identifisere og igangsette de prosjekter som er mest gunstige for vertslandet, og man bør ta større risiko. Dersom virksomheten tar en slik form, er det imidlertid også tydelig at den organisasjonsmodell man har valgt i Danmark (og de andre nordiske land), med egenfinansiert drift basert på prosjektvirksomhetens inntjening, ikke er spesielt velegnet. Alt tyder snarere på at en sterk integrering i den ordinære bistandsorganisasjonen er å foretrekke i en slik sammenheng.

I fortsettelsen av vurderingen av risiko, er det interessant å legge merke til den danske betænkningens observasjon om at "knap en trediedel af de danske partnere i IFU-projektvirksomheder er små og mellemstore virksomheder (mindre end 50 ansatte)". Dette synes å svare til vår erfaring fra NORADs virksomhet: Man holder seg helst til de store og sterke, som sannsynligvis ikke vil påføre virksomheten tap og som har innarbeidet seg i systemet over tid. Danskene vurderer det slik at der små og mellomstore virksomheter "behersker en interessant teknologi med betydelige utviklingseffekter, bør IFU kunne påtage sig en forholdsvis større andel af den økonomiske byrde både ved teknologitilpasningen og i forbindelse med selve investeringen i projektvirksomheden".

Av de forslag betænkningen kommer med for hvordan IFU skal ta større risiko, nevner vi noen av de som synes å være mest fornuftig og som vel også svarer til tanker vi har gjort oss under evalueringsarbeidet, uten at vi tror slike tiltak er blant de mest vesentlige for å forbedre investeringsstøtten som bistandsaktivitet:

- "Udvalget finder, at IFU som hidtil fortrinsvis bør tilvejebringe risikovillig kapital til projektselskaber gennem aktietegning".
- "det anbefales, at IFU ved lån til projektselskaber i LLDC-landene (dvs. MUL-landene) bør kunne påtage sig en nærmere bestemt del af kursrisikoen, idet hyppige og ofte meget store

devalueringer i disse lande kan medføre, at tilbakebetaling af lån til IFU bliver en så byrdefull oppgave, at projektselskabernes forsatte eksistens kan settes på spill".

- "IFU bør i større omfang end hidtil være indstillet på at yde lån i anden konvertibel valuta end danske kroner....".
- "ved særligt risikobetonede projekter kan det være formålstjenlig, at IFU yder lån, der forrentes med en overskudsafhængig rente, eller giver henstand med rentebetalingerne i en på forhånd fastsat periode".

NORADs gjeldende praksis synes imidlertid på dette området å være den kanskje mest tilfredsstillende måte å behandle spørsmålet på. Valutarisikoen bør i utgangspunktet være bedriftenes ansvar, men dersom bedrifter kommer i vanskeligheter av ulike grunner, bør NORAD gå inn og vurdere prosjektene i hvert enkelt tilfelle, og bidra til refinansiering der det er ønskelig fra NORADs synspunkt. Dette har da NORAD også gjort en rekke ganger. Bedriftene vet også at NORAD i mange slike tilfeller er velvillig innstilt med bakgrunn i ønsket om å videreføre prosjektenes "utviklingsfremmende effekter", og dette er trolig en av de mest risikoavlastende faktorer i NORADs investeringsstøtte, slik systemet praktiseres idag.

Forøvrig synes den danske betænkning å være på linje med vår evaluering når det gjelder følgende punkter:

- ordningene bør gjelde ikke bare for nyetableringer, men også for eksisterende virksomhet (s. 12 og s.15)
- ordningene bør gjelde ikke bare for industrietableringer, men for enhver prosjekttype (s. 14)

Den danske betænkningen har gått betydelig lengre enn oss i konkrete og tildels detaljerte anbefalinger. Vi mener det ikke er hensiktsmessig i vår sammenheng å foreta denne typen anbefalinger. Generelt kan det neppe være tvil om at de norske investeringsstøtteordningene er meget gunstigere sett fra bedriftenes side, og en relativt fleksibel praktisering sikrer at de mest ugunstige eller irrelevante formelle bestemmelser får

beskjeden virkning. Hovedproblemet i forbindelse med de norske investeringsstøtteordningene (- noe vi forøvrig også tror gjelder for de danske) er den prinsipielle avklaring av hva som er ordningenes formål, og i neste omgang hvordan en skal sikre en planlegging og prosjektvurdering som i så stor grad som mulig bidrar til at ordningenes formål blir oppfylt. Det er dette hovedproblemet som har vært ledetråden i denne evalueringen.

Det er selvfølgelig opp til bistandsadministrasjonen og politikerne å foreta den endelige avklaring. Stortingsbehandlingen av hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, slik den er nedfelt i Innst. S. nr. 186 (1986-87), synes i noen grad allerede å ha bidratt til en slik avklaring, og i alle fall angitt i hvilken retning arbeidet videre bør gå.

FOTNOTERKapittel 2: Fremveksten av investeringsstøtteordningene og myndighetenes holdning

1. Jfr. St.meld. nr. 54(1962-63), St.prp. nr. 109 (1966-67) og senere prinsippmeldinger om norsk bistand: 1971-72, 1974-75, 1984-85 og 1986-87. Jfr. også innstillingene fra Engen-utvalget, Rogstad-utvalget og Onarheim-utvalget i tilknytning til meldningene i h.h.v. 1961-62 og 1962-63, samt proposisjonen i 1966-67.
2. Om investeringsgarantier: Se spesielt s. 7-11, om forundersøkelser og grunnlagsinvesteringer: Se side 11.
3. St.prp. nr. 109 (1966-67), side 18.
4. Innst.S. nr. 167 (1967-68), side 352.
5. Innst.S. nr. 186 (1986-87), side 146.
6. Statsråd Vesla Vetlesens foredrag på Industriforbundets seminar 17.06.87, jfr. s. 1-2 i referatet.
7. Innst.S. nr. 186 (1986-87), s. 144.
8. Ibid., s. 151.
9. Vesla Vetlesens foredrag 17.06.87. Referat s. 3.

Kapittel 3: Om de enkelte investeringsstøtteordningenes formål, historikk og utvikling.

1. Stortingsbehandlingene av særordningen:

St.prp. nr. 108,	Innst.S. nr. 229,	S.tid. 3881-3889	(1962-63)
" " " 66,	" " " 171,	" " 3432-3434	(1964-65)
" " " 100,	" " " 219,	" " 4072-4105	(1967-68)
" " " 108,	" " " 201,	" " 2931-2933	(1970-71)
" " " 116,	" " " 258,	" " 3290-3307	(1973-74)
" " " 102,	" " " 222,	" " 2911-2912	(1975-76)
" " " 79,	" " " 157,	" " 2628	(1976-77)
" " " 156,	" " " 399,	" " 4271-4274	(1976-77)
" " " 152,	" " " 272,	" " 3017-3018	(1977-78)
" " " 91,	" " " 239,	" " 3206-3207	(1978-79)
" " " 95,	" " " 251,	" " 3175-3180	(1979-80)
" " " 118,	" " " 225,	" " 3616-3617	(1981-82)
" " " 100,	" " " 226,	" " 4636-4640	(1982-83)
" " " 59,	" " " 78,	" " 2333-2336	(1983-84)

St.prp. nr. 1, Handelsdepartementet, Tillegg nr. 5 og Budsj.innst. S. nr. 6. Tillegg nr. 1, S.tid. 1869-1873 (1984-85).

St.prp. nr. 42 (1984-85) Om ny garantiordning på særlige vilkår ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland. Innst.S. nr. 293 (1984-85).

St.meld. nr. 55 (1985-86) Om tilbakekallelse av St.prp. nr. 42 (1984-85) om ny garantiordning på særlige vilkår ved eksport til og ved investeringer i utviklingsland. Innst.S. nr. 222 (1985-86).

Se også St.prp. nr. 1, Handelsdepartementet, for 1985-86 og 1986-87.

Se dessuten GIEKs årsmeldinger i perioden 1963 til 1986.

2. Jfr. St.prp. nr. 156 og Innst.S. nr. 399 for 1976-77. Unntaksregelen ble innført under henvisning til behovet for hurtige avgjørelser i eksportsaker, men er i vedtektene også gjort gjeldende for investeringssaker (jfr. Stortingsvedtakets § 1).
3. Jfr. referat fra Vesla Vetlesens foredrag på Industriforbundets seminar 17.6.1987, side 2.
4. St.meld. nr. 94 (1974-75), side 72.
5. Innst.S. nr. 192 (1975-76), side 13.
6. Innst.S. nr. 321 (1978-79), side 2.
7. Jfr. St.prp. nr. 1 (1982-83), St.prp. nr. 84 (1982-83) og Innst.S. nr. 234 (1982-83).
8. St.prp. nr. 84 (1982-83), side 3.

Kapittel 4: Investeringsstøtteordningenes omfang og fordeling

1. Tilsagn om investeringsgarantier er gitt siden 1964. Frem til utgangen av 1986 ble det kun foretatt to erstatningsutbetalinger. Ingen av disse utbetalingene ble belastet bistandsbudsjettet. Se forøvrig avsnitt 4.6
2. LIC = Lower Income Countries
Omfatter land med BNP pr. capita under 700 USD i 1983.
LIC = Lower Middle Income Countries
Omfatter land med BNP pr. capita mellom 700 og 1300 USD i 1983.
UMIC= Omfatter land med BNP pr. capita over 1300 USD i 1983.
3. Noen prosjekter har fått tilsagn om lån flere ganger.
4. Det norske morselskapet søkte i november 1986 om ettergivelse av lån og innfrielse av garantier for lån på totalt NOK 17.130.000. Saksbehandlingen endte med at to garantier for lån i en norsk bank ble omgjort til ett NORAD-lån på NOK 5.165.000. Dette beløpet er ikke registrert i tabell 11.
5. Bedriften fikk i august 1986 garanti for lån på NOK 7.600.000 i forbindelse med utvidelse av fabrikk. Dette beløpet ble senere omgjort til lånetilsagn. Beløpet er ikke registrert i tabell 11.
6. Et prosjekt i Pakistan har fått støtte til grunnlagsinvesteringer gjennom låneordningen. Lån til et prosjekt i Nepal er senere omgjort til gave. Vi har i begge disse tilfellene registrert beløpene som lån.

7. Enkelte prosjekter har fått tilsagn om lån flere ganger. Total prosjektportefølje er derfor mindre enn det antall tilsagn som er gitt.
8. Et prosjekt i Tanzania har fått tilsagn om støtte til grunnlagsinvesteringer to ganger.
9. Et prosjekt på Sri Lanka fikk tilsagn om opplæringsstøtte både i 1984 og i 1985.
10. Tallene i tabell 20 må tas med et visst forbehold. I enkelte av GIEKs årsmeldinger er bare antall effektuerte garantier nevnt, ikke lokalisering. Vi har så langt det har vært mulig, prøvt å fremskaffe utfyllende informasjon fra andre kilder, bl.a. fra NORADs årsmeldinger og fra I&N.

Kapittel 5: Administrering og organisering av investeringsstøtteordningene

1. Jfr. St.prp. nr. 1. Tillegg nr. 1 (1983-84).
2. NORADs organisasjon. Rapport fra arbeidsutvalget, juni 1982.

Kapittel 11: Evaluering av investeringsstøtteordningenes administrasjon

1. Denne rapporten ble skrevet på oppdrag fra NORAD/I&N, og er en vurdering av ordningen med støtte til forundersøkelser, basert på en postal- og telefonundersøkelse av norske bedrifter sommeren 1986.
2. Ifølge rapporten om forundersøkelser er det gitt tilsagn om støtte til 320 forundersøkelser i perioden 1976-85. Vi har imidlertid funnet at det korrekte antallet er 328. Dette tallet bygger på gjennomgang av datautskrifter fra I&N og på NORADs årsmeldinger.

VEDLEGG I

MANDAT FOR EVALUERING AV

INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE

I NORAD

investst.1
5.2.1987

SKISSE TIL

MANDAT

for

EVALUERING AV INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE FOR NORSK NÆRINGS LIVS ENGASJEMENTER I UTVIKLINGS LAND.

1. BAKGRUNN

Et viktig mål i bistandsvirksomheten er å bidra til økt produksjon, økonomisk vekst og sysselsetting i utviklingslandene. Dette kan bl.a. skje ved bistand til økt utnyttelse av landenes egne naturressurser, høyere bearbeidingsgrad og bedre utnyttelse av det eksisterende produksjonsapparatet og ved bidrag til å styrke produktiv kapasitet, samt øke produktiviteten i viktige sektorer i videre forstand.

Erfaringene tilsier at enkelte typer innsatser i utviklingsland best kan organiseres etter kommersielle, næringsorienterte prinsipper. Etter Regjeringens syn bør samarbeidet med landene i den tredje verden således i tillegg til statlige og interstatlige organer også omfatte det private feltet. En tilfredsstillende sosio-økonomisk vekst i utviklingslandene kan også fremmes ved at det finner sted private kapitaloverføringer fra industri-landene. I denne forbindelse kan norsk næringsliv spille en positiv rolle ved:

- gjennomføringen av ordinære utviklingsprosjekter,
- private investeringer,
- eksport.

Når det gjelder støtteordningene for næringslivets vanlige, kommersielle investeringer og handelssamkvem med utviklingsland er disse basert på at det bare ytes begrensede støttebeløp for å avdempe de spesielle ulemper og risiki som man må regne med ved engasjementer i fattigere utviklingsland. Derved kan begrensede midler få en katalysatoreffekt. Forutsetningen for slik støtte er at næringslivets engasjementer vil gi utviklingsfremmende virkninger som er klart identifiserbare etter nærmere fastlagte kriterier. Videre at ansvaret er begrenset slik at en ikke pådrar

seg omfattende varige forpliktelser overfor prosjekter som måtte utvikle seg til et usikkert kommersielt tiltak.

Det slås fast i Budsjettinnst. S. nr. 3, 1986-87 at Utenrikskomiteen "går ut fra at DUH vil legge fram for Stortinget resultatet av foretatt evaluering av næringslivsstøtten" i forbindelse med behandling av Prinsippmeldingen og Tilleggs-meldingen. Med referanse til bl a Utenrikskomiteens forutsetning er det fra DUH's side besluttet å gjennomføre en evaluering av investeringsstøtte-ordningene for norsk næringslivs engasjementer i U-land.

Følgende virkemidler brukes i arbeidet med å stimulere norske bedrifters investeringer i utviklingsland:

- Forundersøkelser
- Grunnlagsinvesteringer
- Laneordningen
- Garanti for politisk risiko
- Bedriftsintern opplæring.

2. MÅLSETTING

Det skal fremlegges en uavhengig og samlet oversikt over investeringsstøtteordningene, særlig med henblikk på deres effekt, effektivitet og samsvar med de overordnede norske bistandsmål.

Videre skal det fremlegges en vurdering av nåværende opplegg for organisering og administrering av eksisterende støtteordninger.

Med utgangspunkt i erfaringene fra utførte/ og pågående prosjekter skal det legges fram forslag til eventuelle endringer for de eksisterende ordninger og opplegg.

3. HOVEDTEMAER

Evalueringen av investeringsstøtte-ordningene og den dertil hørende virksomheten skal omfatte følgende temaer:

- 1) Har investeringsstøtte-ordningene bidratt til:
 - produksjon av varer som det er reelt behov for i vertslandet (eget forbruk såvel som eksport)
 - utnyttelse og/ eller foredling av landets råvarer
 - utbygging i samsvar med vertslandets teknologiske nivå og behov

- utbygging i samsvar med landets reelle behov for arbeidsplasser, som arbeidsintensive - eller kapitalintensive arbeidsplasser, høyt teknologi - lavteknologi, menn, kvinner, urbanisering, desentralisering o.l.
 - stimulering til annen virksomhet i vertslandet.
- 2) Er det samsvar mellom den samfunnsøkonomiske nytte for u-landene og de ressurser som stilles til disposisjon/ brukes gjennom investeringsstøtte-ordningene.
 - 3) Har NORADs investeringsstøtte-ordninger bidratt til en økning av norske bedriftsetableringer i utviklingsland utover det en ellers ville fått?
 - 4) Med utgangspunkt i norsk næringslivs satsningsvilje og de aktuelle u-landenes tilbud på etableringsmuligheter, skal det vurderes om de nåværende investeringsstøtte-ordningene og opplegg er de mest effektive for å sikre oppnåelse av de overordnede bistandsmål.
 - 5) Vurdering av det eksisterende opplegg for organisering og administrering av støtteordningenes hensiktsmessighet, samtidig med en gjennomgang av de endringer som har funnet sted siden ordningene ble etablert. Videre skal konsulentene komme med forslag til eventuelle endringer dersom det synes påkrevet.
 - 6) Vurdering av bevilgningenes tilstrekkelighet for å nå de oppsatte mål.

4. ARBEIDSOFFGAVER

4.1. Generelt.

Det skal vurderes i hvilken grad investeringsstøtte-ordningene i samspill med de andre næringslivsstøtteordningene dekker de behov som er fremkommet med utgangspunkt i oppstilte målsettinger for norsk bistandsvirksomhet.

I denne sammenheng skal det formelle regelverket for de ulike investeringsstøtte-ordningen evalueres. I den grad det foreligger tilsvarende evalueringer fra andre nordiske land skal resultatene av studien sammenholdes med disse.

Ved evaluering av pågående og avsluttede tiltak skal det tas utgangspunkt i de på det aktuelle tidspunkt gjeldende økonomiske, sosiale og administrative rammebetingelser. Linjene skal trekkes fra tidligere til eksisterende og antatte fremtidige rammebetingelser med vurdering av de konsekvenser eventuelle forandringer i rammebetingelsene måtte få for fremtidige mål og strategier.

Evalueringen skal spesielt inneholde:

- vurdering av de organisasjonsmessige og administrative sider ved investeringsstøtteordningen
- vurdering av de virkemidlene som brukes i forbindelse med investeringsstøtte-ordningene for å fremme målsettingen for disse (herunder spesielt vurdere hvorvidt investeringsstøtteordningene har kommet de land til gode som en ønsker å tilgodese ut fra bistandspolitiske målsettinger)
- vurdering av erfaringene med de ulike virkemidlene
- vurdering av arbeids- og miljøforholdene ved bedriftene
- drøfting av fremtidig opplegg

Arbeidet foreslås organisert som følger:

- en gjennomgang og klargjøring av målsettinger og retningslinjer for investeringsstøtte-ordningen fra offisielle dokumenter i Stortinget, Utenriksdepartementet, Handelsdepartementet og Departementet for Utviklingshjelp.
- En kartlegging av totalomfanget av aktivitetene under de ulike virkemidlene basert på tilgjengelig materiale og statistikk fra NORAD
- Intervjuer med et utvalg bedrifter i Norge om deres bruk av og erfaring med de ulike virkemidlene og om virkningene av disse på bedriftenes beslutninger og resultater.
- Feltarbeid ved et mindre utvalg prosjekter støttet av de ulike virkemidler for å vurdere virkninger og grad av måloppfyllelse.

