

---

Preben Lindøe og Svein Ingve Nødland

**Bærekraftige kredittordninger for  
entreprenører og mikroindustri**

RF 72/93

**Rapport nr.:** RF 72/93**Tilgjengelighet:**Rapport: Åpen  
Tittelside: Åpen**Prosjekt:**

Rammeavtale, NORAD

**Dato:** 29.03.93**Antall sider:** 45**Oppdragsgiver/  
finansieringskilde:**  
NORAD**Prosjektansvarlig:** Preben Lindøe**Prosjektnr.:** 813031**Tittel:** Bærekraftige kredittordninger for entreprenører og mikroindustri.**Forfatter(e):** Preben Lindøe og Svein Ingve Nødland**Resymé:**

På bakgrunn av de signaler som gis i stortingsmelding 51, 1991-92, "Om utviklingstrekk i Nord-sør forholdet og Norges samarbeide med utviklingslandene", drøfter rapporten kredittprogram mot mikroindustri. Tre ulike perspektiv for program mot utvikling av småskala-sektoren og en typologi for kredittordninge blir gjennomgått. Det påvises et behov for nye samarbeidsformer mellom finansieringsinstitusjoner og private organisasjoner mot den aktuelle målgruppen.

**English summary:**

In the context of the report no. 51. 1991-92 from the Royal Ministry of Foreign Affairs we discuss programs for poverty oriented banking. Three different perspectives on development of the small scale sector are presented. Implementations of different types of credit-lines in relation to target groups and forms are explored. The report concludes that there is a need for financial innovations for micro enterprises - linking formal financial institutions to Private Voluntary Organisations (PVO) and Non-Governmental Organisations (NGO).

**Emneord:**

1. Kredittordninger
2. U-land
3. Mikroindustri

**ISBN:** 82-7220-468-1

Prosjektleder

  
Direktør, RF-Samfunn

**BÆREKRAFTIGE KREDITTORDNINGER**

**for**

**ENTREPRENØRER OG MIKROINDUSTRI**

**Preben Lindøe og Svein Ingve Nødland**

**Rogalandsforskning**

## Innhold

1. BAKGRUNN OG FORMÅL .....	3
2. TEMAINNRETNING .....	4
2.1 PERSPEKTIVER PÅ BEGREPET BÆREKRAFT .....	4
2.2 En utvidet begrepsramme .....	6
3. KREDITTPROGRAM I LYS AV ST.MELDING 51 .....	9
3.1 En analyseramme .....	9
3.2 Tre giverkanaler.....	11
3.3 En uformell og en formell sektor på mottakersiden.....	13
4.PERSPEKTIVER OG PROGRAMTENKNING FOR UTVIKLING AV SMÅSKALASEKTOREN .....	15
4.1 Tre perspektiver.....	15
4.2 Evolusjonært perspektiv .....	16
4.3 Dualistisk perspektiv .....	17
4.4 Relasjonelt perspektiv.....	18
4.5 Perspektiver og programtenkning .....	20
4.6 Målsetting, målgrupper og veivalg .....	21
5. TYPER AV KREDITTORDNINGER .....	23
5.1 Långiver/formidler.....	24
5.2 Kredittform/låntaker .....	26
5.3 Kopling mellom formell og uformell sektor .....	29
6. ILO'S PROGRAM: "POVERTY-ORIENTED BANKING".....	34
7. ZAMBIA - ET EKSEMPEL.....	36
8. KONKLUSJON OG ANBEFALING .....	38
8.1 Konklusjoner.....	38
8.2 Anbefaling om oppfølging.....	40
9. LITTERATUR .....	41

## 1. BAKGRUNN OG FORMÅL

Rogalandsforskning besøkte høsten 1991 flere institusjoner som arbeider med å stimulere produktiv sektor i u-land. En av disse var ILO i Geneve. De er i ferd med å utvikle et nytt kredittprogram med en målsetting om å utvikle finansielle instrumenter for alternative finansieringsløsninger overfor småforetak/mikroindustri, kvinner og ungdom.

Dette besøket ble utgangspunkt for at vi innen rammeavtalen med NORAD for 1992 skulle lage en studie av bærekraftige kredittordninger rettet mot entreprenører og mikroindustri.

Studien har tre hovedformål:

*a) Oppdatering av kunnskap innen området.*

Det foreligger etterhvert et stort antall enkeltstudier innen dette området. Målet med denne rapporten har ikke vært å lage noen bibliografi eller samlet oversikt over disse studiene. Vi har valgt å rette problemstillingen i rapporten mot de institusjoner og organisasjoner som skal utvikle og gjennomføre en kredittpolitikk. Dette gjelder både innen NORAD selv og de parter de samarbeider med. Det omfatter både multilateral- og bilateral bistand og private organisasjoner.

*b) Implementering i pågående programaktivitet.*

En annen målsetting med rapporten har vært å knytte kunnskap fra feltet til det programmet for næringsutvikling som er under oppbygging i Zambia. Rogalandsforskning har her allerede deltatt i flere studier (Se litteraturlisten). Vi mener at kunnskap og erfaringer fra Zambia som et eksempelstudie, kan være relevant for liknende program.

*c) Utvikle en tettere kopling til ILO.*

En tredje målsetting med studien var å få til en tettere kopling til ILO og deres arbeid innen dette feltet. ILO er en av de internasjonale institusjoner som er mest aktiv med å utvikle finansielle instrumenter for de målgrupper som NORAD prioriterer. I kapittel 6 har vi derfor gitt en kort oversikt over det programmet som er under utvikling i ILO's avdeling "Entreprise and Cooperative Development Department". Innen rammen av dette prosjektet har det ikke vært mulig å utvikle et tettere institusjonelt samarbeide.

Studien er ikke ment å gi praktiske retningslinjer til hvordan et kredittprogram eller en kredittlinje bør utformes. I NORAD foreligger slike retningslinjer overfor ulike målgrupper allerede.<sup>1</sup>

## 2. TEMAINNRETNING

### 2.1 PERSPEKTIVER PÅ BEGREPET BÆREKRAFT

Begrepet bærekraft var i utgangspunktet særlig knyttet til økologiske forhold som sikring av livsmiljø og utnyttelse av begrensede naturressurser på kort og lang sikt, men "bærekraft" er også relevant i forhold til andre sider ved samfunnsutviklingen. Begrepet har nå fått en symbolverdi i kjølvannet av Verdenskommisjonen for miljø og utvikling.

Barbier (1986) søker å oppsummere innholdet i begrepet bærekraftig utvikling ved å definere tre samhandlende systemer (biologisk, sosialt og økonomisk system) i prosessen av bærekraftig utvikling:

<b>Biological System</b>	<b>Economic System</b>	<b>Social System</b>
genetic diversity	basic need satisfaction	cultural diversity
resilience	equity enhancement	institutional sustainability
biological productivity	increasing useful goods&services	participation

Tabell 2.1 Begrepet bærekraft etter Blaikie (1991, s.5)

En vanskelighet med begrepet bærekraftig utvikling er å skille retorikk fra et substansielt innhold (Svarstad, 1991). Det brukes i så mange sammenhenger og for så ulike formål at vi

---

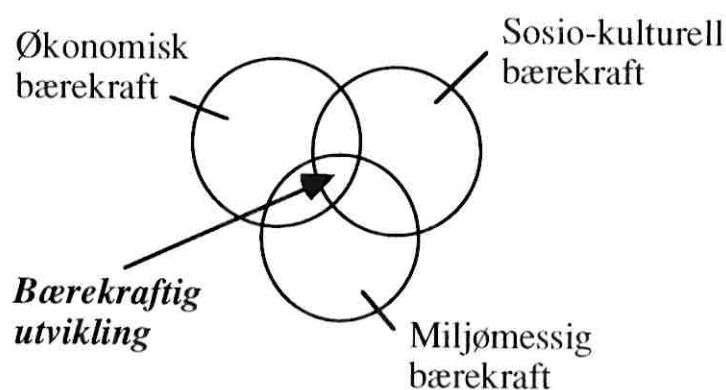
<sup>1</sup>For privat sektor har NORAD utarbeidet "Planning Guide for Savings and Credit Schemes" for Non-governmental project activities (1989).

ikke uten videre bidrar til en avklaring ved å bruke det. Vi mener likevel at det er nyttig å anvende begrepet også på vårt tema.

For det første kan det bidra til å plassere de ulike deler av et større konsept om næringsutvikling inn i felles tenkning hvor *bærekraft* bør være en viktig dimensjon. En felles forståelse av bærekraftig næringsutvikling er påkrevet for å kunne fremme en slik utvikling, og i så henseende er både en konseptutvikling og en utvikling av et overordnet rammeverk av betydning.

For det andre kan det være en nyttig øvelse å prøve å gjennomtenke idégrunnlaget om bærekraft på en rekke områder. En slik gjennomtenkning og etterprøving vil vise om og hvordan begrepet kan brukes. Det kan eller lett bli mye fine ord uten forankring i "det virkelige liv". En kopling mellom teori og praksis er derfor viktig

Skjæveland (1992, s.34) hevder at potensialet for bærekraftig næringsutvikling befinner seg i skjæringspunktet mellom de tre elementene; økonomisk, sosiokulturell og miljømessig bærekraft slik figur 2.1 viser. Det vil si at han ser for seg at det finnes et område (et minste felles multiplum) hvor både hensyn til miljøet, krav om lønnsomhet og produktivitet, og sosiale og kulturelle betingelser kan oppfylles samtidig. En tilpasning utenfor dette fellesområdet kan godt bidra f.eks. til en positiv miljømessig utvikling, men ikke ta tilstrekkelig hensyn til sosiale og kulturelle forhold i området eller de lønnsomhetskrav som må være oppfylt.



Figur 2.1 En modell for bærekraftig utvikling

Begrepet (eller snarere begrepene) *bærekraftig næringsutvikling* kan ikke gies en absolutt og endelig definisjon. Dette er fordi det er et *normativt* begrep, fordi det skal dekke et komplisert samspill mellom *flere* faktorer, og fordi en stadig møter *nye* problemer og utfordringer som en følge av blant annet befolkningsvekst, teknologisk endring og endring i verdenshandelen. Det bør derfor være et mål at begrepet bærekraftig næringsutvikling er til *konstant revidering*.

## 2.2 En utvidet begrepsramme

Heide og Olsen (1992) har identifisert fire aspekter ved bærekraftig næringsutvikling. Det omfatter økonomisk, miljømessig, fordelingsmessig og teknologisk bærekraft. En av hovedfeilene ved industrialiseringen i den tredje verden har vært produksjon uten en tilstrekkelig profitt til å kunne gjøre reinvesteringer eller forbedringer i bedriften. Økonomisk lønnsomhet kan sees på som en basis for renere produksjon og bedre bruk av naturressursene i produksjonsprosessen. Disse fire aspektene ved bærekraftig næringsutvikling blir av Olsen & Heide definert på følgende måte:

<i>Economic Sustainability</i>	Economic profitability generated in the unit (firm) or in the industry as such.
<i>Environmental Sustainability</i>	A resource utilization limited to the carrying capacity in the actual area, and a production process which meets the technical specifications for environmentally acceptable limits of waste and emmissions.
<i>Social Sustainability:</i>	An industrial activity which generates income possibilities and distribution of resources to a large number of people in the local society.
<i>Technological Sustainability:</i>	An industrial development appropriate to the local level and availability of knowledge and technologies.

Tabell 2.2 Bærekraftig næringsutvikling etter Heide og Olsen (1992).

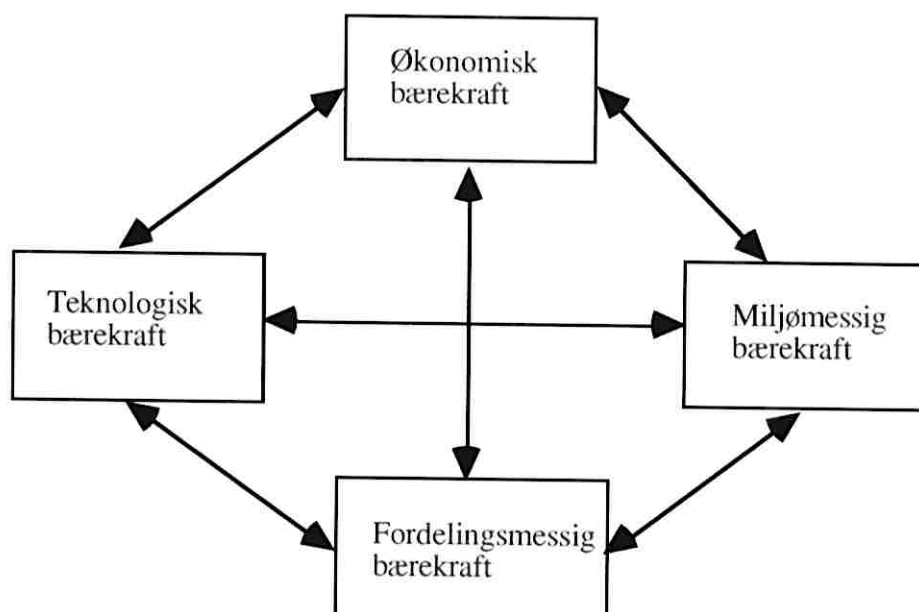
Økonomisk- og miljømessig bærekraft er nødvendige, men ikke tilstrekkelige elementer. Profitt medfører ikke nødvendigvis forbedringer i industrien, eller miljøvennlige bedrifter. Det er derimot allment akseptert å hevde at det er en forbindelse mellom fattigdom og miljø-



ødeleggelser, fordi fattigdom forhindrer planlegging og handling på lang sikt. Fattigdom forhindrer folk fra å handle ut fra hva som er miljøvennlig, når målet ofte er å overleve. Manglende direkte forbindelse mellom profitt og naturmiljø, kombinert med argumentet om viktigheten av å ha økonomiske ressurser for å tenke og handle i samsvar med miljøhensyn, leder til et argument om at en bærekraftig næringsutvikling også må gi inntektsmuligheter for det brede lag av befolkningen. Det tredje elementet i bærekraftig næringsutvikling blir derfor hevdet å være fordelingsmessig bærekraft

Det blir videre hevdet at utviklingen av en industri som fordeler ressurser til lokalbefolkningen og som tar miljøhensyn, kan forhindres av en skjev distribusjon av kunnskap. For å endre på dette må kunnskap om teknologi og om mulighetene til å forbedre prosess og produkt være lokalt tilgjengelig, og kontrolleres lokalt. Det fjerde elementet i bærekraftig næringsutvikling blir derfor teknologisk bærekraft.

