Bistand eller butikk?

Norsk næringsliv som bistandsaktør

Rapport for ForUM for utvikling og miljø og Kirkens Nødhjelp

Av Liv Røhnebæk Bjergene og
Bibiana Dahle Piene

Forum for Utvikling og Miljø

NORWEGIAN CHURCH AID
actalliance

"Bistand eller butikk?" er skrevet av Liv Røhnebæk Bjergene og Bibiana Dahle Piene, på oppdrag fra Forum for utvikling og miljø (ForUM) og Kirkens Nødhjelp. Synspunktene i rapporten er forfatternes og reflekterer ikke nødvendigvis ForUMs eller Kirkens Nødhjelps meninger.

Kirkens Nødhjelp er en frivilling og felleskirkelig organisasjon som kjemper sammen med mennesker og organisasjoner over hele verden for å avskaffe fattigdom og urettferdighet.

ForUM er miljø-, utviklings- og fredsorganisasjonenes politiske tankesmie. Nettverket, som består av over 50 organisasjoner, søker innflytelse gjennom koordinert påvirkningsarbeid.

Liv Røhnebæk Bjergene er journalist/kommunikasjonsrådgiver med spesialfeltene bistand, miljø og utvikling. Siden 2008 har hun vært medeier i kommunikasjonsbyrået Faktotum Informasjon, med oppdrag for blant andre Norad, Direktoratet for naturforvaltning, Norsk institutt for vannforskning, Den norske legeforening og miljø- og utviklingsstiftelsen Sofieprisen. For sistnevnte er hun daglig leder og styreleder. Hun har over 15 års arbeidserfaring fra blant annet Dagbladet, utenriksavdelingen i Dagsavisen, Norads fagblad Bistandsaktuelt og FNs utviklingsprogram.

Bibiana Dahle Piene har en mastergrad i journalistikk og jobber i dag som journalist og forfatter med internasjonale forhold og bistand som spesialområder. Siden 2002 har hun vært ansatt i NTB, og har ved siden av påtatt seg ulike oppdrag innen oppdragsforskning, konferanser og undervisning, samt ulike styreverv. Piene har tidligere erfaring fra blant annet NRK, Dagsavisen og Norads fagblad Bistandsaktuelt. Hun har også laget dokumentarfilmen "Bad Money. The War on Bribery" som ble sendt på NRK1 og NRK2 i 2002.

Forsidefoto: Seattle, Washington State, USA ca. 1997 Construction Watching Morrow Cranes
Foto: Natalie Fobes / CORBIS/ NTB Scanpix

Utgitt februar 2013

Rapporten kan lastes ned fra wwwforumfor.no og www.nca.no

Forord

Næringslivssatsingen i norsk bistand har fått et betydelig oppsving under den rødgrønne regjeringen. Dette er et resultat av utviklingslandenes etterspørsel etter flere investeringer og ønsket om å senke terskelen for at norske selskaper engasjerer seg i disse landene. Ikke minst er satsingen en erkjennelse av at tilgang på kapital er avgjørende for økonomisk utvikling.

Rapporten viser at andelen bistand som går til norsk næringslivsstøtte, foreløpig er relativt liten, til tross for retorikken om betydningen av investeringer for vekst og utvikling i sør. Men den er i kraftig vekst, særlig gjennom investeringer i Norfund.

Uten økonomisk lønnsomhet er ikke næringslivets investeringer bærekraftige. Lønnsomhet er derfor det viktigste målet til næringslivsaktører som mottar bistandsmidler. Det er også prosjektenes økonomiske bærekraft bevilgende myndigheter i første rekke følger opp. Det er imidlertid ikke gitt at lønnsomme investeringer alene gir positiv utviklingseffekt.

Regjeringen og Stortinget har ambisiøse mål for og ønsker tydelige resultater av midler som bevilges over bistandsbudsjettet. Flere av næringslivsaktørene er opptatt av å være gode på samfunnsansvar og opptre som langsiktige ansvarlige investorer. De ønsker en tettere oppfølging fra myndighetene, mens myndighetenes baserer seg på bedriftenes egne resultatforventninger.

Rapporten viser at norske myndighetene i liten grad etterspør utviklingseffekter ut over lønnsomhet. Vi har derfor liten kunnskap om ringvirkningene investeringene har gitt, og hvilke reelle utviklingsresultater denne formen for bistand har skapt. Bedre og mer relevante utviklingsrettede rapporteringskrav, og framfor alt en systematisk oppfølging av disse, er blant hovedanbefalingene i denne rapporten.

Vi ønsker å skape en debatt om hvordan norske bistandspenger kanalisert til privat sektor best kan bidra til økt verdiskapning, og langsiktig utvikling i utviklingsland. Et viktig steg i dette arbeidet er at norske myndigheter stiller tydelige og forutsigbare krav både om hvilke standarder som skal følges og hva slags utviklingseffekt som forventes av alle norske kommersielle bistandsaktører. Disse kravene bør følges opp og evalueres av en uavhengig tredjepart.

Anne-Marie Helleand
General sekretær, Kirkens Nødhjelp

Andrew Preston
Daglig leder, ForUM

Innhold

Forord 3

Bistand eller butikk? 5

Innledning 5

Bakgrunn og metode 5

2002 – 2011: En økende pengestrøm 6

Bistand til privat sektor 7

Figur 1. 7
Bistand til privat sektor

Tabell 1. 8
Total ODA-bistand til næringsutvikling over statsbudsjettene 2002-2011

Tabell 2. 8
Fordeling av bistand til norsk privat sektor

Figur 2. 8
Bistand til norsk privat sektor fordelt på kanaler

Bistand til næringsutvikling 9

Fordeling mellom giverorganisasjonene 9

Tabell 3. 9
Norfund-investeringsportefølje fordelt på partnergrupper

Hvem får støtte? 10

Tabell 4.
Total støtte til bedrifter 2002-2011 10

Fordeling på sektorer 10

Fra industri til finans 10

Figur 3. 11
Bistand til næringsutvikling, fordelt på de viktigste DAC-sektorene

Europeisk trend 11

Figur 4. 12
Geografisk fordeling av bistand til norsk privat sektor 2011

Geografisk fordeling 12

Oppsummering 12

Støtteordninger for næringslivet 12

Veiledningskontoret 12

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund) 13

Norads støtteordninger til næringsutvikling 13

Business MatchMaking 14

Støtte til forundersøkelser 14

Opplæringsstøtte 14

Andre ordninger 14

Avbinding 14

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK) 14

Norske ambassader 14

Innovasjon Norge 15

Særordninger for energiprosjekter 15

Regelverk og samfunnsansvar 15

Regelverk 16

Selvregulering 17

Rapportering – rutiner og krav 18

Norads resultatkrav 18

Norfunds resultatkrav 19

Lønnsomhet først – og sist 20

Hvem har ansvaret? 20

Utfordringer og dilemmaer 22

Avkastning vs. utvikling 22

Innsyn vs. hemmelighold 22

Konklusjon: Store penger – begrenset kunnskap 23

Kilder 24

Litteratur 24

Artikler 24

Muntlige kilder 25

Offentlige kontorer/interesseorganisasjoner 25

Norske næringslivsaktører 25

Bistand eller butikk?

Innledning

Siden 1999, da den første Bondevik-regjeringen la fram sin *Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør,* har næringsutvikling og utvikling innen privat sektor vært ansett som en av de viktigste motorene for økonomisk vekst og fattigdomsreduksjon i utviklingsland. Norske myndigheter ønsker å stimulere bedrifter til å involvere seg sterkere i næringslivet i utviklingsland, og har derfor introdusert en rekke ulike ordninger som skal fremme partnerskap og redusere bedriftenes risiko. Intensjonen er først og fremst å skape arbeidsplasser, noe som i sin tur forhåpentligvis vil føre til økt produksjon, forbedrede levevilkår og større skatteinntekter til landene, i tillegg til teknologi- og kompetanseoverføring.

Troen på næringslivets rolle som utviklingsaktør er også en del av en større internasjonal trend, den såkalte "Private Turn of Aid", der en rekke giverland de siste årene kanalisert stadig mer bistand via næringslivet.

I Norge synliggjøres trenden først og fremst i form av økte bevilgninger: Fra 2002 til 2011 har bistanden til næringsutvikling over statsbudsjettet blitt mer enn seksdoblet. I tillegg er den politiske synligheten blitt større: Fra politisk hold er det arrangert en rekke turer til utviklingsland sammen med aktører fra norsk næringsliv, og myndighetene har tydelig signalisert at de vil foreta flere slike reiser de kommende år til Afrika, Asia og Latin-Amerika.

For myndighetene er det et uttrykt mål å bruke næringslivet som brekkjern for å skape utvikling i sør. I *Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør* slås det fast at den norske næringslivsstøtten først og fremst skal bli vurdert ut fra hvilken utviklingseffekt den oppnår i mottakerlandene, framfor verdien den har for de norske selskapene. Denne linjen er blitt videreutviklet i flere stortingsmeldinger[1].

Men deles dette synet av næringslivet selv? Hva skjer dersom kravet om å oppnå visse utviklingseffekter går på bekostning av lønnsomheten?

I denne rapporten vil vi konsentrere oss om norske næringslivsaktører, både offentlige og private, som mottar såkalt ODA-bistand (*Official Development Assistance*) gjennom næringslivsordningene. Hvem får – og til hva? Og hvordan måles resultatene av innsatsen?

Bakgrunn og metode

De norske næringslivsordningene og næringslivsaktørene som er presentert i rapporten, representerer et stort spenn, både i forhold til hvilke økonomiske midler som er til rådighet, innretningen på de ulike ordningene og hvilke rapporteringsrutiner som gjelder. Hvilken *u*tviklingseffekt oppgir aktørene at denne formen for bistand gir? Hvilke krav stiller giverne til dem som får pengene? Hvordan måles resultatene? Disse spørsmålene er de viktigste som denne rapporten søker å besvare.

1 Se blant annet Stortingsmelding 13: *Klima, konflikt og kapital (2009).* Regjeringens forventninger til norske selskaper er videre formulert i *Regjeringens strategi for anstendig arbeidsliv (2008)* og i Stortingsmelding 10: *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi (2008-2009).*

I tillegg til den bilaterale næringslivsstøtten gir Norge støtte til en rekke internasjonale organisasjoner som Verdensbankens International Finance Cooperation (IFC), FNs industriutviklingsorganisasjon UNIDO og regionale utviklingsbanker, som også driver med næringsutvikling. Disse ordningene faller imidlertid utenfor rammene for denne undersøkelsen.

Til tross for en allmenn oppfatning om at næringslivet er en viktig motor for utvikling innen privat sektor i fattige land, finnes det lite tilgjengelig litteratur og dokumentasjon på hvilke effekter støtten til næringsutvikling faktisk har. I 2010 gjennomførte Norad en større evaluering av bistanden til næringsutvikling[2], som blant annet konkluderte med at det er et gap mellom politikk og gjennomføring, og at inntrykket er blandet når det gjelder hvilke resultater som er blitt oppnådd. Virkningene utover lokalsamfunnene har vært små, mener forskerne bak rapporten.

I Sverige viser en kartlegging fra 2011[3] at bare ett av sju næringslivsprosjekter kunne vise til en tydelig utviklingsfremmende eller fattigdomsreduserende effekt:

> "Den samlade bilden av de sju utvärderingar vi kunnat hitta visar att biståndsinsatser genom privata aktörer inte gett tillräckliga resultat, att man är dålig på att mäta och följa upp verksamheten eller att effekterna på lång sikt kan bli negativa."

