

MS

Bistånd på kredit

En rapport från Sidas kreditutredning

Avdelningen för Infrastruktur och
Ekonomiskt Samarbete

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

- 0. SAMMANFATTNING
- 1. INLEDNING
- 1.1 Bakgrund
- 1.2 Syfte
- 1.3 Begränsning av utredningen
- 1.4 Organisation av utredningen
- 1.5 Utredningsgrupp
- 2. BEHOV AV KREDITBISTÅND I FÖRETAGSSEKTORN
- 2.1 Inledning
- 2.2 Kvalitet på kreditbiståndet
- 2.3 Kvalitet på kreditbiståndet
- 2.4 Kvalitet på kreditbiståndet
- 3. BEHOV AV KREDITBISTÅND I SÄRSKILT DE ONSKILDA SEKTORERNA
- 3.1 Inledning
- 3.2 Kvalitet på kreditbiståndet
- 3.3 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4. BEHOV AV KREDITBISTÅND I SÄRSKILT DE ONSKILDA SEKTORERNA
- 4.1 Inledning
- 4.2 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.3 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.4 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.5 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.6 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.7 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.8 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.9 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.10 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.11 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.12 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.13 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.14 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.15 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.16 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.17 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.18 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.19 Kvalitet på kreditbiståndet
- 4.20 Kvalitet på kreditbiståndet

Bistånd på kredit

En rapport från Sidas kreditutredning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

0.	SAMMANFATTNING	6
1.	BAKGRUND	9
	1.1 Uppdraget	9
	1.2 Avgränsningar	11
	1.3 Övriga allmänna överväganden	11
	1.4 Tidigare utredningar	12
	1.5 Grundläggande begrepp	12
2.	UTVECKLINGSLÄNDERNAS BEHOV AV FINANSIELLA RESURSER	16
	2.1 Investeringsbehoven	16
	2.2 Hur finansieras utvecklingsinvesteringar?	17
	2.3 Kriterier och restriktioner för långivning	20
	2.4 Privata investeringar i infrastruktur	21
3.	DET INTERNATIONELLA KREDITBISTÅNDET	24
	3.1 De multilaterala kreditorganen	24
	3.2 Bilateral biståndsutlåning	26
	3.3 Helsingforsavtalet	27
4.	DET NUVARANDE SVENSKA KREDITBISTÅNDET	29
	4.1 En översikt av de svenska kreditinstrumenten	29
	4.2 U-kreditsystemet	29
	4.2.1 U-krediterna över tiden	29
	4.2.2 U-kreditsystemets inriktning	30
	4.2.3 Länderfördelning	31
	4.2.4 Sektorfördelning	32
	4.2.5 U-kreditsystemets tekniska utformning och systemets aktörer	32
	4.3 Erfarenheter av u-kreditgivningen	33
	4.3.1 Allmänna synpunkter	33
	4.3.2 Utvärderingar	34
	4.3.3 Biståndseffekter och -erfarenheter	38
	4.3.4 Effekter för svensk industri	39
	4.4 Några speciella former för kreditfinansiering	40
	4.4.1 Bundna ramkrediter via nationella utvecklingsbanker	40
	4.4.2 Bundna projektramkrediter	40
	4.4.3 Variationer inom u-kreditsystemet	41
	4.4.4 En "u-kreditmodell" med gåvoinslag för finansiering av lokala kostnader	43
	4.5 Biståndskrediter	43
	4.5.1 Bakgrund	43
	4.5.2 Principer	44
	4.5.3 Erfarenheter	45
	4.6 Villkorslån och garantier	45
	4.6.1 Villkorslån	45
	4.6.2 Garantier	46
	4.6.3 Erfarenheter	46