Olsen og Heide (1992) hevder at en næringsutvikling bare kan være bærekraftig dersom *alle* de fire elementene er oppfylt. Kriteriene for bærekraftig næringsutvikling kan bli fremstilt i følgende figur som indikerer en gjensidig avhengighet mellom de ulike kriteriene:



Figur 2.2. Fire kriterier for bærekraftig næringsutvikling

Uten en *økonomisk lønnsom* industri er det ikke mulig å skape et overskudd for å avhjelpe fattigdom, løse miljøproblemer og utvikle tilpassede teknologier i den tredje verden. *Fordelingsperspektivet* er nødvendig for å utvikle nasjonale markeder, for å forebygge at fattigfolk ødelgger naturmiljøet i sin kamp for å overleve, og for å utvikle teknologiske kapabiliteter i befolkningen. *Tilpasset teknologi* er en nødvendig betingelse for å utvikle næringer som besørger en velferdsfordeling. Det blir også påpekt at uten næringer som *ivaretar miljøhensyn*, kan en ikke utvikle lønnsom eller avansert teknologisk industri uten å ødelegge folks ressursgrunnlag.

*Styrkeforholdet og samvariasjonen* mellom kriteriene for bærekraftig næringsutvikling bør diskuteres videre. Likeledes om det er andre kriterier som heller bør vektlegges når det er tale om næringsutvikling i u-landssammenheng, og om praktisk anvendbarhet av en slik teoretisering.

Kanskje må ikke *alle* kriteriene i en slik figur være oppfylt for at en skal kunne oppnå en utvikling av et bærekraftig næringsliv. Det kan også tenkes at enkelte av kriteriene er viktigere enn andre, d.v.s. at styrkeforholdet mellom kriteriene er skjevt. Videre kan det tenkes at styrkeforholdet mellom kriteriene er ulikt i ulike konkrete tilfeller.

Arbeid med bærekraftig næringsutvikling i utviklingsland vil skje i forhold til ulike målgrupper og under ulike rammebetingelser, hvor mottakers ønsker og medansvar og stedsspesifikke egenskaper bør taes hensyn til. Dette innebærer en *tilpasning til lokal kontekst*. Ulik grad av lokal tilpasning er påkrevet i ulike tilfeller. Det kan være uenighet om hvorvidt grad av tilpasning er avhengig av f.eks. om målgruppen er entreprenører eller selvhjelpsgrupper, av omgivelsene/rammefaktorene er bysamfunn eller landsby av om det dreier seg om menn eller kvinner etc.

Kan en type entrepenør, som er kategorisert ut fra visse egenskaper og karakteristika, gi en slags "oppskrift" på hvordan utviklingen av et bærekraftig næringsliv skal implementeres i forhold denne målgruppen? Eller er det strukturelle rammebetingelser i hvert enkelt land, eller karakteristika ved et område av et land (f.eks. urban versus rural), som er avgjørende for hvordan en bærekraftig næringsutvikling skal legges opp? Kan det være en kombinasjon av begge disse faktorene?

Dette er en viktig diskusjon fordi *hvordan* en vil søke å fremme en utvikling av et bærekraftig næringsliv blant annet er avhengig av det syn en har på hvilke(n) faktor(er) som er bestemmende for grad av lokal tilpasning. Et teoretisk rammeverk kan vanskelig ta hensyn til lokale forhold, men kan fungere som en felles plattform for alle som arbeider med samme tema.

En modell for bærekraftig næringsutvikling bør ikke nødvendigvis bestå av de elementer som er vist i figur 2.2. Blant annet *kan* fordelingsmessig bærekraft, som er definert som et av elementene i modellen, endres til sosial bærekraft - der fordeling er *ett* av aspektene, men hvor det også vektlegges andre sosiale forhold som kulturelt mangfold og deltakelse.

Vårt tema om *bærekraftige ordninger for kreditt* vil i hovedsak kunne plasseres i relasjonen mellom økonomiske og fordelingsmessig bærekraft. Gjennom de krav og vilkår som settes til kredittformålet og søknadsprosedyrene, kan imidlertid også teknologivalg og miljøhensyn bygges inn i ordningene.

### **3. KREDITTPROGRAM I LYS AV ST.MELDING 51**

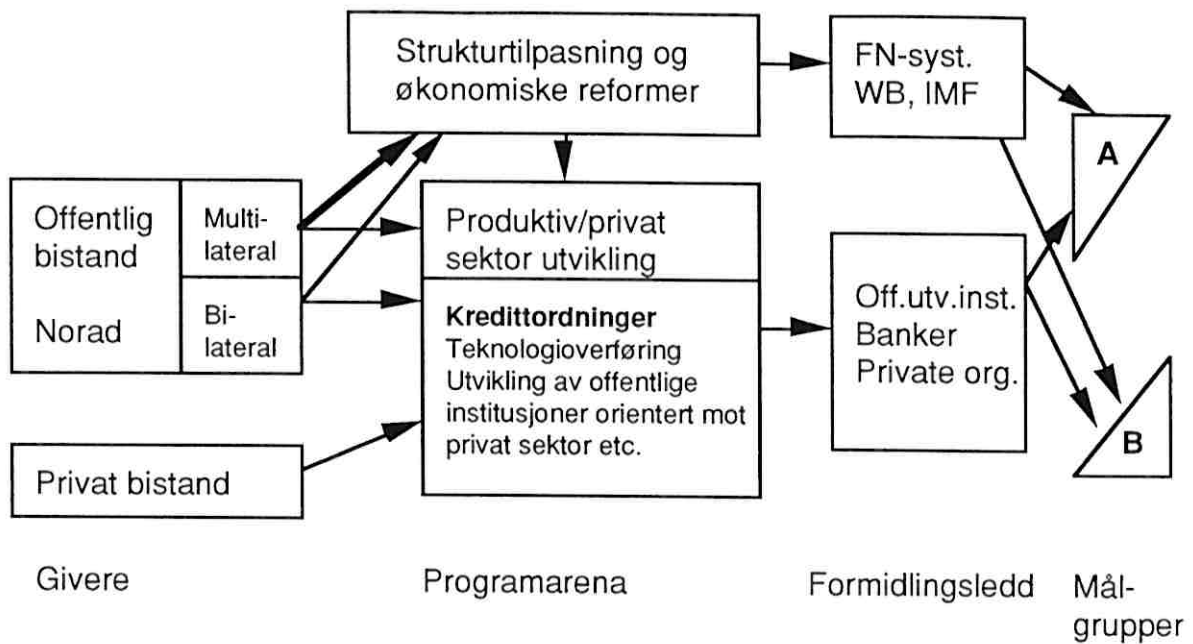
I stortingsmelding nr. 51 (1991-92) "Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene" finner vi en gjennomgang av sentrale bistandspolitiske spørsmål. Under temaet "Økonomisk vekst" drøftes en rekke problemstillinger som har betydning for planlegging av kredittprogram. Vi velger å sette vårt tema inn i en analyseramme hvor vi henter argumenter fra denne stortingsmeldingen.

#### **3.1 En analyseramme**

Hensikten med analyserammen er å plassere en del viktige elementer som berører utviklingen av et kredittprogram i relasjoner til hverandre. Denne rammen representerer derfor ikke noen teoretisk modell.

Figur 3.1 tegner et bilde av giversiden og mottakersiden i et kredittprogram og de relasjoner som eksisterer mellom dem.

*Giversiden* omfatter både offentlig og privat bistand. Den offentlige bistanden kanaliseres både gjennom multilaterale og bilaterale institusjoner. Den multilaterale bistanden gis via FN-systemet: Verdensbanken, ILO og andre internasjonale organisasjoner. Den bilaterale bistanden gis via landprogrammer. Disse utformes gjennom landforhandlinger for å ivareta både norske bistandspolitiske målsettinger og mottakerlandets prioriteringer og behov. Den private bistanden skjer i regi av norske private organisasjoner som Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, misjonsorganisasjoner mv. Denne baseres i stor grad på offentlige midler som kommer fra NORAD, men forutsetter også en økonomisk egeninnsats.



Figur 3.1 Analyseramme for kredittprogram

Mottakersiden, eller *målgruppen* er i figuren markert med to triangler som utgjør hvert sitt segment i produktiv sektor, formell og uformell sektor (Lubell, 1991). Den formelle sektor er markert med et triangel (A) som vender spissen ned. Næringsvirksomhet og industriell virksomhet i den formelle sektor omfatter bare en liten del av de målgrupper som vi her er opptatt av, nemlig mikroindustri og mikroentreprenører. Denne målgruppen utgjør derfor en meget liten del av segment A. Triangel (B) i figuren symboliserer det vi kaller den *uformelle sektor* i produksjonen. Karakteristika i skillet mellom formell- og uformell sektor blir drøftet nærmere nedenfor.

Giversiden og mottakersiden er knyttet sammen på to forskjellige områder: På en *programarena* og gjennom et *kredittformidlingsledd*.

Bistanden formidles i ulike former for *programinnsats*. Vi har her valgt å markere dette med to programområder. Det ene området betegnes i St.melding 51 og i litteraturen som *strukturtilpasning og økonomiske reformer*. Det andre området er en samlebetegnelse på programmer som er direkte rettet inn mot *produktiv- og privat sektor* i mottakerlandet. Kredittprogrammer inngår her som en type program i et vidt spekter av programmer for å fremme privat sektor utvikling, redusere fattigdom og skape økonomisk vekst. Andre typer av programmer er teknologioverføringsprogrammer, støtte til utvikling av institusjoner av betydning for næringslivet etc.

Kredittprogrammer implementeres gjennom mange og uensartede *formidlingsledd* i mottakerlandet. Når det gjelder finans- og kredittprogram kan formidlingsleddet være en del av det offentlige støtte og virkemiddelapparat for nærings- og bedriftsutvikling. Men også kommersielle private banker og kredittinstitusjoner, ikke-statlige organisasjoner (NGO's) eller private frivillige organisasjoner (PVO's) kan spille en aktiv rolle.

Vi skal i de følgende avsnitt først gi en beskrivelse av giver- og mottakersiden før vi går inn på problemstillinger vedrørende relasjoner mellom giver og mottaker knyttet til henholdsvis programarenaen og kredittformidlingsleddet.

### 3.2 Tre giverkanaler

#### 3.2.1 Multilateral bistand

St.m. 51 peker på den sentrale rollen som multilateral bistand har fått i det internasjonale utviklingsarbeid. Et omfattende nettverk av multilaterale bistandsorganisasjoner har vokst fram, og disse utgjør viktige kanaler for både den faglige og den finansielle bistand, særlig til lavinntektsland. De spiller også en viktig rolle i policy-utvikling og bistandskoordinering. Det er interessant å merke seg endringen på volum av denne bistandsdelen. Den har variert fra 10% av samlet internasjonal bistand omkring 1960 til ca. en tredjedel omkring 1970 for nå å være nede på en fjerdedel.

Både multilateral og bilateral bistand spenner over de samme virkemidler. Men det er også betydelige forskjeller. Det viktigste fellestrekk ved multilateral bistand er at den til en viss grad er avskjermet fra det *politiske og kommersielle presset* som den bilaterale bistand utsettes for. Det betyr at en gjennom denne formen kan følge opp geografiske og sektormessige prioriteringer på en annen måte. Dette kan også ha betydning for programinnsats mot den uformelle sektor hvor det lett kan bli motsetninger mellom overordnede bistandsmål og nasjonale særinteresser.

For vårt tema om kredittprogrammer er det også interessant at multilateral bistand finansierer et betydelig faglig og praktisk utviklingsarbeid innen organisasjoner som ILO (Se kap.6) og Verdensbanken (Carena, 1991; Webster, 1991) Når det gjelder kredittprogrammer for småindustri kan ulike multilaterale organisasjoner ha vidt forskjellige siktemål. Verdensbanken har i hovedsak rettet sin innsats mot virksomheter i den formelle sektor, mens ILO i sitt programkonsept i større grad fokuserer fattige og mindre ressurssterke småentreprenører.

### 3.2.2 Bilateral bistand

Den bilaterale bistanden forvaltes i hovedsak av NORAD. Denne bistandsformen har i stor grad vært formidlet gjennom landprogrammene. I løpet av en femårsperiode har det vært gjennomført landstudier av de viktigste samarbeidsland. De mest kritiske studiene omhandler bistanden til Tanzania og Zambia, hvor det ble påpekt at tiltakene som ble iverksatt ikke var tilpasset landenes økonomiske bæreevne og teknologiske kapasitet. Samlet sett har disse studiene understreket at det er landenes samlede økonomiske og politiske situasjon som er de viktigste faktorene for effekten av bistand.