"I Sverige viser en kartlegging fra 2011 at bare ett av sju næringslivsprosjekter kunne vise til en tydelig utviklingsfremmende eller fattigdomsreduserende effekt"

Den svenske rapporten peker også på at bistand via næringslivet innebærer problemer med manglende åpenhet og innsyn i prosjektene fordi "[p]rivata aktörer har inte samma krav på offentlighet". Gjelder dette også for norsk næringslivsbistand?

Denne rapporten består av en innledende kvantitativ gjennomgang av tilgjengelig statistikk om norsk næringslivsstøtte i perioden 2002-2011. Hvor mye penger bevilges gjennom ulike kanaler, hvem får og til hva? Hva har vært utviklingstrekkene over tid?

2 Se Norad 2010 "Evaluation of Norwegian business-related Assistance Main Report".

3 Resare, N. 2011 "Det privata näringslivet som förmedlare av svenskt bistånd – en kartlägging". Svenska kyrkan og diakonia.

Deretter følger en redegjøring for hvilke støtteordninger som i dag finnes for bedrifter som vil satse i utviklingsland. I tillegg er det gjennomført en rekke intervjuer med nøkkelaktører som enten administrerer eller er mottakere av norsk næringslivsstøtte. De bedriftene som har gitt innspill til rapporten, er ikke nødvendigvis representative. Utvalget representerer både mindre og store næringsaktører som har fått Norad-støtte eller investeringer/lån fra Norfund. Blant disse er den bedriften som de siste ti årene er blitt tilført mest ODA-midler, Norsk mikrofinansinitiativ (NMI), samt SN Power som følge av norske myndigheters storsatsing på fornybar energitiltak.

Fordi antallet bedrifter som er intervjuet er begrenset, kan det metodisk by på utfordringer å trekke generelle konklusjoner. Imidlertid vil vi peke på noen sentrale problemstillinger når det gjelder næringslivets rolle som utviklingsaktør.

2002 – 2011: En økende pengestrøm

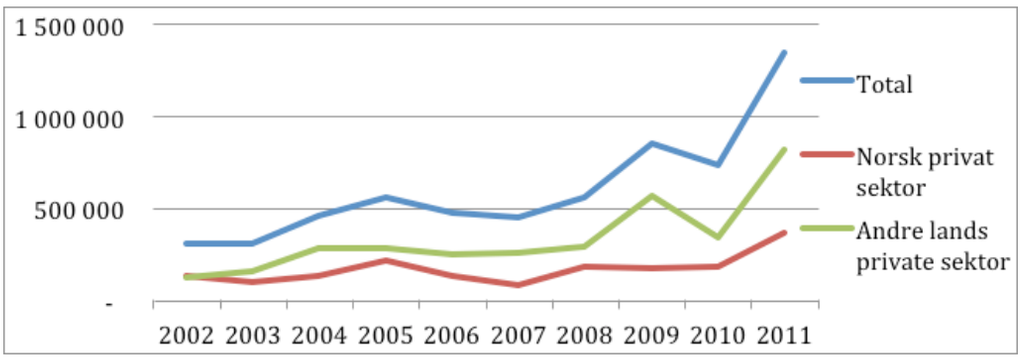
Det siste tiåret har bistanden til næringsutvikling og overføringene til aktører innen privat sektor skutt fart. Det viser seg blant annet i statsbudsjettene, der bevilgningene til privat sektor har økt fra 307 millioner kroner i 2002 til 1,34 milliarder i 2011.[4] Drøyt halvparten (57 prosent) av midlene blir brukt innen målområdet Økonomisk utvikling og handel [5], herunder næringsutvikling. I underkant av en firedel av midlene tilfaller norske selskaper.

Men det er lett å gå seg vill i bistandsstatistikkens talljungel. For det første er det viktig å skille mellom bistand til næringsutvikling, som viser *hva* pengene blir brukt til, og bistand til privat sektor, som viser *hvem* som har fått støtte. For mens næringsutvikling kan drives av andre enn bedrifter, for eksempel statlige organisasjoner som Innovasjon Norge eller offentlige energiselskaper, kan privat sektor drive med andre ting enn kommersielle aktiviteter, som for eksempel som tilbydere av skole- eller helsetjenester.

For det andre hefter det noen usikkerhetsmomenter ved de tilgjengelige tallene. Blant annet er det vanskelig å fange opp overføringer til norsk privat sektor og norske bedrifter via multilaterale organisasjoner – midler som i utgangspunktet er norske. I 2011 støttet Norge multilaterale organisasjoner med i alt 12,5 milliarder kroner, hvorav nesten 1,3 milliarder ble brukt innunder målområdet Økonomisk utvikling og handel. Norske bedrifter kan med andre ord ha fått en større andel av bistandsmidlene

4 Tallene er hentet fra Norads statistikker, www.norad.no

5 All bistand rapporteres inn under ulike målområder (DAC-sektorer). Målområdet 'Økonomisk utvikling og handel' er delt inn i 14 hovedsektorer, hvorav 'Bank- og finansielle tjeneste' og 'Næringsliv' er de største. Sektorene 'Landbruk', 'Fiskeri' og 'Industri' er samlet den tredje største.



Figur 1. Bistand til privat sektor. Tall i NOK 1000.

enn det som framkommer i denne rapporten, der overføringene via de multilaterale kanalene ikke er tatt med.

I det følgende vil vi først se nærmere på overføringene til privat sektor – altså hvor mye offentlig bistand som er gått til private aktører. Dernest skal vi se nærmere på hvor mye av bistanden som har gått til ulike næringslivsformål, og hvordan utviklingen har vært det siste tiåret.

Bistand til privat sektor

Som i resten av Europa har privat sektor blitt en stadig viktigere aktør på den norske bistandsarenaen. Siden finanskrisen i 2008 har det vært en kraftig økning i pengestrømmen til europeiske finansieringsfond for utvikling (Development Finance Institutions – DFIs), som har som målsetting å bidra til økte investeringer i privat sektor i utviklingsland. Mellom 2006 og 2010 økte fondenes porteføljer i snitt med 190 prosent, viser en rapport fra Eurodad.[6]

"Målt i prosent har overføringene til privat sektor holdt seg noenlunde konstant på mellom 2 og 3 prosent av den totale bistanden"

Den samme utviklingen ser vi også her til lands. I løpet av det siste tiåret har Norge totalt overført drøyt 6 milliarder bistandskroner til privat sektor verden over.[7] Av disse midlene har 1,66 milliarder kroner, nesten 28 prosent, tilfalt et tusentall norske bedrifter og andre aktører innen norsk privat sektor.

Ser man på utviklingen over tid, viser statistikken at overføringene til norsk privat sektor har økt jevnt og trutt, fra 125 millioner kroner i 2002 til 363 millioner i 2011[8]. Med andre ord har det skjedd en nesten tredobling av støtten.

Når det gjelder overføringene til privat sektor som helhet, inkludert ikke-norske aktører, har økningen i kroner og øre vært enda kraftigere, fra i overkant av 300 millioner kroner i 2002 til drøyt 1,3 milliarder kroner i 2011, som **figur 1** øverst på siden viser.

Samtidig er det viktig å huske på at det totale bistandsbudsjettet har mer enn doblet seg i det samme tidsrommet, fra 13,5 milliarder kroner i 2002 til 27,6 milliarder i 2011. Målt i prosent har derfor overføringene

6 "Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor?" European network on debt and development (Eurodad), mai 2012.

7 Alle tall i rapporten er hentet fra Norads statistikker, med mindre annet er nevnt. Se også Norads evalueringsrapport 3/2010. "Evaluation of Norwegian Business-related Assistance".

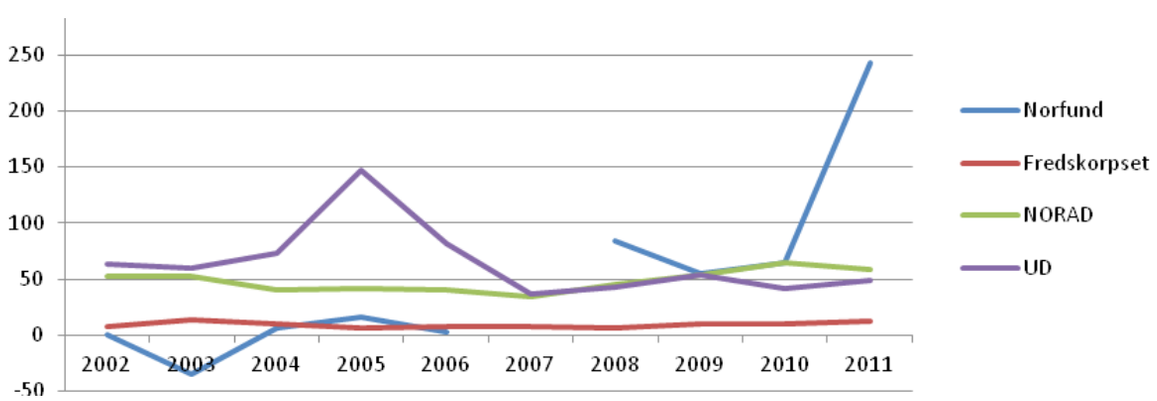
8 Beløpet inkluderer de statlige overføringene til næringsutvikling og Norfund, samt andre poster på budsjettet, herunder overføringer via ambassadene og Fredskorpset.

Post	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
70 - Næringsutvikling							303	233	344	306
70 - Nærings- og handelstiltak	56	58	72	75	78	93				
72 - Finansieringsordning	218	163	150	150	75	50				
73 - Institusjonsutvikling	16	20	34	32	57	59				
75 - NORFUND - tapsavsetting	49	141			149					
95 - NORFUND - grunnfondskapital			330	535	540	1 619	841	248	687	1 679
70 - Tilbakeføring av støtte	-41	-49	-37							
Total ODA-bistand	298	333	549	792	899	1 821	1 144	481	1 031	1 985

Tabell 1. Total ODA-bistand til næringsutvikling over statsbudsjettene 2002-2011. Tall i mill. kr.
Post 70 skiftet i 2008 navn fra "Nærings- og handelstiltak" til "Næringsutvikling".

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norfund	0	-35	6	16	3	0	84	55	64	243
Fredskorpset	8	14	10	6	7	7	6	10	10	12
NORAD	53	53	40	41	40	34	45	54	65	59
UD – Ambassader	6	12	6	10	0	3	7	4	3	3
UD – Oslo	–	–	67	137	81	34	36	50	39	46
UD – Uspesifisert	57	48	–	–	–	–	–	–	–	–
Totalt	125	92	128	209	131	78	178	175	182	363

Tabell 2. Fordeling av bistand til norsk privat sektor. Tall i mill. kr. Investeringer eller bistand til offentlig eide selskaper som SN Power framkommer ikke i statistikken.



Figur 2. Bistand til norsk privat sektor fordelt på kanaler. Tall i mill. kr. Negativt tall for Norfund i 2003 skyldes tilbakebetaling av lån. Fra 2006 til 2008 ble det ikke overført midler fra Norfund til norske bedrifter.

til privat sektor holdt seg noenlunde konstant på mellom 2 og 3 prosent av den totale bistanden.

Bistand til næringsutvikling

Også de øremerkede bevilgningene til næringsutvikling over statsbudsjettet[9] har økt kraftig det siste tiåret, fra nær 300 millioner kroner i 2002 til 1,98 milliarder[10] i 2011. Målt i kroner og øre er bistanden til næringsutvikling dermed mer enn seksdoblet det siste tiåret som vist i **tabell** 1, motstående side.

