

Innspill til Prosjekt Vendepunkt om private investeringer i norsk bistand

Bidragstyttere: Debt Justice Norge, Forum for utvikling og miljø, Norges Vel og Utviklingsfondet

Organisasjoner som tilslutter seg innspillet: ADRA Norge, Atlas-alliansen, Caritas, FORUT, GRID-Arendal, Regnskogfondet og Tax Justice Norge

Innledning

Behovene øker. Bistandsbudsjettene krymper. Gapet mellom det som trengs og det offentlige midler kan levere, blir stadig større. FN anslo i 2024 at verden mangler over 4000 milliarder dollar årlig for å nå bærekraftsmålene innen 2030 (United Nations 2024). Svaret fra giverlandene, fra multilaterale institusjoner og fra norsk politikk er det samme: privat sektor må inn og offentlige bistandsmidler må i større grad enn tidligere benyttes til å mobilisere privat kapital. *Resonnementet er tydelig: Bistand alene kan ikke skape skalerbar vekst og sysselsetting. ODA-rettet støtte til privat sektor må derfor inn og bidra til å fylle det eksisterende gapet.* Dette fokuset er ikke noe nytt, tanken om at ODA er mer kostnadseffektiv når den fungerer som katalysator for bredere økonomisk utvikling har røtter flere tiår tilbake.

I dag ser vi at dette fokuset materialiserer seg i et stadig bredere og mer sammensatt landskap. Private investeringer innen norsk bistand omfatter flere ulike 'segmenter', som skiller seg fra hverandre i formål, risikoprofil og utviklingseffekt. Videre, dekker "privat sektor" et stort spenn, fra lokale småbedrifter og kooperativer på bakken i lavinntektsland, til norske og internasjonale selskaper som søker markeder og investeringsmuligheter. Disse aktørene har ulike logikker, ulike tidshorisonter og ulike insentiver. Økt bruk av blended finance, blant annet gjennom garantiordninger, er et uttrykk for hvordan offentlige midler i økende grad brukes til å utløse privat kapital på tvers av dette spennet. Norsk sivilsamfunn jobber med hele dette spennet, og kjenner derfor både potensialet og fallgruvene.

Dette aktualiserer et sentralt spørsmål: under hvilke betingelser bidrar private investeringer faktisk til utvikling? Investeringer i privat sektor som strekker seg i hele spekteret fra råvareproduksjon til videreforedling, og kan bidra til å skape arbeidsplasser, styrke verdikjeder og bidra til varig vekst. Men kapital flyter ikke automatisk dit behovene er størst, og investeringer gir ikke automatisk resultater for de mest sårbare. Dette notatet ser nærmere på hva som skal til for at økt privat kapital faktisk virker i utviklingssamarbeidet. Hva er fordelene, hva er risikoene, og hva bør norsk politikk prioritere?

Hva definerer vi som private investeringer?

Begrepet *private investeringer i ODA* brukes i norsk utviklingspolitikk om statlige virkemidler som har som formål å mobilisere, muliggjøre eller supplere privat kapital i utviklingsland. Dette omfatter et bredt spekter av instrumenter, inkludert direkte investeringer via utviklingsfinansieringsinstitusjoner (DFIer), garantier og risikodelingsmekanismer, blended og konsesjonell finansiering, samt teknisk assistanse og markedsutviklende tiltak.

Kjernen i denne tilnærmingen er at ODA benyttes for å:

- redusere risiko i markeder der privat kapital ellers ikke finner fotfeste,
- bidra til etablering av bærekraftige forretningsmodeller,
- og stimulere til jobbskaping, økonomisk vekst og lokal verdiskaping.

Samtidig er det viktig å understreke at private investeringer i ODA ikke er ett ensartet virkemiddel. Ulike typer private investeringer har svært ulik utviklingseffekt, tidshorisont, risikoprofil og grad av inkludering. Dette tilsier en nyansert og differensiert tilnærming til begrepet i politikktutforming.