For utvalgsundersøkelsene er det viktig å velge slik at man oppnår størst mulig representasjon og bredde samtidig som man må søke å begrense utvalgets størrelse og geografiske spredning til et praktisk overkommelig nivå.

4.2 De enkelte virkemidler.

For å komme frem til en samlet vurdering av investeringsstøtteordningene skal de enkelte virkemidler og virksomheter vurderes. Det forutsettes at det legges størst vekt på forundersøkelser og låneordningen.

For hvert av de nevnte virkemidler gjelder at konsulenten skal gi en fyllstendig oversikt over antall søknader fordelt på:

- land
- sektor/vareslag
- bedrift
- innvilgning/avslag
- støttebeløp

En kortfattet beskrivelse av de enkelte virkemidler samt spesielle problemstillinger evalueringen bør ta opp og analysere for hver av disse er vist i Vedlegg 1. Vedlegget utgjør en integrert del av dette mandatet.

5. TIDSPLAN OG RAPPORTERING

Evaluerings studien forutsettes oppstartet i mars 1987 og sluttrapport skal være oversendt innen medio august 1987.

Konsulenten skal fremlegge "inception rapport" innen en måned etter oppstartning av prosjektet. Denne skal gi en ajourført arbeidsbeskrivelse med program og opplegg for intervjuer, reiser, datainnsamling osv. Den skal også påpeke spesielle problemer eller uforutsette begivenheter som det ikke var tatt hensyn til i tilbudets opprinnelige arbeidsplan.

Videre skal konsulenten levere en kortfattet fremdriftsrapport 15 juni, Dessuten skal oppdragsgiver holdes løpende ajour om eventuelle uforutsette begivenheter.

Utkast til sluttrapport overleveres senest 15 august 1987 i 25 eksemplarer. Etter at konsulenten har mottatt oppdragsgiver kommentarer har konsulenten en frist på en måned til å ferdigstille sluttrapporten i 200 eksemplarer.

VEDLEGG 1

UTFYLLENDE OM MANDATET FOR EVALUERINGEN AV DE ENKELTE VIRKEMIDLER

1. Forundersøkelser .

Ordnningen med støtte til forundersøkelser har som formål å stimulere norske bedrifter til å kartlegge mulighetene for bedriftsetableringer i utviklingsland. Forundersøkelsen tar sikte på å avklare de ulike sider ved en etablering, slik at bedriften får et tilfredsstillende grunnlag for å treffe en eventuell investeringsbeslutning. Forundersøkelsen omfatter markeds- messige, produksjonstekniske, juridiske og økonomiske spørsmål i forbindelse med etablering. Støtte gis med inntil 50% av totale kostnadene ved forundersøkelsen.

Evalueringen skal gi en oversikt over og vurdere bl.a. om krav som stilles til forundersøkelser i NORAD's retningslinjer er oppfylt; herunder:

Innvilgede og ikke innvilgede søknader fordelt på land/ sektor/ bedrift, størrelse på støttebeløp samt årsak til innvilgning/ ikke innvilgning.

Ved faktiske etableringer om det er samsvar mellom de problemer forundersøkelsen tar sikte på å klargjøre, og de som faktisk viser seg å være av betydning ved etableringen.

Hvilke faktorer har vært avgjørende for bedriftenes avgjørelse om ikke-etablering etter forundersøkelsen, f.eks.:

- Kan ikke finne kvalifisert lokal partner
- Markedssituasjonen
- Valutarestriksjoner
- Mangel på kvalifisert arbeidskraft
- Manglende infrastruktur
- Politisk risiko
- Egenandelskravet
- Hjemføring av profitt
- Importrestriksjoner/ og usikkerhet

Hva skal til for å forandre bedriftens beslutning fra ikke-etablering til etablering; ref. bl. ovenstående momenter.

I hvilken grad er bedriftene flinke til å utnytte tilgjenge-

lig informasjon om etableringslandene og markedene fra Norges Eksportråd og andre relevante kilder forut for forundersøkelsene.

Ulike bedrifters evne/ dyktighet til å benytte seg av støtteordningen for forundersøkelse. Bedriftenes vurdering av støtteordningenes hensiktsmessighet.

Ville bedriftene gjort forundersøkelsene av tilsvarende karakter selv uten støtteordningene og retningslinjene til NORAD.

Behovet for standardiserte teknisk/økonomiske forundersøkelsesmetoder (manualer), og hvorledes dette bør tilflyte søkere om støtte til forundersøkelse. (Er NORAD's virksomhet idag effektiv og tilstrekkelig på dette området?)

Har forundersøkelser som ikke førte til etablering likevel ført til at bedriftene ble mer internasjonalsorientert (Mulige positive effekter av negative forundersøkelser).

Kan forundersøkelser stimulere til å kanalisere norske bedriftsetableringer til de fattigste utviklingslandene.

2. Støtte til grunnlagsinvesteringer.

Ordnningen med støtte til grunnlagsinvesteringer som foretas i tilknytning til norske bedriftsetableringer i utviklingsland er ment å legge forholdene tilrette for norske bedrifter som etablerer produksjonsbedrifter i utviklingsland hvor manglende infrastruktur og forhold av økonomisk og sosial karakter vanskeliggjør eller fordyrer prosjektet. Det er videre en forutsetning for støtte at den utviklingsfremmende virkning av prosjektet grunnlagsinvesteringene inngår i, klart kan identifiseres og bedømmes.

Evalueringen skal:

- kartlegge hvorvidt krav som stilles for støtte til grunnlagsinvestering i de innvilgede tilfelle er i overensstemmelse med NORAD's retningslinjer
- vurdere støttens betydning for etablering av prosjektene
- vurdere ordningen ut i fra:
 - fordelingen på land/sektorer/bedrifter
 - grunnlagsinvesteringens andel av totalinvesteringen
 - reelt behov for grunnlagsinvesteringsstøtte som premiss for at støtte til grunnlagsinvestering skal finne sted

3. Støtte til bedriftsintern opplæring.

I områder der mangel på opplært lokal arbeidskraft vanskeliggjør eller fordyrer prosjektene ønsker en å legge forholdene til rette for norske bedrifter som vil etablere seg ved å gi støtte til opplæring som foretas i tilknytning til bedriftsetableringen.

Evalueringen skal:

- kartlegge opplæringsstøtten på bl.a. land/ bedrifter/ sektorer/ størrelse på opplæringsstøtten/ bedriftens resultat.
- vurdere om de personer som har mottatt slik støtte til opplæring har nyttegjørt seg denne opplæringen i de funksjoner de var ansvarlige for da de ble utvalgt til å motta denne opplæringen.

4. Garanti for politisk risiko (investeringsgaranti).

Ved private investeringer i utviklingsland kan det ytes garanti overfor investor mot tap som følge av:

- ekspropriasjon, konfiskasjon eller lignende inngrep fra myndighetene i vedkommende land
- ødeleggelse av formues goder ved krigshandlinger, opprør eller lignende uroligheter
- betalingsforbud, moratorier, valutarestriksjoner eller lignende hindringer for betaling eller overføring av kapital, renter eller utbytte.

Garantisatsen er begrenset til maksimalt 90% av tap som kommer inn under garantidekningen, og premien fastsettes normalt til 0.7 prosent p.a. av det til enhver tid maksimale garantibeløp.

Evalueringen skal:

- kartlegge garantiene fordelt på land/ bedrifter/ garanti beløpenes størrelse/ utbetalte garantier m.m.
- vurdere garantipremiens størrelse sett i forhold til hva en eventuelt måtte ha betalt i et internasjonalt garantimarked.
- vurdere i hvilken grad garantiordningen har bidratt til økte norske næringslivsinvesteringer i spesielt risikofylte markeder.

5. Låneordningen

Lån kan gis i forbindelse med samarbeidsprosjekter der den norske partner tar del i investeringen med risikokapital og andre ytelser. Den norske partners deltagelse må være langsiktig og forpliktende for at prosjektene kan godkjennes. Bistandsmidler kan brukes både til lån og garantier, begrenset til 50% av totalfinansieringen. Lånevilkårene - avdragstid, løpetid, rente m.v. - vil være tilpasset det enkelte prosjekts økonomiske evne, men lånet vil ha et gaveelement på minst 25% beregnet ut fra en fast diskontosats på 10%.

Prosjektets nytte for vertslandet avhenger først og fremst av at det er økonomisk levedyktig, og det stilles således krav til prosjektets tekniske utforming og økonomiske styrke.

Evalueringen skal:

kartlegge etableringer fordelt på land/ sektor/ bedrift/ størrelse på lånebeløp/ resultat.

kartlegge betydningen av støtte til grunnlagsinvesteringer for beslutningen om etablering og for resultatet til bedriften.

kartlegge betydningen av støtte til oppløring for beslutningen om etablering og for resultatet til bedriften.

kartlegge betydningen av garanti for politisk risiko for beslutning om etablering.

kartlegge om forundersøkelsene som har vært foretatt forut for etableringen har fått støtte av NORAD.

vurdere om det er systematiske forskjeller på NORAD-støttede investerings-prosjekters vellykkethet etter hvorvidt forundersøkelsene har vært støttet av NORAD eller ikke.

Vurdere om utvalgte prosjekter oppfyller kriteriene for ordningen.

vurdere om de direkte og multiplikatorvirkningene for mottagerlandet har svart til forventningene; spesielt m.h.p. sysselsetting, lønnsomhet og valutaskapning.

kartlegge investeringene pr arbeidsplass; forventede og faktiske, og deres relasjon til landets sparing pr sysselsatt.

For utvalgte bedrifter; vurdere de positive og negative faktorer som har betydd mest for etableringens resultat, og om etableringen ville funnet sted uten NORAD's medvirkning.

VEDLEGG II

KOMMENTARAR FRA SAF-NHH

TIL MANDAT



KOMMENTARER TIL MANDATET OG FORSLAG TIL FRAMGANGSMÅTE.

Vi tenker oss i utgangspunktet at undersøkelsen skal være to-delt. I den første (og klart mest omfattende) delen ser vi på norsk næringslivs utnyttelse av dagens system for investeringsstøtte og underkaster dagens system en kritisk vurdering. I den andre delen ser vi nærmere på selve organiseringen og administreringen av støtteordningene.

Oversikt over undersøkelsen:

- Del I: Kartlegging av omfang og evalueringer av dagens system.
- A. Kartlegging av norsk næringslivs utnyttelse av investeringsstøtten.
 - B. Evalueringer.
 - C. Forslag til forbedringer.
- Del II: Organisering og administrering.
- A. Oversikt over dagens (og evt. tidligere) ordninger.
 - B. Evalueringer.
 - C. Forslag til forbedringer.

Ad. I A.

Kartleggingsarbeidet kan betraktes som en uavhengig deloppgave som må gjennomføres tidlig i undersøkelsen. Utgangspunktet må være hele søkermassen fordelt på de 5 virkemidlene som inngår i investeringsstøtteordningene. Denne søkermassen deles i første omgang (for hvert virkemiddel) i to: Innvilgede og ikke innvilgede. Hver søknad beskrives ved hjelp av et sett nøkkelkarakteristika.

Senere i undersøkelsen (under pkt. I B) burde vi studert nærmere både innvilgede og ikke innvilgede søknader for å forsøke å svare på om det er de riktige søknadene som er innvilget. Gitt den knappe tidsrammen, bør vi imidlertid der nøye oss med en analyse av innvilgede søknader.

Neste steg i kartleggingsarbeidet er derfor en noe grundigere oversikt over de innvilgede søknadene.

Innvilgede søknader om støtte til forundersøkelser må deles i to: Søknader som senere har ført til (eller vil føre til) konkrete investeringsprosjekter, med eller uten annen støtte fra DUH, og søknader som ikke har ført til dette.



Innvilgede søknader om andre former for investeringsstøtte, gjelder realiserte investeringsprosjekter i u-land. Det er ikke nødvendigvis søkt om støtte til forundersøkelser for disse prosjektene. Det er rimelig å gå ut fra at det i forbindelse med prosjekter hvor det er søkt om støtte til grunnlagsinvesteringer, bedriftsintern opplæring og/eller garanti for politisk risiko, også er søkt om lån eller lånegaranti. Siden det her er snakk om relativt få prosjekter, bør disse nå beskrives relativt grundig. Det vil være spesielt viktig å kartlegge hva som faktisk har skjedd etter at prosjektene ble realisert.

Det er rimelig å anta at den typen informasjon vi trenger i forbindelse med kartleggingsarbeidet, allerede finnes i DUH.

Dette kartleggingsarbeidet har selvsagt verdi i seg selv i den forstand at, noe bearbeidet, vil resultatene inngå i sluttrapporten (jfr. pkt. 4.2 s.5 i mandatet). Det har imidlertid også verdi som bakgrunnsmateriale for resten av undersøkelsen; det er dette materialet som vil danne grunnlag for utvelgelse av prosjekter for intervjuer og nærmere detaljgransking.

Ad. I B.

I mandatet synes det som om DUH ønsker fire forskjellige former for evalueringer i denne forbindelse:

- i Vi blir i vedlegg 1 bedt om, for hvert av de enkelte virkemidlene som faktisk benyttes, å sjekke om NORADs retningslinjer er tilfredsstilt. I publikasjonen "NORAD og næringslivet" går det fram at disse retningslinjene inneholder en del detaljbestemmelser for bruk av hvert enkelt virkemiddel, samt kriterier for støtteverdighet: Prosjektet må ha "utviklingsfremmende effekt". Under pkt. 1 s.2 i mandatet blir vi videre eksplisitt bedt om å sjekke om enkelte av kriteriene for "utviklingsfremmende effekt" er tilfredsstilt.
- ii Det påpekes imidlertid også at retningslinjene (det formelle regelverket - s. 3 i mandatet) for de ulike virkemidlene skal evalueres. Kan de utformes på en annen og bedre måte gitt den overordnede målsettingen for investeringsstøtteordningene?
- iii Videre skal de virkemidlene som benyttes, evalueres. Er de hensiktsmessige gitt den overordnede målsettingen for investeringsstøtteordningene (s.4)? Finnes det andre og bedre virkemidler?



Som et utgangspunkt for pkt. ii og iii må de overordnede målsettingene for investeringsordningene klargjøres (med utgangspunkt i offisielle dokumenter - s. 4). Disse målsettingene bør imidlertid i sin tur være avledet fra de overordnede mål for norsk bistand generelt, slik at det vel egentlig dreier seg om å undersøke om de eksisterende investeringsstøtteordningene bidrar til å fremme oppnåelsen av de overordnede bistandsmål (pkt. 4, s.3). Finnes det eventuelt andre virkemidler og/eller retningslinjer som er bedre?

Dersom det er uoverensstemmelse mellom de overordnede mål for norsk bistand og de mål som er satt opp for investeringsstøtteordningen, bør dette påpekes.

iv Vi blir imidlertid også bedt om å ta opp problemstillinger som har å gjøre med følgende fundamentale spørsmål: Gitt at DUH disponerer et bestemt beløp til bistandsformål, hvor mye, om overhodet noe, bør avsettes til investeringsstøtte (pkt. 2 og pkt. 6 s.3) og eventuelt andre næringslivsstøtteordninger (pkt. 4.1 første avsnitt s. 3)? Svaret på dette spørsmålet vil kunne avhenge av om vi beregner verdien av investeringsstøtten gitt de eksisterende ordninger eller om vi baserer oss på nye og presumptivt bedre ordninger (jfr. pkt. ii og iii overfor).

For å svare på dette spørsmålet bør ideelt sett verdien for mottakerlandene av forskjellige former for bistand settes opp mot hverandre. Det ligger her i kortene at dersom investeringsstøtten ikke bidrar til en økning når det gjelder norske bedriftsetableringer utover hva en ellers ville fått (pkt. 3 s. 3), og ellers ikke påvirker egenskapene ved prosjektene i særlig utstrekning, så er verdien av midler brukt som investeringsstøtte lik null for mottakerlandene. Midlene bør heller overføres til andre former for bistand.



Metode.

Som en ramme for alle disse evalueringene vil vi bruke moderne velferdsøkonomi, slik denne kommer til uttrykk i nytte-/kostnadsanalyser. Denne metoden anbefales av bl.a. Verdensbanken. Den er skreddersydd for å måle verdien av et investeringsprosjekt, dvs. prosjektets bidrag til befolkningens velferd, i det landet hvor prosjektet gjennomføres (dets samfunnsøkonomiske lønnsomhet). Spesielt synes metoden å være en fornuftig (den eneste?) måte å operasjonalisere et prosjekts "utviklingsfremmende effekter" på.

Dette begrepet og de kriteriene som benyttes idag, vil bli underkastet en kritisk vurdering under pkt. ii.

De meget viktige spørsmålene berørt under pkt. iv, sier det seg selv at vi i denne omgang neppe kan gi klare og entydige svar på. Vi vil imidlertid problematisere og utdype de vesentligste aspektene. På den måten vil vi forsøke å klargjøre på hvilke områder behovet for ytterligere informasjonsinnsamling og forskning er størst.

De spørsmålene som er reist under pkt. ii og pkt. iii, regner vi med å kunne si noe mer om, selv om tidsrammen også her setter klare begrensninger. Med utgangspunkt i økonomisk teori kan vi i stor utstrekning kartlegge hvordan omlegginger av forskjellig slag når det gjelder virkemiddelbruk og retningslinjer for disse, i teorien vil påvirke egenskapene ved de prosjektene det søkes om støtte til og omfanget av søknader

Egenskapene ved prosjektene er med på å bestemme deres "utviklingsfremmende effekter" og jo flere søknader som kommer, jo lettere vil det være å finne "gode" prosjekter. I den grad man har preferanser mht. hvilke land/regioner man ønsker at prosjektene skal realiseres i, bør her spørsmålet om geografisk differensiering av virkemiddelbruken diskuteres. Disse teoretiske resultatene kan så testes gjennom f.eks. intervjuer med bedriftsledere som har fått støtte i forbindelse med eksisterende prosjekter. Ideelt sett burde også andre bedrifter (potensielle søkere) vært trukket inn, men det er ikke realistisk i denne omgang.

Meningen med en slik analyse er å forsøke å finne det sett med virkemidler og retningslinjer som vil bidra til at investeringsstøtten i størst mulig grad tilfredsstiller de overordnede mål. Når så dette settet sammenliknes med dagens system, har vi et utgangspunkt for evalueringer av type ii og iii.

Evalueringene av type i, er de evalueringene vi vil måtte bruke mest tid på. Her vil vi forsøke å svare på om NORADs retningslinjer for støtte, operasjonalisert i lys av nytte/kostnadsanalyse, er tilfredsstilt for de forskjellige virkemidlene. I tillegg vil vi forsøke å svare på en rekke andre spørsmål som er



reist i vedlegg 1 i mandatet. Arbeidet med pkt. i vil i hovedsak være todelt: Forundersøkelsene behandles særskilt. De fire andre virkemidlene kan med fordel behandles sammen, men det legges størst vekt på låneordningen. Låneordningen er jo klart den viktigste, og de prosjektene som har fått støtte til grunnlagsinvesteringer, bedriftsintern opplæring og/eller politisk risiko, har høyst sannsynlig også fått lån eller lånegarantier.