5.	GÅVOR ELLER KREDITER I BISTÅNDET?	47
	5.1 Inledning	47
	5.2 Motiv för kreditbistånd	48
	5.3 Sektorer och projekt	50
6.	NYA KREDIT- OCH GARANTISYSTEM	52
	6.1 Bakgrund	52
	6.2 Möjliga nya kreditssystem	52
	6.3 Möjliga nya garantisystem	53
	6.3.1 Inledning	53
	6.3.2 BOT-garantier	53
	6.3.3 Avalbistånd	54
	6.3.4 Garanti i samband med annan biståndsgivares finansiering	55
	6.3.5 Garantifonder för vissa länder eller regioner	55
	6.4 Säkerhetsreserv och skuldåtervinning	56
	6.4.1 Säkerhetsreserv för BOT-garantier och avalbistånd	56
	6.4.2 Skuldåtervinning som bas för garantier och finansiering av lokala kostnader	57
7.	MODIFIERINGAR I EXISTERANDE KREDITSYSTEM	59
	7.1 Inledning	59
	7.2 Bundna eller obundna krediter	59
	7.2.1 Generella synpunkter	59
	7.2.2 Ett obundet u-kreditsystem?	61
	7.3 Anslagsfinansiering eller marknadsfinansiering	63
	7.4 Garanterade eller ogaranterade kreditssystem	64
	7.4.1 Allmänt	64
	7.4.2 Garantipremier	64
	7.5 Projektfinansiering eller kontraktfinansiering	65
	7.6 Enkomponentsystem eller tvåkomponentsystem	67
	7.7 Risker i u-kreditsystemet. Förslag till garantiram	68
	7.7.1 Är säkerhetsreserven tillräcklig?	68
	7.7.2 Garantiram	68
	7.7.3 Överensstämmelse med förslag till generella regler för statens garantigivning	68
	7.8 Biståndsredovisning till DAC.	69
	7.9 Vidareutlåningsvillkor	69
8.	ADMINISTRATIONSFRÅGOR	71
	8.1 Samverkan med EKN, Svensk Exportkredit, Almi, affärsbanker och Riksgälden	71
	8.1.1 Exportkreditnämnden	71
	8.1.2 Övriga samarbetspartners	71
	8.2 Arbetet med krediter och garantier inom Sida	72
9.	UTREDNINGENS FÖRSLAG	73
	9.1 Inledande överväganden	75
	9.2 Önskemål om flexibilitet	75
	9.3 När kan krediter lämnas?	76

9.4 Utredningens konkreta förslag	78
9.4.1 Flexibilitet och modifiering av kreditsystemen	78
9.4.2 Garantier	79
9.4.3 Övergång mot projektfinansiering	80
9.4.4 Garantiram, garantipremier, Säkerhetsreserv	80
9.4.5 Extraavsättning till säkerhetsreserv. Avsättningskonto i Riksgälds- kontoret, RGK	80
9.4.6 Villkorslån	80
9.4.7 Vidareutlåningsvillkor	80
9.4.8 Återflöde av räntor och amorteringar	81
9.4.9 Länderinriktning	81
9.4.10 Samarbetspartners	81
9.5 Arbetssätt i Sida. Kompetensutveckling	82

BILAGOR

<i>Bilaga 1:</i>	<i>Uppdragsbeskrivning</i>
<i>Bilaga 2:</i>	<i>Helsingforsavtalet</i>
<i>Bilaga 3:</i>	<i>Geografisk fördelning av lämnade u-krediter</i>
<i>Bilaga 4:</i>	<i>Kommentarer till riskmässigt bokslut för u-kreditportföljen per 1995-06-30</i>
<i>Bilaga 5:</i>	<i>Statens garantier och krediter - en modell för ökad ekonomisk kontroll. Sammanfattning.</i>
<i>Bilaga 6:</i>	<i>Modell för marknadsfinansierad projektfinansiering</i>
<i>Bilaga 7:</i>	<i>Reserver och risker i Sidas u-kreditsystem</i>

0. SAMMANFATTNING

Regeringen har uppdragit åt Sida att "analysera krediters roll för u-ländernas utveckling och dra konsekvenser härav för det svenska biståndets del". Inom Sida har uppdraget lämnats till en intern arbetsgrupp. En referensgrupp med expertis också utanför Sida har följt arbetsgruppens arbete och diskuterat utredningens rapport och förslag. Båda grupperna har letts av Lars Ekengren.

Utredningen har valt att koncentrera sin analys och sina förslag på stöd till investeringar. Utredningen är medveten om att flera viktiga frågor som berör utnyttjande av krediter därmed inte behandlats, som kreditstöd till mikroföretag och stöd till u-länders kapitalmarknadsutveckling och strukturanpassningsprogram. Beroende på att arbetsgruppens medlemmar haft olika erfarenheter och därmed haft skilda infallsvinklar har en stor del av arbetet ägnats åt att uppnå en samsyn på utredningens grundfrågor.

Efter en översiktlig genomgång av u-ländernas situation, förändrade finansieringsformer och valutaströmmar samt internationellt bistånd och svenska erfarenheter av kreditbistånd lämnar utredningen förslag för det fortsatta biståndet i form av krediter och garantier. Det nuvarande kreditbiståndet motsvarar omkring fem procent av det bilaterala svenska biståndet. Utredningen förutsätter att svenskt bistånd också i fortsättningen till största delen kommer att utgöras av gävobistånd men att krediter kommer att spela en viktig roll för finansieringen av det svenska utvecklingssamarbetet, framför allt för finansiering av utvecklingsbefrämjande investeringar. Vid bedömningen av omfattningen och inriktningen av biståndet till vissa samarbetsländer bör regelmässigt även de finansiella villkoren övervägas. Utredningen finner det mindre ändamålsenligt att kreditbistånd lämnas över endast en anslagspost för krediter utan föreslår att andra anslagsposter skall kunna komma ifråga.