Ulike typer private investeringer

Private investeringer i ODA er et bredt begrep og for å sikre en presis diskusjon om denne formen for bistand kan det være nyttig å skille mellom fire hovedkategorier:

1. Større, kommersielt orienterte investeringer i infrastruktur, energi, finans eller industri, ofte via DFler og større fond. Disse kan ha høy mobiliseringseffekt og bidra til makroøkonomisk vekst, men har begrenset direkte effekt på fattigdom og når sjelden de mest marginaliserte gruppene.
2. Markedsbyggende og risikoreducerende investeringer (blended finance), der ODA brukes til å ta førstegangsrisko eller gjøre investeringer mulige i krevende kontekster. Slike virkemidler kan være effektive, men stiller høye krav til additionalitet, transparens og utviklingsmessig merverdi.
3. Investeringer rettet mot lokale små og mellomstore bedrifter (SMEer), særlig i arbeidsintensive sektorer som landbruk, foredling og tjenester. Disse har ofte større potensial for lokal verdiskaping og sysselsetting, men møter betydelige strukturelle barrierer.
4. Arbeid for å legge til rette for verdikjedeutvikling, kooperativer og småprodusenter, der ODA ikke primært tar form av investering, men av markedsutvikling, organisering og kapasitetsbygging.

Erfaring tilsier at uten systematisk støtte til den fjerde kategorien, risikerer private investeringer å forsterke eksisterende ulikheter heller enn å redusere dem (OECD 2023). På bakgrunn av dette avgrensers dette notatet seg til å fokusere på investeringer rettet mot små og mellomstore bedrifter (SMEer), samt bruk av garantiordninger som virkemiddel. Dette er områder som norsk sivilsamfunn har særlig innsikt i både deres potensial for lokal verdiskaping og sysselsetting, og de konkrete utfordringene knyttet til utviklingseffekt, risiko og inkludering.

Sivilsamfunnets erfaring

Norsk sivilsamfunn har over flere tiår opparbeidet omfattende erfaring med å støtte lokalt ledet økonomisk utvikling, særlig innen matsystemer, verdikjeder og næringsutvikling. Denne erfaringen viser gjennomgående at:

- Småprodusenter og lokale virksomheter ofte mangler tilgang til finansielle tjenester som forsikring, driftskreditt og lån, noe som hindrer dem i å kjøpe innsatsvarer, leie maskiner og omsette kunnskap til praksis. I Tanzania har norske ODA-midler blitt

brukt som bankgaranti, slik at bønder og deres selskaper oppnår bedre lånebetingelser enn de ellers ville hatt tilgang til.

- Manglende organisering begrenser informasjonstilgang, aggregering, markedsadgang og forhandlingsmakt, og holder småprodusenter utenfor verdikjeden, selv der de utgjør grunnmuren i lokal økonomi. Kooperativer og produsentorganisasjoner er derfor avgjørende, og erfaringen viser at målrettet støtte til organisering gir konkrete resultater.
- Mangel på infrastruktur for lagring, transport og foredling fører til svinn og verditap, og hindrer småprodusenter i å nå markeder med konkurransedyktig kvalitet og volum. Bistandsmidler har blant annet gått til lagerkapasitet, solcelledrevne vannpumper og landforming for bedre vanndistribusjon. Dette er investeringer som sjelden er kommersielt lønnsomme alene, men som er avgjørende for at private investeringer skal kunne fungere.
- Bondeide selskaper og SMEer har svært begrenset tilgang til kortsiktig likviditet, driftskreditt og arbeidskapital - uten å måtte stille bankgaranti, betale høye renter eller gi fra seg eierandeler. Dette rammer selskaper med allerede presset lønnsomhet og hindrer både vekst og innovasjon. Erfaringer viser at det finnes få egnede tilbud hos store utviklingsfinansieringsinstitusjoner (DFIer), til tross for at kortsiktig likviditet er et av de mest grunnleggende behovene for å få verdikjeder til å fungere.

Sivilsamfunnets arbeid med *verdikjedeutvikling* handler om å styrke småprodusenters posisjon og verdiskaping i verdikjeden, legge til rette for økt lokal verdiskaping gjennom lokal foredling og jobbskaping, og bygge bro mellom uformell og formell økonomi.