Den informasjon vi vil basere oss på under pkt. i, er dels den informasjon som framskaffes gjennom kartleggingsarbeidet i del I A. Denne informasjonen må imidlertid suppleres, i første omgang gjennom intervjuer (personlige eller basert på spørreskjemaer) med et utvalg bedrifter i Norge som har benyttet seg av de forskjellige støtteordningene. Det er rimelig å tro at vi på denne måten vil kunne framskaffe tilstrekkelig informasjon til at vi til en viss grad kan besvare de relevante spørsmålene. For de fleste prosjektene er det soleklart, gitt tidsfristene, at det er umulig å gå lenger. Dersom vi imidlertid ønsker en skikkelig analyse av et prosjekt (som trengs for å undersøke med rimelig høy grad av sikkerhet om retningslinjene er tilfredsstillende), trenger vi ytterligere informasjon både om prosjektet og ikke minst om økonomien i landet der prosjektet gjennomføres. Slik informasjon er det tildels vanskelig å framskaffe uten feltarbeid i tilknytning til prosjektet. Det vil derfor klart være en fordel, slik det indikeres i mandatet, å foreta slikt feltarbeid ved et lite utvalg prosjekter. To av de personene som eventuelt skal være med på å gjennomføre denne undersøkelsen ved SAF, Odd Fjeldstad og Lars Vaagen, er faktisk i disse dager i ferd med å avslutte et grundig studium, basert på nytte/kostnadsanalyse, av to norske etableringer på Sri Lanka:

- Green Farms som har nytt godt av låneordningen
- og
- Alloy Fabricators International Ltd. Pte (AFI) som har nytt godt av låneordningen og fått støtte til bedriftsintern opplæring.

Dette arbeidet vil selvsagt kunne benyttes som grunnlagsmateriale for våre undersøkelser. Hvilke prosjekter som bør velges ut for en grundig analyse i tillegg til disse to, er det vanskelig å ta stilling til før det viktigste kartleggingsarbeidet (pkt. I A), er gjennomført. Det synes imidlertid klart at vi bør velge prosjekter i land hvor Verdensbanken eller andre allerede har beregnet et sett med sentrale skyggepriser til bruk i nytte/kostnadsanalyser (f.eks. Egypt eller Thailand). Vi slipper dermed å beregne disse selv. Bare dersom spesielle hensyn tilsier det, bør vi velge prosjekter gjennomført i land hvor det ikke finnes slik informasjon.

Ad. I C.

De forslag til forbedringer av dagens opplegg for investeringsstøtte som vil kunne komme ut av analysen diskutert overfor, vil dreie seg om:

- i. Endringer innenfor eksisterende retningslinjer for de ulike virkemidlene som benyttes idag. Kan disse fortolkes eller praktiseres på en bedre måte?
- ii. Endrede retningslinjer for de eksisterende virkemidlene.
- iii. Nye virkemidler og retningslinjer for disse.
- iv. Omprioriteringer når det gjelder bruk av bistandsmidler, mellom investeringsstøtte og andre former for bistand.

Pga. den begrensede tidsrammen, sier det seg selv at noen av forslagene vil være tentative. På andre områder regner vi imidlertid med å kunne uttale oss med større sikkerhet.

Ad. II A.

Her kartlegges hvordan de eksisterende støtteordningene er organisert samt hvordan den daglige administreringen fungerer. Endringer som har funnet sted siden ordningene ble etablert, vil også bli viet oppmerksomhet.

Ad. II B.

Her må vi forsøke å vurdere om dagens organisering og administrering er god, gitt de virkemidler og retningslinjer som tilsammen utgjør dagens system for investeringsstøtte. Finnes det andre former for organisering og administrering av dagens system som vil kunne føre til at investeringsstøttens bidrag til de overordnede bistandsmål vil øke?

Informasjonsinnsamlingen under II A og II B vil bygge på studier av dokumenter som finnes i DUH om disse spørsmålene, samt intervjuer av NORAD-ansatte og personale fra bedrifter som har vært i kontakt med NORAD i forbindelse med investeringsstøtteordningene. Ideelt sett burde også andre bedrifter (potensielle søkere) vært trukket inn med sikte på å finne svar på hvorfor de ikke har benyttet seg av investeringsstøtteordningene. Dette er imidlertid ikke realistisk i denne forbindelse.



En av de personene som eventuelt skal være med på å gjennomføre denne undersøkelsen ved SAF, Kjell Hagen, har nettopp avsluttet arbeidet med en tilsvarende undersøkelse av ordningen med "Statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til og investeringer i utviklingsland", administrert av GIEK. Hans arbeid i den forbindelse vil vi tildels kunne trekke på.

Ad. II C.

Eventuelle forslag til forbedringer når det gjelder organisering og administrering av de eksisterende virkemidler og retningslinjer vil være basert på analysen gjort under pkt. II B.

I den grad vi i del I av undersøkelsen konkluderer med at dagens virkemidler og/ eller retningslinjer bør endres, vil tentative forslag til organisering og administrering av de nye ordningene også bli lagt fram.

VEDLEGG III

RETNINGSLINJER OG UTFYLLENDE

BESTEMMELSER FOR

INVESTERINGSSTØTTEORDNINGENE

retn-etabl-2"

RETNINGSLINJER FOR FINANSIERING OG STØTTE TIL ETABLERINGSPROSJEKTER I UTVIKLINGSLAND.

1. FORMÅL.

- 1.1 Formålet med støtteordningene er å bidra til oppbygging av næringslivet i utviklingsland. Bakgrunnen er utviklingslandenes ønske om større overføringer av privat kapital til denne oppbygging, og norske myndigheters ønske om å støtte dette ved å oppmuntre norske bedrifter til deltagelse i denne oppbyggingen. Det anses som viktig i denne sammenheng at den norske deltakelsen skjer i samarbeid med vertslandets myndigheter i henhold til vertslandets egne prioriteringer.
- 1.2 Ordningene tar sikte på å minske den forretningsmessige risiko og redusere kostnadene i den innledende fase ved etableringer. For å oppnå dette er følgende støtteordninger etablert:
- forundersøkelsesstøtte som har som formål å stimulere norske bedrifter til selv å undersøke mulighetene for bedriftsetablering og andre samarbeidsprosjekter av lengre varighet,
 - en låneordning som har som formål å lette etableringsprosessen for prosjekter ved å bidra med risikovillig kapital, nødvendig garanti og tilhørende prosjektvurdering,
 - opplæringsstøtte som tar sikte på å avlaste bedriften der mangelen på opplært lokal arbeidskraft vanskeliggjør eller fordyrer prosjektet, og
 - grunnlagsinvesteringsstøtte som tar sikte på å legge forholdene til rette for etablering av produksjons-

bedrifter i områder hvor manglende infrastruktur og forhold av økonomisk og sosial karakter vanskeliggjør eller fordyrer prosjektet.

- 1.3 Ordningene med støtte til forundersøkelse, grunnlagsinvesteringer og opplæring har hjemmel i St.prp. nr. 109 (1966-67). Låneordningene er hjemlet i St.prp. nr. 119 (1978-79) og St.prp. nr. 84 og Inst.S. nr. 234 (1982-83).

2. ALMINNELIGE BESTEMMELSER.

- 2.1 Innenfor rammen av disse retningslinjer og Stortingets bevilgninger, tilsagnsfullmakter og garantivedtak, kan det innvilges støtte, lån og stilles statsgaranti ved etablering i utviklingsland under medvirkning av norske foretak.

- 2.2 Med etablering forstås at den norske partner tar del i risikoen ved investering i form av kapital, produksjonsutstyr, tjenester eller andre økonomiske ytelser.

- 2.3 Med norske foretak forstås foretak som er registrert og etablert i Norge. Det forutsettes at foretakene driver en virksomhet i Norge som er relevant for formålet med etableringen.

Vedkommende foretak må finnes å ha økonomisk grunnlag, teknisk kompetanse og ellers forutsetninger på lederplanet for å kunne gjennomføre etableringen i utviklingsland på en tilfredsstillende måte.

- 2.4 Ordningene vil primært bli benyttet til å støtte industriprosjekter. Det kan dog ytes støtte, lån og garantier til etablering av bedrifter innenfor andre næringssektorer der

den norske bedrift har særlig faglige og forretningsmessige forutsetninger.

Det forutsettes at vertslandet tar del i prosjektet. Andre utenlandske interesser vil dog kunne delta i finansiering og gjennomføring av prosjektene, men den norske bedrifts medvirkning må være av avgjørende betydning for at selskapet kommer i gang. Ordningen med opplæringsstøtte omfatter også norske datterselskaper.

- 2.5 En forutsetning for at DUH/NORAD yter støtte eller lån, er at det foretak som skal etableres, vurderes å være teknisk gjennomførbart, finansielt levedyktig og økonomisk sunt, og har en klar utviklingsfremmende virkning. Ved vurderingen av de utviklingsfremmende virkninger vil det bl.a. bli lagt vekt på at prosjektet:
- bidrar til å skape nyttig produksjon av varer og/eller tjenester i vertslandet,
 - skaper lønnsomme arbeidsplasser som bedrer de sosiale og økonomiske kår i vertslandet,
 - er lokalisert i relativt næringssvake distrikter,
 - omfatter nødvendig planmessig opplæring av lokal arbeidskraft,
 - danner grunnlag for annen økonomisk virksomhet,
 - utnytter og foredler vertslandets egne råvarer,
 - bidrar til å bedre vertslandets teknologiske nivå,
 - anvender en teknologi som er tilpasset vertslandets behov,
 - bidrar til å bedre utenriksøkonomien gjennom import-sparing eller eksportøkning.

Det kreves ikke at hvert prosjekt skal fylle alle disse kriterier. Det vil bli lagt avgjørende vekt på vertslandets vurdering av prosjektet.

Det vil i vurderingen av etableringsprosjekter bli lagt vekt på at bedriften tilbyr de lokalt ansatte arbeidsvilkår i pakt med gjeldende lokale bestemmelser og

vedtatte internasjonale normer og konvensjoner.

2.6 Vilkårene for støtte i henhold til de etablerte støtteordninger vil bli regulert i avtale mellom DUH/NORAD og mottager.

2.7 Forespørsler og søknader rettes til:

Departementet for utviklingshjelp (NORAD)
Avdeling for industri- og næringslivssamarbeide,
Postboks 8142, Dep
0033 OSLO 1.
Telex: 74256 NORAD-N
Telefon: 02/31 40 55.

3. FORUNDERSØKELSESTØTTE

- 3.1 a) Forundersøkelsen må være målrettet og godt planlagt. Det forutsettes at opplysningsmateriale som er tilgjengelig i Norge, er undersøkt i den utstrekning dette er mulig før den støtteberettigede del av forundersøkelsen igangsettes. Det må være en rimelig mulighet for at forundersøkelsen kan lede til at prosjektet realiseres.
- b) Undersøkelsen kan omfatte de studier som er nødvendige for at det skal kunne fattes beslutning om hvorvidt bedriften skal medvirke til å realisere prosjektet.
- c) Undersøkelsen kan utføres av søkeren selv eller i samarbeid med konsulenter godkjent av DUH/NORAD. Delfinansiering av konsulentutgifter vil bare kunne tilstås i de tilfelle hvor søkeren selv har tatt initiativet til og leder fremdriften av forundersøkelsen.
- 3.2 a) DUH/NORAD vil som hovedregel dekke inntil halvparten av de totale faktiske kostnader innenfor rammen av et avtalt maksimumsbeløp. I særlige tilfelle, hvor det gjelder prioriterte tiltak, spesielt i hovedsamarbeidsland, kan DUH/NORAD dekke en større andel. Det avtalte maksimumsbeløp vil bli basert på et spesifisert kostnadsoverslag som kan inneholde:
- Bedriftens direkte lønnsutgifter for dem som gjennomfører forundersøkelsen (dekkes på grunnlag av årlig utbetalt lønn).
 - Reise- og oppholdsutgifter etter Statens reise-regulativ.

- Konsulenthonorar.
 - Andre godkjente utgifter som har direkte forbindelse med forundersøkelsen.
- b) DUH/NORAD yter normalt ikke støtte til utgifter påløpt før avtaleinngåelse.
- c) Betaling av utgiftene ved forundersøkelsen vil bli foretatt av DUH/NORAD på grunnlag av revisorbekreftet regnskap for undersøkelsen, samt den nødvendige reisedokumentasjon etter at forundersøkelsesrapporten er mottatt av DUH/NORAD. Delutbetalinger kan gjøres i særskilte tilfeller.
- d) Bedriften skal sende inn en endelig rapport til DUH/NORAD om forundersøkelsen innen en nærmere avtalt tid etter at feltarbeidet er avsluttet. Strekker feltarbeidet seg over lengre tid, kan interim-rapporter avlegges. Meddelelse om hvorvidt bedriften akter å realisere eller medvirke til å realisere prosjektet skal gis DUH/NORAD snarest mulig etter at rapporten er utarbeidet.
- e) Søkeren og DUH/NORAD kan i samråd vurdere om forundersøkelsen må utvides med tilleggsundersøkelser for å skaffe best mulig grunnlag for å bedømme om prosjektet skal realiseres.
- f) Dersom bedriften gjennomfører eller medvirker til å gjennomføre prosjektet, skal det beløp som er utbetalt bedriften normalt tilbakebetales til DUH/NORAD. Dersom prosjektet ikke realiseres, har DUH/NORAD rett til å benytte rapporten til interne formål uten å erlegge noe form for godtgjørelse. Bruk av rapporten til andre formål kan ikke finne sted uten særskilt avtale med bedriften som foretok undersøkelsen.

- 3.3 Søknaden må fortrinnsvis være innkommet senest en måned før undersøkelsen tenkes igangsatt, og må inneholde følgende opplysninger:
- a) En beskrivelse av søkerens virksomhet i Norge og av eventuell internasjonal erfaring og Bedriftens tre siste årsberetninger.
 - b) Formål med og beskrivelse av det prosjekt som skal gjøres til gjenstand for forundersøkelser. Bedriftens forutsetninger for realisering av prosjektet, samt prosjektets tilknytning til virksomheten i Norge.
 - c) En plan for forundersøkelsen med angivelse av de forhold som skal undersøkes.
 - d) En tidsplan for forundersøkelsen og når den ventes avsluttet.
 - e) Opplysninger om hvem som skal foreta undersøkelsen og eventuelt også hvilke konsulenter som skal benyttes, samt beskrivelse av konsulentenes kvalifikasjoner for oppdraget og de honorarsatser som skal benyttes.
 - f) Et spesifisert overslag over kostnadene ved forundersøkelsen.
 - g) Opplysninger om det er søkt om eller mottatt annen støtte til prosjektet.
- 3.4 DUH/NORADs støtte til forundersøkelsen innebærer ikke noen forpliktelser til ytterligere støtte hvis prosjektet realiseres. Senere henvendelser om annen form for støtte vil bli behandlet særskilt og på grunnlag av selvstendig vurdering.

4. LÅNEORDNINGEN

- 4.1 Lån kan gis når et prosjekt er avhengig av finansiering på rimelig vilkår, og når det ikke er avgjørende norske næringslivs-, distrikts- eller sysselsettingshensyn som taler mot etableringen.

Det enkelte lån skal ha et gaveelement på minst 25 %, beregnet ut fra en fast diskontosats på p.t. 10 %. Rente, avdragsfrihet og nedbetalingstid for lånet skal tilpasses det enkelte prosjekts gjeninntjeningssevne slik at forutsatt gaveelement oppnås.

- 4.2 Formene for den norske bedrifts investeringer er beskrevet i Retningslinjenes # 2.2. Normalt bør den norske bedrifts investeringer omfatte aksjekapital av en slik størrelse at den gir grunnlag for reell styring. Det forutsettes videre at det er et rimelig forhold mellom investeringen og den norske bedrifts eventuelle leveranser til prosjektet.

- 4.3 Garanti for lån vil normalt begrenses til de tilfelle der den nødvendige forretningsmessige grunnfinansiering ikke kan skaffes uten at det stilles garanti. Garantier skal gis uten premie eller annen kostnad for garantimottakeren.

- 4.4 De samlede lån og garantier til et foretak skal normalt ikke overrsteige 50% av fremmedkapitalen i prosjektet.

Det skal normalt betinges sikkerhet for lånene og/eller garantiene. Betingelsene fastsettes i den enkelte låne- og garantiavtale.

- 4.5 Den norske bedrifts engasjement forutsettes avvirket etter en tid slik at interesser i vertslandet kan overta egenkapital og ansvar, forutsatt at dette er i vertslandets interesse. Bedriftens deltagelse i selskapet forutsettes dog opprettholdt så lenge avtalen mellom DUH/NORAD og låne/garantimottakeren består.
- 4.6 Søknader om støtte til etablering på skipsfartssektoren skal være anbefalt av Departementet for Handel og Skipsfart.

Det vil innhentes uttalelse fra Miljøverndepartementet om prosjekter som vurderes å være miljøforurensende.

5. OPPLÆRINGSSTØTTE.

5.1 Støtte kan innvilges til trening og opplæring av lokalt ansatte i forbindelse med etableringen.

Kostnader som kan omfattes av støtten er:

- Lønnsutgifter i opplæringstiden.
- Reise- og oppholdsutgifter.
- Kursavgifter, kursmateriell og instruktørkostnader.
- Andre godkjente kostnader.

Ved siden av å være nødvendig for en forretningsmessig lønnsom bedriftsetablering, må størrelsen av det støttede tiltak stå i et rimelig forhold til totalinvesteringen. Det kreves at den opplæring som søkes støttet, er et selvstendig identifiserbart delprosjekt.

5.2 DUH/NORAD vil normalt kunne dekke inntil 50 prosent av de totale opplæringskostnader innenfor rammen av et avtalt maksimumsbeløp.

Det må godtgjøres at den totale finansieringen av investeringsprosjektet såvel som av opplæringen er sikret.

Utbetaling av DUH/NORADs andel av opplæringskostnadene vil bli fastlagt i avtalen mellom avtalepartner og DUH/NORAD på grunnlag av innsendte planer og budsjetter. Den endelige avregning skjer mot innsendelse av rapport om gjennomføringen med regnskapssammendrag, attestert av den norske bedriftens revisor.

DUH/NORADs støtte omfatter normalt ikke utgifter foretatt

før avtale mellom DUH/NORAD og bedriften er inngått.