Denne erkjennelsen ligger til grunn for den bistandsstrategi som nå utvikles, bl.a. for den såkalte produktive sektor. NORAD har utformet en del hovedmål for sin bistand. Vi finner bl.a. disse formulert i strategidokument II. Det overordnede mål for norsk utviklingshjelp er å bidra til varige forbedringer i økonomiske, sosiale og politiske kår for befolkningen i utviklingsland. Bistanden skal brukes slik at den gir størst mulig effekt for de fattige befolkningslag, og den skal fortrinnsvis gis til de fattige utviklingsland. Den skal utformes slik at den skaper minst mulig avhengighet av fortsatt bistand.

I samme dokument er det beskrevet en rekke sentrale strategier for å nå denne målsettingen. En av disse dreier seg om *produktiv virksomhet og sysselsettingseffekt*. Viktige virkemidler som beskrives er tiltak som;

- *stimulerer inntektsskapende virksomhet og sysselsetting*
- *stimulerer lokale initiativ og anvender lokale ressurser og kunnskaper*
- *satser på småindustri og arbeidsintensive tiltak*
- *støtteordninger som oppmuntrer til verdiskapende initiativ, og som ikke medfører behov for permanent subsidiering*
- *kredittformer som kan nå fattige produsenter av begge kjønn, som ikke har jord eller andre verdier som sikkerhet*
- *integrerer verdiskapende virksomhet i alle ledd i distriktsutviklingsprogrammer*

### 3.2.3 Bistand gjennom private organisasjoner

NORAD's bevilgninger til private organisasjoner startet i 1963 med 3 mill. kr. fordelt på 6 organisasjoner. I 1991 ble 1.3 milliarder kr. fordelt til omkring 80 organisasjoner. Av dette gikk ca. 400 mill. til langsiktige bistandsprosjekter. Resten ble fordelt til nødhjelp, katastrofehjelp og flyktningearbeid. I 1992 var den langsiktige bistanden øket til 540 mill. De private organisasjonene har derfor fått en stadig mer sentral plass innenfor NORAD's

bistandsforvaltning, og den utgjør omlag *en tredjedel* av den bilaterale bistanden. Det er de store hjelpeorganisasjoner som dominerer. Fire av dem; Kirken Nødhjelp, Redd Barna, Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp alene får ca. 35 % av de midlene som går til langsiktig bistand og en vesentlig større del av bistanden til nødhjelp og katastrofer.

Det har naturlig nok vært reist spørsmål om en så stor satsing av offentlige midler mot private organisasjoner er riktig. Vurderingen spenner fra de meget kritiske ytringer (Kopperud 92) til organisasjonenes egne interne evalueringer. Denne debatten vil antakelig bli ført videre i forlengelsen av den evalueringen av de private organisasjoner som er igangsatt høsten 1991.

St.m. 51 konkluderer med at regjeringen vil gjøre samarbeidet med private organisasjoner til et mer aktivt virkemiddel i den totale bistandsvirksomhet, og den understreker den viktige rolle som organisasjonene kan spille i forbindelse med *institusjonsutvikling* i utviklingslandene hvor det skjer en omfordeling av ansvar mellom offentlig og privat sektor.

### **3.3 En uformell og en formell sektor på mottakersiden**

Småforetakssektoren er ingen homogen gruppe. Det finnes småforetak både innen den formelle og den uformelle sektoren. Vi skal drøfte de to sektorenes egenart og forholdet mellom dem.

Begrepet uformell sektor har fått betydelig oppmerksomhet siden det ble brukt i en ILO-rapport fra Kenya i 1972. St.melding 51 (s.200) beskriver sektoren slik

*Med den uformelle sektor menes de mange små og uregistrerte private bønder, håndverkere, handelsmenn og -kvinner som er et viktig innslag i utviklingslandenes økonomi. Med et dårlig fungerende kredittmarked og liten tilgang til kapital, vil den uformelle sektor ha vanskeligheter med å oppnå kreditt og dermed investeringer til økt produksjon.*

Virksomheter i den uformelle sektor kan defineres ut fra et eller begge kriterier angitt nedenfor:

- i hvilken grad de er underlagt legale institusjoner og regelverk
- karakteristika ved aktivitetene som småskala, arbeidsintensiv teknologi, bruk av lokale ressurser, ikke lønnsarbeidskraft etc.

Den formelle sektoren kan defineres i motsetning til den uformelle sektoren. Her finner vi bedrifter av varierende størrelse. De er offisielt registrert og har en relativt moderne teknologi

og organisasjon. Den store hop av småbedrifter befinner seg i den uformelle sektoren. Samtidig kan den formelle småforetakssektoren være særskilt interessant fordi en her kan finne entreprenører og bedrifter med muligheter for kvalitativ oppgradering og ekspansjon.

Det har vist seg vanskelig å finne en operasjonell definisjon av uformell sektor. Det er vanskelig å definere grenseflaten mot den formelle sektor. F.eks. kan et land ha regler som sier at alle bedrifter skal registreres og skattlegges, mens dette praktiseres relativt vilkårlig for de minste bedriftene. Denne vansken med å kategorisere sektoren har gitt opphav til det nærmest klassiske sitatet fra Hans Singer: *"The informal sector is like a girafe: it is very difficult to define, but once you see one, you know it is a girafe"*. I undersøkelser vil en ofte ta utgangspunkt i antall personer som er sysselsatt. Grensen mellom de to sektorene defineres i ulike studier til 5, 10 eller 20 personer ansatt i foretaket.

ILO/Jaspa (1988) viser at den uformelle sektor har stor betydning i mange økonomier, særlig i land med høy urbanisering. Denne sektoren kan gi inntekter fra ca. 3 prosent opp til over 40 % av den totale arbeidsstyrken. Ifølge denne studien har jobbskapingen i uformell sektor økt med gjennomsnittlig 6,7 % i året fra 1980 til 1985. Den uformelle sektoren sysselsetter to ganger så mange folk som den formelle og skapte seks millioner jobber mot en halv million i den formelle sektoren. Sektorens andel av BNP varierer mellom 5 til 35 % for utvalgte afrikanske land i 1985.

Hvordan skal man så fortolke den sterke veksten i uformell sektor. Verdensbanken gjør seg til eksponent for en positiv argumentasjon i perspektivstudien for Sub-Sahara Afrika som ble utgitt for noen år siden (1989). Her heter det at den uformelle sektoren har stor vitalitet. Uformelle bedrifter har demonstrert en bemerkelsesverdig dynamisk atferd og vil i fortsettelsen være en viktig kilde til inntekt og sysselsetting. Sektorens tilpasningsevne står slik sett i motsetning til utviklingen i den statiske formelle og moderne sektoren.

Nødland m.fl. (1992:72) mener at den uformelle sektor i vesentlig grad er uttrykk for en *ikke-kapitalistisk produksjonsmåte*. Det dreier seg om inntektsgenerende aktiviteter som ikke primært er knyttet til lønnsarbeid, men heller til selvstendig og familiebasert virksomhet:

*Den vekst i uformell sektor som man mener å spore parallelt med nedgang i den formelle økonomien, er imidlertid ikke et uttrykk for en økende etterspørsel og større lønnsomhet i denne sektoren som ved restrukturering mellom store moderne produksjonssektorer. Det er heller et uttrykk for noe av det samme som man historisk har observert ved sterke nedgangskonjukturer, krig etc. i vesten. Folk tar sin tilflukt til primærnæringene, og tradisjonelle leveveier. Det er således ikke nødvendigvis slik at vekst i en uformell sektor skaper vekst og produktivitetsøkning, men det er en "tradisjonell" måte å fordele et*



*overskudd, å fordele inntekter på. Forekomsten av en stor uformell sektor kan slik sett sees som et uttrykk for retardisering og manglende modernisering og utvikling av økonomien.*

Ingen kan være i tvil om den uformelle sektors betydning i det å skaffe inntekt og arbeid til de fattige lag av befolkningen i utviklingsland, særlig i urbane områder. Men synspunktene på sektorens rolle i økonomisk og sosial forstand varierer. Vi vil ikke gjøre noe forsøk her på å referere denne debatten som er ganske omfattende. Derimot vil vi i neste kapittel trekke fram noen perspektiver for småskalasektorens plassering i økonomien, som kan hjelpe oss til å vurdere sektorens betydning i det enkelte land eller område.

## **4. PERSPEKTIVER OG PROGRAMTENKNING FOR UTVIKLING AV SMÅSKALASEKTOREN**

### **4.1 Tre perspektiver**

Kredittprogrammer for entrepenører og småskalaforetak er en av flere typer programmer for næringsutvikling. Når en skal vurdere slike programmers rolle og betydning, må de settes i en overordnet nærings- og bistandspolitisk sammenheng. Det skal vi her gjøre ved å drøfte tre ulike perspektiver på småskalasektorens plassering i utviklingsprosessen. En kan snakke om et *evolusjonært*, et *dualistisk* og et *relasjonelt* perspektiv<sup>2</sup>.

I figuren nedenfor er skissert egenskaper ved de ulike perspektivene. Alt etter hvilket perspektiv en legger på småskalavirksomhet og forholdet mellom denne og den moderne del av økonomien dominert av større foretak, kan en trekke ulike implikasjoner for den næringspolitikk som skal føres og den form for bistand som behøves.

---

<sup>2</sup> Denne tredelingen er inspirert av en artikkel av Antigone Lyberniaki and Ines Smyth (1990): "Small is Small: The Role and Functions of Small Scale Industries" in van Dijk and Marcussen (ed): "Industrialization in the Third World: The Need for Alternative Strategies", Frank Cass, London.

<i>Perspektiv: Småskala/ uformell sektor</i>	<i>Tilknytning til den moderne/formelle sektoren</i>	<i>Fokus i nærings- og bistandpolitikk</i>	<i>Mål for kredittprogrammer</i>
<b>Evolusjonært</b>	Knyttet sammen gjennom den generelle industrialiseringsprosessen	Markedsøkonomi og strukturtilpasning	Korreksjon av imperfeksjoner i kredittmarkedene
<b>Dualistisk</b>	To atskilte segmenter	Fattigdomsorientering	Heve levekår og inntekter til fattige som ledd i en inntektsfordelings-politikk
<b>Relasjonelt</b>	Nære og mangfoldige relasjoner mellom de ulike deler av økonomien	Næringsutvikling	Utvikling av kompetanse og forretningspotensiale hos lovende mikroentreprenører

Tabell 4.1 Perspektiver på småskalasektorens rolle i utviklingsprosessen

## 4.2 Evolusjonært perspektiv

Ut fra et evolusjonært perspektiv kan en svært stor småforetakssektor sees som et uttrykk for en tidlig fase i en historisk industrialiseringsprosess som alle land må gå igjennom. Småskalaproduksjon kan begrunnes ut fra små markeder, mangelfullt utviklet infrastruktur, lav mekanisering og liten arbeidsdeling. Andelen større foretak øker etterhvert som disse forholdene endrer seg: Markedsstørrelsen øker, økonomiske skalafordeler realiseres og kapitalintensiteten i produksjonen øker.<sup>3</sup> Verdensbanken legger en slik evolusjonær tenkning til grunn i sitt igangværende forskningsprogram om bedriftsstrukturens utvikling i Sub-Sahara Afrika (Biggs, 1992). Her forutsettes det å skje en strukturell transformasjonsprosess i bedriftsstrukturen kjennetegnet ved økende gjennomsnittsstørrelse på bedriftene og mindre spredning i profitt-rate bedriftene imellom. Denne utviklingen skjer gjennom ulike mekanismer: Økt spesialisering i produksjonen, økt arbeidsdeling i bedriftene, økt

<sup>3</sup> I sin enkleste form tar ikke det evolusjonære perspektivet hensyn til det faktum at en i mange økonomier også finner en blomstrende, teknologisk avansert småskalasektor ved siden av storforetakssektoren. Et evolusjonært perspektiv kan imidlertid godt tenkes utvidet til også å omfatte en relativ økning i andelen småforetak i en sen-industriell fase.

mekanisering og teknologisk nivåheving i bedriftene, økende økonomiske skala og breddefordeler, samt en økning i ressursoverføring fra lavproduktive til høyproduktive områder.

I en evolusjonær tenkning legges hovedvekten på å stimulere den generelle økonomiske utviklingsprosessen ved å jobbe med rammebetingelser og utvikling av markedsøkonomi. Fokus settes da på programmer for strukturtilpasning og økonomiske reformer slik dette gjøres i samarbeid mellom mottakerlandene, Pengefondet og Verdensbanken. Bilaterale givere, som Norge støtter opp om programmene bl.a. ved betalingsbalansestøtte og spesielle lån. Hovedmålsettingen med disse reformprogrammene er å stabilisere den økonomiske situasjonen og legge tilrette betingelsene for langsiktig økonomisk vekst.

Virkemidlene for å fremme en slik utvikling er i hovedsak av makroøkonomisk og institusjonell karakter. Kredittprogrammer med direkte innretning mot småskalavirksomhet og uformell sektor kan innen dette perspektivet også begrunnes ut fra antatt store imperfeksjoner i kredittmarkedene.

Mange studier peker på at slike imperfeksjoner eksisterer i kredittmarkedene. Haggblade et al. (1990) har gjort en interessant studie av dette. De beregner at markedene skaper en forskjell i kapitalkostnader mellom store og små bedrifter på mellom 30 og 65 %. Da har en korrigert for forskjeller i risikonivå og administrasjonskostnader. En har forsøkt å ta hensyn til det faktum at kredittgivere kan sette et høyere rentenivå på lån til småbedrifter pga. at kostnadene ved å administrere lånene er relativt sett høyere, og risikoen for mislighold antatt større. Imperfeksjoner er størst i land som fulgte en importsubstitusjonsstrategi hvor større bedrifter får fortrinn både m.h.t. renter, skatter og handel (valutatilgang, toll mv. ). Konsekvensen av en slik strategi for de mindre bedriftene blir at de blir fortrent fra kredittilgang, og en får såkalte "crowding-out"-effekter.