Prosentvis er imidlertid økningen noe svakere, igjen på grunn av den kraftige veksten i den totale bistanden i samme periode. I 2002 utgjorde bistanden til næringsutvikling 2,2 prosent av det totale bistandsbudsjettet. I 2011 har andelen økt til 7,2 prosent.

Den kraftige veksten skyldes i første rekke økte overføringer til Norfund for å styrke fondets kapitalgrunnlag. I 2002 ble totalt 395 millioner overført i grunnfondskapital og tapsavsetting; i 2011 hadde denne summen økt til 1,05 milliarder, noe som førte til at fondets totale grunnfondskapital nådde opp i nærmere 1,7 milliarder kroner.

For 2013 foreslår regjeringene å øke overføringene til Norfund med ytterligere 100 millioner kroner, mens støtten til de andre næringslivsordningene som administreres av Norad, trappes ned tilsvarende fra 309 millioner til 204 millioner.

Fordeling mellom giverorganisasjonene

All støtte til privat sektor blir innrapportert som ODA-bistand og som sådan behandlet likt i bistandsstatistikkene. Likevel er det en viktig forskjell mellom de ulike giverorganisasjonene: Mens Norfund investerer direkte eller indirekte i bedrifter og/eller gir lån på kommersielle vilkår, yter de andre organisasjonene med Norad og Utenriksdepartementet i spissen først og fremst gavebistand. Det kan derfor være nyttig å skille mellom de ulike organisasjonene. **Tabell 2** på motstående side viser hvor mye bistand eller investeringer/lån norske bedrifter har fått fra de ulike organisasjonene.

Som tabellen viser, har Norfund siden 2008 seilt opp som en stadig viktigere aktør og var i 2011 den suverent største, med 243 millioner kroner. Støtten som gis via Norads ulike næringslivsordninger, har derimot ligget nokså stabilt på rundt 50 millioner kroner, til tross for at ordningene har endret seg gjennom 2000-tallet. Blant annet er ordningene med blandete kreditter, parallellfinansiering og myke lån (*soft loans*) lagt ned eller er i ferd med å bli faset ut, mens satsingen er blitt konsentrert rundt støtte til forundersøkelser, opplæring og Business Match-Making-programmene.[11]

> ***"Siden 2002 har 998 norske bedrifter og foretak fått støtte fra Norfund, Norad, UD eller Fredskorpset"***

Den viktigste endringen det siste tiåret er som nevnt den stadig større rollen som Norfund har inntatt, noe som kommer tydelig fram dersom man tegner et diagram over utviklingen. (**Figur 2** motstående side)

Per 31.12.2011 var Norfund inne i til sammen 99 prosjekter, hvorav 11 norske.[12] Men selv om de norske selskapene er i mindretall, står de for nærmere halvparten av Norfunds totale investeringsportefølje på nærmere 7,6 milliarder kroner. Dette skyldes først og fremst investeringen i energiselskapet SN Power på 3,2 milliarder kroner. **Tabell 3** nederst på siden viser fordelingen av Norfunds investeringer over tid.

9 Kapittel 161 i statsbudsjettet. I 2008 endret kapittelet navn til Næringsutvikling. Kapittelet består i dag av postene 70 (Næringsutvikling), 75 (NORFUND – tapsavsetting) og 95 (NORFUND – grunnfondskapital).

10 Tallet inkluderer Norfunds grunnfondskapital, som i 2011 var på nærmere 1,7 milliarder kroner.

11 Se kapittel 3 for mer utdyping.

12 Jfr. Norfunds virksomhetsrapport 2011.

Tabell 3. Norfund-investeringsportefølje fordelt på partnergrupper. Tall i mill. kr. Negative tall viser tilbakebetalte lån.

Partner	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Norsk offentlig sektor	0	106	84	312	338	1 314	610	-142	322	562
Norsk privat sektor	0	-35	6	16	3	0	84	55	64	243
Privat sektor, andre land	39	59	216	206	194	178	162	425	227	727
Totalt	**39**	**130**	**306**	**534**	**535**	**1 492**	**856**	**338**	**613**	**1532**

Bedrift	Mill.kr.	Tiltak
*NMI - Norwegian Microfinance Initiative AS	260 804	Mikrofinans
Jæren Produktutvikling	159 623	Landbruksutvikling på Balkan
*Agua Imara AS (tidl. SN Power AfriCA AS)	159 620	Vann- og vindkraft
* Nord-Trøndelag Elektrisitetsverk	82 673	Vannkraft
Interconsult International AS	57 115	Vann/sanitet
Normeca AS	47 112	Mobilt medisinsk utstyr (tsunami)
HeSo - Senter for Helse og Sosial utvikling	36 482	Helseadministrasjon
Braillo Norway	30 442	Tiltak for blinde og svaksynte barn
* Green Resources AS	28 872	Skogdrift/-plantasje
Norconsult AS	26 307	Diverse

Tabell 4. Total støtte til bedrifter 2002-2011.
Tallene er hentet fra Norads statistikk. *Helt eller delvis Norfund-finansiert.

Hvem får støtte?

Siden 2002 har 998 norske bedrifter og foretak fått støtte fra Norfund, Norad, UD eller Fredskorpset. Bak mange av tiltakene står små eller mellomstore bedrifter, og de fleste får støtte i form av mindre bidrag, fra noen titalls tusenlapper til én million kroner.

Enkelte selskaper henter imidlertid ut store summer, i hovedsak som lån eller investeringer fra Norfund. De 10 største mottakerne av ulike former for næringslivsstøtte[13] de siste ti årene vises her i **tabell 4**.

Den største enkeltmottakeren er Det norske mikrofinansinitiativet (NMI), som ble etablert i 2008. Fondet er et samarbeidsprosjekt mellom Utenriksdepartementet, Norad, Norfund og fire norske selskaper: KLP, DnbNor, Storebrand og Ferd. NMI skal gi lån til fattige uten sikkerhet, og hadde ved etableringen som målsetning å bli verdens største mikrokredittfond. Mellom 2008 og 2011 har selskapet fått tilskudd på i overkant av 10 millioner kroner fra Norad og drøyt 250 millioner kroner i tilskudd fra Norfund.

Som oversikten også antyder, er det ikke først og fremst (kommersiell) næringsutvikling som pengene som bevilges til norsk privat sektor brukes til. I 2011 ble om lag en tredel av støtten - 124 millioner av totalt 363 millioner kroner - kategorisert som næringsutvikling. De øvrige to tredelene av midlene blir i statistikkene rubrisert som blant annet støtte til utdannings- og helsetiltak.

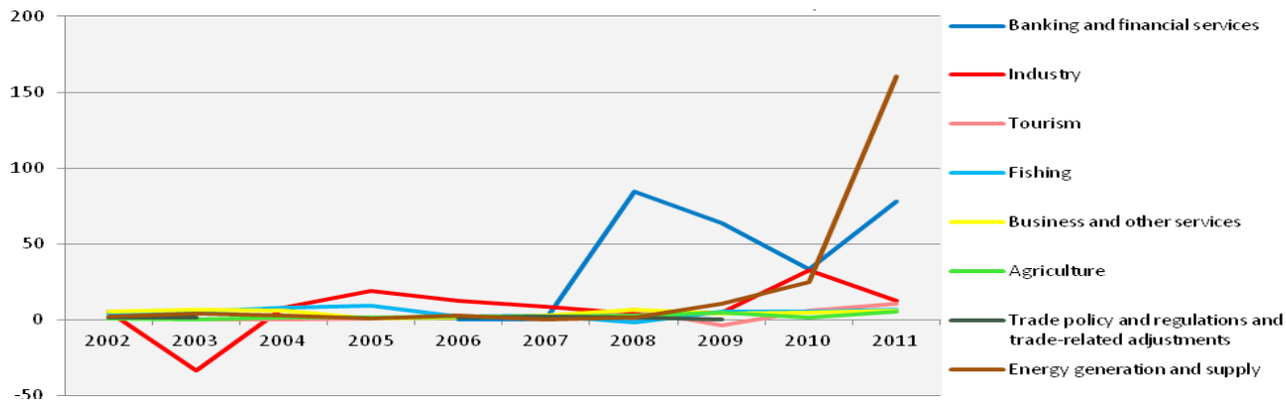
Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at støtte til for eksempel kommersielle energiprosjekter blir registrert innunder en annen sektorgruppe, nemlig 'Miljø og energi'. Slike prosjekter drives på vanlige næringslivsvilkår med blant annet sterkt fokus på lønnsomhet. I 2011 ble det brukt i overkant av 1,5 milliarder bistandskroner innunder sektorgruppen "Energiproduksjon og –distribusjon". Av dette gikk 294 millioner til selskaper i privat sektor. Norske selskapers andel av dette var 178,5 millioner kroner.

Fordeling på sektorer

Fra industri til finans

Bistandspolitikken har til alle tider vært preget av skiftende prioriteringer, og næringslivsstøtten er intet unntak. En oversikt over utviklingen viser at det fram til 2007 blir satset mest innen de tradisjonelle områdene indu-

13 Mange selskaper har mottatt støtte fra flere ulike ordninger i Norad og/eller Norfund.



Figur 3. Bistand til næringsutvikling, fordelt på de viktigste DAC-sektorene. Tall i mill. kr.

stri, landbruk og fiske. Men mot slutten av 2000-tallet overtar støtte til ulike bank- og finanstjenester og energiprosjekter som de største postene, slik figur 3, s. 9 viser.

Omdreiningen skyldes først og fremst Norfunds satsing på mikrofinans og investeringene i NMI. I tillegg begynner Norfunds satsing på energiprosjekter å gjøre seg merkbare i statistikken fra 2009. I 2011 er dette den klart største kategorien.

Europeisk trend

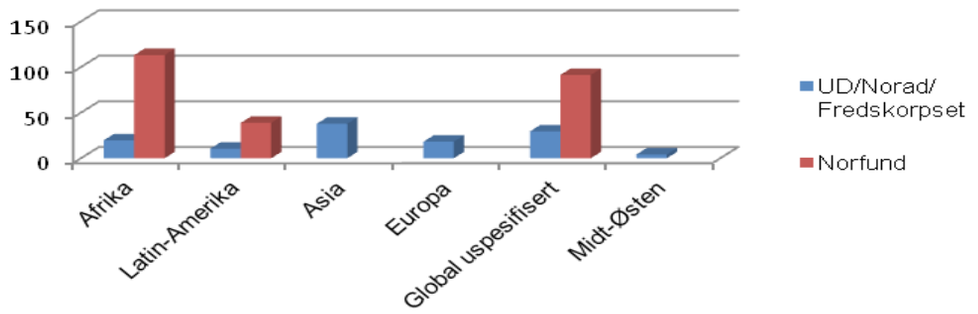
Norfund er ikke alene om å satse mer på finanssektoren. Ifølge Det europeiske nettverket for gjeld og utvikling (Eurodad) er dette en klar trend blant europeiske utviklingsfond, som i snitt investerer over halvparten av midlene i denne sektoren. Et av hovedargumentene for satsingen er at private fond og utviklingsbanker er viktige finansielle instrumenter for småbedrifter i utviklingslandene.