Motiven för bistånd i form av krediter är främst uppväxlingsmotivet och disciplinmotivet. Det förtsnämnda innebär att krediter och garantier kan möjliggöra ett ökat kapitalflöde jämfört med gävobistånd. Disciplinmotivet innebär att krediter skapar ökad försiktighet vid utnyttjandet.

Utredningens förslag innehåller ett antal nya former för svensk biståndsfinansiering - främst vad gäller garantier - men huvudförslagen innebär ökad flexibilitet vid utnyttjandet av nuvarande instrument. De innebär också att Sida bör öka omfattningen av projektfinansieringsverksamheten som ett komplement till den nuvarande kontraktsfinansieringen.

Krediter

Biståndskrediter, som är anslagsfinansierade och obundna, bör finnas också i fortsättningen, och vid behov kunna lämnas som bundet stöd.

U-krediter, som för närvarande är avsedda för bunden kontraktsfinansiering och är marknadsfinansierade med biståndsgarantier, bör också kunna lämnas i obunden form bland annat för projektfinansiering, där det finns ett markerat svenskt intresse antingen i form av annat utvecklingssamarbete eller affärsrelationer.

Villkorslån i samband med stöd till företagsetableringar bör fortsatt utnyttjas.

Garantier

Garantier frikopplade från u-krediter bör kunna lämnas för risktäckning vid marknadsfinansierade krediter som avser privata projekt med svenskt intresse, för lån som upptas på den lokala kapitalmarknaden i samarbetsländer samt för ländernas egna internationella upplåning (avalbistånd). Garantier bör vidare kunna utnyttjas som alternativ till villkorlån vid ägarengagemang (genom exempelvis Swedfund). Garantier bör också kunna lämnas för staters fullgörande av sina kontraktuella förpliktelser i samband med BOT-projekt.

Genom garantigivning skapas en rad nya möjligheter. Garantierna kan bli en särskild biståndsform skild från kreditgivningen.

Garantiramar och garantipremier. Säkerhetsreserv.

En garantiram om 12 miljarder kronor föreslås inrättas för Sidas garantiverksamhet. Garantiramen föreslås omfatta såväl garantier i samband med u-krediter som fristående garantiarrangemang.

Riskavspeglande premier bör avsättas till en säkerhetsreserv. Premier för garantier i samband med u-krediter tas ut av låntagaren upp till sex procent av kreditbeloppet. Premiekostnader därutöver bör täckas genom avsättningar från anslaget.

För garantier frikopplade från u-krediter föreslås att valutavinster i samband med gjorda avsättningar för u-krediter hos Riksgäldskontoret på upp till 480 miljoner kronor utnyttjas som säkerhetsreserv. Garantigivningen bör maximeras till det dubbla säkerhetsbeloppet.

Vidareutlåningsvillkor

Förmånligheten i biståndsfinansieringen bör som regel inte lämnas till slutanvändaren utan tillföras staten i samarbetslandet eller utnyttjas för särskilt överenskomna ändamål.

Räntor och amorteringar

Räntor och amorteringar för anslagsfinansierade krediter bör återföras till biståndsanslaget.

Länderinriktning

Någon ändring av länderkretsen i förhållande till vad som anges i gällande förordning och i regleringsbrev föreslås ej. Det innebär att verksamheten inriktas främst mot sådana biståndsbehövande låg- och medelinkomstländer som av Sida och Exportkreditnämnden, EKN, bedöms vara kreditvärdiga. Kreditbistånd förutsätter att låntagarländerna bedöms kunna hantera sin skuldsituation både på kort och lång sikt. Krediter förutsätts inte utgå till länder som befinner sig i akut skuldskris och som inte sköter sin skuldtjänst.

Samarbetspartner

Nära samverkan förutses också i fortsättningen med EKN, AB Svensk Exportkredit, Riksgäldskontoret och affärsbanker i Sverige. För att pressa kostnaderna för u-krediternas subventionering föreslås att konkurrensupphandling görs för administrationen av krediter, inklusive förvaltningen av subventionselementet.

Utredningens disposition

I första kapitlet lämnas en bakgrund till uppdraget och grundläggande begrepp går igenom. U-ländernas behov av finansiellt stöd redovisas översiktligt i kapitel två, liksom den ökande betydelsen av privata investeringar i infrastruktur.

Kapitel tre behandlar kreditbistånd genom multilaterala långivare och bilaterala biståndsgivare, samt de internationella begränsningar för bunden förmånlig finansiering som inträtt genom Helsingforsavtalet. I nästkommande kapitel görs en genomgång av svenskt kreditbistånd och de huvudsakliga erfarenheterna. I kapitel fem diskuteras gåvor i förhållande till krediter, samt vilka motiv som finns för kreditbistånd.