Private investeringer er ofte nødvendige for å skalere det som er utviklet med bistandsmidler og løse flaskehalsen videre i verdikjeden. I Mosambik finnes eksempler på produksjonsanlegg bygget med norske bistandsmidler som med ytterligere arbeidskapital kunne mangedoblet produksjonskapasiteten. Dette er kapital som er vanskelig å finansiere over bistandsbudsjettet. Norske næringslivsaktører som ønsker å importere råvarer fra samme region etterspør på sin side garantiordninger som reduserer risikoen ved handel fra krevende markeder. Dette illustrerer hvordan sivilsamfunn og næringsliv opererer langs den samme verdikjeden, og hvordan offentlige virkemidler må treffe begge sider for å skape varige resultater.

Det er også stor etterspørsel etter enkle landbruksmaskiner som del av klimasmart landbruk. Erfaringen viser at tjenestebaserte modeller, der unge gründere leier ut maskiner til småprodusenter, både skaper lokale arbeidsplasser og senker terskelen for mekanisering uten at den enkelte bonde må bære hele investeringskostnaden.

Sivilsamfunnets arbeid med verdikjedeutvikling er ikke et alternativ til private investeringer, men snarere en forutsetning for at slike investeringer skal bli inkluderende og bærekraftige på sikt. Der sivilsamfunnet styrker produsentsiden, reduseres risikoen og øker lønnsomhetspotensialet for private aktører.

Blended finance og garantiordninger

Potensial for mobilisering av privat kapital

Blended finance-instrumenter, og særlig garantiordninger, løftes ofte frem som effektive verktøy for å mobilisere privat kapital. I en situasjon preget av klimaendringer og geopolitisk uro erfarer sivilsamfunn at også næringslivet ser et økende behov for å diversifisere markeder og verdikjeder, blant annet ved å vende seg mot nye markeder i det globale sør, inkludert afrikanske økonomier. Samtidig skaper denne uroen økt risiko og usikkerhet, noe som kan hindre investeringer nettopp der behovene er størst.

I denne sammenhengen fremstår garantiordninger og andre former for risikoavlastning som særlig relevante. Garantiordninger beskrives gjerne som effektive fordi de bidrar til å redusere både finansiell, politisk eller annen risiko for private investorer i krevende prosjekter som energiinfrastruktur, og dermed tilrettelegger for investeringsøkninger som ellers ikke ville funnet sted (OECD 2025). Eurodad peker også på at myndigheter i det globale sør kan bruke garantier til å få i gang investeringer uten å øke offentlige utgifter direkte. Dette kan være viktig i land der det er lite rom for økt offentlig forbruk. I tillegg kan garantier bidra til at investeringer går til viktige, men risikofylte prosjekter, for eksempel innen infrastruktur. De kan også gjøre det lettere for land å få bedre vilkår når de låner penger i finansmarkedene (Eurodad 2024).

Sivilsamfunn spiller også en viktig rolle i å gjøre slike investeringer mulige og bærekraftige i praksis. Gjennom lokal tilstedeværelse, nettverk og kontekstforståelse kan sivilsamfunnsaktører bidra til å redusere ikke-finansiell risiko, styrke relasjoner mellom investorer og lokalsamfunn, og sikre at investeringer forankres i lokale behov og prioriteringer.

Garantier gir også mulighet til å stille krav til ansvarlig næringsliv, inkludert hensyn til menneskerettigheter, urfolksrettigheter, natur og matsikkerhet. For at slike hensyn faktisk skal ivaretas, er det avgjørende med åpne og inkluderende prosesser der lokalsamfunn involveres i både planlegging og gjennomføring av prosjekter, og gis reell påvirkningskraft.

Begrensninger og utfordringer

Det er også betydelige begrensninger ved garantiordninger som utviklingspolitisk verktøy. Erfaring viser at mobilisert privat kapital i stor grad går til mellominntektsland og kommersielle sektorer som finans, bank og energi, hvor markedsforholdene allerede er relativt gode (OECD 2021). En sentral OECD-analyse viser at de minst utviklede landene (MUL) mottok kun seks prosent av privat finansiering gjennom offentlig utviklingsfinansiering i perioden 2012-2018 (OECD/UNCDF 2020).