Ifølge Eurodad er det imidlertid nesten umulig å kontrollere om pengene når fram til de ønskede mottakerne fordi kommersielle banker, private fond og andre finansielle mellomledd ikke åpner for innsyn i hvilke prosjekter og selskaper de støtter, eller hvilke utviklingsmessige effekter som oppnås.[14] Dessuten mener Eurodad å kunne dokumentere at bare 25 prosent av selskapene som får støtte gjennom statlige europeiske utviklingsfond, er hjemmehørende i utviklingsland, mens halvparten av støtten går til selskaper som er registrert i OECD-land eller skatteparadiser. Samtidig er nesten 40 prosent av bedriftene som fondene investerer i, større selskaper som er notert på en av verdens ledende børser. Ledelsen i Norfund understreker imidlertid at ingen selskaper som Norfund investerer direkte eller indirekte i, er notert på større børser.

En annen markant trend er en økt satsing på energi. En stadig større andel bistandsmidler går til fornybar energitiltak. I oktober 2011 ble Norges energi- og klimainitiativ lansert på Energy for all-konferansen i Oslo. Målsetningen er at dette partnerskapsinitiativet mellom givere, utviklingsland, multilaterale institusjoner, sivilt samfunn og privat næringsliv skal øke energitilgang og -effektivitet, redusere utslipp og stimulere til private investeringer i energisektoren i utviklingsland. For 2012 er det satt av 1,8 milliarder kroner til dette.

"En stadig større andel bistandsmidler går til fornybar energitiltak

14 Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor? European network on debt and development (Eurodad), mai 2012, s. 4.



Figur 4. Geografisk fordeling av bistand til norsk privat sektor 2011. Tall i mill. kr.

Geografisk fordeling

Ser man på hvilke områder i verden støtten til privat sektor går til, havner Afrika øverst i statistikken. I 2011 var den geografiske fordelingen av de totalt 363 millionene som ble gitt til norsk privat sektor, som vist i **figur 4** øverst på siden.

Norske myndigheter satser altså først og fremst på næringslivssamarbeid med utviklingsland i Afrika, Asia og Latin-Amerika. Dette er også de regionene i verden som ifølge økonomiske prognoser for global økonomi vil ha største økonomisk vekst framover. Regjeringen ønsker å bidra til en betydelig økning i investeringene til de fattigste utviklingslandene. Dette illustreres blant annet ved at de to landene som ligger an til å motta gavebistand for å utvikle fornybar energi, er Sør-Sudan og Liberia. Manglende satsing i de minst utviklede landene (MUL) var noe av det som ble påpekt i Norad-evalueringen av norsk næringslivsstøtte fra 2010.[15] Rapporten pekte på at støtten er markedsdrevet som en årsak. Statistikken overfor kan tyde på at investeringene nå i større grad rettes mot verdens fattigste land og regioner.

"Det er næringslivet som kan næringsliv."

Oppsummering

Som vist i dette kapittelet, har norske bedrifter og andre private aktører i Norge samlet fått drøyt 1,6milliarder kroner i støtte det siste tiåret for å satse i utviklingsland. Støtten har økt år for år, og i 2011 ble 363 millioner kroner delt ut til privat sektor. Hvordan brukes pengene, og hvilke krav til standarder og rapportering stilles? Hvordan blir utviklingseffekten målt? Dette skal vi gå nærmere inn på i de følgende kapitlene.

15 Norad 2010 "Evaluation of Norwegian business-related Assistance Main Report"

Støtteordninger for næringslivet

Næringslivet spiller en viktig rolle når det gjelder å skape utvikling i fattige land. Det er både givere og mottakere av næringslivsbistand enige om. De vektlegger at utvikling og aktivitet i privat sektor bidrar til økte inntekter og økonomisk vekst, noe som er avgjørende for fattigdomsreduksjon. Det hersker også en generell enighet blant de ulike aktørene om at den jobben som norsk næringsliv gjør i utviklingsland, ikke kan fylles av andre – som for eksempel det sivile samfunn eller frivillige organisasjoner:

> "Det er næringslivet som kan næringsliv. Den som skal lære å drive en moderne bedrift, må få kunnskapen direkte fra dem som kan det".(Erik Lundeby, etikkansvarlig i Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO)

Det finnes en rekke ordninger for bedrifter som ønsker å investere i utviklingsland. Tidligere gikk det meste av næringslivsstøtten gjennom Norad, men det siste tiåret har Norfund gjennom investeringer og lån blitt den største kanalen for overføringer til privat sektor og norsk næringsliv. I det følgende skal vi se nøyere på de ulike ordningene.

Veiledningskontoret

Veiledningskontoret for næringsutvikling til utviklingsland ble etablert av Norfund og Norad i 2007 og holder i dag til i Norads lokaler. Kontoret er for mange bedrifter det første møtet med de statlige støtteordningene for bedrifter som planlegger å investere i eller handle med utviklingsland.

Veiledningskontoret gir ikke selv støtte, men bidrar med faglige råd knyttet til blant annet støtteordninger og finansieringsmuligheter.

Årlig henvender mellom 250 og 300 bedrifter seg til kontoret. Over halvparten er små bedrifter med mindre enn fem ansatte, likevel var det i 2011 en merkbar dreining fra små til noe større bedrifter.[16]

Statens investeringsfond for næringsvirksomhet i utviklingsland (Norfund)

Norfund er et statlig eid investeringsfond som ble etablert i 1997. Gjennom Norfund tilbyr norske myndigheter risikokapital for å investere i privat næringsvirksomhet i utviklingsland. De siste årene er Norfunds investeringskapasitet blitt styrket betydelig. I 2011 ble det bevilget 1 milliard kroner over bistandsbudsjettet, mens det for 2013 er satt av 1,18 milliarder kroner til styrking av grunnfondskapitalen og tapsavsetting. Regjeringen har også signalisert at Norfund vil få tilført betydelig ny grunnkapital over bistandsbudsjettet også i de kommende årene.

Ved inngangen til 2012 hadde Norfund investert 7,6 milliarder kroner direkte eller indirekte i 99 prosjekter, som totalt omfatter om lag 470 bedrifter. Ifølge Norfund sysselsetter disse selskapene mer enn 265.000 mennesker.

Norfunds mandat er å bidra til at det etableres levedyktige, lønnsomme bedrifter i utviklingsland som ellers ikke ville blitt igangsatt som følge av høy risiko. Fondet er ikke bundet til å samarbeide med norske selskaper, men skal søke globalt etter de best egnede samarbeidspartnerne. Ved utgangen av 2011 var litt over halvparten av Norfunds kapital investert sammen med norske partnere, samtidig som flesteparten av prosjektene har utenlandske partnere.

Norfund har konsentrert sine investeringer til regioner og sektorer der knappheten på kapital er størst, fordi de mener at Norfunds medvirkning i større grad kan bidra til utvikling der. Prioriterte regioner er det sørlige og østlige Afrika, Mellom-Amerika og Sørøst-Asia. Særlige satsingsområder er fornybar energi, finansinstitusjoner og landbruk, i henhold til føringer fra norske myndigheter.[17]

54 prosent av fondets investerte kapital er direkteinvesteringer i form av egenkapital/aksjekjøp. Indirekte egenkapitalinvesteringer gjennom SMB-fond (som investerer i små og mellomstore bedrifter) utgjør 26 prosent, mens 20 prosent av porteføljen er lån. Innunder låneporteføljen hører også småbedriftslåneordningen, som investerer i mindre prosjekter som norske småbedrifter står bak.

"Norfund har konsentrert sine investeringer til regioner og sektorer der knappheten på kapital er størst"

Norads støtteordninger til næringsutvikling

Norad bidrar med støtte til bedrifter som vurderer å etablere virksomhet i utviklingsland, og forvalter rundt 250 millioner av de rundt 300 millionene som blir bevilget over statsbudsjettet til næringsutvikling.[18] Bedrifter med en minimumsomsetning på ti millioner kroner kan søke om tilskudd til forstudier, opplæring av lokalt ansatte, nødvendige investeringer i infrastruktur og tiltak for å styrke helse, miljø, sikkerhet og bedrifters samfunnsansvar. Hensikten med ordningene er å avlaste risiko gjennom økonomisk støtte og veiledning, mens forutsetningene for å få

16 Veiledningskontorets årsrapport 2011.

17 Prop 1 S (2012-2013), programområde 03

18 Se kapittel 3, tabell 1.

støtte er at prosjektene er kommersielt bærekraftige og bidrar til utvikling. Dessuten må prosjektene være i tråd med Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, ILO, sine grunnregler. Prioriterte satsingsområder er miljøvennlig teknologi, fornybar energi, landbruk, marin og maritim sektor, som er i tråd med føringer fra norske myndigheter.[19] I 2010-2011 ble det gitt støtte til prosjekter i mer enn 30 land innunder Norads tre hovedordninger:

Business MatchMaking

Små og mellomstore bedrifter får hjelp til å finne en partner i utviklingsland for å starte næringsvirksomhet. Land som deltar i denne satsingen er foreløpig India, Sri Lanka, Sør-Afrika, Vietnam og Bangladesh. Det eksisterer planer for å utvide programmet til Øst-Afrika. For 2012 er det avsatt drøyt 23 millioner kroner til ordningen.

Støtte til forundersøkelser

Bedrifter som ønsker å etablere seg i utviklingsland, kan få inntil 50 prosent av kostnadene til forundersøkelser dekket av Norad. Slike undersøkelser er ment å avdekke ulike lov- og forretningsmessige forhold som kan ha betydning for investeringen. I 2012 er det gitt tilsagn om nesten 30 millioner kroner til forundersøkelser.

Opplæringsstøtte

Bedrifter kan få støtte til nødvendig opplæring av ansatte. I tillegg kan det gis støtte til opplæring med hensyn til eksport til utviklingsland. For 2012 er det budsjettert med ca. 12,5 millioner til dette.

Andre ordninger

I tillegg kan Norad gi støtte til grunnlagsinvesteringer i fysisk infrastruktur knyttet til prosjektets eiendom, der-

"Til nå har det kun vært norske – i hovedsak små og mellomstore – bedrifter som har søkt og mottatt støtte fra de ulike Norad-ordningene"

som dette er en forutsetning for lønnsomhet og dette ellers ikke ville vært framskaffet av lokale myndigheter. Det gis også støtte til HMS og samfunnsansvar (CSR) når investeringene tilfredsstiller strengere krav enn det som er loven i gjeldende land.

Næringsseksjonen i Norad forvalter også midler til utvikling av institusjoner og rammeverk for handelsvilkår og investeringer i utviklingsland, som kanaliseres gjennom organisasjoner som UNIDO, ILO, NHO. For 2012 er det satt av 83 millioner kroner til dette.

Avbinding

I tråd med at norsk bistand ble avbundet på midten av 2000-tallet, kan utenlandske selskaper søke om støtte på lik linje med norske. Praksis har imidlertid vist at Norads ordninger ikke tiltrekker seg utenlandske søkere. Til nå har det kun vært norske – i hovedsak små og mellomstore – bedrifter som har søkt og mottatt støtte fra de ulike Norad-ordningene. Det kan derfor være grunn til å spørre om støtteordningen i realiteten kan anses som bunden bistand. I løpet av 2013 vil imidlertid avtaleverket mellom Norad og bedrift, som i dag kun er på norsk, oversettes til engelsk. Manglende interesse fra utenlandske søkere kan også skyldes at andre land opererer med bedre støtteordninger for næringslivet.[20]

I tråd med den formelle avbindingspolitikken opphørte også ordningene med såkalte myke lån, blandede kreditter (en form for rentesubsidiering) og parallellfinansiering. Disse ordningene krevde en garanti fra GIEK, noe som bare gis til norske bedrifter. Ordningene med blandede kreditter er imidlertid under utfasing og skal etter planen være avsluttet i 2013. For 2012 er det budsjettert med om lag 50 millioner kroner.