Nya möjliga kredit- och garantiformer diskuteras i kapitel sex. I nästkommande kapitel presenteras vilka modifieringar som är önskvärda för existerande kredit- och garantiinstrument medan i kapitel åtta tas upp andra aktörers roll vid hanteringen av finansieringsinstrumenten.

I slutkapitlet presenteras utredningens förslag. Där pekas på ett antal intressanta kredit- och garantiinstrument och på de möjligheter som instrumenten skapar, liksom på den återhållsamhet som bör tillämpas när det gäller krediter till de betalningssvaga u-länderna. Önskemålet om ökad flexibilitet i verksamheten betonas kraftigt när det gäller både vilka biståndsanslag som skall kunna användas för kreditgivningen och de specifika regler som skall tillämpas för de olika möjliga kredit- och garantiinstrumenten.

1. BAKGRUND

1.1 Uppdraget

Sida fick i uppdrag av regeringen i regleringsbrevet för 1995/96 att

"under budgetåret analysera krediters roll för u-ländernas utveckling och dra konsekvenser härav för det svenska biståndets del. Härefter ingår att Sida skall analysera och redovisa erfarenheterna av u-kreditgivning och av försöksverksamheten med biståndskrediter. I denna översyn skall också ingå en analys av förutsättningarna för att medel som avsatts under vissa andra anslagsposter skall kunna utgå som krediter. Sida bör lämna förslag på en rationell medelshantering och medelsförvaltning för all kreditverksamhet inom myndigheten. Detta innefattar anslagsmedel för krediter för utveckling, reservationer, premieavsättningar, provisioner och andra intäkter samt återbetalning avseende anslagsfinansierade krediter."

Utredningsuppdraget lämnades inför bildandet av nya Sida halvårsskiftet 1995. Det skall ses i ljuset av att det nya biståndsverket tillfördes olika finansieringsinstrument från de sammanslagna biståndsmyndigheterna. BITS har under 15 år arbetat med bundna u-krediter och medförde dessutom ett nyintroducerat kreditinstrument - biståndskreditsystemet - som endast kommit till begränsad användning. SwedeCorp har också haft möjlighet att lämna krediter i samband med företagsetablering, medan Sida gåvofinansierat också för investeringsändamål. De tidigare biståndsmyndigheterna har haft möjlighet att samfinansiera investeringar med multilaterala och bilaterala givare.

En anpassning och utveckling av kreditinstrumentens roll i det svenska biståndet ansågs sålunda angelägen. Mer specifikt formulerade Sida följande krav på utredningen:

1. Vilka ekonomisk-politiska förutsättningar bör gälla i låntagarländerna för att instrumenten skall användas. För- och nackdelar med krediter vid utvecklingsfinansiering ur låntagarlandsperspektiv.
2. System för anpassning till låntagarlandets skuld- och betalningsbalanssituation, samt till de finansierade projektens karaktär och angelägenhetsgrad.
3. Kredit- och garantiordningar bör sökas som möjliggör kreativa finansieringslösningar av samhällsekonomiskt lönsamma investeringar.
4. För- och nackdelar med bundenhet vid kreditgivning och möjligheter till samfinansiering dels med internationella organ dels med svensk gåvofinansierat bistånd bör analyseras.
5. För- och nackdelar med kreditfinansiering till projekt och program inom andra samhällssektorer till exempel näringslivsutveckling, miljöförbättringar, hälsovård och utbildning bör behandlas.
6. Principer bör föreslås som skall gälla vid vidareutlåning till kommersiellt lönsamma projekt.

7. Förutsättningarna för upplåning på kapitalmarknaden i syfte att uppnå en utväxling på tillgängliga biståndsanslag och som medger långivning med långa löptider bör undersökas.
8. Möjliga former för mobilisering av kapital i svenska samarbetsländer genom garantigivning eller operationer på de svenska och internationella kapitalmarknaderna bör studeras (om en garantiordning erfordras bör övervägas om den bör baseras på premier eller på avsättningar från anslag, samt om och på vilket sätt premierna/avsättningarna bör fonderas).
9. Alternativa anslagsstrukturer för kreditbiståndet bör undersökas; ett kreditanslag eller flera, möjligheten att utnyttja andra anslag för kreditgivning, inrättande av en särskild anslagspost för investeringsändamål.
10. Olika kredit- och garantialternativs belastning på samtida och framtida anslag bör analyseras.
11. Förvaltning av medel som disponeras för krediter, inklusive premiereserver, samt återbetalningar avseende anslagsfinansierade krediter bör studeras, i syfte att åstadkomma ett effektivt utnyttjande av dessa medel i utvecklingssamarbetet.
12. Organisation, samordning och beslutsordning för Sidas samlade kreditstöd bör studeras, liksom rollfördelningen mellan Sida och andra möjliga intressenter i kreditsystemen som Svensk Exportkredit, EKN, riksgäldskontoret och affärsbanker.
13. Restriktioner genom internationella regelverk bör analyseras.