I tillegg er det utfordrende å dokumentere både addisjonalitet og utviklingseffekt. Addisjonalitet handler om hvorvidt garantien faktisk er avgjørende for at investeringen finner sted, mens utviklingsaddisjonalitet viser til om investeringene bidrar til bredere utviklingseffekter som jobbskaping og lokal verdiskaping. Begge deler er krevende å måle i praksis, og evidensgrunnet er fortsatt begrenset (Eurodad 2024). Erfaringer fra Sverige og deres garantiordning viser at dette er vanskelig å dokumentere systematisk (Riksrevisionen 2021).

Dette understreker behovet for tydelige metoder, høy grad av transparens og sterkere kapasitet i forvaltningen. Samtidig må det anerkjennes at garantier fungerer best der det finnes et visst marked, institusjonell kapasitet og kommersiell interesse. De er derfor mindre egnet som hovedverktøy i lavinntekts- og konfliktpregede land, eller for å nå små og mellomstore bedrifter.

Hvem bærer risikoen?

Når garantier brukes for å mobilisere privat kapital, er det også viktig å spørre seg: hvem bærer risikoen dersom prosjektene feiler?

Den norske garantiordningen for fornybar energi forvaltes av Norad, men hovedparten av garantirammen på 5 milliarder kanaliseres gjennom Verdensbanken og MIGA. Totalt settes det av 15 prosent av rammen til tapsavsetningene i det norske statsbudsjettet. Det betyr at 750 millioner settes av på en konto for å kunne dekke tap når/hvis dette skjer. Disse midlene tas fra bistandsbudsjettet, og eventuelle tap som overskrider tapsavsetningen vil også dekkes av bistanden.

Dette er gjerne den største kritikken mot ordningen fra et bredt sivilsamfunn. Det stilles også spørsmål ved at mobilisering av private midler til det som regnes som globale fellesgoder, altså utslippskutt, skal finansieres av bistanden.

Motpartsgarantier og risiko for ikke-bærekraftig gjeld

Et annet viktig spørsmål er bruken av motpartsgarantier. Som hovedregel kan ikke Norge garantere for mer enn 50 prosent av totalen for et prosjekt, hvor resten ofte må garanteres av staten i mottakerlandet.

En motpartsgaranti vil ligge som latent gjeld for prosjektlandet. Dette betyr at dersom et prosjekt feiler, og garantien må utløses, ligger det dermed en betalingsforpliktelse prosjektlandet må håndtere. Dersom staten ikke har disse pengene tilgjengelig, vil den måtte ta opp lån for å betale sin andel av garantien.

Slike uforutsette betalingsforpliktelser kan bidra til å forverre gjeldsnivået for landet. Dette vil igjen føre til at staten har mindre midler til å investere i helse, utdanning eller andre viktige utviklings- eller klimaprojekter for egen befolkning. Dersom risikoen for at staten havner i en gjeldskrise – og kan ha en negativ effekt på statens evne til å levere grunnleggende offentlige tjenester – øker, vil garantier for et slikt prosjekt være uansvarlig. Gode gjeldsbærekraftsanalyser i forkant er derfor avgjørende for å sikre at prosjekter ikke bidrar til at stater havner i situasjoner der de må ta opp nye lån for å finansiere betalingsforpliktelsene sine.

Anbefalinger for Norges arbeid med private investeringer i ODA

På bakgrunn av ovenstående vil vi fremme følgende anbefalinger i arbeidet med Prosjekt Vendepunkt:

Etabler en tydelig differensiert tilnærming til private investeringer

Norge bør operasjonalisere et rammeverk som tydelig skiller mellom ulike typer private investeringer og deres utviklingslogikk. Mål, virkemidler og resultatmåling må tilpasses formålet med den enkelte innsats.

Adresser likviditetsutfordringer for produsenteide selskaper og SMEer

Norge bør utvikle differensierte garantiordninger og finansieringsmekanismer som treffer ulike aktører langs verdikjeden, fra småprodusenter og kooperativer, til bondeide selskaper og

SMEer. Virkemidlene må utformes med utgangspunkt i de faktiske barrierene aktørene møter, ikke tilpasses nedover fra eksisterende instrumenter.