Innen et slik perspektiv vil kredittprogrammer være rettet mot å redusere markedsimperfeksjoner. Poenget er å få nasjonale kredittmarkeder til å fungere bedre. Denne type tiltak kan naturlig knyttes til strukturtilpasningsprogrammer, og kan gjennomføres ved å utvikle institusjonelle ordninger som bedre ivaretar småskalasektorens spesielle behov og forutsetninger.

### **4.3 Dualistisk perspektiv**

I et dualistisk perspektiv behandles formell sektor og uformell sektor som to atskilte fenomener. Utviklingen i småskalasektoren/uformell sektor sees ikke i sammenheng med det

som skjer i den formelle del av økonomien unntatt evt. på svært langt sikt. En slik tenkning har sine røtter langt tilbake. Lewis (1954) dualøkonomiske skille mellom den kapitalistiske sektoren og subsistenssektoren fra 50-årene og ILO's lansering av uformell/formell sektor dikotomien tidlig på 70-tallet kan f.eks. begge knyttes til en slik tenkning. Dette perspektivet kan begrunnes i at de entreprenører og bedrifter som befinner seg i de to produksjonssfærene opererer under svært forskjellige produksjonsbetingelser, og at mulighetene for å øke produksjon og inntekter bestemmes av vidt forskjellige forhold. Utviklingspotensialet i den moderne/formelle sektor bestemmes i stor grad av internasjonale markedsforhold, økonomisk politikk og nasjonalt etablerte bedrifters konkurranseevne, mens utviklingen i den tradisjonelle/uformelle sektoren bestemmes av basale forhold som befolkningstilvekst og den fysiske og sosiale infrastrukturen. Utviklingen i den uformelle sektor må ut fra dette perspektivet forstås helt atskilt fra den formelle. Den kan f.eks. knyttes til en argumentasjon over "fattigdommens vesen" slik dette gjøres av Galbraith (1979) i boken om massefattigdommen. Han beskriver her de sterke interne mekanismer som reproducerer fattigdommen på landsbygda i fattige land. De sosiale, kulturelle, økonomiske, biologiske etc barrierer for å bryte ut av fattigdommen er så massive at det rasjonelle for folk flest blir å tilpasse seg fattigdommen, ikke å streve etter å komme ut av den.

Ut fra et dualistisk perspektiv settes fokus på *fattigdomsorientering*. En henvender seg direkte til ressursvake og fattige grupper, kvinner, ungdom m.v. som ønsker å drive økonomiske aktiviteter i liten skala. En rekke undersøkelser tyder på at kapitalsiden og kreditttilgang er den kanskje viktigste barriere for etablering og utvikling av småskalavirksomhet. En rekke donorer og organisasjoner har engasjert seg på dette området. Gjennom kredittprogrammer ofte kombinert med noe opplæring i grunnleggende forretningsmessige og tekniske ferdigheter, vil en skape muligheter for denne del av befolkningen til å skaffe seg arbeid og inntekt utenfor jordbruket. Grameen Bank i Bangladesh er parade-eksempelet som trekkes fram i svært mange sammenhenger, men det finnes også mange andre eksempler.

Hovedsaken for kredittprogrammer i et slik perspektiv vil være å utvikle spesialiserte programkonsepter som *gjør kreditt tilgjengelig for de fattige*, og som gir dem arbeids- og inntektsmuligheter.

#### **4.4 Relasjonelt perspektiv**

Et relasjonelt perspektiv vil si at en ser det som skjer i den formelle og den uformelle del av økonomien i en nær sammenheng. En betrakter ikke økonomien som delt i to atskilte

segmenter, men ser på bedriftsstrukturen som et kontinuum av bedrifter som er nært knyttet sammen gjennom markedsmessige bånd og ulikheter mht. rolle og muligheter i utnyttelsen av produksjonsressursene. Et relasjonelt perspektiv kan ha både negative og positive sider. I negativ forstand kan forholdet mellom moderne og formelle bedrifter og småforetak og mikroentreprenører fortolkes som en utbyttingsrelasjon, hvor den formelle sektoren legger beslag på ressursene og holder den uformelle sektoren nede gjennom makt/avhengighetsrelasjoner. I positiv forstand kan den moderne sektoren sees som lokomotiv eller drakraft i økonomien, som under gitte betingelser kan dra den øvrige økonomien med seg.

Et relasjonelt perspektiv setter søkelyset på hvordan mikro- og småskalavirksomhet er knyttet til den formelle og moderne økonomien, og forsøker å utvikle ordninger som øker disse virksomhetenes integrasjon i den formelle og moderne økonomien. Et særskilt kjennetegn ved næringslivet i Afrika er at få bedrifter beveger seg oppover i bedriftsstrukturen. Mikro- og småbedrifter forblir små. Mellomstore og store bedrifter starter opp i sine respektive kategorier og blir værende der (Liedholm, 1990). Flere har hevdet at overdrevne reguleringer er en hovedsak til den manglende dynamikk i bedriftsstrukturen. En stor mengde av lover og regelverk, lisensiering og registreringskrav, skatter og offentlig byråkrati, korrupsjon etc. legger store kostnader på entreprenører og bedrifter og hindrer dem fra å etablere seg og vokse inn i den formelle økonomien. Et pågående forskningsprogram i regi av OECD peker på at forhold som tilgang på kapital og mangel på markedsmuligheter i mange land kan være vel så viktige årsaker til småbedrifters manglende ekspansjon og vekst (Morrison et al., 1992).

Økt integrasjon mellom småskalaforetak og den formelle sektor kan således søkes fremmet gjennom ulike typer av ordninger og tiltak:

- \* Utvikling av lovverk og regler og forvaltningsapparatets kompetanse og praksis i forhold til småskalaforetak
- \* Oppgradering av småentreprenørers kompetanse og transformasjon av mikro- og småbedrifter til større, mer moderne enheter.
- \* Utvikling av markedsmessige koblinger mellom småskalasektoren og den formelle sektoren på innsatsvare-, teknologi- og markedssiden.
- \* Større grad av kobling av småskalaforetak mot formelle kredittinstitusjoner

Hovedsaken med kredittprogrammer ut fra dette perspektivet er således å fremme næringsutvikling gjennom utvikling av lovende entreprenører og mikroforetaks forretningspotensiale. Hensikten er derved å transformere slike mikrobedrifter til små og mellomstore bedrifter i den formelle sektor.

#### 4.5 Perspektiver og programtenkning

Vår hensikt med denne gjennomgangen av perspektiver har for det første vært å sette kredittprogrammer inn i en forståelsesramme for småskalasektorens rolle i den økonomiske og næringsmessige utviklingsprosessen. Meningen med å trekke fram tre forskjellige perspektiver har derimot ikke vært å peke på et perspektiv som overordnet de andre, eller å ekskludere noen av perspektivene som feilaktige eller uvesentlige. Tvert om oppfatter vi de tre perspektivene som komplementære og som viktige å vurdere ved analyse av næringspolitikk og bistand for småskalasektoren, herunder også gjennomføring av kredittprogrammer. Etter vår mening er hvert av de tre perspektivene utilstrekkelige isolert sett og må suppleres med de andre i analyser og utforming av politikk og virkemidler for utvikling av småskalavirksomheter.

For det første understreker et evolusjonært perspektiv de makroøkonomiske og institusjonelle rammebetingelsers betydning for utvikling av alle sektorer i økonomien inklusive småskalasektoren. Dette perspektivet er imidlertid utilstrekkelig i den forstand at det ikke legger særlig vekt på den betydning småskalasektoren i seg selv kan ha i utviklingsprosessen. Hva kan utviklingen i denne sektoren bety for utvikling av kompetanse, sparing, kapitalakkumulasjon og etterspørsel som er sentrale faktorer i enhver økonomisk utviklingsprosess?

For det andre understreker et dualistisk perspektiv betydningen av å forstå fattigdommen som et økonomisk og sosialt fenomen, og av å gi arbeid og inntekt til de brede lag av befolkningen. Det er særdeles viktig som et mål i seg selv å avhjelpe fattigdom og nød. Det vil også være viktig som ledd i en strategi for å utvikle menneskelige ressurser og derigjennom fremme det økonomiske utviklingspotensialet. Denne siste betydningen av programmer for den fattige befolkningen som et middel til å fremme næringsutvikling kommer imidlertid ikke så klart frem i et slik perspektiv.

For det tredje understreker et relasjonelt perspektiv sterkere enn de to foregående perspektivene den betydning småskalasektoren kan få for å fremme produktivitet og utviklingspotensiale i økonomien som helhet. Det utilstrekkelige i dette perspektivet ligger i at det erfaringsmessig kan være svært ressurskrevende å utvikle entrepenører og mikrobedrifter fra dette nivået til et kvalitativt høyere nivå. Det skyldes nettopp de forhold som understrekes i de to øvrige perspektivene, begrensninger i rammebetingelsene og fattigdommens egenart.

#### 4.6 Målsetting, målgrupper og veivalg

På bakgrunn av det skillet vi har gjennomført mellom formell- og uformell sektor og vår "perspektivskisse", er det viktig å være bevisst på hvilke målgrupper en sikter mot og hvilke veivalg en står overfor for å nå disse målgruppene. Fra myndighetenes kan det være ønskelig å utvikle den formelle sektor som nettopp er kjennetegnet ved at den er regulert både når det gjelder kontroll med produksjon, miljøhensyn og med skatter og avgifter.

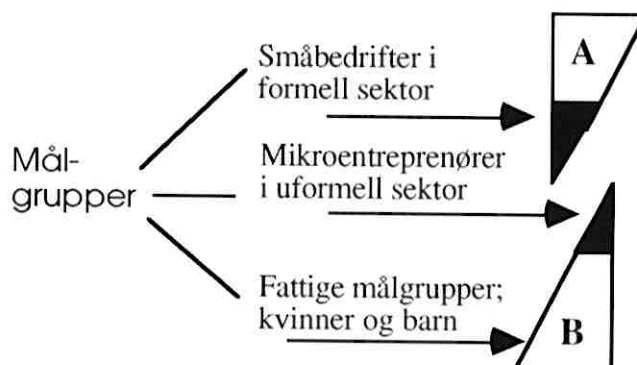
Entreprenører og mikro-industren kan derimot ha som mål nettopp å unngå å komme inn i det "regulerte område". Dette ville påføre dem kostnader som de ikke vil være i stand til å bære. Det er også klart at en rekke større virksomheter ser seg tjent med en buffer av mikroindustri i uformell sektor som underleverandører. Disse kan både stå for delproduksjon og underleveranser, eller de kan yte servicetjenester innen transport, renhold, vedlikehold etc. Dette mønster finner vi også innen de utviklede økonomiske system.

Ved planlegging og gjennomføring av et kredittprogram, må derfor både de sosiale og de økonomiske målsettingene ved programmet klargjøres. Den "tekniske siden" ved programmet er et middel for å nå det overordnede mål. Derfor må det skapes en forståelse mellom giversiden, aktører i formidlingsrollen og mottakersiden/målgruppen(e) om hva en vil oppnå.

NORAD's egen strategi og Stortingsmelding 51 (91-92), har som sentrale målsettinger både å styrke produktiv sektor gjennom bl.a. småforetak og å være fattigdomsorientert.

Vi vil derfor peke på noen problemstillinger som berører forholdet mellom ulike målgrupper og veivalg.

Figuren nedenfor er hentet fra vår ananlyseramme i kapittle 3.1. Helt til høyre i figur 3.1 er det markert to segmenter, A og B som representerer henholdsvis den formelle og uformelle sektor. Disse to segmenter finner vi igjen nedenfor.



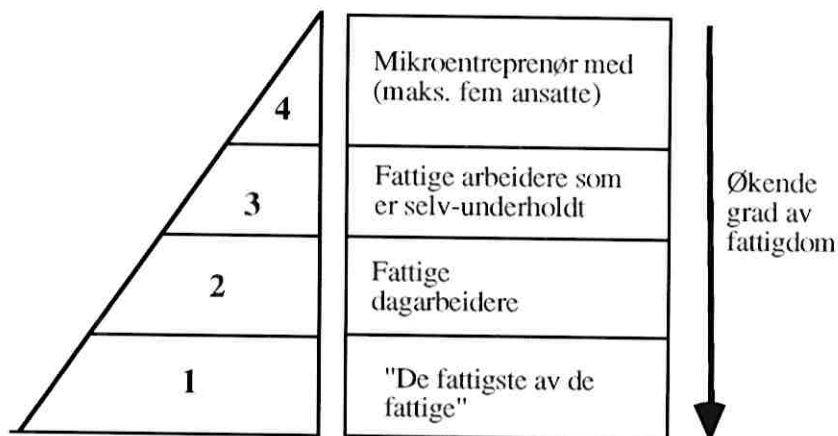
Figur 4.2 Målgrupper og veivalg

Et kredittprogram kan rettes inn direkte mot formell sektor (segment A). Dette kan være i tråd med et evolusjonært perspektiv slik vi har skissert dette og begrunnes i markedsimperfeksjoner i finanssektoren. Men det kan også kombineres med et relasjonelt perspektiv hvor en søker å oppgradere små bedrifter mht. kompetanse og størrelse.

Et annet veivalg er å innrette kredittprogrammene direkte mot uformell sektor (segment B). Dersom målgruppen er eksisterende eller identifiserte mikroforetak eller entreprenører, så kan programmet rettes inn mot toppen av pyramiden i uformell sektor. Dette vil også kunne være i tråd med det relasjonelle perspektiv.