Den fullständiga uppdragsbeskrivningen presenteras i bilaga 1

Utredningsarbetet inleddes i november 1995.

Utredningens ordförande har varit Lars Ekengren, chef för avdelningen för infrastruktur och ekonomiskt samarbete, Sida/INEC och sekreterare Leif Hindersson från INEC. Medlemmar i utredningen har varit Lars Liljeson, INEC/Finans, Mikael Söderbäck, INEC/Utredning, Pelle Persson, INEC/Enetel, Jan Engström, INEC/Kapital, Dag Ehrenpreis, Policyavdelningen, Jan Essner, Regionavdelningen för Asien och Mellanöstern samt Marianne Tegman, SidaÖst. Sekreteraren har biträttats av Gunnar Pihlgren, INEC.

Till utredningen har knutits en referensgrupp med Lars Ekengren (ordförande), Ragnar Sohlman, EKN, Bo Marking, AB Svensk Exportkredit, Bert-Ove Johansson, Skanska, Thomas Hagdahl, Industriförbundet, Erland Ringblom, SEB, Birgitta Nygren och Carin Wall, UD/IU, Ulf Stange, UDH, Gösta Edgren Sida/Policyavdelningen, Jan Bjerninger, Sida/Avd för södra Afrika och Peeter Horm, SidaÖst.

Utredningens ordförande har i samband med utredningsarbetet besökt Världsbanken, Interamerikanska Banken, US Treasury och OPIC (Overseas Private Investment Corporation) i Washington (tillsammans med Liljeson), Europeiska Investeringsbanken i Luxemburg (med Liljeson och Hindersson) och Kreditanstalt für Wiederaufbau (med Hindersson).

1.2 Avgränsningar

Uppdraget i regleringsbrevet liksom i Sidas egna direktiv är vittomfattande. En extensiv tolkning av den första meningen i regleringsdirektiven innebär att all kreditförsörjning såväl från i-länder till u-länder som inom u-länderna skulle behandlas i utredningen. Utredningen har valt den naturliga avgränsningen - som också har stöd i regleringsbrevet liksom i Sidas direktiv - att enbart krediter från i-länder, och då främst Sverige, för projektinvesteringar skall behandlas. Härigenom ligger tonvikten på uppbyggnaden av ekonomisk infrastruktur. Viktiga frågor kring mobilisering av sparande i u-länderna, kanalisering av detta sparande till produktiva investeringar i länderna och uppbyggnad av och stöd till kapitalmarknadsinstitutioner analyseras således inte i denna utredning, om inte detta bistånd också implicerar krediter från Sverige. De här beskrivna kapitalmarknadsfrågorna kommer, i enlighet med ett särskilt uppdrag av regeringen, att bli föremål för en särskild utredning inom Sida.

Utredningen behandlar inte heller frågor om behov i u-länder av ökad riskkapitalförsörjning och svenska möjligheter att tillgodose dessa behov. Härigenom undviker utredningen att gå in på områden som också är Swedfunds ansvarsområde. Även denna fråga bör behandlas av den nämnda kapitalmarknadsutredningen. Med den avgränsning som utredningen gjort behandlas inte heller frågan om mikrokrediter, vilken för närvarande är under utredning av Sidas utredning om näringslivsstöd.

Utredningen har enbart behandlat krediter till u-länder. Kreditgivning vid projekt i länder i Central- och Östeuropa diskuteras i en parallell utredning. Huvudinriktningen för Öst-utredningen är att kartlägga behovet av finansiellt stöd till investeringsprojekt och utveckling av kapitalmarknaden i de enskilda länderna. De förslag som lämnas i föreliggande utredning till utveckling av stödformer utgör därvid lämpliga utgångspunkter också för stöd till samarbetsländer i Öst- och Centraleuropa.

Eftersom Sida redan i anslagsframställningen för 1997 presenterat förslag till regeringen om anslagsstrukturen och om ett särskilt investeringsanslag behandlas denna fråga (punkt 9 ovan) inte i detalj i denna utredning.

1.3 Övriga allmänna överväganden

Utgångspunkten för utredningen är att svenskt bistånd idag innehåller gåvobistånd och kreditbistånd, och att detta även blir fallet i framtiden. Kreditbiståndet är härvid en biståndsform som på avgörande punkter skiljer sig från gåvobiståndet. Dock kan gåvobiståndet lämnas i former som på flera sätt liknar kreditbiståndets. Förmånligheten hos slutanvändare i u-länder kan bli likartad oberoende av biståndsform.