Anerkjenn verdikjedeutvikling som en strategisk del av investeringsagendaen

Støtte til SMEer, kooperativer og lokale verdikjeder bør ses som en integrert del av Norges arbeid med private investeringer i ODA – ikke som et separat bistandsspor.

Utvikle effektindikatorer som fanger lokal utvikling

Resultatrapportering bør inkludere indikatorer for inntektsutvikling blant småprodusenter, lokal verdiskaping, resiliens og langsiktig bærekraft – ikke bare mobilisert kapital.

Styrk samspillet mellom DFler, sivilsamfunn og lokale aktører

Private investeringsinstrumenter bør i større grad kombineres med sivilsamfunnets kontekstforståelse og lokale tilstedeværelse, blant annet gjennom bedre koordinering av innsats.

Prioriter investeringer der markedet svikter mest

Offentlige midler og garantiordninger bør målrettes mot sektorer og geografier med høyt utviklingspotensial, men lav kommersiell aktivitet - ikke dit kapitalen allerede flyter lett. Samtidig må det vises hvordan investeringene bidrar til konkrete utviklingseffekter, som lokal verdiskaping, jobbskaping og bedre tjenester. Det må også kunne dokumenteres hvem som bærer risikoen, og hvordan maktubalanser i verdikjeder adresseres.

Rett garantier mot fellesgoder

Garantiordninger bør prioriteres for investeringer i globale og nasjonale fellesgoder, som klima, energiomstilling og kritisk infrastruktur.

Gjennomfør solide gjeldsbærekraftsanalyser

Det må gjennomføres grundige analyser i forkant av garantiutstedelser for å sikre at stater ikke påtar seg latent gjeld som kan utløse en gjeldskrise dersom prosjekter feiler.

Styrk støtte til institusjons- og kapasitetsutvikling i mottakerland

I tillegg til investeringer i globale og nasjonale fellesgoder, og krav om gjeldsbærekraftsanalyser, bør Norge sikre at ODA også brukes til bilateral støtte til stater. Dette inkluderer utvikling av lovverk, politikk og nasjonale handlingsplaner i forbindelse med at økonomier åpnes for private aktører. Slik institusjonell kapasitetsbygging – særlig innen regulering, rettsreform og forvaltning – er en viktig forutsetning for at ansvarlige private investeringer kan finne sted og bidra til bærekraftig utvikling.

Private investeringer kan være et viktig virkemiddel i norsk ODA, men bare dersom de forankres i lokal økonomisk virkelighet og kombineres med langsiktig markedsbygging. Sivilsamfunnets erfaring viser at uten slike forutsetningsskapende tiltak risikerer investeringer å forsterke ulikhet og ekskludering. Prosjekt Vendepunkt representerer derfor en viktig mulighet til å utvikle en mer helhetlig, inkluderende og kunnskapsbasert tilnærming til private investeringer i utviklingspolitikken.

Referanser

Eurodad. (2024). *Guaranteeing the future?*
https://assets.nationbuilder.com/eurodad/pages/5447/attachments/original/1734446163/01_guarantees-report-FINAL_17Dec.pdf

OECD/UNCDF. (2020). *Blended finance in the least developed countries 2020: Supporting a resilient COVID-19 recovery*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/57620d04-en>

OECD. (2021). *The role of guarantees in blended finance*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/06/the-role-of-guarantees-in-blended-finance_cef700a2/730e1498-en.pdf

OECD. (2023). *Private finance mobilised by official development finance interventions*. OECD Publishing.

OECD. (2025). *OECD DAC blended finance guidance 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/oecd-dac-blended-finance-guidance-2025_8ea42fde/e4a13d2c-en.pdf

Riksrevisionen. (2021). *Riksrevisionens rapport om Sidas garantiverksamhet (Skr. 2020/21:117)*.

<https://www.regeringen.se/contentassets/90d48a4028ce468bb5408961ba9c2071/riksrevisionens-rapport-om-sidas-garantiverksamhet-skr-202021117.pdf>

United Nations. (2024). *Financing for sustainable development report 2024: Financing for development at a crossroads*.