Garantiinstituttet for eksportkreditt (GIEK)

GIEK kan utstede garantier i forbindelse med norsk eksport og dekker normalt inntil 80 prosent av investeringskostnaden. Garantien dekker kun politisk risiko, ikke kommersiell.

GIEK har også en egen U-landsordning som kan anvendes når risikoen er for høy for alminnelig garantiordning. Imidlertid har det ikke vært noen utbetalinger gjennom ordningen siden 2007.

Norfund og GIEK har innledet et samarbeid om å finansiere prosjekter innen fornybar energi i utviklingsland, der Norfund kan gi lån for å finansiere den delen av investeringen som GIEK ikke kan dekke gjennom sin garantitillatelse.

Norske ambassader

Norske ambassader kan iverksette spesifikke prosjekter og programmer for privat sektor, finansi-

19 Prop 1 S (2012-2013), programområde 03

20 Intervju med NHO.

ert via bistandsbudsjettet. Midlene ambassadene får til dette, er imidlertid svært beskjedne (3 millioner kroner i 2011), og innsatsen er ofte avhengig av at det finnes personer med interesse for og kompetanse innen næringsutvikling på den enkelte ambassade.[21]

Innovasjon Norge

Innovasjon Norge (IN) har i dag i ni kontorer i Asia, ett kontor i Afrika (Sør-Afrika), ett kontor i Latin-Amerika (Brasil) og ett i Midt-Østen (Forenede Arabiske Emirater). IN har kjennskap til lokale markeder og tilbyr norske bedrifter finansiering, rådgivningstjenester, nettverksbistand, kompetanseheving og profilering. Norske myndigheter har uttalt at de vil øke INs kompetanse for å lære opp ansatte ved norske ambassader. I de landene hvor IN ikke er representert, vil den norske ambassaden eller generalkonsulatet bistå de norske næringsaktørene.

Innovasjon Norge har økt sine bidrag til næringsutvikling fra 2,4 millioner i 2002 til 18 millioner i 2011, men midlene er ikke bundet opp til utviklingsland.

Særordninger for energiprosjekter

For å bidra til oppstart av prosjekter innen fornybar energi, ble det i 2011 opprettet en ny ordning kalt Project Development Facility (PDF), en samarbeidsordning mellom Norfund og Norad. Støtten gis til energiprosjekter som Norfund har planer om å investere i, og er derfor konsentrert om Norfunds fokusland. Norad vil kanalisere opp til en million USD per prosjekt gjennom Norads eksisterende støtteordninger, mens Norfund kan investere opp til to millioner USD i hvert av prosjektene. I 2011 ble det godkjent tre prosjekter under denne ordningen.

Regelverk og samfunnsansvar

"Det finnes et utall regelverk og standarder for hvordan næringslivet skal opptre når de opererer internasjonalt"

Vilkårene for næringslivet er et myndighetsansvar i det enkelte land. Den enkelte bedrift har imidlertid ansvar for å ivareta sosiale og miljømessige hensyn, såkalt *Corporative Social Responsibility (CSR)* – eller bedriftenes samfunnsansvar.

Det finnes et utall regelverk og standarder for hvordan næringslivet skal opptre når de opererer internasjonalt. I 2011 lanserte FNs daværende spesialrepresentant for næringsliv og menneskerettigheter, John Ruggie, ledende prinsipper for næringslivet i forhold til menneskerettigheter.[22] Disse er senere blitt knyttet opp mot internasjonale standarder som OECDs retningslinjer, ISO 26000 og FSC-standarder for bærekraft. Et bærende element i prinsippene er såkalt *due diligence* eller aktsomhetsvurdering.

Reglene skal i første rekke sikre at bedriftene respekterer menneskerettigheter, verner arbeidstakernes rettigheter, beskytter miljøet, bekjem-

21 Ifølge intervju med NHO.

22 FN 2011. "Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework".

per korrupsjon, samt bidra til størst mulig åpenhet. CRS-reglene er slik sett tett forbundet med ønsket om å oppnå mest mulig utviklingseffekt. Mange standarder og ulik praktisering fra selskap til selskap gjør det imidlertid vanskelig å sammenligne hvordan de ulike selskapene håndterer problemstillinger knyttet til samfunnsansvar, samt å måle hva de ulike selskapene har oppnådd.[23]

Regelverk

De viktigste regelverkene er:

- **International Finance Corporation (IFC) sitt rammeverk**[24]
  IFC, Verdensbankens "lånearm" til privat sektor, har utarbeidet en rekke retningslinjer for sosiale standarder og bærekraft ved investeringer i utviklingsland og fremvoksende økonomier. De åtte IFC-standardene bygger på sentrale ILO- og FN-konvensjoner og gir detaljerte anvisninger for vurderinger som skal gjøres i investeringsprosessen for å sikre ansvarlig drift og at viktige hensyn knyttet til miljø og sosiale forhold ivaretas. Norfund anvender IFC-standardene. De rapporteringskrav og oppfølgingsrutiner som følger av IFC-standardene, bygges inn i Norfunds investeringsavtaler og blir dermed juridisk bindende for selskapene. Videre stiller Norfund krav om at bedrifter skal rapportere årlig om oppnådde utviklingseffekter.

- **OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper**[25]
  Gir detaljerte anbefalinger til bedrifter som opererer i eller fra OECD-land[26] eller land som har sluttet seg til retningslinjene. Retningslinjene er i utgangspunktet frivillige, og myndighetene kan derfor ikke ilegge juridiske sanksjoner ved brudd på disse.[27] Land som har sluttet seg til OECDs retningslinjer[28] er forpliktet til å opprette nasjonale kontaktpunkt som behandler saker om påståtte brudd på retningslinjene, samt å gjøre retningslinjene kjent.
  Etter stortingsmeldingen om næringslivets samfunnsansvar [29] i 2009, ble det norske kontaktpunktet omorganisert. Det nye kontaktpunktet, som er mer uavhengig og har fått tilført betydelig flere ressurser, tiltrådte 1. mars 2011. Kontaktpunktet legger til rette for dialog og mekling i klagesaker. Hvis mekling ikke fører frem, skriver kontaktpunktet en slutterklæring om hvorvidt innklagede selskap har brutt OECDs retningslinjer. Kontaktpunktet skal i tråd med mandatet fra OECD også gi veiledning til norske bedrifter som ønsker det, om hvordan de bør opptre i tråd med OECDs retningslinjer. Det nye norske kontaktpunktet har siden opprettelsen for halvannet år siden avsluttet fire klagesaker, like mange som det tidligere kontaktpunktet ferdigbehandlet i perioden 2000-2011.

- **FNs Global Compact** [30]
  Baserer seg på ti prinsipper på områdene menneskerettigheter, arbeidslivstandarder, miljø og anti-korrupsjon. Gjennom å delta i Global Compact får medlemsbedrifter tilgang til kunnskap og nyttige verktøy i arbeidet med samfunnsansvar (CSR).
  Medlemmene er forpliktet til å avgi årlige rapporter om hvordan CSR-området er ivaretatt. Imidlertid følger ikke rapporteringen spesifikke kriterier og blir heller ikke kontrollert av en uavhengig tredjepart.

- **ISO 26000**[31]
  Mer enn 80 land og internasjonale organisasjoner har bidratt til å utvikle standardene i International Standards Organisation (ISO), som i dag regnes som den standarden som dekker flest områder i forhold til bærekraft, som føre var-prinsipper, bedrifters styresett, miljø, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, korrupsjon, rettferdige konkurranse og ansvar overfor forbrukere. Standardene ble publisert i 2010, og for å sikre samsvar med andre standarder, har ISO avtaler med for eksempel ILO, Global Compact, Global Reporting Initiative (GRI) og OECD.

- **Det globale rapporteringsinitiativet (GRI)**[32]
  En internasjonal anerkjent standard for å rapportere om økonomiske, miljømessige og sosiale forhold.

- **FSC-standarden** [33]
  Forest Stewardship Council (FSC) har utarbeidet ti standardkrav for å sikre miljømessig, sosial og

23 St.prop. 1S (2012-2013) "Rapport om samstemt politikk for utvikling 2012".

24 IFC 2012 "IFCs Sustainability Framework".

25 OECD 2011. "Guidelines for Multinational Enterprises".

26 Herunder generelle retningslinjer, offentliggjøring av opplysninger, menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, miljøvern, bekjempelse av bestikkelser, forbrukerinteresser, vitenskap og teknologi, konkurranse og skatt.

27 Garanti-Instituttet for eksportkreditt (GIEK) vurderer rapporter fra OECDs kontaktpunkt når de tar stilling til søknader fra bedrifter om eksportkreditt.

28 OECD har per i dag 34 medlemsland. I tillegg har ti andre land sluttet seg til nevnte retningslinjer og er dermed folkerettslig forpliktet til å etablere nasjonale kontaktpunkt samt å bidra til å styrke retningslinjenes gjennomslagskraft.

29 St.meld. nr 10 (2008-2009) "Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi" lansert i januar 2009 og behandlet i Stortinget i mai 2009.

30 United Nations Global Compact.

31 ISO 2010. "ISO 2600 Social Responsibility".

32 GRI 2012. "About sustainability Reporting".

33 FSC 2012. "FSC Principles and Criteria".

økonomisk bærekraftig skogdrift. For hvert krav er det utarbeidet en rekke kriterier som skal sikre at kravene faktisk etterfølges.

- **FNs prinsipper for ansvarlige investeringer (UNPRI)**[34]
  Seks prinsipper for ansvarlige investeringer som er rettet mot investorer, utarbeidet i samarbeid med verdens ledende investorer, representanter for finansnæringen, myndigheter, det sivile samfunn og kunnskapsmiljøer.

- **Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)**[35]
  Et internasjonalt initiativ som tar sikte på å fremme åpenhet om inntektsstrømmene knyttet til utvinningsindustrien, først og fremst innen olje og gass. Målet er å sikre at en større andel av inntektene fra utvinning av naturressurser fører til sosial og økonomisk utvikling.

Selvregulering

Norske bedrifter roses for å ligge i front internasjonalt i sitt CSR-arbeid.[36] Norfund trekkes fram som et internasjonalt investeringsfond som jobber aktivt med å utvikle og forbedre sine måleindikatorer, men der det fortsatt påpekes svakheter.[37] Men ikke alle er positive til CSR som virkemiddel for å regulere en globalisert økonomi og hindre utbytting og negative konsekvenser for miljø og lokalbefolkning. Kritikere omtaler gjerne CSR som "much ado about nothing"[38], og hevder at selskaper bruker CSR som et instrument, et pent innpakningspapir, for å kunne ta del i en neokolonial, globalisert økonomi og sikre egeninteresse i form av økt økonomisk avkastning.

"Myndighetene uttrykker særlige forventninger til selskaper med statlig eierskap, men pålegger ikke disse andre regler for aktsomhetsvurdering (due diligence) eller rapportering. "

Norske myndigheter har klare forventinger til at norske bedrifter som mottar støtte over bistandsbudsjettet, har en høy CSR-standard og følger internasjonale retningslinjer. Myndighetene uttrykker særlige forventninger til selskaper med statlig eierskap, men pålegger ikke disse andre regler for aktsomhetsvurdering (due diligence) eller rapportering. I stortingsmelding nr. 10 (2008-2009) *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi* heter det:

> "Norske myndigheter legger til grunn en forståelse av samfunnsansvar som innebærer at bedrifter integrerer sosiale og miljømessige hensyn i sin daglige drift og i forhold til sine interesser. Samfunnsansvar innebærer hva bedriftene gjør på frivillig basis utover å overholde eksisterende lover og regler i det landet man operer i".