Men dersom målet er å hjelpe de fattigste til å øke sine inntekter ved å drive produktiv virksomhet, så vil et kredittprogram i hovedsak være innrettet mot bunnen av pyramiden i segment B. En slik innretning representerer et dualistisk perspektiv.

Figur 4.3. viser et eksempel på hvordan vi kan definere ulike målgrupper i dette segmentet.



Figur 4.3 "Fattigdomspyramiden"

Figuren ovenfor kan vi også betegne som "fattigdomspyramiden" (Remenyi 1991). Inndelingen som følger er ikke basert på empiriske studier. Den bygger på relativt grove kategorier og viser en økende grad av fattigdom mot bunnen av pyramiden.

I bunnen finner vi dem som vi kan kalle absolutt fattige (Lipton 1988). Denne gruppen omfatter i stor grad kvinner, barn og eldre som er helt avhengige av andres arbeidsinntekt for å overleve.



Derneft følger fattige dagarbeidere som har et mer eller mindre tilfeldig utkomme. Ingen i denne gruppen har faste arbeidsavtaler, eller stabile inntekter. Det er den form for "løsarbeidere" som deltar i offentlige eller private byggearbeider og som landarbeidere.

Derneft følger gruppen med egen arbeidsinntekt. De arbeider for seg selv, og de kan ha enkelte i deltidsarbeid. Eksempler på slike grupper er håndverkere, butikkeiere, gateselgere etc. Dette er ryggraden i den store skare av det vi kan betegne som mikroentreprenører i den tredje verden. Kvinner utgjør gjerne en stor andel av denne gruppen.

Øverst i pyramiden finner vi mikroindustri som i dette tilfelle er valgt med en øvre grense på fem ansatte. Grensen mht. antall ansatte blir av noen, som tidligere nevnt, også satt høyere. Poenget er at dette utgjør en meget viktig og dynamisk gruppe i den uformelle sektor. Selv om de har lykket å bygge opp en virksomhet av en viss størrelse, så vil disse virksomhetene fortsatt være blandt de fattige bokstavelig talt. De sysselsetter fattige og er lokalisert i fattige områder i byer og urbane strøk.

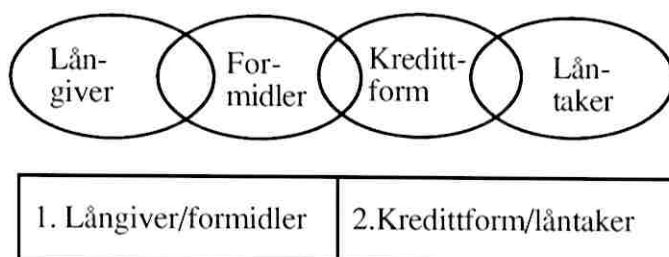
I St.melding 51 (s.201) er det særlig understreket at en vil - *Bidra til at det etableres spare- og kredittordninger for den uformelle sektor, spesielt med sikte på å bedre kvinners tilgang til kreditt*. Kvinner kan befinne seg på ulike nivåer innen den uformelle sektoren.

De overordnede perspektiver på en programtenkning for utvikling av småskalasektor som er utviklet i dette kapitlet, kan være et grunnlag for å kunne bedømme de mange ulike kredittordninger som presenteres i litteraturen.

## 5. TYPER AV KREDITTDORNINGER

I litteraturen finner vi et stadig økende antall rapporter, analyser og case-studier av forskjellige kreditt-programmer (Lubell 1991; Malkamäki 1991; Remenyi 1991). Det er imidlertid vanskelig å danne seg et bilde av de forskjellige ordninger ut fra et stort antall enkeltstudier. Vi trenger derfor en systematisk måte å sortere denne type studier. Til dette trenger vi en form for typologi som vi kan klassifisere programmene etter.

Dersom vi tar utgangspunkt i vår analyseramme fra kapittel 3, kan vi si at en kredittordning eller en kredittlinje består av noen grunn-elementer. Det er en giverside som stiller kapital til disposisjon, en kredittformidler og en låntaker. Men en kredittlinje kan ha mange former. I figuren nedenfor er det i relasjonen mellom *långiver* og *låntaker* tegnet inn en *formidler* og en *kredittform*. Vi bruker disse fire elementene til å presentere ulike typer kredittordninger fra litteraturen.



Figur 5.1 Grunnlementer i kredittavtalen

Vi har i det foregående pekt på kompleksiteten på giversiden gjennom den analyserammen som er presentert i kapittel 3.1. I denne gjennomgangen velger vi å presentere to hovedelementer i en kredittlinje; på den ene siden långiver og formidlingsleddet og på den andre side kredittformen knyttet til låntaker

## 5.1 Långiver/formidler

### a) *Banksystemet*

Långiversiden kan inndeles etter hovedgrupper av aktører. De nasjonale institusjoner som deltar vil først og fremst være banksystemet.

- *De nasjonale sentralbankene* spiller en viktig rolle ved å sikre prisstabilitet og ved å etablere det rammeverk som andre banker og kredittinstitusjoner må forholde seg til. De kontrollerer det samlede kredittvolum til privat sektor gjennom det øvrige banksystem. Deres innflytelse på tilgjengelighet av kreditt til mikroindustri er både direkte og indirekte. De kan opprette egne spesialiserte institusjoner, etablere garantifond etc.
- *Kommersielle banker* betjener normalt ikke kredittlinjer til mikro- og småskalaforetak. Årsakene til dette er de høye transaksjonskostnadene og en oppfatning om at denne kredittformen har for høy risiko.
- *Utviklingsbanker* har siden 1960-årene satt opp kredittligner av denne type, ofte med subsidierte renter. Erfaringen var ofte negativ. Det ble gjerne tunge byråkratiske løsninger og med svak tilbakebetaling. Under den finansielle liberaliseringen og restruktureringen på 80-tallet, ble en rekke av disse bankene nedlagt. En ser likevel at

denne bankformen bør kunne spille en aktiv rolle ved å tilrettelegge en finansiell infrastruktur, særlig på landsbygda.

*Kooperative banker* har historisk spilt en viktig og aktiv rolle overfor små produsenter, landbrukssamvirke og kooperativer.

*Sparebanker* har vært innrettet mot en kundebase som har bestått av håndverkere, handelsfolk og produsenter som driver i liten skala. Denne type banker har hatt en karakter av beskyttede institusjoner. For denne type banker har nettopp sparing vært et viktig element. Dette, sammen med at de har operert med små utlån mot utvalgte segmenter i den private sektor, gjør dem til naturlige partnere i kredittprogram for mikroindustri.

### ***b) Finansierings organisasjoner basert på self-hjelp***

Det eksisterer en rekke formidlere av kreditt som ikke er banker i tradisjonell betydning. Vi kan rangere disse fra de formelle spare- og kreditt kooperativer og de som garantier, til de mer uformelle og løsere organiserte ordninger. En form på disse er de såkalte ROSCA som betyr "Rotating Savings- and Credit Associations". Disse samler finansielle ressurser og fordler disse etter forskjellige formål. Fokus kan være på sparing, kreditt, garantier og forsikring i ulike kombinasjoner.

### ***c) Formidlere i uformell sektor***

Private utlånere utgjør en meget stor og viktig gruppe kredittformidlere i den uformell sektor. Tidligere ble denne gruppen assosiert med utpressing og utbytting av de fattige. Studier har imidlertid vist at det høye rentenivået disse opererer med reflekterer de aktuelle transaksjonskostnadene, risiko og sikkerhetspremie i et meget "flytende" marked. I denne sektoren opererer også de som iverretar sparefunksjonen, (moneykeepers). De foretar regelmessig innsamlinger av små beløp, men sikrer på denne måten at tilstrekkelig likvider til enhver tid er tilgjengelig.

### ***d) NGO's og prosjekt-administrerte fond.***

En fjerde type kredittformidling skjer gjennom NGO's med midler fra ulike typer prosjektfond. Fondsmidlene kan stilles til disposisjon av giverorganisasjoner i samspill med nasjonale finansinstitusjoner. I slike tilfeller vil NGO's som ikke er etablert for finansielle

formål brukes som kredittformidlere overfor de aktuelle brukergrupper. Et eksempel på denne type ordninger er APRACA-programmet i Indonesia (Se 3.kapittel 5.3.b).<sup>4</sup>

## 5.2 Kredittform/låntaker

Dersom vi tar utgangspunkt i låntakerne, så er det mange ulike måter å gruppere disse på. Vi kan gruppere mulige låntakere etter en fattigdomsorientering slik vi har drøftet dette i kapittel 3.2 (Fig. 3.2). En annen måte vil være å ta utgangspunkt i lånebehov og størrelse på lån. Dette har stor betydning for omkostningsnivå, krav til sikkerhet og garanti. Antakelsen om de relativt sett høye transaksjonskostnadene er en av grunnene til at de bank- og finansinstitusjoner i den formelle finanssektoren er så tilbakeholdende med å betjene denne type låntakere. Et annet viktig kriterium er om låntakerne opptrer som individ eller gruppe. Betydningen av gruppebaserte låneavtaler har fått stor interesse etter suksessen til Grahmeen Bank.

I dette avsnittet vil vi konsentrere oss om kombinasjoner av kredittordninger og låntakere. Dette kan være både enkeltpersoner og grupper. Vi vil grupperes ulike kredittformer etter et typemønster som i hovedsak bygger på Remenyi (1991). De ulike mønstrene er vist i tabell 5.1.

<b>Hovedgruppe:</b>	<i>A: Ren kreditt</i>	<i>B: Sparing og kreditt</i>	<i>C:Velferds-orientert kreditt</i>
<b>Undergrupper</b>	A1: Kreditt basert på personlig tillit	B1:ROSCA-modell	C1:Formidling ved endringsagent
	A2: Gruppebasert kreditt	B2: Solidaritetsgruppe	C2: Formidling ved megler
	A3: Pseudo-bank	B3: Kooperativ	C3: Vare-kreditt

Tabell 4.1 Grupper av låneformer utenfor det formelle banksystemet

<sup>4</sup> Se også Morten Heides analyse av NGO Micrkreditt-prosjekt for Asiabanken på Filipinene, Heide (1991).

### **a) Ren kreditt-form**

Alle kredittformene i denne hovedgruppen er innrettet mot å gi finansiering til produktive formål. Undergruppen skiller mellom en ordning basert på personlig tillit, en gruppe-basert og en som bygger på en form med et ansvarlig styre som behandler lånesøknader. Den siste formen blir "bank-lignende" idet den forutsetter en saksbehandling etter mønster av en formell institusjon.

Dette er minimumsløsninger i den forstand at det ikke er noe krav om opplæring av låntakerne. En søker å holde transaksjonskostnader på et minimum ved å bruke lokale ledere som har tillit til å anbefale søkerne. Fundamentet for dette systemet bygger på referansepersonens personlige bedømmelse av søkeren og den selvdisiplin som utløves av låntakerne i den lokale kontekst. En fortsatt tilgang på kreditt forutsetter at det ikke skjer et misbruk.

*Pseudo-bank* modellen krever et aktivt og engasjert styre som følger opp den enkelte låntaker. Ordningen er meget følsom for hvilken kompetanse som til enhver tid er til stede i styret. Denne formen kan meget lett havne i en byråkratisk topp-down tilnærming. En måte å motvirke dette på er å involvere deltakere fra lokalsamfunnet som skal tilgodeses gjennom programmet.

### **b) Sparing og kreditt-form**

Det karakteristiske trekk ved denne formen er at det skjer en motivasjon og en mobilisering for sparing som en integrert del av programmet.

Den første undergruppen, *ROSCA* finnes i en rekke varianter. Idéen bak denne formen er å kunne gi ut en forutsigbar mengde kreditt til medlemmene. Dette krever at medlemmene sparer etter et avtalt mønster. Blant de fattigste kan sparebeløpet avtales på en dag til dag avtale, ukentlig eller månedlig. Ved slutten av hver spareperiode vil det oppsparte beløp i gruppen lånes ut til en av medlemmene. Det regelmessige beløp som skal tilbakebetales kommer i tillegg til det avtalte sparebeløp. Den som ikke makter tilbakebetalingen, blir utelukket for neste lånetildeling. Det finnes også andre varianter av *ROSCA*.

*Solidaritets-gruppen* har mange av de samme trekk som *ROSCA*, men den skiller seg i måten disiplin utøves overfor medlemmene i gruppen. Gruppene er små med ikke flere enn seks medlemmer. Det mest kjente eksemplet er *Grameen Bank* i Bangladesh. Men det finnes en rekke eksempler på denne formen fra Latin Amerika (Se Ashe, 1985; Fonstad et. al, 1982; Fuglesang og Chandler, 1986; Hossain, 1984). Idégrunnet i disse gruppen er at prinsippet

om selv-hjelp skal kombineres med gjensidig støtte fra andre i gruppen. Hver gruppe medlem er solidarisk ansvarlig for hverandre. Det er gruppen som aksepterer lånesøknaden. Disiplinen utøves på bakgrunn av de felles erfaringer som er høstet i gruppen.

Den *kooperative* modellen er kjent også fra vår egen sammenheng. Kredittformer gjennom kooperative organisasjoner har vært brukt av grupper med lave inntekter også i vårt land. Dette gjelder for eksempel bolig-, handels og landbrukssamvirke. Disse ordningene har fungert som en bro mot de ordinære bankene. Etterhvert som den økonomiske evnen ble bedre, har det ordinære banksystemet overtatt mye av kooperasjonenes kredittfunksjon. Den kooperative modellen har fungert på samme måte i utviklingslandene.