- 5.3 Støtte gis på grunnlag av en avtale inngått mellom DUH/NORAD og den norske søkerbedriften basert på avtale mellom denne og det datterselskap/samarbeids- selskap den norske bedrift søker på vegne av. Avtalen kan sies opp under avtaleperioden hvis forutsetningen for støtten ikke lenger er tilstede eller dersom andre forhold skulle tilsi dette.
- 5.4 Søknaden bør være innkommet så tidlig i prosjektets etableringsfase som mulig, og må inneholde følgende opplysninger:
- a) Beskrivelse av søker, samt andre samarbeidspartnere.
 - b) Beskrivelse av det totale investeringsprosjektet (prosjektstudie, investering- og driftsbudsjetter forventes vedlagt), eller sammendrag av denne i tilfelle detaljert beskrivelse er gitt i annen sammenheng.
 - c) Beskrivelse av opplæringstiltakene med finansierings- og gjennomføringsplan med budsjetter.
 - d) Redegjørelse for investeringsprosjektets forventede utviklingsfremmende virkning.

Opplysninger om vertslandets holdninger til utenlandske investeringer og hvem som har godkjent prosjektet i vertslandet må vedlegges søknaden der dette ikke fremgår i annen sammenheng.

6. GRUNNLAGSINVESTERINGSTØTTE

6.1 Støtte kan innvilges til tiltak i forbindelse med økonomiske og sosiale grunnlagsinvesteringer som i et industrialisert land normalt ville tillegge det offentlige å gjennomføre, f.eks. veier, kaier, lokale kraftstasjoner, kraftlinjer, m.v., samt yrkesopplæring, boliger, institusjoner for undervisning og helsestell for lokalt ansatte, m.v. Ved siden av å være nødvendig for en forretningsmessig lønnsom bedriftsetablering, må størrelsen av det støttede tiltak stå i et rimelig forhold til totalinvesteringen. Det kreves at den investering som søkes støttet, er et selvstendig identifiserbart delprosjekt.

6.2 a) DUH/NORAD vil normalt kunne dekke inntil 80 prosent av de totale grunnlagsinvesteringer innenfor rammen av et avtalt maksimumsbeløp.

b) Det må godtgjøres at den totale finansieringen av prosjektet såvel som av grunnlagsinvesteringene er sikret.

c) Utbetaling av DUH/NORADs andel av investeringsbeløpet vil bli fastlagt i avtale mellom avtalepartner og DUH/NORAD på grunnlag av innsendte planer og budsjetter. Den endelige avregning skjer mot innsendelse av ferdigattest eller tilsvarende med regnskapssammendrag attestert av bedriftens revisor.

6.3 Støtte gis på grunnlag av en avtale inngått mellom DUH/NORAD og den norske søkerbedriften/det lokale selskap.

6.4 Søknaden bør inneholde:

a) Beskrivelse av søker, samt andre samarbeidspartnere.

- b) Beskrivelse av totalprosjektet (prosjektstudie, investerings- og driftsbudsjetter forventes vedlagt).
- c) Beskrivelse av grunnlagsinvesteringene med forklaring på hvorfor disse er nødvendige og ikke kan gjennomføres av vertslandets myndigheter.
- d) Finansierings-, gjennomførings- og vedlikeholdsplan for grunnlagsinvesteringene.
- e) Redegjørelse for investeringsprosjektets forventede utviklingsfremmende virkning.

Opplysninger vertslandets holdning til utenlandske investeringer og hvem som har godkjent prosjektet i vertslandet må vedlegges søknaden der dette ikke fremgår i annen sammenheng.

7. INVESTERINGSGARANTI

7.1 Innledning.

Ordningen med garanti ved private investeringer i utviklingsland har hjemmel senest i et Stortingsvedtak St.prp. nr. 42 (1984-85).

7.2 Generelt.

Investeringsgarantier gis bare ved private investeringer i utviklingsland. Investeringen kan skje ved innskudd av aksjekapital eller andre former for eierkapital. Under visse betingelser kan også langsiktige lån i nær tilknytning til eierinteresse i vedkommende foretak bli dekket under garantien. Foruten investeringer i form av likvide pengemidler eller verdipapirer, kan garantien også omfatte investeringer som foretas ved tilførsel av nye eller brukte maskiner eller annet produksjonsutstyr, samt tjenester og ytelser.

Under visse forutsetninger kan re-investeringer av opptjente midler fra tidligere garanterte investeringer dekkes under garantien. Men her bør merkes at re-investeringen må være et ledd i en videre økonomisk utvikling av foretagendet. En tilsvarende betingelse er satt for garantidekning såfremt de er ledd i nødvendige forberedelser av hovedinvesteringen.

Risiko-området

Ved private investeringer i utviklingsland kan det ytes garanti overfor investor mot tap som følge av ekspropriasjon, konfiskasjon eller lignende inngrep fra myndighetene i vedkommende land, eller ødeleggelse av formuesgoder ved krigshandlinger, opprør eller lignende uroligheter, eller betalingsforbud, moratorier, valutarestriksjoner eller lignende hindringer for betaling eller overføring av kapital, renter eller utbygge (den politiske risiko).

Garantisatsen er begrenset til maksimalt 90 prosent av tap som kommer inn under garantidekningen i henhold til polisens bestemmelser.

Premieberegning

Premien, som inkluderer administrasjonsgebyr, fastsettes normalt til 0,7 prosent p.a. av det til enhver tid maksimale garantibeløp.

Andre bestemmelser

En investeringsgarantipolise inneholder forøvrig en rekke andre bestemmelser som regulerer forholdet mellom Instituttet og investor, som opplysnings- og aktsomhetsplikt, bestemmelser om avtrapping og garantiansvaret, tidsfrister for fremsettelse av erstatningskrav, regler for beregning av tap for utbetaling av erstatning, etc.

7.3 Søknader.

Søknad om garanti ved private norske investeringer i utviklingsland stiles til:

Garanti-Instituttet for Eksportkreditt
Dronning Mauds gate 15
Postboks 1756, Vika, 0122 Oslo 1.

med gjenpart til
Departementet for Utviklingshjelp (NORAD)
Avdeling for industri- og næringslivssamarbeide
Postboks 8142, Dep., 0033 Oslo 1

Søknaden må inneholde opplysninger om:

- De norske deltagere.
- Beskrivelse av prosjektet.
- Prosjektet, kapitalbehov og finansiering m.m.
- Hvilke investeringer søkes garantert.
- Markedet.

- Den utviklingsfremmende virkning av prosjektet.

Fullstendige opplysninger bidrar til raskere saks-
behandling.

VEDLEGG IV

VEDLEGG TIL KAPITTEL 6

EVALUATION REPORT 4.87

"NORAD'S INVESTERINGSSTØTTEORDNINGER"

ERRATA

VEDLEGG IV, s. 10 og 11 (fotnoter):

1) Formel i fotnote 1 skal etter likhetstegnet skrives som:

$$\sum_{t=0}^{\infty} W_{ht} \cdot \frac{1}{(1+e)^t}$$

2) Formel i fotnote 2 skal skrives som:

$$W_{ht} = \sum_i u(c_{iht})$$

3) Formel i fotnote 3 skal skrives som:

$$\begin{aligned} W &= \sum_h W_h \\ &= \sum_h \sum_t W_{ht} \cdot \frac{1}{(1+e)^t} \\ &= \sum_h \sum_t \sum_i u(c_{iht}) \cdot \frac{1}{(1+e)^t} \end{aligned}$$

4) Uttrykket i fotnote 5 (s. 10 og 11) skal skrives som:

$$\frac{\partial W_h}{\partial b_{ha}}$$

VEDLEGG TIL KAPITTEL 61. Bistandsforvaltning - et ideal å strebe mot

I avsnitt 6.2 i rapporten skisserer vi kort hovedprinsippene for en rasjonell bistandsforvaltning. I dette vedlegget skal vi se noe mer presist på disse prinsippene.

Bistandsorganisasjonen har i utgangspunktet et gitt beløp, \bar{B} , til disposisjon. Dette beløpet skal benyttes slik at bidraget til realiseringen av organisasjonens målsetting blir så stort som mulig. Målsettingen dreier seg om økt velferd i de landene som er potensielle mottakerland av bistandsmidler. For at bidraget til realiseringen av målsettingen skal la seg kvantifisere, operasjonaliserer vi denne ved hjelp av en velferdsfunksjon, som konkret forteller oss hvordan velferden blir bestemt.

Et rimelig utgangspunkt vil være at den velferden bistandsorganisasjonen ønsker å gjøre så stor som mulig, er summen av velferdsnivåene i potensielle mottakerland

$$W = \sum_h W_h, \quad h = 1, \dots?$$

hvor h symboliserer potensielle mottakerland.

Velferdsnivået i et land, W_h , vil for våre formål kunne uttrykkes som summen av velferdsnivåene i en rekke år framover; vi vil la tidshorisonten være uendelig lang. I den grad velferd i framtida betraktes som mindre verdt enn velferd i dag, det vil si dersom den rene tidspreferansen er positiv, må vi selvsagt ta hensyn til dette når vi summerer¹⁾.

Velferdsnivået i én bestemt periode, W_{ht} , kan i sin tur uttrykkes som summen av alle enkeltindividers (eller familiers) velferd i vedkommende periode. Vi skal anta at det først og fremst er nivået på konsumet som bestemmer folks velferd. Jo høyere konsum, jo høyere velferd²⁾. Bistandsaktiviteter vil dermed påvirke velferdsnivået i et land i den grad de påvirker folks konsumnivå, i dag og/eller i framtida.

Det følger fra denne diskusjonen at den velferden bistandsorganisasjonen ønsker å gjøre så stor som mulig, er bestemt av konsumnivåene for alle individer (eller familier) i alle potensielle mottakerland i dag og i framtida. Siden framtidig konsum inngår på lik linje med nåtidig konsum, vil de langsiktige og ofte indirekte konsekvensene av bistandsaktivitetene måtte kartlegges og tillegges vekt i tillegg til de mer kortsiktige og direkte effektene³⁾.

I tillegg til velferdsfunksjonen og budsjettrestriksjonen trenger vi informasjon om hva slags bistandsaktiviteter som er aktuelle og om sammenhengen mellom innsats på forskjellige bistandsaktiviteter og velferdsnivået i de forskjellige potensielle mottakerland.

Begrepet bistandsaktivitet kan tolkes snevert eller vidt alt avhengig av formålet med analysen. La b_{ha} være det beløpet som gis til land h under aktivitet a . Hver bistandsaktivitet består i sin tur av ett eller flere (nært beslektede) prosjekter.

Oversikt over sammenhengen mellom nivået på en bistandsaktivitet og velferdsnivået i et land krever detaljkunnskaper både om vedkommende bistandsaktivitet og om særtrekk ved økonomien i mottakerlandet. Med vårt utgangspunkt påvirker disse bistandsaktivitetene landets velferdsnivå via enkeltindividenes (eller enkeltfamilienes) velferd, og det er de kanalene eller mekanismene som binder bistand av forskjellige typer og folks velferd sammen, som må kartlegges. På et høyt abstraksjonsnivå kan vi, dersom vi har den nødvendige informasjonen, uttrykke land h 's velferdsnivå som en funksjon av de bistandsbeløpene som gis til landet under de forskjellige aktivitetene, på følgende måte:

$$W_h = W_h(b_{h1}, b_{h2}, \dots).$$

Vi betrakter det som helt essensielt for en bistandsorganisasjon å ha informasjon av den typen som trengs for å konstruere denne funksjonen, det vil si informasjon om sammenhengen mellom innsats under forskjellige bistandsaktiviteter og velferdsnivå i forskjel-

lige land. Det er umulig å drive rasjonell bistandsforvaltning uten slik informasjon, det vil si uten å ha oversikt over konsekvensene i mottakerlandene av bistand av forskjellige typer. I den forbindelse er kartlegging av eventuelle sammenhenger mellom velferdseffektene av bistand under én aktivitet og nivået på innsatsen under andre aktiviteter, viktig. Slik informasjon trengs når det gjelder spørsmålet om kopling av to eller flere bistandsaktiviteter, f.eks. landsbyutviklingsprogrammer og næringslivsutvikling i Sri Lanka. En eventuell kopling mellom to aktiviteter vil generelt være fornuftig dersom den ene typen bistandsaktiviteter bidrar til å gjøre det lettere å gjennomføre den andre⁴⁾.

Bistandsorganisasjonens planleggingsproblem kan nå formelt sett formuleres som et enkelt maksimeringsproblem. Dens oppgave er å gjøre den forventede velferden i potensielle mottakerland, $W = \sum_h W_h(b_{h1}, b_{h2}, \dots)$, så stor som mulig. Beslutningsvariablene er de beløpene som skal bevilges til de forskjellige landene under de ulike aktivitetene, b_{ha} . Organisasjonen har en budsjettrestriksjon og må selvfølgelig passe på at summen av de bevilgede beløpene ikke overstiger det samlede beløpet som står til disposisjon, \bar{B} , dvs. $\sum_h \sum_a b_{ha} \leq \bar{B}$.

Løsningen av dette maksimeringsproblemet er i prinsippet svært enkelt: Bistandsorganisasjonen bør generelt ordne seg slik at det er umulig å øke den forventede velferdsgevinsten ved å omdisponere midlene. Som en spissformulering kan vi si at velferdsgevinsten av siste krone brukt, skal være lik for alle aktiviteter og land⁵⁾. Dersom dette ikke er tilfelle, og budsjettrestriksjonen binder, vil samlet velferd øke dersom bistandsorganisasjonen overfører midler fra én aktivitet i ett land til en annen aktivitet i samme land, til samme aktivitet i et annet land eller til en annen aktivitet i et annet land hvor velferdsgevinsten av midlene er større. Mange land og mange aktiviteter vil her kunne falle ut, i den forstand at bevilgningen blir lik null, fordi bistanden kan brukes med større utbytte i andre land og/eller på andre aktiviteter.

Så lenge budsjettrestriksjonen binder, vil velferdsgevinsten av siste krone brukt på enhver aktivitet a i ethvert land være større enn null. Dette skyldes at det er konkurranse om midler: Et beløp bevilget til en aktivitet i et land går på bekostning av en annen bevilgning. Dersom budsjettrestriksjonen ikke binder, reflekterer dette at det ikke er konkurranse om midlene. En bevilgning går dermed ikke på bekostning av en annen bevilgning. Det er i en slik situasjon fornuftig av bistandsorganisasjonen å bevilge penger til en aktivitet i et land så lenge bevilgningen overhodet bidrar til velferdsøkning, dvs. helt til velferdsgevinsten av ytterligere bevilgninger er lik null. Velferdsøkningen av siste krone bevilget vil dermed være lik null for alle aktiviteter og alle land.

Vi tenker oss i det følgende at bistandsorganisasjonen er delt i avdelinger, som er ansvarlig for den daglige driften.

Straks alle bevilgningene b_{ha} er bestemt, kan vi finne den samlede bevilgningen til land h ved å summere over alle bevilgningene til forskjellige aktiviteter i landet, $b_h = \sum_a b_{ha}$, og den samlede bevilgningen til aktivitet a ved å summere over alle bevilgninger til forskjellige land, $b_a = \sum_h b_{ha}$.

Vi tenker oss at enhver aktivitet i et land kan splittes opp i flere prosjekter. Hver bevilgning b_{ha} gjelder dermed ett eller flere prosjekter. Prosjektbegrepet har i denne forbindelse en meget vid fortolkning. Under aktiviteten investeringsstøtte kan et prosjekt for eksempel være en nyetablering i ett bestemt land, en kapasitetsutvidelse i en eksisterende bedrift i landet, en refinansiering eller liknende.

Dersom bistandsorganisasjonen er organisert etter aktivitet, vil b_a representere den bevilgningen den avdelingen som er ansvarlig for aktivitet a , har til disposisjon i en periode. Hver aktivitet er sammensatt av en rekke prosjekter (for forskjellige land) og avdelingens oppgave blir da å gjennomføre de mest lønnsomme prosjektene innenfor vedkommende aktivitet (jrf. fig. I).

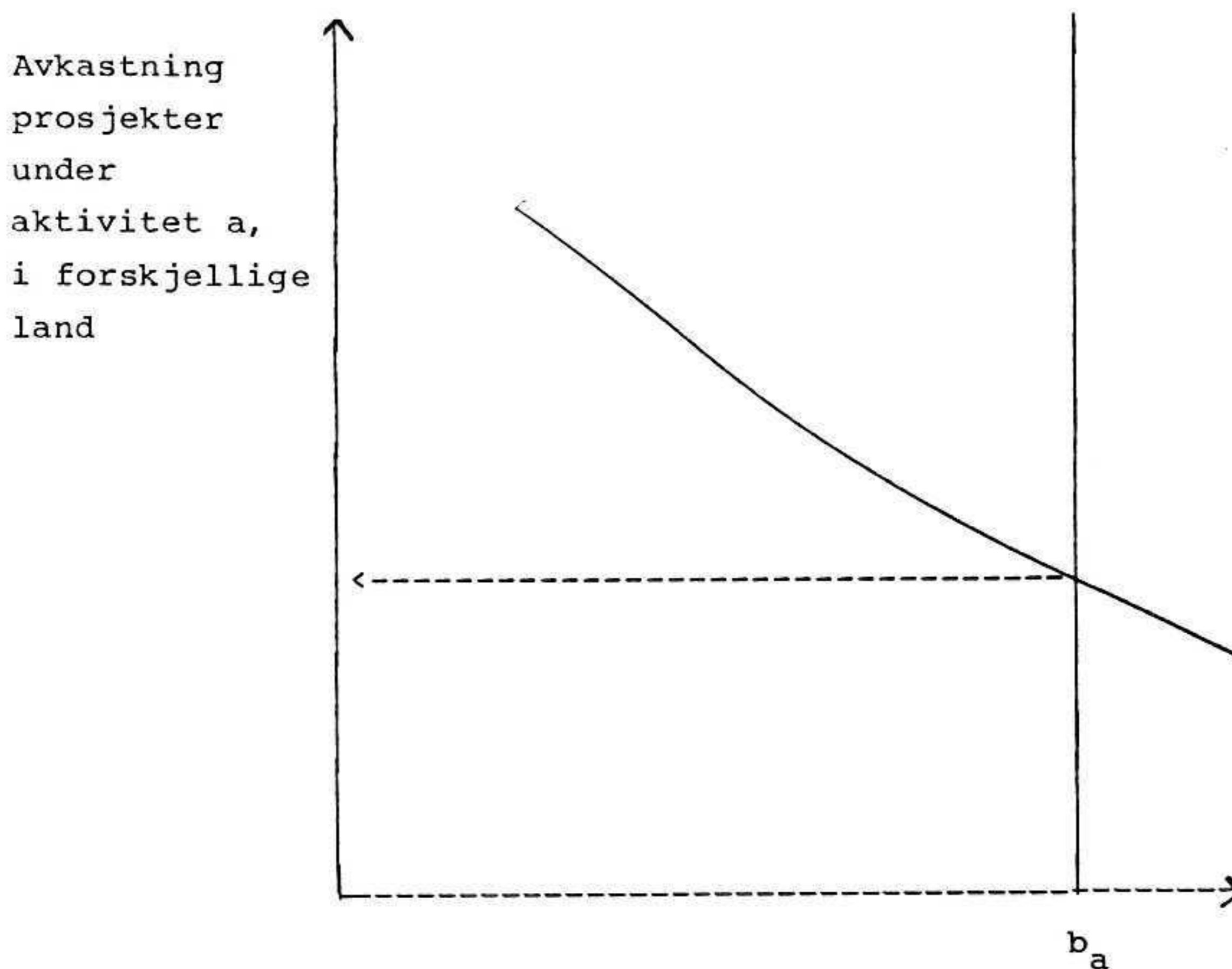


Fig. I

Avkastningen av siste bistandskrone brukt på det marginale prosjektet, vil på grunn av måten bevilgningene er bestemt på, være den samme i alle aktiviteter. Dersom budsjettrestriksjonen ikke binder, vil denne avkastningen være lik null.