Staten lar det dermed være opp til bedriftene selv om de vil følge internasjonale retningslinjer og standarder for samfunnsansvar, en politisk

34 PRI 2012 "Principles for Responsible Investment".

35 EITI "The Eiti Principles and Criteria".

36 Gjølberg, M. 2011 "The political economy of corporate social responsibility (CSR)".

37 Bracking, S., Ganho, A.S. (2011) "Investing in private sector development: What are the returns?"

38 Oosterhout, J., & Heugens, P. (2008). Much Ado about nothing: A Conceptual Critique of Corporate Social Responsibility. In A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon & D. Siegel (Eds.), The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility. Oxford: Oxford University Press.

beslutning det har vært – og fortsatt er – strid om.[39] Disse politiske føringene får konsekvenser for hvordan og om samfunnsansvar følges opp.

Rapportering – rutiner og krav

Offentlig støtte til norske bedrifter som skal etablere seg i utviklingsland, skal først og fremst være et bidrag for å redusere risikoen og skape større interesse blant bedrifter for å investere. Det innebærer imidlertid ikke at det fires på de kommersielle kravene: Norske myndigheter legger til grunn at norske bedrifter som etablerer seg i utviklingsland skal operere på kommersielle vilkår.

Alle bedrifter som mottar ODA-midler fra det offentlige, må rapportere om hvordan pengene er blitt brukt. Ideelt sett kunne man tenke seg et felles rapporteringssystem for hvilke utviklingseffekter støtten har bidratt til, men her er praksis svært varierende.

I vurderingen av de ulike rapporteringskravene er det naturlig å gjøre et skille mellom midlene som bevilges via Norad (gavebistand) og midler via Norfund (investeringer/lån). Omfanget og kompleksiteten av støtten er svært ulik: Som vist er Norads støtte først og fremst rettet mot små og mellomstore bedrifter og støttebeløpene er forholdsvis lave, mens Norfund gjerne investerer i store, omfattende prosjekter.

Norads resultatkrav

Ifølge Norad stilles det generelle krav til resultatrapportering for næringslivsordningene i tråd med statlige regler for økonomistyring. Rapporteringen varierer imidlertid avhengig av type støtte og kompleksitet, samt risiko og vesentlighet. Det understrekes at de beløpene som deles ut er lave – i størrelsesorden 300 000 til 500 000 – og at rapporteringskrav og oppfølging må stå i forhold til dette. Resultatrapporteringen varierer derfor noe, avhengig av type støtte:

> *"Ifølge seksjon for næringsutvikling sannsynliggjør rapporteringen mulige utviklingseffekter mer enn å bekrefte faktiske resultater"*

For forundersøkelser skal det leveres en kortfattet rapport som vektlegger om bedriften antas å gå videre med etablering. For opplæringsstøtte skal det også rapporteres om resultater og effekt for bedriftens bærekraft, samt målgruppe, som normalt er lokalt ansatte. Bedriften skal opplyse om tiltakets viktigste aktiviteter og produkter/tjenester, og skal selv vurdere om de ønskede resultatene er nådd – eventuelt hvorfor ikke. "Det skal så langt det er mulig sannsynliggjøres at midlene resulterer/har resultert i ønsket samfunnseffekt (impact) i tråd med ordningens overordnede mål", er kravet som er nedfelt i standardavtalen mellom Norad og tilskuddsmottaker. Senest to måneder etter at tiltaket er gjennomført, plikter mottaker å rapportere om måloppnåelse, kommentere eventuelle avvik, samt avlegge regnskapsrapport.

For tiltakets innvirkning på miljø, klima og likestilling ber Norad kun om en kort beskrivelse dersom det er relevant, men mener samtidig at dette som oftest er tilfelle.

39 Tørres, L., i Frifagbevegelse.no 27.10.08 "Skal næringslivets samfunnsansvar være frivillig?". Ekeløve-Slydal, B., Ørstavik, G., Hermstad, A., Bondevik, P.N. 08.02.09 "Et rød-grønt luftslott".

Norad følger i utgangspunktet ikke opp hver enkelt bedrift med hensyn til om de følger de avtalemessige forpliktelsene. Direktoratet understreker at de kun følger bedriftene i en kort periode, og at deres viktigste formål er å bidra til risikoavlastning i en tidlig fase av prosjektet. Hvilke utviklingseffekter som oppnås i en fase med forstudier/tidlig etablering er ifølge Norad ofte begrenset. Ifølge seksjon for næringsutvikling sannsynliggjør rapporteringen mulige utviklingseffekter mer enn å bekrefte faktiske resultater ettersom resultatrapporteringen måles i forhold til hva bedriften sier de vil gjøre, ikke hva som faktisk er blitt gjort.

Ifølge Norad ble det i 2009 gjennomført en studie for å få bedre oversikt over de mer langsiktige effektene av støtten. En tilsvarende studie er planlagt i begynnelsen av 2013. Spørreundersøkelsen fra 2009 tar for seg blant annet norske bedrifters erfaring med å inngå samarbeid med bedrifter i Sør, økonomisk lønnsomhet, antall arbeidsplasser som er blitt skapt og videre framtidsplaner. Undersøkelsen gjengir imidlertid utelukkende hva de norske bedriftene selv hevder, uten at svarene etterprøves, og kan derfor vanskelig anses som en fullgod resultatrapport for å måle oppnådde resultater i Sør.

Det gjøres med andre ord ingen systematisk oppfølging av oppnådde utviklingsresultater i felt. I 2011 ble det gjennomført 11 bedriftsbesøk i India, 22 på Sri Lanka, 15 i Sør-Afrika og 16 i Vietnam i forbindelse med Business Matchmaking programmene.[40]

I Norad er det ikke et krav at bedrifter som mottar støtte har utarbeidet relevante CSR-standarder, noe som er i tråd med norsk politikk om frivillighet. Norad forutsetter imidlertid at næringslivet selv lever opp til Regjeringens forventninger om samfunnsansvar.[41] For å følge opp at norske bedrifter faktisk følger disse forventningene, kan Riksrevisjonen ved behov iverksette spesifikke kontrolltiltak. Dessuten viser Norad til oppfølging i form av løpende kontakt med de fleste bedriftene, tett dialog med Norges ambassader, feltbesøk og gjennomganger.

> ”Vår vurdering er at oppfølgingen står i rimelig forhold til risikoen”. (Norads ledelse ved seksjon for næringsutvikling).

Interessant nok etterlyser imidlertid de mindre bedriftene selv større grad av oppfølging både når det gjelder samfunnsansvar og rapportering av utviklingsresultater.

> ”Næringslivet bør vise utviklingseffekter når de mottar bistandsstøtte. Utviklingen bør bekreftes med en skriftlig rapport, samt eventuelt et besøk” (Jan Andersson, direktør i Sapagroup).

Ifølge informanter for de mindre bedriftene er dagens praksis med selv å skulle utarbeide etiske retningslinjer, utfordrende. De etterlyser en standardpakke med etiske retningslinjer. Samtidig er det noe usikkerhet om hvorvidt en slik standardpakke burde være lovpålagt eller frivillig, men informantene understreker at de ønsker faglige, landspesifikke råd om hva bedriftene bør være oppmerksom på i forhold til sårbarhet, kultursensitivitet og miljø. Uttalelsene er i tråd med inntrykket til Kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv.[42]

“... men informantene understreker at de ønsker faglige, landspesifikke råd om hva bedriftene bør være oppmerksom på i forhold til sårbarhet, kultursensitivitet og miljø. ”

Bedriftene framholder samtidig at drahjelpen fra det offentlige har vært viktig for viljen til å satse. Ikke minst gjelder dette de små og mellomstore bedriftene.

> ”Det er utviklingsmidlene fra Norad som har gjort det mulig for oss å ta initiativet til å komme i gang. Midlene ga inspirasjon og muliggjorde å undersøke hvorvidt det er økonomisk grunnlag for investeringene. Uten disse midlene, tror jeg ikke vi hadde tatt utfordringen”. (Georg Finsrud, prosjektdirektør i Malthe Winje).

I tillegg er ”godkjentstempelet” fra det offentlige viktig for å forsvare en streng holdning når det gjelder korrupsjon og – ikke minst – som en døråpner videre. Dessuten kan støtte fra Norad og/eller Norfund være viktig for å få med seg andre private investorer.

Norfunds resultatkrav

I Norfund understrekes det at det viktigste resultatkravet er knyttet til bedriftenes lønnsomhet.

Den enkelte bedrift innrapporterer den økonomiske utviklingen til Norfund. Norfund er typisk inne i en bedrift i 5-10 år eller lengre. Når utviklingsmålene i forhold til vekst/lønnsomhet er nådd, selger Norfund seg ut. Da er det de nye eierne som har ansvar for oppfølging av bedriften for eventuelt å kunne måle økonomisk bærekraft på sikt.

> ”Norske myndigheter stiller krav om økonomisk bærekraft i investeringene. Det mener vi oppnås gjennom positiv lønnsomhet. Det blir ingen utvikling hvis

40 Prop 1 S (2012-2013), programområde 03

41 Utenriksdepartementet ”Om samfunnsansvar”.

42 Samtale med OECDs kontaktpunkt.

ikke selskapene tjener penger. Over tid har investeringene i Norfunds portefølje gitt en gjennomsnittlig avkastning på om lag ti prosent per år". (Ola Nafstad, leder for Norfunds avdeling for strategi og analyse).

Etter at investeringen er gjort, måles utviklingseffekter løpende hvert år gjennom å se på den økonomiske avkastningen av investeringen, antall arbeidsplasser som er skapt, skatteinntekter og verdiskapning. Dette rapporteres videre til Utenriksdepartementet.

Når det gjelder samfunnsansvar, er det en forskjell mellom Norad og Norfund: I Norfund er det et krav at alle bedrifter som de investerer i, følger Verdensbankens IFC-standarder. Rapporteringen varierer i forhold til bedriftens formål og kompleksitet. Kravene til rapportering omfatter imidlertid alltid antall ansatte – inkludert antall kvinner. Faste poster som bedrifter må opplyse om, inkluderer også inntektsskatt/selskapsskatt eller andre innbetalinger til staten i det landet hvor selskapet er etablert. Varierende poster omfatter eksempelvis:

- antall ansatte som har fått opplæring i helse, miljø og sikkerhet
- dødsfall som følge av bedriftens virksomhet
- bedriftens politikk knyttet til miljø og utvikling, likestilling og hiv/aids
- bedriftens politikk knyttet til eierstyring og selskapsledelse, og virksomhetens integritet.

Norfund mener deres krav om å følge IFC-standarden har en oppdragende effekt for selskapene.

"De partene vi jobber med, kan være helt ukjente med standardkrav". (Ola Nafstad, leder for Norfunds avdeling for strategi og analyse).

"Norfund mener deres krav om å følge IFC-standarden har en oppdragende effekt for selskapene. "

Tre ansatte jobber med å følge opp de som totalt omfatter om lag 470 bedrifter.. Det er en stor oppgave med tanke på både antallet bedrifter, innvirkningen som mange av aktivitetene har på lokalsamfunn/miljø, og kompleksiteten knyttet til å skulle klare å følge pengestrømmene. I hvilken grad det er mulig for tre personer å følge en så stor og kompleks portefølje for å sikre at investeringene gir ønsket utviklingseffekt, kan det stilles spørsmål ved. Her er det rimelig å anta at overvåkerne blir nokså avhengige av selskapenes egenrapportering.