U-krediterna är det längst verkande nu aktuella kreditinstrumentet. Diskussionen om svenska kreditbiståndsformer kommer därmed naturligen till stor del ta sin utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts från u-krediterna. Arbetet med biståndskrediter och olika typer av villkorsslån i samband med riskkapitalsatsningar, samt de tidigare utvecklingskrediterna ger också värdefulla svenska erfarenheter.

Härutöver belyses vissa aspekter i den internationella utvecklingen, som privata investeringars ökade betydelse och uppstramningen av de internationella reglerna för

bundna förmånliga krediter. Dessutom behandlas några av de mer intressanta nya kredit- och garantiformer, som introducerats av multilaterala finansiärer och bilaterala biståndsgivare.

De i Sida ingående tidigare biståndsmyndigheterna har haft olika mandat och utvecklat olika arbetssätt och kulturer. De olika erfarenheterna och delvis skilda infallsvinklarna, som utredningens medlemmar representerar, har inneburit att en stor del av utredningens arbete har ägnats att uppnå en gemensam kunskaps- och värdebas. En dylik bas är en förutsättning för att uppnå en samsyn på utredningens grundfrågor.

1.4 Tidigare utredningar

Krediter i biståndet behandlas redan i den banbrytande biståndspropositionen 1962:100¹. Kreditbistånd inleddes 1963 genom utvecklingskrediter. På basis av en SOU-utredning 1980 infördes 1981 ett system för u-krediter. Systemet modifierades efter en ny SOU-utredning 1983. 1988 års exportfinansieringsutredning (SOU) presenterade förslag om ändringar i systemet, som dock inte genomfördes.

Under 1990-talet har kreditfrågan utretts vid tvänne tillfällen, kreditbiståndsutredningen 1991 (SOU 1991:74, "Krediter för utveckling") samt biståndskreditutredningen 1993 (departementspromemoria). Huvudförslagen i den förra accepterades inte av regeringen och utredningen blev därför inte underlag för en proposition. Vissa mindre förslag, till exempel när det gäller möjligheterna att anslagsfinansiera garantipremier, har dock kommit till genomförande. Biståndskreditutredningen ledde fram till en proposition om införande av ett biståndskreditsystem.

Kreditbiståndsutredningen innehöll olika principiella resonemang av intresse för föreliggande utredning. Hänvisningar till utredningen finns därför i denna utredningstext, till exempel vad avser motiven för kreditbistånd (avsnitt 5.2) och garantipremier (avsnitt 7.4.2).

1.5 Grundläggande begrepp

För förståelsen av utredningens behandling av kreditfrågorna erfordras en gemensam begreppsapparat och enhetliga definitioner. Detta avsnitt söker tillgodose detta behov.

Ett kreditsystem inom biståndet kan

1. vara obundet eller bundet.
2. vara anslagsfinansierat eller marknadsfinansierat.
3. vara ogaranterat eller garanterat.

¹ Prop 1962:100 angav följande: "Som regel bör låneformen komma till användning. Därmed markeras biståndets karaktär av en jämbördig transaktion mellan jämställda parter. För en del konkreta projekt med förhållandevis snabb avkastning torde lånen därvid komma att lämnas på marknadsmässiga villkor. Erfarenheten har emellertid visat att amorteringar och räntebetalningar på sådana lån kan komma att alltför hårt belasta vissa u-länders redan alltför prekära betalningsbalans. Lånevillkoren bör i sådana fall fastställas i ljuset av mottagarlandets allmänna betalningsbalansläge och dettas beräknade utveckling. I vissa fall, t ex finansiellt stöd till undervisningsväsendet, kan rena gåvor vara berättigade."

4. vara ett system för projektfinansiering eller kontraktfinansiering.
5. utgöra ett tvåkomponentsystem eller ett enkomponentsystem.
6. ha fast eller rörlig räntesats.
7. ha högre eller lägre subventionsgrad.

1. Grundbegreppen *obundet bistånd* resp *bundet bistånd* behöver inte förklaras här. Dock skall noteras att OECD har fastställt synnerligen noggranna krav på vad som kan betraktas som obundet kreditbistånd. Allt kreditbistånd som inte uppfyller kraven på obundenhet är definitionsmässigt bundet.

De svenska u-kreditsystemet är ett bundet system. Under vissa förutsättningar kan krediterna lämnas obundna. Övriga tidigare och nuvarande kreditsystem - det vill säga utvecklingskrediter, villkorslån och biståndskrediter - är i princip obundna.