Dersom bistandsorganisasjonen er organisert etter land, vil b_h være bevilgningen til den avdelingen som er ansvarlig for land h. Denne må nå gjennomføre prosjekter fra en rekke forskjellige bistandsaktiviteter og da selvsagt de mest lønnsomme først (jfr. fig. II).

Avkastningen av siste krone brukt på det marginale prosjektet vil nå være den samme i alle land. Denne vil selvsagt være lik null dersom budsjettrestriksjonen ikke binder.

Med utgangspunkt i planleggingsperspektivet diskutert ovenfor, sier det seg selv at velferdsgevinsten av siste bistandskrone bevilget vil være den samme for alle avdelinger.

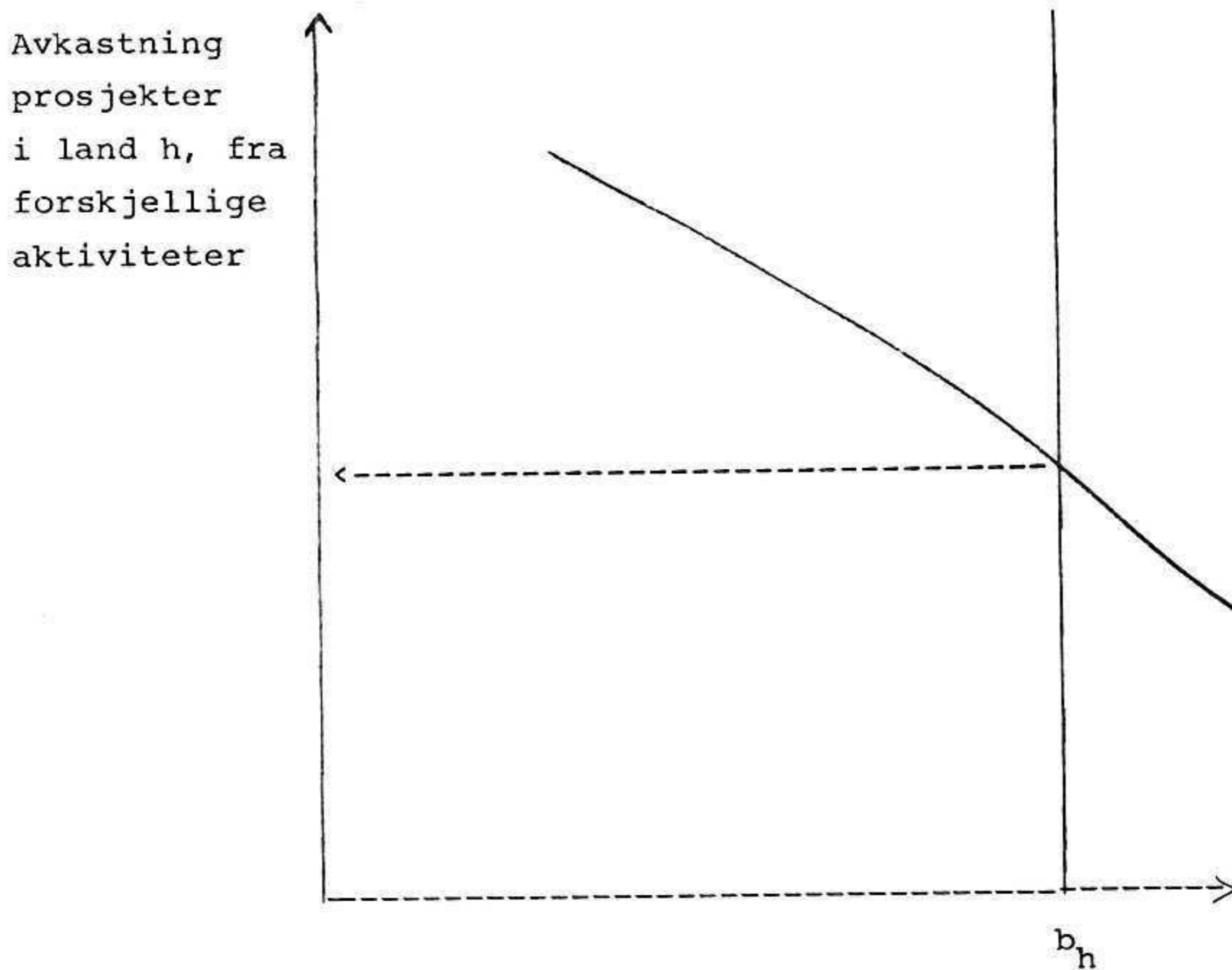


Fig. II

Når det gjelder bindinger av forskjellige slag, vil de kunne tas hensyn til som restriksjoner i bistandsorganisasjonens maksimeringsproblem. Slike bindinger vil bidra til at bistandsorganisasjonen ikke kan utnytte de midlene den har til disposisjon, like effektivt som i fravær av bindingene. Bindingene har dermed en kostnad i form av tapt velferd i samarbeidslandene. Denne kostnaden er det mulig å beregne.

2. DUHs overordnede målsetting - en operasjonalisering

I avsnitt 6.3 argumenterer vi blant annet for at DUHs overordnede målsetting lar seg operasjonalisere, slik at det er mulig å kvantifisere et prosjekts eller en bistandsaktivitets bidrag til realiseringen av denne målsettingen. For at dette skal være mulig, er det med vårt utgangspunkt tilstrekkelig at vi skaffer oss informasjon om preferansene for velferd i dag i forhold til velferd i framtida (jfr. tidspreferanseraten) og preferansene for inntekts- og dermed konsumlikhet mellom individer eller familier (jfr. grensenytteelastisiteten).

For å få tak på måten vi skal måle det siste forholdet på, må vi gå tilbake til sammenhengen mellom enkeltindividers (eller familiers) velferd eller nytte og deres konsumnivå. Den enkeltes velferd er bestemt av vedkommende konsum, og da slik at jo høyere konsumet er, jo høyere er velferden. I tillegg vil velferdstilskuddet av ytterligere konsum være lavere jo høyere konsumnivået er i utgangspunktet, dvs. økt konsum for fattige med et visst beløp gir høyere velferdsgevinst enn en tilsvarende konsumøkning for en rik. Grensenytteelastisiteten, n , er en sentral størrelse i den forbindelse. Den forteller hvor mange prosent velferds- eller nyttestilskuddet av ytterligere konsum reduseres, dersom konsumet øker med én prosent. Straks vi har et anslag på denne grensenytteelastisiteten, er vi istand til å sammenlikne velferds-effektene av økt konsum for forskjellige individer (eller familier)⁶⁾. Gjennomsnittlig konsum i et land, \bar{c} , er et nyttig referansepunkt i den forbindelse. Dersom vi kjenner dette, kan vi med vårt utgangspunkt på en enkel måte finne hvor mye økt konsum for et tilfeldig individ (eller familie), som har et konsumnivå c i utgangspunktet, er verdt i forhold til en tilsvarende økning i konsumet for individer (eller familier) på gjennomsnittlig konsumnivå i samme land:⁷⁾

$$d = \left(\frac{\bar{c}}{c}\right)^n$$

Vi ser for det første at jo høyere konsumnivået er i utgangspunktet i forhold til gjennomsnittlig konsumnivå, jo lavere verdi tillegges ytterligere konsum. For det andre ser vi at et bestemt

avvik fra gjennomsnittlig konsumnivå har større konsekvenser for denne verdien, jo høyere grensenytteelastisiteten er. Følgende tabell og figur understreker dette poenget.

$\frac{ c }{c}$	n	0	1	2
2		1	2	4
1		1	1	1
$\frac{1}{2}$		1	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$

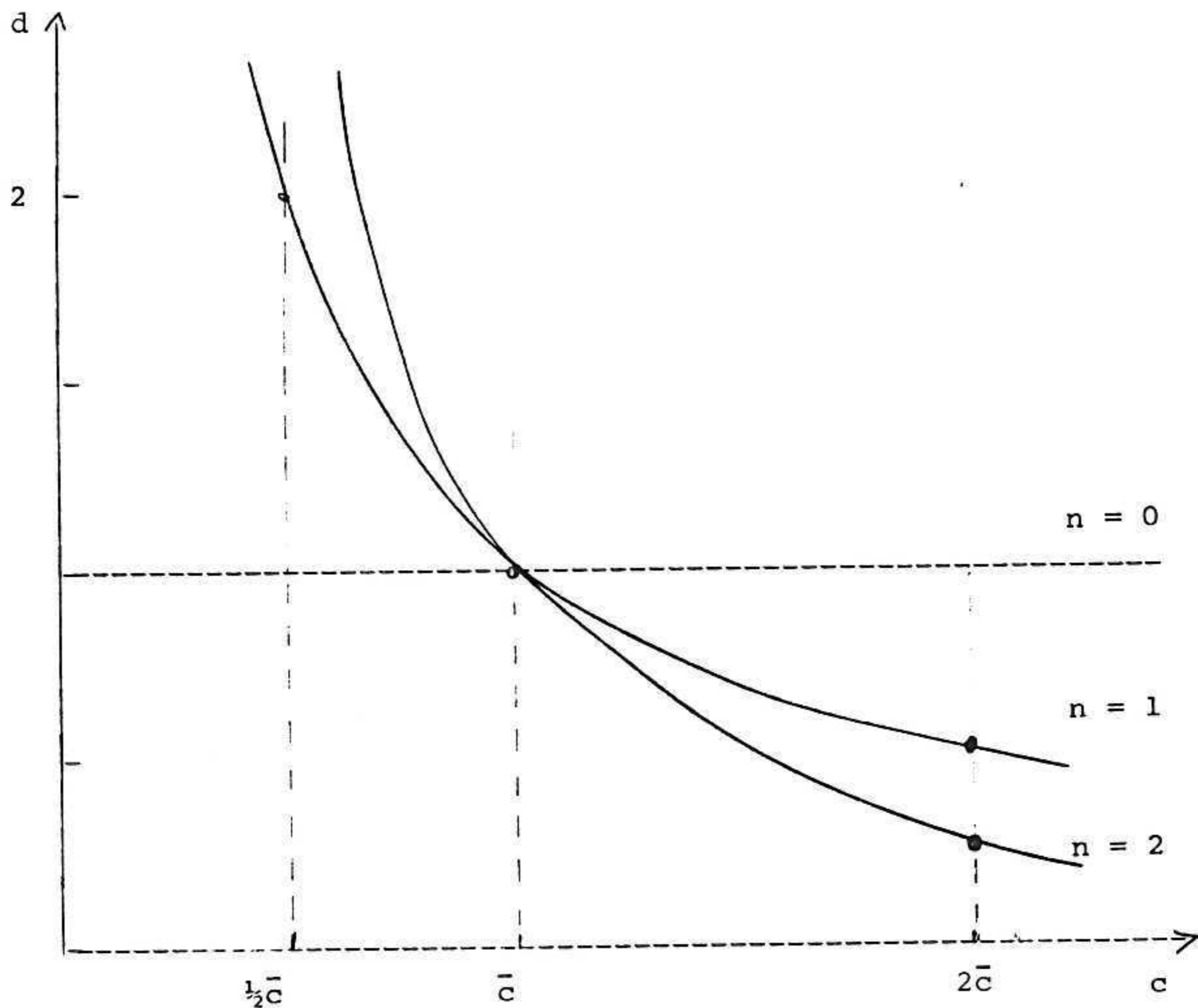


Fig. III

Dersom konsumnivået for det individet (eller den familien) som får økt konsum, bare er halvparten så høyt som gjennomsnittlig konsumnivå, er verdien av økt konsum for vedkommende dobbelt så høyt som for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå dersom grensenytteelastisiteten er lik 1, og 4 ganger så mye verdt dersom denne elastisiteten er lik 2.

Dersom konsumnivået for vedkommende aktør derimot er dobbelt så høyt som gjennomsnittlig konsumnivå, er verdien av økt konsum bare halvparten så mye verdt som økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå dersom grensenytteelastisiteten er lik én, og bare en fjerdedel så mye verdt dersom elastisiteten er lik 2.⁸⁾

Foreløpig har vi skissert en metode som kan brukes til å sammenlikne verdien av økt konsum for forskjellige grupper i ett land.

Dersom konsumnivåene er internasjonalt sammenliknbare, kan vi imidlertid også bruke samme metoden til å sammenlikne verdien av økt konsum for grupper i forskjellige land. Å gjøre konsum i forskjellige land sammenlignbart, er nokså vanskelig dersom man krever stor nøyaktighet, men vi mener man kan komme langt ved hjelp av enkle tommelfingerregler. Dette er nærmere kommentert i vedlegg til kapittel 7. Skal DUH forvalte bistandsmidlene rasjonelt i tråd med metoden diskutert i forrige avsnitt, er det nødvendig å sammenlikne konsumnivå i forskjellige land.

NOTER TIL VEDLEGG TIL KAPITTEL 6

- 1) Dersom vi lar e symbolisere den rene tidspreferanseraten og t symbolisere perioder, kan vi uttrykke velferdsnivået i land h som

$$W_h = W_{h0} + W_{h1} \frac{1}{1+e} + W_{h2} \frac{1}{(1+e)^2} + \dots$$

$$= \sum_{t=0} W_{ht} \frac{1}{(1+e)^t}$$

- 2) Lar vi i symbolisere individer (eller familier) og c stå for deres konsumnivå og i tillegg introduserer nytte- eller velferdsfunksjonen $u(c)$, vil velferdsnivået i land h i periode t kunne uttrykkes som

$$W_{ht} = \sum_i u(c_{iht})$$

Konsumnivået må her være målt på en slik måte at det er internasjonalt sammenliknbart.

- 3) Vi kan nå uttrykke DUHs målfunksjon som

$$W = \sum_h W_h$$

$$= \sum_h \sum_t W_{ht} \frac{1}{(1+e)^t}$$

$$= \sum_h \sum_t \sum_i u(c_{iht}) \frac{1}{(1+e)^t}$$

- 4) Med utgangspunkt i økonomisk teori er det nærliggende å si at slike bistandsaktiviteter er komplementære.

- 5) Førsteordensbetingelsen for velferds maksimum er at $\frac{W_h}{b_{ha}}$ skal

være den samme for alle h og alle a . $\frac{W_h}{b_{ha}}$ vil være strengt positiv dersom budsjettrestriksjonen er bindende og lik null i motsatt fall.

- 6) Mye brukte nyttefunksjoner er i denne forbindelse

$$u(c) = \frac{1}{1-n} c^{1-n} \quad \text{for } n < 1$$

$$u(c) = \log_e c \quad \text{for } n = 1$$

Konstanten n , som ikke kan være negativ, er lik grensenytteelastisiteten (med motsatt fortegn), som forteller hvor mange prosent grensenytten av konsum avtar når konsumnivået øker med én prosent.

- 7) Lar vi W_c og $W_{\bar{c}}$ være velferdseffekten av en liten økning i konsumet for henholdsvis en aktør på et vilkårlig konsumnivå, c , og en aktør på gjennomsnittlig konsumnivå, \bar{c} , kan d defineres formelt som

$$d = \frac{W_c}{W_{\bar{c}}} .$$

- 8) Hvis man ønsker bevisst diskriminering eller favorisering av grupper eller land (f.eks. kvinner i Afrika), utover den forskjellsbehandling som ligger i at konsumøkningen for rike teller mindre enn for fattige, kan man få til dette ved å "trikse" med de individuelle nyttefunksjonene. Det er imidlertid en forutsetning at man er i stand til å kvantifisere i hvor stor grad man skal forskjellsbehandle.

VEDLEGG V

VEDLEGG TIL KAPITTEL 7

ERRATA

VEDLEGG V, s. 29 og 30 (fotnoter):

- 1) Uttrykket i fotnote 1 skal skrives som:

$$NB - \beta \cdot \Delta c_U \cdot l_U - \beta \cdot \Delta c_S \cdot l_S$$

- 2) Uttrykket i fotnote 2 skal skrives som:

$$[NB^B - \beta \cdot \Delta c_U \cdot l_U - \beta \cdot \Delta c_S \cdot l_S] \cdot W_g + \Delta c_U \cdot l_U \cdot W_{c_U} + \Delta c_S \cdot l_S \cdot W_{c_S}$$

- 3) Uttrykkene i fotnote 3 skal skrives som:

$$\omega_U = \frac{W_{c_U}}{W_g} \quad \text{og} \quad \omega_S = \frac{W_{c_S}}{W_g}$$

- 4) Fotnote 4 (s. 29 og 30) skal skrives som:

Verdien at kontantstrømmen i periode 1 kan nå uttrykkes som

$$NB^S = NB^B - \Delta c_U \cdot (\beta - \omega_U) \cdot l_U - \Delta c_S (\beta - \omega_S) \cdot l_S$$

dersom vi dividerer med W_g i uttrykket fra note 2.

Setter vi inn for NB^B , har vi

$$NB^S = p_X^B q_X^B - p_Y^B q_Y^B - (w_U^B + \Delta c_U [\beta - \omega_U]) \cdot l_U - (w_S^B + \Delta c_S [\beta - \omega_S]) \cdot l_S$$

hvor det går klart fram at

$$p_X^S = p_X^B \quad \text{og} \quad p_Y^S = p_Y^B$$

$$w_U^S = w_U^B + \Delta c_U (\beta - \omega_U) \quad \text{og} \quad w_S^S = w_S^B + \Delta c_S (\beta - \omega_S)$$

- 5) Fotnote 5 skal skrives som:

Vi vet fra note 2 at ω_U formelt er lik $\frac{W_{c_U}}{W_g}$. Når vi vet at

$$d_U = \frac{W_{c_U}}{W_g} \quad \text{og} \quad v = \frac{W_g}{W_g}, \quad \text{ser vi at} \quad \omega_U = \frac{d_U}{v}.$$

VEDLEGG TIL KAPITTEL 7

I kapittel 7 i rapporten skisserer vi meget kort noen hovedidéer i nytte- /kostnadsanalysen, den metoden vi anbefaler når velferdseffektene av et prosjekt skal beregnes. I dette vedlegget går vi noe grundigere inn på hva en nytte-/kostnadsanalyse egentlig er.