Selskaper understreker at det å følge etiske standardkrav ikke bare er viktig for utvikling lokalt, men også for å bygge bedriftens merkevare.

"Å ha høy etisk standard er bra for lokalsamfunnet og er en god businessidé. Det kan også bidra til at vi blir en foretrukket partner i et prosjekt". (Torger Lien, administrerende direktør i SN Power.)

Selskapet opplever de internasjonale og norske CSR-standardene som strenge, men som riktig og viktig for å ivareta miljø og lokalsamfunn. Tross oppfattelsen om en "vinn-vinn" for både selskap, miljø og lokalsamfunn, mener SN Power at de normgivende retningslinjene av konkurransehensyn bør fortsette å være frivillige framfor lovpålagte.

Lønnsomhet først – og sist

Både i Norad, Norfund og blant bedriftene er det gjennomgående den økonomiske lønnsomheten som er i fokus. Samtlige understreker at økonomisk bærekraft er en forutsetning for å skape utvikling, og at risikoen ved å investere i noen av verdens fattigste land kan være stor. Skaper en ikke økonomisk bærekraftige bedrifter, dannes det heller ikke muligheter for utvikling, framholder informantene.

"Vårt mål er å tjene penger. Det er resultatet av det vi gjør, som skaper utvikling. Det siste tiåret har vi bygd kraftverk som samlet produserer 1350 megawatt, som igjen har gitt strøm til millioner av mennesker". (Torger Lien, administrerende direktør i SN Power).

Den sterke vektleggingen av lønnsomhet reflekteres også ved at både Norad og Norfund først og fremst etterspør økonomiske resultater.

Det er et tydelig skille mellom de bedriftene som Norad støtter og de som Norfund investerer i. For mens Norad-støtten oppfattes som bistand, understreker både Norfund selv og bedriftene som Norfund investerer i at midlene ikke er bistand i tradisjonell forstand, men investeringsmidler.

"Norfund skal sikre akseptabel avkastning på sine investeringer. Midlene reinvesteres og bidrar til utvikling. Norfund tjener mer enn Oljefondet på sine investeringer.". (Torger Lien, administrerende direktør SN Power).

Fordi Norfund-midlene ikke er penger som forsvinner ut av statskassen for alltid, men investeringer og lån som blir tilbakeført gjennom avkastning, renter og avdrag, kan det være grunn til å stille spørsmål ved om midlene hører hjemme under bistandsbudsjettet. Når midlene rapporteres som ODA, kan det argumenteres for at midlene bidrar til en kunstig økning av bistandsbudsjettet.

Hvem har ansvaret?

Mens Norad i liten grad måler utviklingseffekt hos næringslivsaktører som mottar bistand, krever Norfund at selskapene de investerer i årlig rapporterer på gitte utviklingsindikatorer. Det er imidlertid Norfund og ikke utøveren av prosjektet som har ansvaret for å sikre at de ønskede utviklngsmålene nås. Som Torger Lien i SN Power uttrykker det:

> "Vi skal drive butikk. Ut over at vi skal sikre avkastning, er det knyttet en hel rekke andre betingelser til vår virksomhet. Vi skal drive etisk forsvarlig, vi skal opprettholde en høy HMS-standard. Vi skal ha fokus på CSR. Vi er bevisst vårt samfunnsansvar, og tar det veldig alvorlig. Vi rapporterer tilbake til våre eiere - Statkraft og Norfund".

Her kan man imidlertid spørre seg om det skjer en pulverisering av ansvaret ved at eier og ikke utøver bærer ansvaret for å nå fastsatte utviklingsmål.

I tillegg er det grunn til å spørre i hvilken grad Norfunds omfattende standarder evner å måle den faktiske utviklingseffekten som oppnås. Studier[43] har påpekt at når det gjelder et utviklingsresultat som antall arbeidsplasser, teller man bare antall hoder i den enkelte bedrift. Man undersøker ikke om investeringen har ført til en reell økning i det totale antallet jobber i landet. Norfunds standarder viser heller ikke hvorvidt de arbeidsplassene som skapes kommer de fattige eller de mer velstående til gode.[44] Norad-evalueringen[45] fra 2010 reiste metodiske tvil om det totale antallet arbeidsplasser som ble oppgitt skapt som følge av Norfunds investeringer, i realiteten kunne tilskrives Norfund fordi fondet alltid er minoritetseier.

"Vi skal drive butikk. Ut over at vi skal sikre avkastning, er det knyttet en hel rekke andre betingelser til vår virksomhet."

For NMI, som de siste årene har mottatt mest ODA-midler, baseres resultatoppnåelsen i stor grad på hypotetiske forventninger om hvilke resultater som selskapet håper å oppnå. NMI antar at de ved å investere i 110 mikrofinansinstitusjoner vil nå til sammen 15 millioner fattige, hvorav 90 prosent kvinner. Hvorvidt NMI faktisk når disse utviklingsmålene, er usikkert ettersom de månedlige rapporteringene som de ulike mikrofinansinstitusjonene rapporterer inn til NMI, kun tar for seg de økonomiske resultatene.

> "Swedfund er et eksempel på et fond hvor alt måles i utviklingseffekt i form av skatt, antall ansatte og så videre. Det gjør ikke vi". (Ulf Linders, direktør i NMI).

43 Se f.eks rapporten fra Eurodad.

44 Bracking, S., Ganho, A.S. (2011) "Investing in private sector development: What are the returns?"

45 Norad 2010, "Evaluation of Norwegian Business-related Assistance Main Report".

Utfordringen med å utvikle gode måleindikatorer som reflekterer de faktiske utviklingsresultatene, er imidlertid ikke næringslivsaktørene alene om, men omfatter også bistanden for øvrig.

Utfordringer og dilemmaer

Avkastning vs. utvikling

Som nevnt er norsk bistand til næringsutvikling i utviklingsland tuftet på at satsingen skal skje på kommersielle vilkår og være økonomisk bærekraftig. Samtidig fastslår norske myndigheter at det er behovene i utviklingslandene som skal stå i sentrum, og at det er på grunnlag av oppnådde resultater der at suksess vil bli målt.[46] Denne målsettingen fra 1999 ligger fortsatt til grunn, men samtidig er den politiske retorikken knyttet til at bedriftenes formål er å tjene penger, blitt tydeliggjort og forsterket:

> ”Norske selskaper som investerer kommersielt i utviklingsland forventes ikke å bedrive veldedighet. De engasjerer seg fordi de forventer å tjene penger. Det er som det skal være”. (Tidligere utviklingsminister Erik Solheim)[47]

“Ifølge seksjon for næringsutvikling sannsynliggjør rapporteringen mulige utviklingseffekter mer enn å bekrefte faktiske resultater”

Utfordringer knyttet til norsk næringslivssatsinger i utviklingsland handler ikke om bedriftene kommer til å tjene store penger. Det er betenkelig at informantene i liten grad synes å problematisere hvorvidt et ønske om høy avkastning kan gå på bekostning av utviklingsresultater.

I SN Power foregår det for eksempel en dragkamp mellom de to statlige eierne – Norfund og Statkraft – om hvor det skal investeres. Her ønsker Norfund å øke investeringsporteføljen i fattige utviklingsland, mens Statkraft ønsker lavere risikoprofil og å vri investeringene mot mer utviklede land, såkalte fremvoksende økonomier. I januar 2012 kritiserte Riksrevisjonen Utenriksdepartementet for ikke å følge investeringene i nye geografiske områder godt nok.[48] Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité konkluderte med at selskapet må følges tettere for å sikre avkastning.[49]

Hos NMI varierer investorenes avkastning mellom fem og 15 prosent, avhengig av type fond. Det understrekes at avkastningen skal være beskjeden og at investorene likevel er villige til å gå inn med investeringer for å oppnå sosial utvikling i form av mikrolån til de fattige. Fra 2013 blir imidlertid NMI helprivatisert. En slik utvikling vil ifølge NMIs direktør Ulf Linders kunne få følger når det gjelder hvor mye investorene tar ut i avkastning, og på selskapets muligheter til å få med eksterne investorer fordi ”det offentlige ikke sitter på skulderen”. Linders antar imidlertid at avkastningen fra 2013 ikke vil være høyere enn tre-fire prosent.

Innsyn vs. hemmelighold

En hovedutfordring knyttet til et mulig dilemma mellom avkastning og utvikling, er relatert til bedriftenes holdning til åpenhet og innsyn. Det kan være utfordrende å følge pengestrømmen til de selskapene som etablerer seg i utviklingsland, blant annet fordi forretningsstrukturen kan være kompleks og fordi mange bedrifter bruker lukkede jurisdiksjoner, såkalte skatteparadiser.

Skatteparadiser er mye benyttet av flernasjonale selskaper både fordi de tilbyr ingen eller svært lav skatt, og også fordi de tilbyr hemmelighold av informasjon om selskapers eierstruktur og nøkkeltall. Norske myndigheter har bedt Norfund utvise forsiktighet med å bruke skatteparadiser og unngå nye investeringer i selskaper som hører hjemme i lukkede forretningsjurisdiksjoner i land utenfor OECD, med mindre Norge har en skatte- eller innsynsavtale med landet.[50]

Kritikere mener at denne innstrammingen ikke løser utfordringer knyttet til kapitalflukt og viser til at flere skatteparadiser er OECD-medlemmer, og at norsk politikk derfor i for liten grad følger opp Kapitalutvalgets forslag om å avvikle bruken av skatteparadiser gjennom en treårsperiode.[51] Norfund på sin side viser til hvordan bruken av skatteparadiser er viktig for risikoavlastning og at restriksjonene kan medføre redusert satsing på investeringer i fond som støtter opp om små og mellomstore bedrifter.[52]

Et tiltak som kan løse problemet med hemmeligholdet som skatteparadisene tilbyr, er såkalt «land for landrapportering», hvor selskap må oppgi blant annet hvor

46 Utenriksdepartementet 1998. ”Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør”.

47 Utenriksdepartementet 2012. ”Næringslivet skaper utvikling. Hva norske myndigheter gjør for å fremme private investeringer i utviklingsland”. Forord av daværende miljø- og utviklingsminister Erik Solheim.

48 E24 17.01.12 ”- Hold øye med Statskrafts utenlandsprosjekter”.

49 Stortinget 24.04.12 ”Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statlig sektor”.

50 Prop.1S 2012-2013

51 ”NOU 2009: 19: Skatteparadis og utvikling” .

52 Bistandsaktuelt 05.04.12 ”Investor eller bistandsaktør?”

mye de betaler til myndighetene i skatt og andre avgifter i hvert enkelt land hvor bedriften opererer. Ulike varianter av land for land rapportering er under diskusjon og implementering i USA (Dodd-Frank Act), EU (Accounting Directive) og i Norge. Den amerikanske loven er vedtatt, men begrenset til å gjelde bare selskaper i utvinningsindustrier, og kun innbetalinger til myndighetene. I EU diskuterer man fremdeles både hvilke sektorer som skal innlemmes og hvilke tall selskapene skal rapportere på. I Norge forbereder Finansdepartementet et lovforslag som skal på høring i 2013, etter at regjeringen besluttet at Norge skal innføre land for land rapportering fra 1. januar 2014. Spørsmålet er hvor mange sektorer og hvilke tall det skal stilles krav til rapportering på. For å kunne vurdere om utviklingsland får sin rettferdige andel av de verdiene som skapes i landet må både tall for skatt og økonomisk aktivitet (produksjon, sysselsatte, omsetning og profitt) oppgis.[53] Publish what you pay (PWYP) kaller dette en utvidet land for land-rapportering og har laget en mal for hvordan slik rapportering kan foregå.[54] I dag er det opp til bedriftene selv om de ønsker å rapportere etter land for land-prinsippet.