### **c) Den velferdsorienterte form.**

I denne formen er kreditt bare én av flere komponenter i et program med lokalutvikling som målsetting. I slike programmer deltar gjerne én eller flere heltidsansatte hjelpere innen opplæring, sosiale støttetiltak etc.

En form kan knyttets til *endringsagenten*. Dette vil være den eller de personer som er knyttet til programmet og som spiller en sentral rolle innen de forskjellige deler av programmet. De kan være rekruttert lokalt, nasjonalt eller fra utlandet. Disse personene vil normalt være lønnet av giverorganisasjonen som ofte vil være en NGO. Denne endringsagenten vil ofte bære transaksjonskostnadene ved kredittordningen i programmet.

Den andre formen er *megler-modellen* som går ut på å etablere en mekanisme og prosedyrer for å kunne gi folk tilgang til det formelle kredittsystemet. I dette tilfelle vil en NGO gå inn mellom en bank og låntakerene og ta den del av transaksjonskostnadene som banken ikke er villig til å bære. Dette kan være kostnader med innsamling og registrering av sparebeløp, oversikt over investering og lån etc. Banken kan på sin side overlate spørsmål om sikkerhet og garantier til NGO's. Denne formen medfører gjerne at det utvikles tilleggsoppgaver i form av opplæring og tilrettelegging overfor låntakere.

Den tredje undergruppen er *handels-modellen*. I dette tilfellet byttes lånebeløpet med ulike former for innsatsvarer. Programmet kjøper inn de aktuelle innsatsvarer og disse gis videre til "låntakerne" under lånevilkår. Denne formen har ofte vært brukt i agro-baserte program hvor innsatsvarer i landbruk utgjøre en stor del av kostnadene. Formen blir lett paternalistisk. En ønsker å skjerme låntakerne fra pengene med de derav mulige ubehageligheter. Denne formen medfører en betydelig risiko for at giverorganisasjoner binder en varebistand til egne interesser som ikke er motivert ut fra mottakerhensyn.

#### **d) Nytenkning innen kredittprogrammer**

Avslutningsvis vil vi trekke fram to sentrale nye utviklingstrekk i den senere tids tenkning omkring kredittprogrammer. Det gjelder for det første kredittbetingelser og -krav. Jackelen og Rhyne (1991) peker på at mange donorer tradisjonelt hatt en klientholdning til fattige som tar opp lån. Mange har ment at fordi de fattige har lite penger og lever i trange kår er det nødvendig å gi dem lån til subsidierte renter og milde betingelser. Nå er tendensen i mye sterkere grad at en legger kommersielle føringer og en *markedsbasert tenkning* til grunn for långivningen. Rentenivået skal tilsvare markedsrenten og det settes relativt strenge krav til sikkerhet og tilbakebetaling ved utforming av kredittordningene.

For det andre tilsa konvensjonell visdom tidligere at *sparepotensialet* hos fattige var svært begrenset ut fra et resonnement om at sparetilbøyeligheten gikk ned med inntektsnivå. Etterhvert har mange i økende grad fått øynene opp for den betydning og de muligheter som faktisk ligger i å stimulere til sparing hos den fattige del av befolkningen i den tredje verden. En rekke argumenter taler for betydningen av sparing som et element i en kredittordning. Sparing bidrar til å jevne ut inntektsstrømmen i løpet av året, til å skape et kapitalgrunnlag for husholdets produktive virksomhet og ikke minst til å skape en økonomisk basis og læring mht. den pengeforvaltning og langsiktighet som et kredittforhold er basert på. Sparing er videre gunstig mht. den kredittordning som sparemidler puttes inn i, ved å øke sannsynligheten for tilbakebetaling, redusere risikoen og øke den kapital som kan lånes ut via kredittsystemet (Otero, 1991).

### **5.3 Kopling mellom formell og uformell sektor**

Hvordan skal en få økt produktivitet og verdiskapning blant bedrifter i den uformelle del av økonomien? Hvordan få mikroforetak til å vokse og utvikle seg mot den formelle del av økonomien? Vi diskuterte dette spørsmålet under avsnittet om et relasjonelt perspektiv på småskalasektoren. Her skal vi gå inn på hvordan kredittordninger kan bidra i denne retning.

Denne problemstillingen forutsetter en dynamisk tenkemåte i den forstand at en søker å koble sammen bedrifters kredittbehov i ulike livsløpsfaser (oppstart, tidlig drift, ekspansjon, transformasjon) med forskjellige typer av kredittordninger tilpasset forskjellige bedrifters behov. To spørsmål står i denne sammenheng sentralt. Det første spørsmålet tar utgangspunkt i mikro- og småbedrifters utvikling, det andre i kredittsystemers design:

- 1) Hvilken sammenheng er det mellom bedrifters utvikling og oppgradering over tid, og deres kredittbehov og koblinger mot uformelle og formelle kredittinstitusjoner?
- 2) Hvorvidt kan en utforme kredittordninger som kan fremme mikrobedrifters utvikling, ekspansjon og evt transformasjon.

Når det gjelder det første spørsmålet vil vi først referere til Liedholm (1989) som går gjennom småskala industribedrifters utviklingsdynamikk og den betydning uformelle kredittsystemer har for disse bedriftene. Den typiske livvsyklus i et mikroforetak (definert av Liedholm som foretak med mindre eller lik 10 sysselsatte) er som følger: Bedriften starter opp som et bittelite, ofte enpersons foretak. Begynnelsen er for den typiske bedrift svært strevsom. Mange forsvinner og få vokser. Dersom foretaket overlever de første fire årene, vil det sannsynligvis gå inn i en relativt plutselig vekstperiode og vokse til et større mikroforetak. Men relativt få av foretakene blir transformert til moderne små og mellomstore foretak. Særlig gjelder det for afrikanske foretak, mens bildet er noe mer positivt for mikroforetak fra Latin Amerika og Asia. Variasjoner i rammebetingelsene (økonomisk politikk, inflasjon, institusjonelle forhold mv) kan antagelig forklare noe av forskjellene mellom land mht. dynamikken blant mikroforetak.

Kapitalbehov og finansiering varierer med livsfase. Kapitalbehovet ved oppstart av et mikroforetak er relativt beskjedent i absolutte tall, men kan relativt sett være stort jevnført med gjennomsnittsinntekten i landet. De fleste undersøkelser tyder på at kapitaltilgang er et hovedproblem ved etablering av mikroforetak. Hovedtyngden av behovet for startkapital går til investeringer ikke til arbeidskapital. Men etterhvert som bedriften starter opp produksjon og eventuelt ekspanderer til et større mikroforetak, så øker arbeidskapitalbehovet relativt sett mer enn behovet for investeringskapital. Det skjer fordi ekspansjonen normalt skjer ved økt kapasitetsutnyttelse, og kapitalbehovene da særlig er knyttet til økning i innsatsfaktorene. Et hovedproblem i denne tidlige perioden etter at etablering er gjort er å skaffe penger til driften. Dette skjer til tross for at mikroforetak til vanlig kan operere med lave logistikkostnader både på innsats- og markedssiden, lavere lagerhold og kortere produksjonstid enn små og mellomstore foretak. Det empiriske materialet for foretak som ekspanderer og transformeres fra mikroforetak til små og mellomstore foretak er mangelfullt. De studier en har tyder imidlertid på at det skjer et stort skift i etterspørselen etter kapital. Det blir en generelt stor økning i kapitalbehov og en relativt større økning i behovet for fast investeringskapital sammenlignet med arbeidskapitalbehovet. Det sistnevnte kan ha sammenheng med økonomiske skalafordeler ved innkjøp og høyere kapitalintensitet i små og mellomstore foretak.



Finansieringskildene varierer etter hvilken fase et mikro- eller småforetak befinner seg i. Ved oppstart av et mikroforetak betyr verken uformelle eller formelle eksterne finansieringskilder så mye. Egen sparing og familiære ressurser og gaver finansierer nyetablering i de aller fleste tilfeller. Et mikroforetaks tilgjengelighet til ekstern finansiering, hovedsaklig kortisiktig arbeidskapital øker etter hvert som foretaket blir eldre og bygger opp materielle eiendeler og tillitt i omgivelsene. Forskudd fra kunder og underleveranser hvor kunden kjøper innsatsvarene er av de viktigste eksterne finansieringskilder i denne fasen. I noe mindre grad er også kreditter fra leverandører av innsatsvarer og profesjonelle pengeutlånere finansieringskilder i denne fasen. Noe langsiktig lånekapital kan også bli gitt til mikroentreprenører som viser seg særlig kredittverdige og pålitelige, men denne type finansiering er mer aktuell for små og mellomstore foretak. For små og mellomstore foretak er formelle kredittinstitusjonern mer aktuelle som långivere.

De kredittpolitiske konklusjoner som Liedholm trekker av denne gjennomgangen er *for det første* en påpekning av den mangelfulle integrasjon mellom ulike kredittkilder som et mikroforetak knytter seg til i utviklingsprosessen. *For det andre* at den store suksessen med innovative finansielle ordninger som blant andre Grameen Bank konseptet tyder på at arbeidskapitalbehovene i utgangspunktet har vært svært mangelfullt dekket. *For det tredje* at uformelle finansieringskilder ofte er lite velegnet til å møte mikroforetakenes behov for faste investeringer. Det ligger således store utfordringer i utvikling av et bedre finansieringstilbud ved integrasjon av uformelle og formelle kredittsystemer, og som letter mulighetene for mikro- og småforetak som vil ekspandere og evt. transformeres til små og mellomstore foretak i formell sektor.

Dette fører oss over i det andre spørsmålet nevnt over hvordan en kan utforme kredittordninger som bedre dekker småskalasektorens behov. Uformelle kredittordninger har svært stor betydning for småskalaforetak. Men som drøftet over vil det for å imøtekomme denne sektorens kapitalbehov i forbindelse med vekst og transformasjon være viktig å knytte den til formelle og semi-formelle kredittsystemer. To hovedtyper av prinsipper eller modeller for å gjøre dette finnes:

- a) Ekstern teknisk og finansiell assistanse
- b) Integrasjon av uformelle og formelle kredittsystemer.

### **a) Ekstern teknisk og finansiell assistanse**

Mikro- og småforetak har vanskelig for å få lån fra formelle kredittinstitusjoner. For å styrke deres mulighet for å oppnå dette har en gitt teknisk og finansiell assistanse for å styrke relasjonene mellom småskala-låntakere og långiver-institusjoner.

*Låntakersiden* kan styrkes ved ulike typer av rådgivningsopplegg som skal styrke mikro- og småentreprenørene i deres strev for å komme i inngrep med formelle kredittinstitusjoner, banker o.a. Det kan skje ved hjelp til planlegging av påtenkte prosjekter, til opplæring av involvert personell, til søknadsskrivning mv. Disse rådgivningsoppleggene forutsettes å skje i regi av spesielle institusjoner NGOs og lignende.

*Långiversiden* kan også styrkes gjennom teknisk assistanse for å oppgradere stabens evne til å vurdere søknader fra småskalaentreprenører mht. låntakernes kredittverdighet og prosjektenes forretningspotensiale. Svært ofte har en også stillt til disposisjon fonds og garantiordninger fra eksterne givere eller myndighetene til banker, offentlige og halvoffentlige kredittinstitusjoner som har til oppgave å videreformidle kreditt til småentreprenører. Begrunnelsen for å stille opp med spesielle fonds har blant annet vært de relativt høye administrasjonskostnader og den høye risiko ved utlån til småskalasektoren.

Det er en kjent sak at mange av disse ordningene har fungert dårlig i mange land. Det kan skyldes en rekke forhold: Organisatoriske svakheter ved kredittformidlingsinstitusjonene: manglende personellkompetanse, byråkratiske og tungvinte prosedyrer, manglende grasrotkontakt, inngrep fra myndighetene mv. Videre har mange av disse fondene vært forutsatt utlånt til svært subsiderte renter. Det gjør gevinstmulighetene ved bruk av midlene til såkalt "rent-seeking" (på boligmarkedet, videre utlån m.v.) særlig store. Og selv om en skulle unngå denne type "misbruk" av midler, gjør subsidiering av renten at kredittinstitusjonen blir permanent avhengig av nye økonomiske tilskudd fra givere. De har ikke muligheter for å akkumulere kapital og øke utlånsvirksomheten slik at antallet låntakere kan mangfoldiggjøres. Donorer har ofte gitt penger til videre utlån til svært romslige betingelser overfor kredittformidlingsleddet. Givernes krav overfor långiverinstitusjonene mht. avkastning, tilbakebetaling, oppfølging og kontroll har vært moderate. Den manglende strengheten har forplantet seg videre i kredittformidlingskjeden. Kredittformidlingsinstitusjonene har vært lite strenge i kredittvurdering og kontraktsinngåelse ved utlån og i oppfølgingen for å få tilbakebetalt utlån og renter. Dette har i sin tur også ført til svak motivasjon fra låntakersiden når det gjelder å oppfylle låneforpliktelsene.

Lærdommen en kan trekke av disse negative erfaringene er at det ikke er tilstrekkelig med tekniske assistanse for å heve den *generelle kompetansen* på låntaker eller

kredittformidlingssiden. Det må jobbes særskilt med *insentiv- og kontrollstrukturen* mellom de ulike elementer i kredittkjeden. Stikkordet for bærekraftige støtteprogrammer er "*competent banking*" slik det konkluderes i en evalueringsrapport fra Verdensbanken av 70 støtteprosjekter overfor SMB-sektoren i 26 land (Webster, 1991). I denne rapporten som hovedsaklig behandler kredittprogrammer for små og mellomstore bedrifter - ikke mikroforetak, forsøkte en forgjeves å finne en systematisk sammenheng mellom høy tilbakebetalingsrate fra foretakssektoren til bankene og de generelle økonomiske rammebetingelser i landene. Derimot var det konsistens mellom høy tilbakebetaling og detaljistbankenes evne til å velge ut støtteverdige prosjekter, sikre effektiv tilbakebetaling og følge opp engasjementene.