1. Et u-landsperspektiv

Utgangspunktet for analysen er vår oppfatning av myndighetenes syn på samlet velferd, uttrykt ved hjelp av en velferdsfunksjon. Denne er av samme type som den velferdsfunksjonen vi lot bistandsorganisasjonen tildele hvert land i kapittel 6, og som er nærmere diskutert i vedlegget til kapittel 6. Det vil si at i denne funksjonen inngår konsumnivået for alle landets innbyggere i dag og i framtida. Myndighetenes avveininger når det gjelder inntektsfordeling (jfr. grensenytteelastisiteten) og verdien av velferdsøkning i dag i forhold til verdien av velferdsøkning i senere perioder (jfr. tidspreferansraten) vil kunne være andre en de som DUH foretrekker, noe vi skal komme tilbake til senere.

Når vi kalkulerer velferdseffekten av det aktuelle prosjektet, gjør vi dette ved å sette priser på prosjektets ferdigprodukter og innsatsfaktorer. Disse skal vi kalle skyggepriser:

Skyggeprisen på en bestemt type av prosjektets ferdigprodukter viser den endring i samfunnets velferd som følger av økning i tilgangen på denne varetypen med én enhet.

Skyggeprisen på en bestemt type av prosjektets innsatsfaktorer viser den endring i samfunnets velferd som følger av at resten av samfunnet får redusert tilgangen på denne faktortypen med én enhet. Begrepet alternativkostnad brukes også ofte i denne forbindelse.

Skal vi kalkulere alle skyggeprisene på et prosjekts innsatsfaktorer og ferdigvarer, må vi ha informasjon om formen på

myndighetenes velferdsfunksjon. I tillegg trenger vi en del informasjon om enkelte særtrekk ved økonomien i landet. De relevante særtrekkene er i kapittel 7 formulert som forskjellige typer restriksjoner på velferdsnivået i landet:

Type I: Fundamentale restriksjoner som har å gjøre med liten ressurstilgang, tilbakeliggende teknologi osv.

Type II: Imperfeksjoner av forskjellige slag når det gjelder måten økonomien fungerer på.

Type III: Vanskeligheter av forskjellige slag knyttet til inntektsomfordeling og -utjevning.

Vi anbefaler i kapittel 7 at et prosjekt bør vurderes til tre forskjellige prissystemer. (w symboliserer pris på arbeidskraft mens p representerer pris på alle andre varer eller tjenester):

- I. Til innenlandske markedspriser: p^D, w^D . I denne vurderingen ser man da bort fra restriksjoner av type II og type III. Dagens markedspriser er observerbare størrelser, mens framtidige markedspriser må predikeres.
- II. Til "effisienspriser" (efficiency prices): p^B, w^B . I denne vurderingen tar man hensyn til restriksjoner av type II, men ikke til restriksjoner av type III. Effisiensprisene er beregnede størrelser.
- III. Til "sosiale priser" (social prices): p^S, w^S . Her tar man hensyn til restriksjoner både av type II og III. De sosiale prisene må beregnes på lik linje med effisiensprisene, og er altså fordelingsjusterte effisienspriser.

Vi skal nå gå noe grundigere inn på disse tre typene prosjektvurderinger. Det er i den forbindelse viktig å vurdere årsakene til avvik mellom de forskjellige prissystemene og å få fram hvor stor feil man gjør dersom man ser bort fra restriksjoner av type II og/eller III, det vil si dersom man nøyer seg med å bruke markedspriser.

Lesere som ønsker en enda grundigere framstilling, henvises til det upubliserte vedlegg 2: "Prosjektvurdering i u-land - noen hovedprinsipper" og litteratur referert til der.

1.1 Et statseid industriprosjekt

Det prosjektet vi skal studere, er svært enkelt. Det foretas en investering i form av oppsetting av en fabrikkbygning og import av noen maskiner i periode 0. Denne fabrikken er i drift i periode 1 og er fullstendig nedslitt i slutten av perioden. Fabrikken produserer i periode 1 et kvantum av en ferdigvare X. Den trenger som ledd i driften en innsatsfaktor Y og to typer arbeidskraft, faglært og ufaglært. Vi tenker oss i utgangspunktet at investeringen er hundre prosent finansiert av myndighetene. Andre finansieringsformer diskuteres i neste avsnitt.

De relevante formlene for beregning av prosjektets verdi er gjengitt i tabellen nedenfor.

La oss i utgangspunktet anta at nåverdien av prosjektet vurdert til markedspriser, såvidt er positiv. Dersom myndighetene baserer sine investeringsbeslutninger på markedspriser, vil dermed prosjektet bli gjennomført. I en økonomi hvor det finnes restriksjoner av type II og III kan vi imidlertid ikke være sikre på at dette er en fornuftig beslutning. Vi skal derfor systematisk se på hvordan restriksjoner av type II og III skaper avvik mellom markedspriser og skyggepriser, og dermed også mellom markedsverdien, effisiensverdien og den sosiale verdien av prosjektet. For å illustrere hovedpoengene, skal vi la fremstillingen få preg av en rekke logiske eksperimenter.

	Markedsverdier	Effisiensverdier	Sosiale verdier
Kontantstrøm i periode 1	$NB^D = P_X^D q_X^D - P_Y^D q_Y^D - w_U^D l_U^D - w_S^D l_S^D$	$NB^B = P_X^B q_X^B - P_Y^B q_Y^B - w_U^B l_U^B - w_S^B l_S^B$	$NB^S = P_X^S q_X^S - P_Y^S q_Y^S - w_U^S l_U^S - w_S^S l_S^S$
Nåverdi i periode 0	$PV^D = -I^D + \frac{NB^D}{1+r^D}$	$PV^B = -I^B + \frac{NB^B}{1+r^B}$	$PV^S = -I^S + \frac{NB^S}{1+r^S}$

Ferdigvaren (vare X): Ufaglært arb.kraft:

$q =$ kvantum

$p^D =$ markedspris

$p^B =$ effisienspris

$p^S =$ sosial pris

Faglært arb.kraft:

$l_U =$ kvantum

$w_U^D =$ markedspris

$w_U^B =$ effisienspris

$w_U^S =$ sosial pris

Ufaglært arb.kraft:

$l_S =$ kvantum

$w_S^D =$ markedspris

$w_S^B =$ effisienspris

$w_S^S =$ sosial pris

Inv.kostnader: Diskonteringssats:

r^D : vurdert til markedspriser

r^B : vurdert til effisienspriser

r^S : vurdert til sosiale priser

Effisiensverdien av prosjektet

Nåverdien av prosjektet vurdert til markedspriser er i utgangspunktet såvidt positiv. Hvordan vil restriksjoner av type II kunne påvirke verdien av prosjektet? Vi skal trekke fram enkelte aspekter som er svært utbredt i mange u-land, og som bidrar til at effisiensverdien av prosjektet vil avvike fra markedsverdien.

De årsakene til avvik vi skal trekke fram, har å gjøre med handelspolitikken og situasjonen i arbeids- og kapitalmarkedene.

For at poengene skal komme fram på en så enkel måte som mulig, er fremstillingen basert på et sett med forutsetninger, som bare delvis er gjort eksplisitt. Selve metoden er imidlertid robust med hensyn på disse forutsetningene. Straks hovedprinsippene er klare, er det relativt enkelt å se implikasjonene av å oppheve dem. De som er interessert i mer realistiske analyser, henvises til de konkrete prosjektevalueringene som er gjennomført i de "utrykte" vedleggene.

Handelspolitikken

La oss anta at ferdigvaren X og innsatsfaktoren Y begge er varer som landet handler internasjonalt, og at det prosjektet vi studerer, er så lite at verdensmarkedsprisene, p_X^W og p_Y^W , ikke påvirkes dersom prosjektet gjennomføres. Verdensmarkedsprisene er i utgangspunktet målt i USD. Lar vi OER være den offisielle valutakursen, finner vi verdensmarkedsprisene målt i den nasjonale valutaen, Baht dersom vi for eksempel antar at det relevante prosjektet eventuelt skal gjennomføres i Thailand, som $OER \cdot p_X^W$ og $OER \cdot p_Y^W$. Det er disse prisene vi skal bruke som effisienspriser, dvs. henholdsvis p_X^B og p_Y^B . Effisiensprisene forteller derfor på hvilke betingelser landet kan handle vare X og vare Y på verdensmarkedet.

La oss først anta at det prosjektet vi studerer, er et importsubstitusjonsprosjekt. Ferdigvaren er dermed en importvare, som er belagt med en importavgift. Lar vi t_X være avgiftssatsen, vil

den innenlandske markedsprisen være lik $p_X^D = \text{OER } p_X^W(1+t_X)$. Vi har her forutsatt fri import gitt at importavgiften betales, og samtidig sett bort fra innenlandske transport- og distribusjonskostnader. Vi ser at den innenlandske markedsprisen overstiger effisiensprisen på grunn av importavgiften.

Dersom prosjektet gjennomføres, vil importen av ferdigvaren gå ned. Landet vil da spare utenlandsk valuta for p_X^W USD eller $p_X^B = \text{OER } p_X^W$ enheter av den nasjonale valutaenheten for hver enhet av varen som produseres. Den innenlandske markedsprisen overdriver denne gevinsten på grunn av importavgiften. Bare dersom importavgiften er lik null, vil det være overensstemmelse mellom effisiensprisen og markedsprisen.

Dersom prosjektet er et eksportprosjekt, vil situasjonen være en annen. Gjennomføres prosjektet, vil eksporten av ferdigvaren øke. Anta at myndighetene har lagt en avgift på eksport av vedkommende vare. I formelen for p_X^D overfor, kan vi ta hensyn til dette ved å la t_X være negativ. Markedsprisen vil dermed bli liggende under effisiensprisen. Valutagevinsten pr. enhet produsert vil dermed være høyere enn den innenlandske markedsprisen gir inntrykk av. Dersom myndighetene subsidierer eksporten i stedet for å avgiftsbelegge den, vil resultatet selvsagt bli omvendt, dvs. eksportsubsidier virker som importavgiften diskutert ovenfor.

Vi ser at produksjon for det innenlandske markedet kombinert med en importavgift på ferdigproduktet tenderer til at markedsverdien av prosjektet vil overstige effisiensverdien, mens produksjon for eksport kombinert med en eksportavgift på ferdigproduktet virker til å presse markedsverdien under effisiensverdien.

Import- eller eksportavgifter på innsatsfaktorer virker motsatt. Dersom innsatsfaktoren er en eksportvare for landet, vil bruk av vedkommende faktor i prosjektet føre til redusert eksport. Er den en importvare, vil importen øke dersom prosjektet realiseres. Verdensmarkedsprisen, p_Y^W i USD eller $p_Y^B = \text{OER } p_Y^W$ i den nasjonale

valutaenheten, vil være valutakostnaden for landet i begge tilfelle. Dersom innsatsfaktoren er en avgiftsbelagt eksportvare, vil markedsprisen være lavere enn effisiensprisen slik at valutakostnadene undervurderes, noe som vil tendere til at markedsverdien av prosjektet vil overstige effisiensverdien. Er innsatsfaktoren en avgiftsbelagt importvare derimot, vil markedsprisen overstige effisiensprisen. Markedsverdien av prosjektet vil dermed tendere til å bli lavere enn effisiensverdien.

Vi har så langt basert oss på en antakelse om at både ferdigvaren og innsatsfaktorer er internasjonale handelsvarer. Dersom dette ikke er tilfelle, kan vi ikke lenger bruke verdensmarkedsprisene direkte som effisienspriser. Prinsippet er imidlertid det samme: Vi beregner valutagevinsten av økt produksjon av ferdigvaren og valutatapet som følger av økt bruk av innsatsfaktoren, men nå på en mer indirekte måte. La oss se på innsatsfaktoren som eksempel: Når én enhet av innsatsfaktoren trekkes inn i det prosjektet vi studerer, vil de innenlandske produsentene av denne varen oppleve dette som en etterspørselsøkning. Dersom denne etterspørselsøkningen blir tilfredsstilt gjennom økt produksjon uten at markedsprisen settes opp, er situasjonen relativt enkel. Effisiensprisen blir lik den valutakostnaden (dvs. effisienskostnaden) samfunnet påføres som følge av denne produksjonsøkningen. Dersom markedsprisen settes opp, må vi også ta hensyn til eventuelle valutakostnader samfunnet påføres når innenlandske konsumenter reagerer på prisstigningen ved å endre sin konsumsammensetning.

Arbeidsmarkedet

I tillegg til handelspolitikken er imperfeksjoner i arbeidsmarkedene viktige årsaker til avvik mellom markedsverdier og effisiensverdier. Dette gjelder særlig markedet for ufaglært arbeidskraft. Markedslønna, w_U^D , er av forskjellige årsaker ofte langt høyere enn effisienslønna, w_U^B . Effisienslønna er med vårt utgangspunkt ikke annet enn det valutatapet samfunnet påføres, når arbeidskraft trekkes ut av alternativ virksomhet. Trekkes

arbeidskraften ut av eksportproduksjon, reduseres eksporten. Er arbeidskraften sysselsatt i produksjon for det innenlandske marked, vil importen øke dersom varen er en internasjonal handelsvare. Dersom varen ikke handles internasjonalt, må vi for å finne effisienslønna, gå fram på samme måten som i forbindelse med jakten på effisiensprisen på innsatsfaktoren Y diskutert ovenfor.

Poenget med effisienslønna, w_U^B , eller arbeidskraftens alternativkostnad, kommer klart fram dersom vi ser på et par ekstremtilfeller. Et ekstremtilfelle som er mye brukt i eldre litteratur, er å sette effisienslønna, w_U^B lik null, med den begrunnelse at de ufaglærte arbeiderne som får jobb i prosjektet, er arbeidsledige i utgangspunktet, det vil si at de ikke bidrar til å produsere noe. Følgelig påføres samfunnet heller ingen kostnad dersom prosjektet realiseres og arbeiderne får jobb der. Så lenge eventuelle kostnader knyttet til redusert fritid o.l. for arbeiderne er neglisjerbare, er dette resonnementet riktig dersom vi kan være helt sikre på at den reduserte arbeidsledigheten ikke har andre relevante konsekvenser. For å begrunne et annet ekstremtilfelle, hvor effisienslønna kan tenkes å være meget høy, skal vi trekke fram én type konsekvenser av redusert arbeidsledighet som ser ut til å ha en viss betydning enkelte steder. Dersom prosjektet planlegges gjennomført i en region med en viss arbeidsledighet slik at folk som er arbeidsledige, blir sysselsatt, kan det godt tenkes at arbeidere i andre regioner reagerer på de bedre sysselsettingsmulighetene i vedkommende region ved å migrere dit i håp om å få arbeid. Det kan godt tenkes at disse migrantene var sysselsatt i produktiv virksomhet der de kom fra. Dersom for eksempel tre personer flytter til regionen og blir gående arbeidsledige for hver arbeider som får jobb i prosjektet, kan den valutakostnaden samfunnet påføres som følge av at vedkommende blir sysselsatt, bli meget høy. Det faktum at han er arbeidsledig i utgangspunktet er dermed ikke noe argument for automatisk å sette effisienslønna lik null.

Når det gjelder faglært arbeidskraft, er avviket mellom markeds- lønn og effisienslønn som regel mindre enn for ufaglærte. Prinsippet for beregning av effisienslønna er imidlertid det samme: Hvor stor er valutakostnaden av at en faglært arbeider trekkes ut av alternativ virksomhet og inn i det prosjektet vi studerer.

I den grad effisienslønningene er lavere enn markedslønningene, har vi et argument for at effisiensverdien av prosjektet er høyere enn markedsverdien.

På denne bakgrunn er det klart at effisiensverdien av inntekten i periode 1 (eller kontantstrømmen), NB^B , ikke er annet enn netto innstrømming av utenlandsk valuta som følger av prosjektets gjennomføring, det vil si dersom de relevante investeringene foretas i periode 0. Effisiensverdien av investeringene, I^B , er selvfølgelig ikke annet enn netto utstrømming av utenlandsk valuta i periode 0, når maskiner importeres, fabrikkbygninger settes opp osv. Alle direkte og indirekte valutastrømmer som forårsakes av prosjektet, er her kartlagt og tatt hensyn til. Vi har dermed et fullstendig valutaregnskap. I den grad utenlandske eierinteresser, lån eller bistand er inne i bildet, vil dette valutaregnskapet kompliseres, noe vi skal komme tilbake til i forbindelse med diskusjonen av alternative finansieringsformer nedenfor. Valutaregnskapet er uttrykt i enheter av den nasjonale valutaenheten. Vi kan sette opp et tilsvarende regnskap i USD ved å dividere alle skyggepriser med den offisielle valutakursen.

Kapitalmarkedsproblemer

Rentenivået er i mange u-land regulert, og på et altfor lavt nivå. Realrenten er ofte negativ. I formlene ovenfor er konsekvensene av et for lavt rentenivå, r^D , at nåverdien av prosjektet overvurderes.

For å indikere hvordan vi kan finne den renten som bør brukes i effisiensberegningene, skal vi anta at det offentlige har et bestemt beløp til disposisjon for investeringer. De midlene som

eventuelt vil bli kanalisert inn i det prosjektet vi studerer, vil dermed bli trukket fra et annet prosjekt, fortrinnsvis det minst lønnsomme av de som er planlagt gjennomført i fravær av dette prosjektet. Investeringskostnaden, sett fra samfunnets side, vil dermed være nåverdien av avkastningen av midlene i det prosjektet som faller ut. Denne investeringskostnaden tar vi enklest hensyn til ved å bruke internrenten i dette prosjektet som diskonteringsrate i vårt prosjekt, det vil si r^B . Dersom nåverdien (til effisienspriser) av vårt prosjekt er positiv, gitt at vi bruker denne diskonteringsraten, så betyr det at internrenten i vårt prosjekt overstiger internrenten i det prosjektet som fortrenses. Vårt prosjekt er dermed mer lønnsomt enn det som fortrenses. Følgelig bør det gjennomføres.

Den sosiale verdien av prosjektet

Bildet av prosjektet kompliseres noe dersom vi trekker inn inntektsfordelingsaspektet. Når vi beregner effisiensverdien av prosjektet, tar vi utgangspunkt i prosjektets bidrag til de totale inntektene som samfunnet disponerer i hver periode. Dersom myndighetene kostnadsfritt kan omfordere inntekter og dermed konsum som de vil, vil velferdsgevinsten av siste Baht som tilfaller ulike individer (eller familier), være den samme når inntektsfordelingen er optimal. Vi kan dermed nøye oss med å beregne prosjektets bidrag til totalinntekten. Det typiske er imidlertid at inntektsfordeling er svært vanskelig og kostbart å få til. Dette fører til at velferdsgevinsten av siste Baht som tilfaller ulike individer (eller familier) ikke vil være den samme, selv i en situasjon hvor inntektsfordelingen er optimal. I tillegg vet vi at inntektsfordelingen i en u-landsøkonomi slett ikke er optimal. Dermed bør vi kartlegge hvem som faktisk tjener på prosjektet og finne velferdsgevinsten av den tilhørende konsumøkningen. Størrelsen på denne velferdsgevinsten vil avhenge av konsumnivået i utgangspunktet for de som opplever konsumøkningen. Inntekter som tilfaller det offentlige (myndighetene), vil i dette perspektivet ha verdi utelukkende fordi de anvendes slik at de øker konsumet for landets innbyggere, for eksempel i form av overføringer til

de fattige eller gjennom offentlige investeringer som gir avkastning i form av økt konsum en eller annen gang i framtida. Vi skal for enkelhets skyld anta at offentlige inntekter på marginen blir investert.