2. Ett *anslagsfinansierat system* får medel från ett anslag. Hela kreditbeloppet innebär en anslagsbelastning. Återbetalningar innebär en "negativ anslagsbelastning" och kan tas som intäkter på anslaget. De tidigare utvecklingskrediterna liksom de nuvarande biståndskrediterna och villkorslånen är anslagsfinansierade system.

Ett *marknadsfinansierat system* upplånar medel från kapitalmarknader. Biståndsmedel tillskjutes för att skapa förmånligheten i krediterna; härigenom skapas ett gåvoelement som belastar biståndsanslaget. Återbetalningar på krediterna går tillbaka till marknaden. U-kreditsystemet är ett marknadsfinansierat system.

3. Ett *garanterat system* innebär medverkan av en från kreditgivningen fristående part som försäkringsgivare eller borgensman. För försäkringen/borgensåtagandet uttas en premie eller avgift av den som formellt är förmånstagare (i exportkredit- och u-kreditsammanhang är förmånstagaren exportören; försäkringsgivaren är företrädesvis EKN för garantier i samband med u-krediter på Sidas uppdrag).

I ett *ogaranterat system* bär kreditgivaren själv risken (antingen på projektet eller på landet om landet står som låntagare eller garant). Det åligger då kreditgivaren att, inom ramen för sin egen balansräkning, skydda sig för eventuella kreditförluster genom avsättningar till risk- eller skuldregleringsreserver (i normalfallet görs avsättningar från ränteintäkterna, men en särskild avgift kan tas ut av låntagaren eller en del av krediten kan "frysas" som en säkerhetsreserv). - De svenska biståndskrediterna är ogaranterade, varvid följer av att de bokförs som en kostnad redan vid lånets utbetalning. Återbetalningar blir således "vinster" i systemet.

4. Projektfinsiering definieras i denna utredning av att finansiären - medverkar i ett tidigt skede i projektcykeln - utfäster finansiering avseende hela eller delar av investeringen utan bindning till särskilda komponenter - eventuellt deltar i en sektorstudie, i problem- och projektformuleringen, i framtagande av feasibilitystudie och upphandlingsdokument och så vidare.²

² Begreppet projektfinsiering har i bankkretsar normalt en annan mening än den som presenteras här. Då betyder det finansiering enbart mot projektrisk (inklusive projektets betalningsströmmar) och utan garantier från stat eller annan utomstående (non recourse financing eller limited recourse financing). Motsatsen är finansiering mot landrisk (sovereign risk). I föreliggande utredning används genomgående den definition som anges i huvudtexten.

Vid *kontraktfinansiering* kommer finansiären in i projektcykeln först i samband med upphandling av investeringens olika komponenter. Möjligheterna till påverkan av projektutformningen är mycket begränsade. Den renodlade kontraktfinansieringsmodellen förutsätter kvalificerade beställare och erfarna leverantörer. U-kreditsystemet utgår huvudsakligen från kontraktfinansieringsmodellen.

5. Ett *tvåkomponentsystem* innebär att biståndet lämnas som en särskild transaktion (en gåva) som utgår parallellt med en kredit. De samlade villkoren för gåvan och krediten utgör finansieringens förmånlighet (gåvoelementet). Svenska u-krediter till mindre utvecklade länder (MUL-länder) lämnas normalt som tvåkomponentskrediter. (Termen blandade krediter används för både en- och tvåkomponentskrediter).

Ett *enkomponentsystem* innebär att biståndsmedel utnyttjas för att mjuka upp lånevillkoren, främst att subventionera räntan. Anslagsfinansierade system är normalt enkomponentsystem. Men också de svenska u-krediterna (exklusive krediter till MUL-länder) lämnas oftast som enkomponentskrediter, det vill säga i ett system där marknadskrediten förblandas med gåvan.

6. Anslagsfinansierade krediter har normalt en *fast ränta*. Vid marknadsfinansierade krediter förekommer både fast och rörlig ränta. En form av *rörlig ränta*, där räntas höjd relateras till projektens resultat, tillämpas vid villkorslånen.
7. *Gåvoelementet/förmånligheten/subventionen* utgörs av biståndsdelen i en kredit. Vid krediter enligt tvåkomponentsystem är gåvan/gåvoelementet synligt och lätt att förstå. Vid enkomponentssystem belastas biståndsanslaget för skillnaden mellan en u-kredits och en marknadskredits diskonterade nuvärde av räntor och amorteringar. Subventionen kan utgå som en räntereduktion, en förlängd återbetalningsplan, en amorteringsfri period eller en kombination därav.

Enligt OECD måste subventionen av en obunden kredit vara lägst 25 procent för att krediten skall kvalificera som bistånd. För bundna krediter är minimigränsen 35 procent (från att tidigare ha varit 15, 20, 25 och 30 procent). För lån till MUL-länder är den lägsta andelen vid bundna krediter för närvarande 50 procent. U-krediter lämnas normalt till det lägsta accepterade procentsatsen, det vill säga 35 respektive 50 procent.