#### ***b) Integrasjon av formelle og uformelle kredittsystemer***

I denne type ordning inngår to elementer. For det første mobilisering av *sparing* på låntakersiden og koordinering av de ressursene som spares i uformelle og halv-formelle kredittsystemer for utlån til sparerne. For det andre en *kobling* av disse aggregerte spare- og kredittsystemene *til formelle kredittinstitusjoner*. På denne måten kan en ideelt sett både dra nytte av uformelle kredittsystemers styrke mht. kredittvurdering og kostnadseffektivitet ved utlån til småskalavirksomhet mv., og formelle kredittinstitusjoners styrke når det gjelder større og mer langsiktige utlån, høyere kompetanse mht. finansiell planlegging og rådgivning osv.

APRACA-programmet er et eksempel på denne type ordning (Seibel and Paruship, 1990). APRACA-programmet i Indonesia skal være blant de første som har implementert en type tenkning hvor finansielle selvhjelpsgrupper fungerer som mellomledd mellom den enkelte entrepenør og det formelle banksystemet. 20 banker, 10 frivillige organisasjoner (PVO) og 100 selv-hjelp grupper etablerte ulike former for kredittlinjer.

I dette programmet ble aktørene oppfordret til å etablere hensiktsmessige koplinger seg imellom utenat det skulle passe med en på forhånd definert modell. De *institusjonelle koplingene* som ble etablert var bygget på følgende sentrale prinsipper:

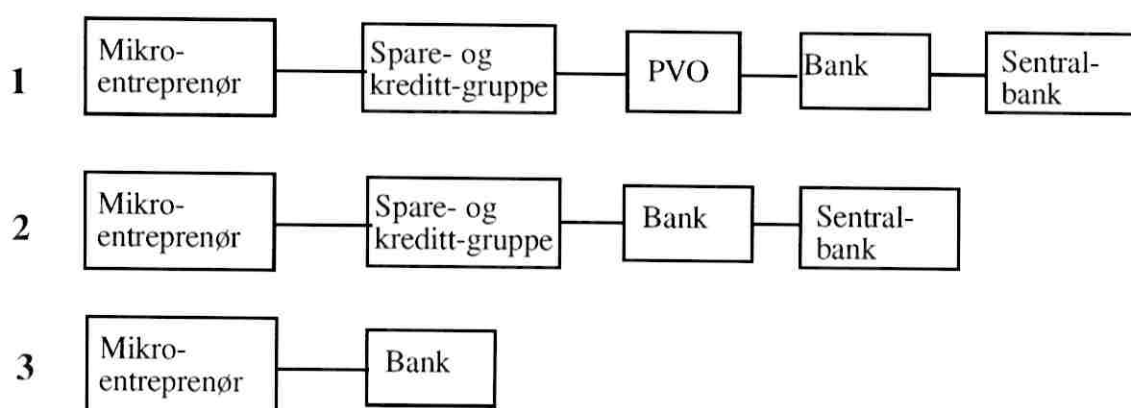
- a) Institusjonelle forbindelser mellom selvhjelpsgrupper og banken. Disse kan enten være direkte eller indirekte med frivillige organisasjoner (PVOs) som mellomledd. Videre kan bankene også være koblet på sentralbanken for refinansiering.
- b) Finansielle forbindelser mellom sparing og kreditt. Tilgang på kreditt gjøres avhengig av at det spares. Kreditttilbudet øker etter som låntakerne beviser sin villighet og evne til å betale tilbake tidligere lån. På denne måten vil en skape læringseffekter og

gode sirkler når det gjelder låntakers evne til å spare, ta opp lån, investere og betale tilbake.

c) Institusjonelle forbindelser mellom banker og entrepenører kan utvikles trinnvis, fra indirekte til direkte forbindelser, og som det siste skritt direkte kontakt mellom mikroentreprenør og bank.

d) Utlånsrenten forutsettes å dekke innlånskostnader, bruttofortjeneste til alle ledd i kredittformidlingskjeden: banken, den frivillige organisasjonen og selvhjelpsgruppen.

I figur 5.2 har vi skissert tre ulike stadier av hvordan en kredittlinje utviklet seg.



Figur 5.2 Eksempel på institusjonelle koplinger

De institusjonelle koplingene mellom banker og spare- og kreditt grupper kan utvikles ifra en indirekte kopling mellom mikroentreprenør og bank og til en situasjon hvor en får direkte tilgang til lån. Dette eksemplet viser bare en av flere mulige koplinger, og det understreker behovet for å kunne utvikle nye finansielle instrumenter på dette området.

## 6. ILO'S PROGRAM: "POVERTY-ORIENTED BANKING"

ILO's program som de kaller "Povetry-Oriented Banking" har som målsetting å kunne bidra til en slik innovasjon. I sin begrunnelse for programmet sier ILO at finansiering er flaskehalsen for å kunne komme videre i produktiv sektor enten det gjelder "småbrukere", eiere av mikroindustri, håndverkere, brukskunstnere eller den store skaren av arbeidskraft.

Det samme er konstatert i en rekke utredninger og analyser i offentlig og privat regi. Utgangspunktet for ILO's arbeid med sitt kredittprogram kan derfor samles i problemstillingen:

*Hvordan skape bærekraftige finansieringsordninger samtidig som de beholder sin orientering mot mikroforetak i produktiv sektor.*

ILO's program er basert på følgende prinsipper:

- a) Dersom en kredittordning som rettes mot fattige og små produsenter skal bli bærekraftig vil være avhengig av både dens interne oppbygging, finansmarkedet og flere andre faktorer.
- b) En makro-analyse om tilbuds- og etterspørsel i det lokale finansmarked bør gå foran utviklingen av denne type kredittlinjer.
- c) En institusjonell tilnærming av insentiver, kontroll, delegering og eierskap er nyttig for å kunne undersøke hvorfor eiere, ledere og ansatte i finansielle formidlingsinstitusjoner opptrer som de gjør. Det kan også hjelpe oss til å forstå mangel på stabilitet/bærekraft i mange av de institusjoner som er skapt.
- d) Bærekraft betyr i denne sammenheng at en kan overleve under gitte markedsbetingelser. Det betyr at en må inkalkulere forventet nettoinntekt for en kredittgiver under ulike nivå av administrasjonskostnader, rentenivå og naturlig kapitalreduksjon p.g.a. inflasjon.
- e) Det er godt mulig at selv under de beste markedsbetingelser, så kan en kredittgiver ikke oppnå et positivt økonomiske resultat eller break even. Men den sosiale betydning av å tilføre kreditt til de målgruppene en har definert kan likevel forsvare ordningen. I slike tilfeller vil det være riktig å være helt åpen om hvordan den nødvendige subsidiering skal bygges inn i programmet.

ILO's program er først og fremst rettet inn mot dem som utvikler policy for kredittlinjer mot mikroindustri/entreprenører og de institusjoner som gir kreditt. På etterspørselsiden er programmet innrettet mot den type organisasjoner som representerer denne målgruppen, mot arbeidsgiver- og arbeidstakers organisasjoner, kooperativer og andre selv-hjelp organisasjoner og deres medlemmer. Blant disse spiller kvinner en dominerende rolle. Denne vektlegging baseres på en vurdering av at kvinner i finansielle spørsmål er mer å stole på enn menn. I utviklingssammenheng vil en rekke kredittinstitusjonene derfor foretrekke å handle med kvinner framfor med menn. Kvinner ser ut til å bidra mer til ressursmobilisering og allokering for de aktuelle formål. Men de mangler gjerne formell tilgang til eiendom eller

andre verdier som kan stilles som pant eller sikkerhet. Dette gapet mellom kvinners potensiale som aktører i finansmarkedet og deres formelle posisjon gjør at ILO har lagt slik vekt på dem i sitt program.

Programmet er under utvikling, og det er derfor ikke mulig å gi noen dokumentasjon på dette programmet innenfor rammen av denne rapporten.

## **7. ZAMBIA - ET EKSEMPEL**

Vi har valgt ut Zambia som et spesielt case. Bakgrunnen for det er at Rogalandsforskning gjennom NORAD her er involvert i forberedelse av et program for næringsutvikling. Utvikling av kredittprogrammer for småskalsektoren, antas å kunne bli et viktig område innen et framtidig næringsutviklingsprogram.

Satsing på småskalasektoren er et av de anbefalte satsingsområder i følge en sektorstudie gjennomført for NORAD for et par år siden (NCG, 1991). Denne sektoren kan hevdes å være særskilt viktig under den nåværende økonomiske situasjonen. Flere grunner kan trekkes frem. Småskalasektoren er viktig for å fostre frem entrepenører i en periode når statsforetakssektoren som har vært kjernen i den formelle økonomien mer og mindre er insolvent og lite effektiv, og skal privatiseres en gross. Strukturtilpasningsprogrammene med den intenderte omlegging av den økonomiske politikken og nedskjæring av offentlige utgifter, fører med seg en betydelig nedgangskonjunktur. Det går ikke minst ut over levekårene til de mange fattige. Endelig er som påpekt av mange forfattere småskalasektoren arbeidsintensiv, forutsetter relativt lavt teknologinivå, dekker lokal etterspørsel, sysselsetter mange kvinner osv., en rekke forhold som tilsier at denne sektoren i særskilt grad kan dekke lokale behov.

Kreditsituasjonen for SMB-sektoren er vanskelig i dette landet av flere grunner. Sigvaldsen et al. (1992) utdyper dette. De makroøkonomiske rammebetingelsene med negative realrenter, høy inflasjon, strenge plasseringskrav mv. skaper sterkt konservative banker med høy risiko-aversjon. De gir nesten ikke gir langsiktige lån og ihvertfall ikke til små foretak som er administrativt dyre og innebærer høy risiko. Det finnes også noen kredittordninger som via en håndfull institusjoner er målrettet mot SMB-skalsektoren. Disse har imidlertid ikke fungert særlig bra, og har med unntak av utlån til maismøller (hammermills) bare nådd tilsammen ca. 500 entrepenører. Grunnene til dette dårlige resultatet ligger i en rekke forhold: Svake kredittvurderinger og -prosedyrer, manglende oppfølging, politisk innblanding i driften og manglende politisk styring på det overordnede plan har gitt lave tilbakebetalingsrater.

Mislighold av mange lån har sammen med subsidierte renter gjort at utlånsfondene etterhvert har blitt uttømt.

Et positivt unntak er likevel VIS/NORAD<sup>5</sup> prosjektet i Kasama (Hallstrøm & Mwape, 1992). Dette er et program hvor VIS utvelger kunder og gir rådgivning, mens kommersielle banker låner ut penger fra sine vanlige utlånsreserver. NORAD dekker de administrative kostnadene til VIS og finansierer en garantiordning for banken. Denne ordningen har enda ikke blitt utnyttet. Inntil juni 1992 hadde 230 entrepenører fått lån, herav bare 2 % misligholdt. Rentene på utlån ligger litt under markedsrenten. Viktige årssaker til at dette programmet fungerer er dets regionale karakter der en har lyktes i å skape god kontakt mellom VIS, kunder og banken. Dette prosjektet er av typen nevnt i avsnitt 5.3 over hvor en gjennom teknisk og finansiell assistanse kobler mikro- og småentreprenører mot det formelle banksystemet. Et problem med programmet er at det har vært kostbart å administrere.

Småskalasektoren er i stor grad henvist til å hente inn kapital utenfor det formelle kredittsystemet. Studier utført av Malkamäki et al. (1991) viser at roterende spare- og kredittgrupper er relativt mye utbredt i Zambia. Nærmere halvparten (46%) av de intervjuede i en undersøkelse gjort i januar 1990, deltok i ROSCA-ordninger. Pengeutlånere, handelsfolk og arbeidsgivere er andre utlånere som mange lånte penger fra når de hadde behov for penger. Men den nevnte undersøkelsen gir oss likevel ikke grunnlag for å hevde at dette er en viktig finansieringskilde for aktiviteter i småforetakssektoren. Samme rapport refererer til en annen undersøkelse av mikroforetaks finansiering. Her viser det seg at egen sparing er den klart viktigste finansieringskilde ved oppstart av en forretningsaktivitet (61,4%). Deretter følger støtte fra venner (33,9%) hovedsaklig i form av tilskudd, ikke lån. I det alt vesentlige synes således oppstarten av næringsaktivitet å være finansiert av privat kapitaltilførsel med de begrensinger dette nødvendigvis må føre med seg for utviklingsmuligheter for foretaket.

Olsen et al.(1993) har studert barrierer for utvikling av mikro- og småforetak. De understreker at mangel på kreditt utgjør en flaskehals for bedriftenes utvikling. Finansiering og kreditt, samt tilgang på råmaterialer og andre innsatsvarer er det klart største problemet når en vil starte opp en småskalavirksomhet og holde denne virksomheten gående på kort sikt. I et lenger tidsperspektiv hvis entrepenørene vil ekspandere og spesialisere sin forretningsvirksomhet, kommer en rekke andre forhold også inn som hindringer ved siden av kredittproblemet: Tilgang til større markeder, infrastrukturtenester som lokaler, vann og telefon, og opplæring i forretningsdrift og produktutvikling er av de viktigste faktorer som

---

5 VIS betyr Village Industries Services

kommer i tillegg. På denne bakgrunn konkluderes i studien at en i et framtidig kredittprogram bør anlegge en todelt strategi: En bredt anlagt "*business approach*" for de få og lovende entrepenører, og en "*social approach*" for de mange entrepenører som ikke skiller seg ut med spesielle ferdigheter og entrepenørkompetanse, men som like fullt har behov for kapital for å drive en virksomhet.