Det følger av denne diskusjonen at vi ikke lenger kan bruke effisiensverdien, det vil si netto innstrømming av utenlandsk valuta i sin alminnelighet, som mål på prosjektets bidrag til samfunnets velferd. Vi må si noe om hvem inntektene tilfaller, og dermed hvordan valutainnstrømmingen anvendes. Verdien av de forskjellige anvendelsene må så veies opp mot hverandre. Utenlandsk valuta i én av disse anvendelsene kan brukes som måleenhet eller numérairegode. I tråd med anbefalinger i litteraturen og på grunn av den store utbredelsen, skal vi velge utenlandsk valuta som står (ubundet) til disposisjon for myndighetene, det vil si offentlige inntekter, som numérairegode. Alle sosiale priser og dermed den sosiale verdien av prosjektet måles i denne enheten.

La oss illustrere poenget ved å vise hvordan vi kan måle den sosiale verdien av kontantstrømmen som følger i periode 1 dersom den nødvendige investeringen foretas i periode 0, det vil si NB^S .

Utgangspunktet er netto inntjening av utenlandsk valuta, det vil si effisiensverdien av kontantstrømmen, NB^B . Hvor stor del av denne valutamengden blir stående ubundet til disposisjon for myndighetene? For å svare på dette spørsmålet, må vi skaffe oss oversikt over hva som skjer i den private sektoren av økonomien dersom prosjektet gjennomføres, og som legger beslag på utenlandsk valuta. Dersom både ferdigvaren og innsatsfaktoren utenom arbeidskraft handles internasjonalt til gitte verdensmarkedspriser, vil det eneste relevante som skjer i privat sektor, være at de arbeiderne som trekkes inn i prosjektet, opplever inntekts- og dermed konsumøkning. Vi skal anta at arbeiderne konsumerer hele sin inntekt, slik at vi i denne omgang slipper å ta stilling til hvordan vi skal behandle eventuell økning i privat sparing som følge at prosjektet gjennomføres. Dette vil bli kommentert senere i forbindelse med diskusjonen av innenlandske privatfinan-

sierte prosjekter. La Δc_U og Δc_S være inntekts- og dermed konsumøkningen for henholdsvis ufaglærte og faglærte arbeidere. Når arbeiderne øker sitt konsum, reduseres eksporten av enkelte typer konsumvarer, samtidig som importen av andre typer varer øker. For en tredje type vil muligens prisene stige, produksjonen øke osv. Følgelig er det klart at denne konsumøkningen har en valutakostnad. Deler av valutainnstrømmingen, NB^B , går dermed tapt i den forstand at den ikke står ubundet til disposisjon for myndighetene.

Konsumøkningen, Δc_U og Δc_S , er målt i innenlandske markedsverdier; arbeiderne betaler de innenlandske markedsprisene på konsumvarene. Hvor stor del av konsumøkningen representerer en valutakostnad? Dette kommer helt an på hvor store avvik det er mellom markedsprisene og effisiensprisene på forskjellige konsumvarer, samt de respektive varenes budsjettandeler i arbeidernes konsummønster.

Avvikene mellom markedspriser og effisienspriser avhenger igjen blant annet av handelspolitikken. Vi skal gjøre en lang historie kort ved å anta at vi har en omregningsfaktor for konsum som forteller noe om det gjennomsnittlige valutainnholdet i private konsumutgifter, β . Den valutamengden som én ufaglært arbeider legger beslag på gjennom sin konsumøkning, er dermed lik $\beta \cdot \Delta c_U$. Dersom for eksempel valutakostnaden utgjør 80% av utgiftene til konsumvarer, vil β være lik 0,8.

Den valutamengden som blir stående ubundet til disposisjon for myndighetene i periode 1 dersom investeringen foretas i periode 0, vil nå være lik netto inntjening av utenlandsk valuta fratrukket den valutamengden som tilsammen bindes opp i arbeidernes konsumøkning.¹⁾

Skal vi finne den totale velferdsøkningen som blir samfunnet til del som følge av det som skjer i periode 1, må vi ha kjennskap til velferdseffektene av økningen i de offentlige inntektene i tillegg til velferdseffektene av konsumøkningen for de faglærte og ufaglærte arbeiderne. Offentlige inntekter har verdi i denne

forbindelse på grunn av at de anvendes på en måte som fører til økt konsum i framtida, gjennom offentlige investeringer. Med utgangspunkt i velferdsfunksjonen for land h , W_h , diskutert tidligere, kan vi i prinsippet beregne disse velferdseffektene.²⁾

Vi velger som nevnt ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene som måleenhet eller numéraire. Følgelig må verdien av arbeidernes konsumøkning måles i denne enheten. La i den forbindelse ω_U og ω_S symbolisere verdien av små endringer i konsumet for henholdsvis ufaglærte og faglærte arbeidere, målt i enheter av ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene.³⁾ Verdien av konsumøkningen for en ufaglært arbeider blir dermed lik $\Delta c_U \cdot \omega_U$ og for en faglært arbeider lik $\Delta c_S \cdot \omega_S$. Siden konsumnivået for en faglært sannsynligvis er høyere enn for en ufaglært i utgangspunktet, vil $\omega_U > \omega_S$, det vil si at verdien av økt konsum for ufaglærte arbeidere vil være høyere enn verdien av økt konsum for faglærte, sett fra samfunnets side.

For å komme fram til vårt mål på velferdseffekten av prosjektet i periode 1, NB^S , må vi på samme måte som vi med utgangspunkt i netto innstrømming av utenlandsk valuta, NB^B , trakk fra den valutamengden som blir bundet opp i arbeidernes konsumøkning, legge til samfunnets verdsetting av den samme konsumøkningen.⁴⁾ Gjør vi det, finner vi at de sosiale prisene på ferdigproduktet, X , og innsatsfaktoren Y blir lik effisiensprisene, det vil si $p_X^S = p_X^B$ og $p_Y^S = p_Y^B$. Dette enkle resultatet skyldes våre antakelser om at disse varene handles internasjonalt til gitte verdensmarkedspriser. Følgelig vil ingen private aktører i økonomien hverken tjene eller tape på produksjon av vare X eller bruk av vare Y som innsatsfaktor i prosjektet vi studerer. Dersom for eksempel innsatsfaktoren ikke er en internasjonal handelsvare og markedsprisen stiger som følge av økt etterspørsel dersom prosjektet gjennomføres, vil andre forbrukere av denne varen tape, mens produsentene vil tjene. Den sosiale prisen, p_Y^S , vil i en slik situasjon være mer komplisert.

Når det gjelder de sosiale prisene på arbeidskraft, må vi selv i vårt enkle eksempel ta hensyn til inntektsfordelingseffekter. La oss se på den sosiale skyggelønna for ufaglærte arbeidere som eksempel:

$$w_U^S = w_U^B + \Delta c_U (\beta - \omega_U)$$

Denne forteller oss altså hvor stor kostnad samfunnet påføres når en ufaglært arbeider trekkes ut av alternativ virksomhet og inn i vårt prosjekt, målt i enheter av ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene. Denne kostnaden består av to positive ledd og ett negativt. Det første leddet, w_U^B , kjenner vi igjen som effisienslønna, det vil si den direkte valutaskostnaden som følger av at en arbeider trekkes ut av annen virksomhet. Det andre leddet, $\Delta c_U \cdot \beta$, gir uttrykk for en ekstrakostnad som skyldes at arbeidernes konsumøkning legger beslag på utenlandsk valuta. Det tredje leddet, $-\Delta c_U \cdot \omega_U$, som altså bidrar til å redusere skyggelønna, skyldes at samfunnets velferd går opp når en ufaglært arbeider får økt sitt konsum.

Vi skal nå se nærmere på hvordan vi kan beregne ω_U (og ω_S). I den forbindelse skal vi ta utgangspunkt i gjennomsnittskonsumet i samfunnet, \bar{c} , som vi introduserte i vedlegg til kapittel 6. Vi skal relatere både verdien av økte offentlige inntekter og verdien av økt konsum for våre to arbeidertyper nettopp til gjennomsnittlig konsumnivå, som dermed blir et viktig referansepunkt.

Hvordan vi kan måle verdien av økt konsum for et individ (eller en familie) i forhold til økt konsum for folk på gjennomsnittlig konsumnivå, har vi også diskutert i vedlegg til kapittel 6. Det følger fra den diskusjonen at verdien av økt konsum for våre ufaglærte og faglærte arbeidere i forhold til verdien av økt konsum for folk som i utgangspunktet ligger på landsgjennomsnittet, kan uttrykkes som henholdsvis

$$d_U = \left(\frac{\bar{c}}{c_U}\right)^n \quad \text{og} \quad d_S = \left(\frac{\bar{c}}{c_S}\right)^n,$$

hvor c_U og c_S symboliserer konsumnivået i utgangspunktet og n er grensenytteelastisiteten. Siden c_U er mindre enn c_S , vil d_U overstige d_S .

Verdien av økte offentlige inntekter i forhold til verdien av økt konsum for folk på gjennomsnittlig konsumnivå, skal vi symbolisere med v . Denne kan vi beregne straks vi har funnet avkastningen av økt offentlige investeringer og har beregnet nåverdien av den tilhørende framtidige konsumstrømmen. Setter vi verdien av denne framtidige konsumstrømmen i forhold til verdien av økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå i dag, har vi tallfestet v . Vi kan da måle verdien av økt konsum for våre to arbeidertyper, uttrykt i enheter av numérairegodet, som

$$\omega_U = \frac{d_U}{v} \quad \text{og} \quad \omega_S = \frac{d_S}{v} \cdot 5)$$

Går vi nå tilbake til uttrykket for de ufaglærtes sosiale skyggelønn, ser vi at denne vil være lavere jo høyere ω_U er. Det vil si jo fattigere en ufaglært arbeider er i utgangspunktet og jo lavere verdien av offentlige midler er i forhold til verdien av økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå, jo lavere vil denne skyggelønna være.

Skal vi så finne nåverdien, PV^S , må vi diskontere. På samme måte som i forbindelse med beregningen av effisiensverdien, bør vi bruke internrenten på det marginale offentlige prosjektet, det vil si det prosjektet som foretrekkes dersom det prosjektet vi studerer, blir gjennomført, som diskonteringsrate. Den eneste forskjellen er at denne internrenten, r^S , nå reflekterer avkastningen inklusive verdien av eventuelle fordelings effekter. Prosjektet bør gjennomføres dersom nåverdien er positiv.

1.2 Alternative finansieringsformer

Så langt har vi antatt at det prosjektet vi studerer, er finansiert i sin helhet av det offentlige, som har et gitt investeringsbudsjett i den perioden prosjektet eventuelt skal gjennomføres. Dersom prosjektet realiseres, vil det offentlige dermed måtte unnlate å gjennomføre et eller flere andre prosjekter (fortrinnsvis det/de minst lønnsomme).

Et prosjekt kan imidlertid også finansieres på andre måter. Vi skal her ta for oss hvordan prosjektets verdi påvirkes dersom private innenlandske aktører og/eller utenlandske aktører skyter inn egenkapital i prosjektet og dersom prosjektet er helt eller delvis lånefinansiert, gjennom opplåning i privat sektor innenlands eller i utlandet. De midlene som trengs for å finansiere prosjektet, kommer nå fra andre kilder enn i tilfelle full offentlig finansiering, samtidig som private egenkapitaleiere disponerer profitten etter skatt og private långivere disponerer renteinntekten.

Vi vil også kort skissere hvordan bistand, i form av gaver eller subsidierte lån, vil påvirke verdien av prosjektet, slik u-landet selv vurderer det.

For å rendyrke de spørsmålene som har med finansieringsformene å gjøre, skal vi anta at prosjektets egenskaper forøvrig er de samme som i forrige avsnitt, det vil si uavhengige av finansieringsformen.

Vi diskuterer først verdien av prosjektet under forutsetning av at hele finansieringsbehovet dekkes gjennom egenkapital. Deretter vil lånefinansiering kort bli kommentert.

Effisiensverdier

De sentrale spørsmålene dreier seg her om hvilke endringer finansiering ved forskjellige eierformer fører til når det gjelder investeringskostnaden i periode 0, I^B , nettoinnstrømming av utenlandsk valuta i periode 1, NB^B , og nåverdien PV^B .

Dersom det er innenlandske eiere, som skyter inn kapitalen og dermed disponerer profitten, skjer det ingenting med NB^B . Effisiensverdien av kontantstrømmen i periode 1, det vil si netto innstrøminger av utenlandsk valuta, er den samme som før. Investeringskostnaden derimot, vil kunne endres. Det sentrale spørsmålet er: Hvor stor ville avkastningen av de private midlene som skytes inn i prosjektet, ha vært i de alternative anvendelsene av midlene? Det er nåverdien av denne avkastningen som representerer alternativkostnaden, det vil si den kostnaden samfunnet påføres dersom midlene trekkes inn i det prosjektet vi studerer. Som regel går man ut fra at avkastningen av private midler er lavere enn avkastningen av offentlige midler, sett i et samfunnsmessig perspektiv.⁶⁾ Dersom det er tilfelle, vil investeringskostnaden nå være lavere enn i en situasjon hvor midlene kommer fra myndighetenes investeringsbudsjett. Vi skal kommentere et par alternative anvendelser av private midler i forbindelse med diskusjonen av private lån til staten nedenfor.

Dersom det er utlendinger som skyter inn egenkapitalen, det vil si dersom prosjektet er utenlandseid, endres situasjonen sannsynligvis noe. Et enkelt spesialtilfelle har vi dersom de utenlandske eierne fører all kapital inn i landet i periode 0, og det samme beløpet pluss profitt ut av landet i periode 1, når driften avsluttes. I en slik situasjon kan vi uten videre, med utgangspunkt i kalkylen satt opp for effisiensverdien av prosjektet tidligere, føre opp det beløpet eierne tar inn i landet, som en innstrømming av utenlandsk valuta i periode 0 og det beløpet som eierne tar ut i periode 1, som en utstrømming av utenlandsk valuta.

Situasjonen blir noe mer komplisert dersom de utenlandske eierne vil plassere midlene i et annet prosjekt i landet dersom det prosjektet vi studerer, ikke blir gjennomført. I en slik situasjon vil vi måtte beregne nåverdien av midlene i den alternative anvendelsen og bruke denne som den reelle investeringskostnaden for samfunnet. På samme måte kan det tenkes at profitten og beløpet som ble investert, ikke føres ut av landet i periode 1,

men derimot investeres i landet. I så fall trenger vi informasjon om avkastningen av midlene i disse alternative anvendelsene.

Joint-venture prosjekter er i denne forbindelse karakterisert ved at den investerte kapitalen kommer dels fra utlendinger, dels fra innenlandske private aktører og muligens fra myndighetene. Eierandelene bestemmer så i sin tur fordelingen av profitten etter at eventuell selskapsskatt er betalt. Straks eierandelene er kjent, kan verdien av prosjektet beregnes, idet prinsippene for beregning av kapitalens alternativkostnad for hver aktørtype og verdien for samfunnet av utlendingers profitt disponering diskutert ovenfor, anvendes.

Vi har fram til nå antatt at prosjektet har vært hundre prosent egenkapitalfinansiert, men eid av forskjellige aktørtyper. I virkeligheten vil de fleste prosjekter være delvis lånefinansiert. Behandlingen av slike lån i prosjektvurderinger vil avhenge av om lånene er tatt opp innenlands eller om långiverne er utenlandske. Behandlingen av lån tatt opp i privat sektor innenlands er stort sett den samme som behandlingen av privat innenlandsk egenkapital. Lån tatt opp i utlandet likner svært på utenlandsk egenkapital. Det nye er i vårt perspektiv at midlenes avkastning ikke lenger kalles profitt eller aksjeutbytte, men renter. Prinsippene for beregning av midlenes alternativkostnad er de samme: Hvor store verdier går tapt for samfunnet dersom midlene anvendes i det prosjektet vi studerer. La oss for å illustrere hvor viktig denne typen informasjon er i prosjektvurderingen, kort se på et offentlig prosjekt som er delvis lånefinansiert.

Anta først at lånet tas opp hos private aktører innenlands. Hvilke kostnader påføres samfunnet når myndighetene tar opp dette lånet? Svaret på dette spørsmålet avhenger av midlenes alternative plassering. Dersom de private långiverne for eksempel alternativt ville holde midlene i statsobligasjoner, vil statens netto opplåning i privat sektor ikke øke. I en slik situasjon vil statens samlede investeringer ikke nødvendigvis øke dersom det prosjektet vi studerer, blir gjennomført. Følgelig vil dette prosjektet gå på bekostning av et annet offentlig prosjekt, og vi

er tilbake i den situasjon vi diskuterte i forrige avsnitt. Dersom de private långiverne alternativt vil holde midlene i aksjer eller lån til private bedrifter, vil alternativkostnaden være nåverdien av avkastningen av den private investeringen som går tapt, dersom prosjektet gjennomføres. Dersom de private långiverne alternativt ville holde midlene i gull, kunst eller andre spekulative investeringer, vil alternativkostnaden kunne bli svært lav, gjerne null. I en slik situasjon påføres samfunnet ingen kostnader når private midler trekkes inn i et offentlig investeringsprosjekt. Liknende overveielser ligger bak kalkuleringen av kapitalens alternativkostnad i en situasjon med inne-landske eiere diskutert ovenfor.

Anta nå at lånet tas opp i utlandet. Hvilke kostnader påføres landet i det øyeblikk myndighetene tar opp lånet? Svaret avhenger av om myndighetene ville tatt opp dette lånet i alle tilfelle. Dersom lånet ville blitt tatt opp i alle tilfelle, er det rimelig å anta at når det prosjektet vi studerer, eventuelt blir gjennomført, så skjer det egentlig på bekostning av et annet offentlig prosjekt. Vi er dermed igjen tilbake til situasjonen diskutert i forrige avsnitt. Dersom lånet ikke vil bli tatt opp med mindre prosjektet vi studerer blir gjennomført, må vi føre opp selve lånebeløpet som en netto innstrømming av utenlandsk valuta i periode 0 og renter og avdrag som en valutautstrømming senere.