Flere av informantene er skeptiske til en utvidet land for land-rapportering dersom det vil innebære at selskapene må oppgi det de oppfatter som konkurransesensitiv informasjon.

> "Det vil være veldig vanskelig å drive investeringsvirksomhet dersom vi skulle bli pålagt å offentliggjøre konkurransesensitiv informasjon om våre partnere. Vi har ingen ønsker om å holde noe skjult, men vi må ta hensyn til våre partnere og deres kommersielle behov". (Ola Nafstad, Norfund).

Informanter framholder også at nytteverdien av merrapportering bør settes opp mot hva det eventuelt vil påføre bedriften av ekstra kostnader.

Næringslivets innvendinger om konkurransevridning og ekstrakostnader tilbakevises av organisasjonen Publish What You Pay, som har fremmet forslaget om en utvidet land til land-rapportering:

> "I den utvidede land for land-rapporteringen ber vi kun om helt konkrete og ikke-sensitive nøkkeltall som allerede er lett tilgjengelig regnskapsinformasjon i selskapenes konsoliderte og reviderte regnskaper. (Direktør Mona Thowsen i PWYP).

Ifølge Thowsen har PWYP fått private tilbakemeldinger fra selskaper om at en slik praksis vil være uproblematisk. Nå venter de på oppfølgingen fra norske myndigheter:

> "Jeg forventer at norske myndigheter vil være mest interessert i å bidra til bærekraftige investeringer framfor å ta hensyn til den verste praksisen i de verste selskapene. " (ibid.)

Konklusjon: Store penger – begrenset kunnskap

Norsk næringsliv har de siste ti årene fått tilført til sammen 1,8 milliarder fra bistandsbudsjettet. Oppfølgingen av – og kunnskapen om – hvilke utviklingsresultater disse midlene har skapt, er imidlertid begrenset. Det er i første rekke bedriftenes økonomiske bærekraft i form av regnskapstall og fremdriftsplaner som følges tett, og i mindre grad de reelle utviklingseffektene.

Rapporten peker på hvordan arbeidet med å forbedre og harmonisere måleindikatorene for å måle oppnådd utviklingseffekt må holde fram, slik at en i større grad får indikatorer som fanger en sammensatt og kompleks virkelighet. Skjemaer alene er ikke nok. Rapporten viser at flere av informantene selv etterlyser tettere oppfølging fra det offentlige – ikke minst knyttet til samfunnsansvar.

Selv om rapporten viser at overføringene til norsk næringsliv er blitt tredoblet fra 2002 til 2011, har overføringene prosentvis vært noenlunde konstante i forhold til bistandsbudsjettet. En kan derfor spørre om det er et retorisk gap mellom den rollen som norske myndigheter sier at de ønsker at norsk næringsliv skal inneha, og de midlene som faktisk stilles til rådighet. Unntaket er Norfund, som siden 2002 er blitt tilført stadig større summer i grunnfondskapital.

Norfund-midlene er imidlertid ikke bistand i tradisjonell forstand, men investeringsmidler. Disse inngår likevel i bistandsbudsjettet, men mottakerne av midlene anser seg ikke som tradisjonelle bistandsmottakere. Som næringsaktører på kommersielle vilkår er det hovedsakelig de økonomiske resultatene som vies oppmerksomhet.

Gitt den stadig mektigere rollen som norsk næringsliv trolig vil ha i årene som kommer i mange av verdens aller fattigste og mest sårbare samfunn – ikke minst i Afrika –, kan det stilles spørsmål om det er tilstrekkelig at næringslivsaktørene selv skal evaluere oppnådd utviklingseffekt. Spørsmålet er om norske myndigheter i enda større grad bør ha for øyet hva næringsaktørene faktisk skaper av utviklingssuksess i Sør – og for hvem.

53 Se mer i ForUMs innspill til Finansdepartementet Jan. 2012, http://www.forumfor.no/Artikler/6655.html ,
eller innspill fra Attac PWYP på http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---forslag-til-bestemmelser-om-lan/horingsuttalelser.html?id=665684

54 Se http://www.pwyp.no/extended-country-country-reporting-standard-policy-proposal-eu

Kilder

Litteratur:

Arbeidsdepartementet: *Regjeringens strategi for anstendig arbeidsliv.* 2008

Bracking, S., Ganho, A.S.: *Investing in private sector development: What are the returns?* Norwegian Church Aid. 2011

EITI: *The Eiti Principles and Criteria*. 2012

FN: *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations' Protect, Respect and Remedy' Framework*. 2011

FSC: *FSC Principles and Criteria*. 2012

Gjølberg, M.: *The political economy of corporate social responsibility (CSR)*. 2011

GRI: *About sustainability Reporting*. 2012

IFC: *IFCs Sustainability Framework*. 2012

ISO: *ISO 2600 Social Responsibility*. 2010

Kwakkenbos, J.: *Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor?* European network on debt and development (Eurodad), 2012

Norad: *Evaluation of Norwegian Business-related Assistance Main Report*. 2010

Norad: *Kartlegging av Norads støtte til forundersøkelser.* Nordic Consulting Group, Oslo 2009

Norad/Norfund; *Veiledningskontoret for næringsutvikling i utviklingsland. Årsrapport 2011*. 2011

NOU 2009:19: *Skatteparadis og utvikling*.

OECD: *Guidelines for Multinational Enterprises*. 2011

Oosterhout, J., Heugens, P.: *Much ado about nothing: A conceptual Critique of Corporate Social Responsibility*. I Crane, I. A,, McWilliams, A., Matten, D., Moon, J. Siegel, D. (Eds.), *The Oxford Handbook of Corporate Social Responibility*, Oxford University Press, 2008

PRI: *Principles for Responsible Investment*. 2012

Resare, Nils: *Det privata näringslivet som förmedlare av svenskt bistånd – en kartlegging*. Svenska kyrkan og diakonia, 2011

Stortinget: *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens kontroll med forvaltning av statlige selskaper for 2010*. Publisert 24.04.2012.

United Nations Global Compact: *The Ten Principles*. 2012

Utenriksdepartementet: *Strategi for støtte til næringsutvikling i Sør*. 1999

Utenriksdepartementet: *Stortingsmelding nr. 13: "Klima, konflikt og kapital"*. 2009

Utenriksdepartementet: *Næringslivets samfunnsansvar i en global økonomi*. 2009

Utenriksdepartementet: *Næringslivet skaper utvikling. Hva norske myndigheter gjør for å fremme private investeringer i utviklingsland*. 2012

Utenriksdepartementet: *Om Samfunnsansvar*. 2012

Utenriksdepartementet: *Prop.1 S (2012-2013)*. 2012

Utenriksdepartementet: *Rapport om samstemt politikk for utvikling 2012*. I Prop. 1 S (2012-2013)

Verdensbanken: *IFCs Sustainability Framework*. 2012

Artikler:

Bistandsaktuelt: *Investor eller bistandsaktør?* Publisert 05.04.12 (http://www.bistandsaktuelt.no/nyheter-og-reportasjer/arkiv-nyheter-og-reportasjer/investor-eller-bistandsakt%C3%B8r

E24:- *Hold øye med Statskrafts utenlandsprosjekter*. 17.01.12 (http://e24.no/makro-og-politikk/riksrevisjonen-hold-oeye-med-statkrafts-utenlandseventyr/20143122)

Ekeløve-Slydal, B., Ørstavik, G., Hermstad, A., Bondevik, P.N:.*Et rød-grønt luftslott*. I Dagbladet 08.02.09 (http://www.dagbladet.no/kultur/2009/02/08/564966.html).

Tørres, Liv: *Skal næringslivets samfunnsansvar være frivillig?*. I Frifagbevegelse.no 27.10.08 (http://www.frifagbevegelse.no/passive/loaktuelt/kommentar/kronikk/article3881856.ece).

Muntlige kilder:

Offentlige kontorer/interesseorganisasjoner:

Norfund
Norad (seksjon for næringsutvikling)
Veiledningskontoret for næringsutvikling
Kontaktpunktet for ansvarlig næringsliv
Næringslivets hovedorganisasjon NHO,
Publish What You Pay (PWYP)

Norske næringslivsaktører:

SN Power: Energiselskap som investerer i fornybar energi i utviklingsland og fremvoksende økonomier. Ble etablert i 2002. Eies av Norfund (40 prosent) og Statkraft (60 prosent). Har 38 kraftverk i ni land. Er til stede i til sammen 14 land, deriblant India, Nepal, Vietnam, Filippinene, Chile, Peru, Brasil, Panama, Zambia og Mosambik.

Norsk mikrofinansinitiativ (NMI): Et offentlig-privat samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Norad, Norfund og fire norske selskaper: KLP, DnbNor, Storebrand og Ferd, etablert i 2008. NMI består av to fond: NMI Frontier Fund og NMI Global fond, samt at fondet skal gi faglig bistand/kompetanseoverføring. Den offentlige støtten løper ut 2012. Fra 2013 er NMI kommersielle. Da startes også et tredje fond.

Malthe Winje: Leverer systemer for blant annet vannrensing som kan fjerne fluor, som er skadelig for tannhelse og skjelett. Selskapet er etablert i flere land – blant annet i Kina, der selskapet har ti ansatte. I 2009 etablerte selskapet seg i India, etter å ha gjennomført en forstudie med støtte fra Norad. Her er én person ansatt. Selskapet har blant annet solgt vannrenseutstyr til 75 landsbyer i den indiske delstaten Andhra Pradesh. Selskapet samarbeider med Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB), der lokalt ansatte har deltatt på kompetansegivende sommerkurs. I tillegg har studenter fra UMB tatt masteroppgaver knyttet til selskapets prosjekter i India og Kina. Nå pågår det en forstudie for å vurdere oppstart i Vietnam.

Sapagroup: Et selskap som eies av Orkla som jobber med aluminiumsløsninger for blant annet byggeindustri og møbelindustri. Selskapet er etablert i 33 land, blant annet Vietnam, der det har mottatt støtte fra Norad i form av forstudier og opplæringsstøtte. I Vietnam har Sapagroup om lag 180 medarbeidere og en omsetning på rundt 80 millioner kroner. Norad-støtten er blitt brukt til å utdanne den lokale vietnamesiske organisasjonen, med hovedvekt på sikkerhet, å øke produksjonen og å høyne kvaliteten på produktene.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra
Kirkens Nødhjelp og Forum for Utvikling og Miljø

Forsidefoto: Natalie Fobes / CORBIS/ NTB Scanpix
Seattle, Washington State, USA , ca. 1997, *Construction Watching Morrow Cranes*

Forum for
Utvikling og Miljø

Forum for Utvikling og Miljø (**ForUM**) er miljø-, utviklings-, rettighets- og fredsorganisasjonenes politiske tankesmie, et nettverk av over 50 norske organisasjoner.

Storgata 11, 0155 Oslo Telefon: 23010300 Faks 23010303
Felles e-post: forumfor@forumfor.no
www.forumfor.no

Design og layout: Siri Berrefjord