## 8. KONKLUSJON OG ANBEFALING

### 8.1 Konklusjoner

Rapporten drøfter spørsmålet om hvordan en skal kunne skape bærekraftige kredittordninger i lys av Stortingets Nord-Sør melding (Nr.51 1991-1992). I denne meldingen finner vi klare målformuleringer som både omfatter øket innsats mot produktiv sektor med vekt på småskalaforetak og en understreking av at innsatsen skal være fattigdomsorientert.

Med dette utgangspunkt setter vi temaet i en analyseramme hvor vi ser giversiden, formidlingsledd og målgrupper i relasjon til hverandre. Giversiden omfatter tre giverkanaler, multilateral- og bilateral bistand, og privat bistand. Kompetanse og ressurser ledes gjennom disse tre kanaler inn mot forskjellige programarenaer.

Kredittordninger er bare ett av mange elementer som spilles inn på en programarena. Analyserammen viser hvor viktig det er å se et kredittprogram som en del av et større økonomisk reform og utviklingsprogram.

Rapporten gjennomgår typer av kredittordninger og viser et eksempel på hovedtyper av ordninger etter mønsteret, rene kredittordninger, sparing og kreditt og velferdsorientert kreditt.

Oppsummert kan vi peke på følgende momenter som kan være veiledende i en policy for videre utvikling av kredittprogram;

- a) En kredittordning som rettes mot fattige og små produsenter kan vurderes som bærekraftig både ut fra et økonomisk og et fordelingsmessig perspektiv. Det ideelle er at et kredittprogram er økonomisk bærekraftig, dvs. at det er selvfinansierende på lang sikt. En må derfor inkalkulere forventet nettoinntekt for en kredittgiver under ulike nivå av administrasjonskostnader, rentenivå og naturlig kapitalreduksjon p.g.a. inflasjon.



- b) Ut fra tanken om en fordelingsmessig bærekraft kan andre momenter vektlegges. Det er godt mulig at under de rammebetingelser og markedsforhold som målgruppene for et kredittprogram står overfor, så kan en kredittgiver ikke oppnå et positivt økonomisk resultat eller break even. Men den sosiale betydning av å tilføre kreditt til de målgruppene en har definert kan en likevel forsvare ordningen. I slike tilfeller vil det være riktig å være helt åpen om hvordan den nødvendige subsidiering skal bygges inn i programmet.
- c) Når det gjelder subsidiering er det viktig å skille mellom subsidiering i form av tilskudd til administrering av et kredittprogram og subsidiering av låntakerne i form av rentekrav under markedsrente i det formelle kredittmarkedet. Det siste er mer langtrekkende enn det første. Det er ikke nødvendigvis slik at låntakerne kan forventes å skulle bære alle de kostnader som kreves for å utvikle og forvalte et kredittprogram under ugunstige rammebetingelser. Derimot skal det sterkere argumenter til for å forsvare at kreditt gis til et rentenivå som ligger klart under markedsrenten.
- d) Uformell sektor er ikke en ensartet gruppe. Det er store variasjoner mht. ulike målgruppers posisjon i det økonomiske og sosiale system. Det vil også være store forskjeller mht. rammebetingelser for utvikling av mikroforetak i ulike land. Denne variasjonsbredden reflekteres også i mangfoldet av kredittordninger som eksisterer. Valg av kredittform må avgjøres ut fra en analyse av målgruppen og de betingelser den opererer under. Sentrale spørsmål ved utforming av et kredittprogram vil være:
- Hvilken form for sikkerhet, kredittvurdering og programstyring er mest velegnet for den aktuelle målgruppen under de eksisterende økonomiske og sosiale forhold?
- Hvorvidt og hvordan skal sparing hos målgruppene bygges inn i programmet som en type finansieringskilde og som forutsetning for at grupper og personer kan få lån?
- I hvilken grad bør kredittprogrammer være koblet mot andre utviklingsmål som opplæring, distriktsutvikling mv.?
- e) En makro-analyse bør gå forut for utviklingen av en kredittordning. Denne bør for det første omfatte en vurdering av tilbuds- og etterspørselsforhold i det lokale finansmarked. For det andre bør analysen omfatte en drøfting av de aktuelle småskalaaktiviteter og målgruppens rolle og mulige bidrag i den lokale næringsutviklingen. En programtenkning for utvikling av småskalasektoren drøftes i et evolusjonært, et dualistisk og et relasjonelt perspektiv kan være til hjelp i en slik analyse. Gjennom disse tre perspektivene setter vi kredittprogrammene inn i en forståelsesramme for å vise deres rolle i en næringsmessig utviklingsprosess. Vi oppfatter disse perspektivene som komplementære. Hver for seg vil de være utilstrekkelige. De kan alle gi viktige bidrag til

å forstå hvordan et kredittprogram kan være et effektivt virkemiddel i utviklingen av produktiv sektor.

- f) En institusjonell tilnærming av insentiver, kontroll, delegering og eierskap er nyttig for å kunne undersøke hvorfor eiere, ledere og ansatte i finansielle formidlingsinstitusjoner opptrer som de gjør. Det kan også hjelpe oss til å forstå mangelen på stabilitet/bærekraft i mange av de institusjonene som er skapt. Vi ser nødvendigheten av å finne nye og kreative løsninger i koplingen mellom entreprenører og mikroforetak i ulike livsløpsfaser og formelle og uformelle finansieringsordninger. Det er et behov for å skape nye finansielle instrumenter som bygger på samarbeid mellom finansinstitusjoner, frivillige organisasjoner av ulike typer (PVO, NGO's) og lokale mottakerorganisasjoner.
- g) Private frivillige organisasjoner (PVO's) og ikke- offentlige organisasjoner (NGO's) bør vises større oppmerksomhet i den innovasjonsprosessen vi står overfor dersom målsettingene i norsk utviklingshjelp skal følges. Disse organisasjonene representerer et betydelig potensiale som samarbeidspartnere innen produktiv sektor. De kan ha en rekke ulike roller og funksjoner i kredittprogram. Men dette må gjennomtenkes, og de bør selv delta i en slik tenkeprosess. Dette kan være tema for en videreføring av dette studiet.

## 8.2 Anbefaling om oppfølging

Vi vil på bakgrunn av de erfaringer som er presentert i litteraturen og konklusjonene ovenfor, anbefale en oppfølgingsstudie. Målet med denne studien bør være å undersøke hvordan NORAD gjennom sin støtte både til offentlig og privat bistand kan bidra til å utvikle innovative kredittordninger basert på et samarbeid mellom offisielle bank- og finansinstitusjoner og organisasjoner (PVO's og NGO's) som har sin primæroppgave innen uformell sektor. Vi mener det vil være fruktbart å se nærmere på hvordan ulike typer program som er innrettet mot produktiv og privat sektore kan koples både på giversiden og mottakersiden.

Dersom NORAD ønsker å rette en innsats i produktiv sektor mot entreprenører/mikro-industri, og på samme tid ivareta en fattigdomsorientering, så vil en koplinger mellom programaktiviteter innen disse områdene kunne være fruktbart. Avdeling for industri- og næringsutvikling (I&N) og avdeling for private organisasjoner, fredkorps og kultur (PFK) kan trekke veksler på hverandre innenfor dette området. De vil begge arbeide med grenseområdet mellom formell- og uformell sektor, men med ulike program og målgrupper.

## 9. LITTERATUR

Ashe, J. Ed.(1985):

*The Pisces II Experience, Vol. 1: Local efforts in microenterprise development,*  
Washington D.C. USAID.

Barbier, E.B. & J.A. McCracken (1988):

*Glossary of selected terms in sustainable economic development.* IIED Gatekeepers  
Series, NO 5 t. London:IIED

Blaikie, P.(1991):

*Is the Concept of "Sustainable Development" sustainable?*

Biggs, T. (1992):

*The Dynamics of Enterprise Development in Africa: Concepts Paper, Draft.*

Cernea M.M (19..):

*Nongovernmental Organization and Local Development* ,Word Bank Discussion paper  
no. 40. Washinton, D.C.

de Soto, H (1987)

*Constraints on People: The origins of underground economics and limits to their  
growths.* Lima: El Otro Sendero

Fonstad, C et al. (1992):

*Piscees: The smallest Business of the Poor: An Annotated Bibliography,* Cambridge  
MA: ACCION International.

Fuglesang, A og C. Dale (1986):

*Participation as process: What we can learn from Grameen Bank, Bangladesh,*  
Oslo:NORAD.

Galbraith, J.K. (1979)

*The Nature of Mass Poverty,* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts  
and London

Haggblade,S. , C.Liedholm and D. Mead (1990):

*The Effect of Policy Reforms on Non-Agricultural Enterprises and Employment in Developing countries: A Review of Past Experiences*, In Stewart, F. et al. (ed): "The Other Policy", London: IT Publications.

Hallstrøm, T. og B. Mwape (1992):

*Report from a Review of Small Enterprises Development Project (SEDP) Kasama, Northern Province, Zambia*, NORAD, Oslo and University of Zambia.

Heide, M. (1991):

*Faglig vurdering av søknad fra Asiabanken om finansiering av 2. fase av NGO Micrkreditt -prosjekt, Filipinene*. Deskstudie og rapport fra undersøkelsesresie 31/8-7/9 1991. Stavanger : Rogalandsforskning

Heide, M. og O.E. Olsen (1992):

*Towards a General Framework for Sustainable Industrial Development*. I Heide, M. og O.E. Olsen (ed.); Bærekraftig næringsutvikling, Stavanger: Rogalandsforskning.

Hossain M. (1984):

*Credit for the Rural Poor. The Experience from Grameen Bank, Bangladesh*, Dhaka: Bangladesh Institute of Development Studies.

ILO/JASPA (1988):

*African Employment Report*: Addis Abeba

Jackelen, H.R. and Rhyne, E. (1991):

*Towards a more market-oriented approach to credit and savings for the poor*, in Small Enterprise Journal Vol. 2, No. 4.

Kopperud, G. (1992):

*Priv órgene - det nye superlimet*. Utvikling, Oslo: Norad.

Lewis, W.A. (1954):

*Economic development with unlimited supplies of labour*, Manchester School; reprinted in "The Economics of Underdevelopment", eds. Agarwala, A. and Singh S. (Oxford University Press, 1958)

Liedholm, C (1990):

*Small Scale Industry in Afrika: Dynamic Issues and the Role of Policy*, Centro Studi D'Agliano, Queen Elizabeth House, development Studies , Working Papers.

Liedholm, C. (1989):

*Small Scale Enterprise Dynamics and the Evolving Role of Informal Finance*, Department of Economics, Michigan State University.

Lipton, M.(1988):

*The poor and the poorest*, Word Bank Discussion paper no. 40. Washinton, D.C.

Lubell, H. (1991):

*The informal sector in the 1980's and 1990's*, Development Centre of OECD: Paris.

Lyberniaki, A and I. Smyth (1990):

*Small is Small: The Role and Functions of Small Scale Industries* . In van Dijk and Marcussen (ed): "Industrialization in the Third World: The Need for Alternative Strategies", London: Frank Cass.

Malkamäki, M. et al (1991):

*Banking the Poor. Informal and Semi-Formal Systems Serving the Microenterprises*. Helsinki: Institute of Development Studies.

Morrisson, Ch. et H.B.S. Lecompte (1992):

*Secteur informel et cadre institutionnel dans les PVD*, Centre de Développement de l'OCDE.

NCG (1991):

*Sector Study: Development of Industry and Trade in Zambia*. Oslo: Nordic Consulting Group.

Nødland, S.I., H.Kvadsheim og O.E.Olsen (1992):

*Bistand for privat sektor utvikling*. Stavanger: Rogalandsforskning.

Olsen, O.E., E. Melby og E. Nkole (1993):

*Access and Opportunities. The needs for support among small and micro scale entrepreneurs in Zamiba*, Stavanger: Rogalandsforskning, Rapport 34/93.

Otero, M. (1991):

*Savings mobilization and microenterprise programmes*, in Small Enterprise Development, Vol. 2 No. 1.

Remenyi, J. (1991):

*Where Credit is Due*. London:Intermediate Technology Publications

Seibel, H.D. and U. Paruship (1990):

*Financial innovations for microenterprises - linking formal and informal financial institutions*, Small Enterprise Development, Vol 1. No. 2.

Sigvaldsen, E. et al (1992):

*Pre-study of Institutional Conditions for Support to Small and Medium Scale Entrepreneurs in Zambia*, Stavanger:Rogalandsforskning, Rapport 138/92.

Skjæveland, S. (1991):

*Bærekraftig næringsutvikling i Sub-Sahara Afrika - Utfordringer og muligheter for norsk bistand*. I Heide, M. og O.E. Olsen (1992): Bærekraftig næringsutvikling, Stavanger:Rogalandsforskning.

St.melding nr.51 (1951-52):

*Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*  
Oslo: Utenriksdepartementet.

Svarstad, H. (1991):

*Den bærekraftige utviklingen: Retorikk og samfunnsanalyse*. Sosiologi i dag, Nr. s.36-57.

Timberg, T (1992):

*Missing research on small and microenterprise promotion programmes*. Small Enterprise Development pp.42-47. Vol.3 No.2.

Webster, L (1991):

*Lending for Small and Medium Sized Enterprises. Fifteen Years of Experience*, World Bank