Hva med bistandsfinansiering i dette perspektivet? Sett fra mottakerlandets side er det viktigste spørsmålet: Den bistanden som eventuelt vil bidra til å finansiere det prosjektet vi studerer, ville den alternativt kunne komme landet til gode? Dersom svaret er ja og alternativet er at midlene gis ubundet til myndighetene, vil en eventuell realisering av det prosjektet vi studerer, i realiteten skje på bekostning av et annet offentlig prosjekt, og vi er tilbake til situasjonen fra forrige avsnitt. Dersom svaret er nei, er bistanden bundet til prosjektet. Den vil dermed ikke komme landet til gode dersom prosjektet ikke gjennomføres. I en slik situasjon fører vi opp bistandsbeløpet som en valutainnstrømming i periode 0 og eventuelle renter og avdrag på lån som valutautstrømming senere. Bruk av bistandsmidler i prosjektet

har dermed ingen alternativkostnad for landet. Som vi skal komme tilbake til senere, bør en bistandsorganisasjon tenke annerledes: Bistanden kunne alternativt vært brukt til å støtte et prosjekt i et annet land. Følgelig har den en alternativkostnad sett fra giverlandets synspunkt.

Vi påpekte før vi begynte å diskutere alternative finansieringsformer, at effisiensverdien av prosjektet, slik vi har anbefalt at den kalkuleres, egentlig er en systematisk oppstilling av de valutastrømmer som blir resultatet dersom prosjektet gjennomføres, det vil si et valutaregnskap. Diskusjonen av alternative finansieringsformer har egentlig dreid seg om hvordan dette valutaregnskapet bør suppleres med de valutastrømmene som er knyttet til selve finansieringen. Hovedprinsippet er at alle valutastrømmer som er direkte eller indirekte konsekvenser av en eventuell realisering av prosjektet, bør med. Valutastrømmer som ville funnet sted i alle tilfelle, kan neglisjeres.

Sosiale verdier

Når vi ovenfor har diskutert hvordan effisiensverdien av prosjektet påvirkes av finansieringsmåten, har vi målt alle størrelser i utenlandsk valuta i sin alminnelighet (i enheter av den nasjonale pengeenheten). Når vi skal diskutere hvordan den sosiale verdien av prosjektet påvirkes av finansieringsformene, er det eneste nye at vi må kartlegge og verdsette de fordelingsmessige konsekvensene av finansieringsmåten, og så korrigere I^S , NB^S og PV^S for disse.

Vi må da for det første foreta enkelte korrigeringer av den typen vi foretok i forbindelse med beregningene av effisiensverdien av prosjektet, spesielt når det gjelder kapitalens alternativkostnad. Vi må imidlertid nå ta utgangspunkt i den sosiale nåverdien av midlene i alternative anvendelser, det vil si at fordelingseffektene må tas hensyn til i tillegg til de rene valutaeffektene.

I tillegg må vi nå, i det tilfellet hvor innenlandske private aktører bidrar til å finansiere prosjektet i form av egenkapital eller lån, beregne deres inntektsøkning, kartlegge anvendelsen av den og i tillegg kalkulere velferdseffektene av disse anvendelsene. Disse beregningene likner svært på de tilsvarende beregningene knyttet til arbeidernes inntektsøkning i forrige avsnitt. Egenkapitaleierne vil oppleve inntektsøkning dersom den private økonomiske avkastningen av midlene plassert i prosjektet overstiger avkastningen i alternativ anvendelse av midlene, noe som virker rimelig. Hvorfor skulle de ellers plassere midler i prosjektet? Långivere vil på samme måte oppleve inntektsøkning dersom den renten som betales, er høyere enn den alternative avkastningen.

2. Et bistandsperspektiv

Vi har så langt presentert hovedidéene i nytte-/kostnadsanalysen med utgangspunkt i planleggings- og prosjektevalueringsbehov typisk for et u-land. Vi skal nå kort skissere hvordan DUH kan nyttiggjøre seg noe av det arbeidet som gjøres i u-land på dette området, i sin egen planleggings- og evalueringsaktivitet.

Hvis vi går tilbake til planleggingsmodellen for bistandsorganisasjonen skissert i kapittel 6, er det klart at det trengs store mengder informasjon om økonomien i potensielle mottakerland for å danne seg et bilde av sammenhengen mellom innsatsen på forskjellige bistandsaktiviteter og velferden i disse landene. I forbindelse med den nødvendige informasjonsinnsamling og bearbeiding bør DUH utnytte den informasjonen som planleggerne i mottakerlandene har samlet inn og bearbeidet. Dette gjelder både generell informasjon av økonomisk karakter og mer spesiell informasjon om skyggepriser o.l. I den grad aktiviteten på dette området er dårlig utbygd i enkelte land, vil det sannsynligvis være fornuftig anvendelse av bistandsmidler å få igang eller forbedre slik aktivitet.

Når DUH utnytter informasjon som allerede eksisterer i u-landene, er det viktig å være klar over at den bør bearbeides noe før den benyttes i DUHs planleggings- og evalueringssystem. Dette gjelder spesielt skyggeprisberegninger. Verdien for DUH av et prosjekt er ikke nødvendigvis lik verdien for mottakerlandet. Det er to hovedårsaker til denne forskjellen. For det første er det ikke sikkert at den velferdsfunksjonen DUH har tildelt landet, er den samme som den myndighetene i landet selv står for, implisitt eller eksplisitt. For det andre bør DUH ha et videre perspektiv enn planleggerne i landet, i den forstand at eventuelle velferdseffekter i andre land også bør tas hensyn til når verdien av et prosjekt skal kalkuleres. Dette gjelder både dersom prosjektet som gjennomføres, har direkte velferdseffekter i flere land, og dersom et prosjekt i ett land, går på bekostning av et prosjekt i et annet land.

Vi kommenterer kort uoverenstemmelsene mellom velferdsfunksjonene først. Disse uoverenstemmelsene har å gjøre med forskjellig syn på inntektsutjevning (jfr. grensenytteelastisiteten) og/eller verdien av framtidig velferd i forhold til verdien av velferd i dag (jfr. tidspreferanseraten). Det er grunn til å tro at DUH har sterkere preferanser for inntektsutjevning enn myndighetene i de fleste potensielle mottakerland og kanskje også mer tålmodighet i den forstand at velferd i dag ikke premieres særlig mye i forhold til velferd i framtida. Uoverenstemmelser av denne typen fører til at de sosiale skyggeprisene må endres selv i en situasjon hvor det er unødvendig å foreta velferdssammenligninger over landegrensene, det vil si i en situasjon hvor det eksisterer bare ett potensielt mottakerland av bistand. Effisiensprisene derimot, er det unødvendig å gjøre noe med.

Det er særlig de sosiale lønningene som må endres i forhold til de beregningene som er gjort i mottakerlandet. De nødvendige endringene er imidlertid svært enkle å gjennomføre; det er bare å skifte ut de verdiene for grensenytteelastisiteten, n , og tidspreferanseraten, e , som er benyttet, og som er basert på myndighetenes preferanser, med nye som er basert på DUHs målsetting. Endringer av n og e påvirker skyggelønningene via endringer i verdien av offentlige inntekter (i forhold til verdien av økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå) og verdien av

økt konsum for våre to arbeidertyper (i forhold til verdien av økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå), dvs. v , d_U og d_S . La \hat{v} , \hat{d}_U og \hat{d}_S symbolisere de nye verdiene og \hat{w}_U^S og \hat{w}_S^S stå for de nye skyggepriserne. De sosiale skyggeprisene på ferdigproduktet, X , og innsatsfaktoren, Y , påvirkes ikke, siden disse i vårt enkle eksempel ikke reflekterer fordelings effekter overhodet. Vi skal i det følgende symbolisere den korrigerede sosiale verdien av kontantstrømmen i periode 1 som \hat{NB}^S .

Ved å foreta tilsvarende korrigeringer i forbindelse med beregningen av kapitalens alternativkostnad, kan vi finne korrigerede verdier for nåverdien, \hat{PV}^S .

Det andre problemet springer ut av DUHs behov for å sammenlikne prosjekter og dermed velferd over landegrensene. Slike sammenlikninger må gjøres for eksempel i prosjekter som har avkastning i flere land, men spesielt er slike sammenlikninger nødvendig på grunn av at alternativet til å gi støtte til et prosjekt i ett land, ofte kan være å gi støtte til et prosjekt i et annet land. Følgelig er det nødvendig at velferdseffekter og skyggepriser gjøres internasjonalt sammenliknbare. For å illustrere poengene, skal vi anta at det prosjektet vi studerer, gjennomføres og har avkastning i to land, 1 og 2. Konsekvensene i hvert enkelt land, målt i fysiske størrelser, er identiske. Skyggeprisene kan imidlertid være forskjellige. Vi kan tenke oss at de vurderingene vi skisserte i forrige avsnitt, er gjort i ett av disse landene og at det andre landet gjennomfører liknende beregninger.

Dersom vi et øyeblikk ser bort fra fordelings effektene av prosjektet og nøyer oss med å beregne prosjektets effekt på mottakerlandenes totale inntekt, er problemet relativt enkelt. Med utgangspunkt i landenes effisienspriser, kan disse gjøres internasjonalt sammenliknbare ved å dividere med den offisielle valutakursen slik at de blir uttrykt i USD. Siden prosjektet har konsekvenser i to land, kan vi finne den samlede valutaskapningen i periode 1 som

$$\frac{NB_1^B}{OER_1} + \frac{NB_2^B}{OER_2} ,$$

uttrykt i USD. Her står NB_1^B og NB_2^B for effisiensverdien av konstantstrømmen til henholdsvis land 1 og land 2 samtidig som OER_1 og OER_2 symboliserer de offisielle valutakursene. Ferdigvareprisen finner vi for eksempel nå som $\frac{P_{X1}^B}{OER_1}$ og $\frac{P_{X2}^B}{OER_2}$. Disse vil i vårt eksempel begge være lik verdensmarkedsprisen på varen uttrykt i USD, det vil si p_X^W .

Investeringskostnad og nåverdi kan beregnes på tilsvarende måte, både for hvert enkelt land og for prosjektet under ett. Alle verdistørrelser uttrykkes i USD.

Bistandsorganisasjonen bør i den forbindelse ta hensyn til at eventuell bistand som ikke vil komme landene til gode dersom prosjektet ikke blir gjennomført, og som landene selv derfor ikke betrakter som en kostnad, har en alternativkostnad. Midlene kan alternativt brukes på et prosjekt i et annet mottakerland. Det samme gjelder andre former for utenlandsk kapital: Dersom for eksempel utenlandsk eierkapital i prosjektet trekkes ut av et annet land som inngår i DUHs velferdsfunksjon, bør DUH kalkulere en alternativkostnad på midlene, selv om det landet prosjektet eventuelt skal gjennomføres i, ikke gjør det.

I den grad fordelingshensyn trekkes inn i analysen, er det nå ikke lenger tilstrekkelig å sette inntektsøkninger internt i hvert land opp mot hverandre. Inntektsøkninger i ett land må i tillegg settes opp mot inntektsøkninger i et annet. Vi antar i det følgende at de korrigeringer som skyldes uoverensstemmelser mellom DUH og mottakerlandene om grensenytteelastisitet og tids-

preferanserate, allerede er gjort, det vil si at vi allerede kjenner \hat{NB}_1^S og \hat{NB}_2^S . Disse må nå gjøres sammenliknbare. Vi kan i den forbindelse ikke summere dem direkte, siden måleenheten ikke er den samme. \hat{NB}_1^S er målt i enheter av ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene i land 1, mens \hat{NB}_2^S er målt i enheter av ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene i land 2. Det er ingen grunn til å tro at disse to inntektstypene skal være like mye verdt med utgangspunkt i DUHs velferdsfunksjon.

For å gjøre dem sammenliknbare, må de for det første måles i felles valutaenhet, her USD. I tillegg må ubundet utenlandsk valuta (målt i USD) i land 1 veies opp mot ubundet utenlandsk valuta i land 2.

Felles valutaenhet oppnår vi ved å dividere med den offisielle valutakursen. Videre må vi velge ubundet utenlandsk valuta (uttrykt i USD) i ett land som numérairegode, det vil si måleenhet.

Vi velger land 1. Følgelig kan vi finne den samlede velferds-effekten i periode 1, uttrykt i enheter av ubundet utenlandsk valuta (målt i USD) i hendene på myndighetene i land 1, som

$$\frac{\hat{NB}_1^S}{OER_1} + \frac{\hat{NB}_2^S}{OER_2} \cdot \frac{\hat{v}_2}{v_1} \cdot \bar{d}.$$

Symbolene \hat{v}_1 og \hat{v}_2 står for henholdsvis verdien av ubundne offentlige midler (i forhold til verdien av økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå) i henholdsvis land 1 og land 2, mens \bar{d} gir oss verdien av økt konsum for aktører på gjennomsnittlig konsumnivå i land 2 i forhold til verdien av økt konsum for samme aktørtype i land 1. Det følger da fra våre forutsetninger at \bar{d} vil være større jo fattigere gjennomsnittskonsumenten i land 2 er i forhold til i land 1. Er gjennomsnittskonsumet like høyt, vil $\bar{d} = 1$.

Vi ser at ubundet utenlandsk valuta (målt i USD) i hendene på myndighetene i land 2, vil være mer verdt enn ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene i land 1 i den grad myndighetene i land 2 får mer ut av sine midler i form av økt konsum for landets befolkning enn land 1 (det vil si i den grad $\hat{v}_2 > \hat{v}_1$), og i den grad gjennomsnittskonsumenten i land 2 er fattigere enn i land 1 (det vil si i den grad $\bar{d} > 1$).

De endringene som må gjøres med de sosiale skyggeprisene kalkulert i de to landene (i tillegg til de endringene som skyldes forskjellige velferdsfunksjoner) er dermed følgende:

Land 1: Divider samtlige priser med den offisielle valutakursen, slik at de blir uttrykt i USD.

Land 2: Som for land 1, men i tillegg må samtlige priser multipliseres med $\frac{\hat{v}_2}{\hat{v}_1} \cdot \bar{d}$, slik at også land 2s skyggepriser blir uttrykt i utenlandsk valuta (målt i USD) i hendene på myndighetene i land 1.

Investeringskostnad og nåverdi kan også beregnes på en tilsvarende måte, både for hvert enkelt land og for prosjektet sett under ett. De kommentarene vi hadde ovenfor, om alternativkostnaden av bistanden og eventuell utenlandsk eierkapital, gjelder fremdeles.

Det er forøvrig enkle endringer av skyggeprisene som må til dersom man ønsker å endre numérairegode/måleenhet, det vil si dersom man ønsker å endre referanseland.

3. Misforståelser om nytte-/kostnadsanalyser

Vi har i dette vedlegget gitt en relativt grundig framstilling av hovedprinsippene i nytte-/kostnadsanalysen. Som én årsak til dette, trakk vi i innledningen til kapittel 7 fram de mange misforståelsene om egenskapene ved og anvendbarheten av denne typen

analyse som synes å gjøre seg gjeldende blant mange som arbeider med u-lands- spørsmål.

I DUHs landstudie av Kenya fra 1986 kan vi for eksempel lese følgende utsagn, som synes å reflektere misforståelser om det teoretiske fundamentet for nytte-/kostnadsanalyser:

"Cost-benefit analysis (CBA) is another appraisal technique for evaluating choices in resource use or in environmental protection. While it may have great relevance in a large, fairly free and well defined market situation, in a small and rather distorted economy like that of Kenya with vast income differentials and large non-market sectors associated with rural poverty, CBA is a questionable tool."

Vi vil på ingen måte undervurdere vanskelighetene knyttet til anvendelse av nytte-/kostnadsanalyse. I lys av framstillingen ovenfor skulle det imidlertid være klart at det nettopp er i en økonomi med store vridninger og inntektsforskjeller at metoden har sin berettigelse. Metoden er skreddersydd til å behandle slike spørsmål.

I et vedlegg til en rapport fra 1984 om de danske investeringsstøtteordningene finner vi videre følgende avsnitt, som synes å reflektere misforståelser om den praktiske anvendbarheten av nytte-/kostnadsanalysen:

I den teoretiske økonomiske litteratur taler man ved diskussionen af udviklingseffekter ofte om en samfundsøkonomisk projektvurdering, hvor man ved brug av såkaldte cost-benefit analyser forsøger at vurdere, om et projekt er samfundsmæssigt ønskværdigt eller ikke. I princippet har der igjennom mange år været enighed i den teoretiske litteratur om hvorledes sådanne beregninger skal udføres, men der er i praksis kun nået begrensede fremskridt. Blandt de uløste problemer er spørgsmålet om, hvorledes man skal prisfastsætte maskiner og arbejdskraft ved investeringen, hvis de eksisterende priser i værtslandet ikke er i

overensstemmelse med priserne på verdensmarkedet. Der er her forsøgt anvendt særlige "skyggepriser", der er teoretisk veldefinerede, men hidtil har været svære at give et alment accepteret indhold.

Det framgår forhåpentligvis av framstillingen ovenfor og spesielt i de konkrete prosjektvurderingene i de upubliserte vedleggene, at de såkalte uløste problemene slett ikke er uløste.

NOTER TIL VEDLEGG TIL KAPITTEL 7

- 1) Denne valutamengden vil være lik

$$NB^B - c_U U - c_S S$$

- 2) La W_g være velferdseffekten av en liten økning i tilgangen på ubundet utenlandsk valuta i hendene på myndighetene i land h og la W_{c_U} og W_{c_S} være velferdseffektene av en liten økning i konsumet for henholdsvis våre ufaglærte og faglærte arbeidere. Den samlede velferdseffekten i periode 1 vil da være lik

$$NB^B - c_U U - c_S S + W_g + c_U U W_{c_U} + c_S S W_{c_S}$$

- 3) Rent formelt har vi

$$U = \frac{W_{c_U}}{W_g} \quad \text{og} \quad S = \frac{W_{c_S}}{W_g}$$

- 4) Verdien at kontantstrømmen i periode 1 kan nå uttrykkes som

$$NB^S = NB^B - c_U (-U) U - c_S (-S) S$$

dersom vi dividerer med W_g i uttrykket fra note 2.

Setter vi inn for NB^B , har vi

$$NB^S = p_X^B q_X - p_Y^B q_Y - (w_U^B + c_U - U) U \\ - (w_S^B + c_S - S) S$$

hvor det går klart fram at

$$p_X^S = p_X^B$$

$$p_Y^S = p_Y^B$$

$$w_U^S = w_U^B + c_U(-U)$$

$$w_S^S = w_S^B + c_S(-S)$$

5) Vi vet fra note 2 at U formelt er lik $\frac{w c_U}{w_g}$. Når vi nå vet at

$$d_U = \frac{w c_U}{w \bar{c}} \quad \text{og} \quad v = \frac{w_g}{w \bar{c}},$$

ser vi at $U = \frac{d_U}{v}$.

6) Dersom inntektsfordelingen faktisk er optimal, vil avkastningen av private og offentlige midler være like stor.