För biståndskrediter tillämpas så kallade IDA-villkor vilket innebär en subventionsgrad på cirka 80 procent. För de tidigare utvecklingskrediterna tillämpades antingen IDA-villkor eller något hårdare villkor. För villkorslånen, som lämnas till rörlig procentsats, kan gåvoelementet inte beräknas på förhand.

Nedan illustreras typiska betalningsvillkor för kredit i USD, vilka motsvarar olika gåvoelement (GE):

	GE 35%	GE 50%	GE 80%
Räntesats	0%	lämnas normalt som en kombination av gåva + kredit på kommersiella villkor	0%
Löptid	10 år		40 år
Amorteringsfrist	0 år		10 år

Följande tablå visar på normalvillkoren för olika typer av krediter som biståndsfinansieras:

	Bundet/ obundet	Anslag/ marknad	Garant/ ogarant	Projektfin/ kontraktsfin	Enkomp/ tvåkomp	Fast/ rörlig	GE(%)
U-krediter	B	M	G	K	E(T)	F(R)	35
U-krediter, MUL	B	M	G	K	T(E)	F(R)	50
Bistånds- krediter	O	A	O	P	E	F	80
Villkors- lån	O	A	O	P	E	R	varierande
Utvecklings- krediter	O	A	O	P	E	F	50/80

Som synes skiljer sig u-kreditsystemet från andra kreditsystem på ett antal väsentliga punkter. Det visar att de olika aspekterna inte är oberoende av varandra. En fråga som kommer att beröras i kapitel 7 nedan är i vilken grad u-kreditsystemet kan modifieras för att ta till vara fördelar som finns i andra system.

2. UTVECKLINGSLÄNDERNAS BEHOV AV FINANSIELLA RESURSER

2.1 Investeringsbehoven

Investeringar i social och ekonomisk infrastruktur är en förutsättning för förbättring av levnadsvillkoren för de fattiga i u-länderna. Sambanden mellan infrastruktur och fattigdomsbekämpning är såväl direkta som indirekta. Investeringar i lokal infrastruktur, såsom vattenförsörjning och avloppsrening, bättre vägförbindelser och elförsörjning bidrar på ett direkt sätt till att skapa bättre levnadsvillkor. Investeringar i samhällelig infrastruktur som hamnar och transportleder är en nödvändig förutsättning för ekonomisk tillväxt som i sin tur är en förutsättning för att långsiktigt häva fattigdomen.

Om vi jämför den grupp länder i Asien som lyckats få igång långsiktiga tillväxtprocesser med andra u-landsekonomier, framgår att en avgörande faktor bakom de ekonomiska "miraklen" är de aktuella ländernas höga investeringsnivåer. Medan u-länder i genomsnitt investerar drygt 20 procent av sin BNP, har de snabbväxande ekonomierna investerat mellan 35 och 45 procent av BNP i industri och infrastruktur. Samtidigt visar senare års ekonomiska forskning att det inte finns några självklara samband mellan höga investeringsnivåer och ekonomisk utveckling. Det mest påtagliga exemplet är Sovjetunionen som under 70- och första hälften av 80-talet investerade omkring 30 procent av BNP utan att detta gav resultat i form av ekonomisk tillväxt. Detta åskådliggör det faktum att ekonomisk tillväxt skapas genom en komplext samspel mellan investeringar i fysiskt och mänskligt kapital liksom mellan stat och marknad. Betydelsen av goda institutioner (i vid mening) har under senare år kommit att betonas alltmer.

Under senare år har man i såväl i- som u-land riktat uppmärksamheten mot behovet av investeringar i infrastruktur. Detta har sin grund såväl i infrastrukturens betydelse för social och ekonomisk utveckling, som i det faktum att den offentliga sektorn är en viktig aktör i denna sektor. I Världsbankens årsrapport från 1994 (World Development Report, WDR) beräknas u-ländernas behov av investeringar i grundläggande infrastruktur till 200 miljarder USD per år, vilket motsvarar fyra procent av deras samlade BNP, 20 procent av deras totala investeringsvolym och 40 - 60 procent av deras offentliga investeringar. Investeringsbehoven varierar beroende på de enskilda regionernas och ländernas specifika förutsättningar.

I de snabbväxande ekonomierna inträffar inte sällan, att begränsningar i den existerande infrastrukturens kapacitet skapar flaskhalsar och bristsituationer, som gör att investeringar i hamnar, vägar, järnvägar, energi och tele får en mycket hög samhällsekonomisk lönsamhet. Situationen ser ofta annorlunda ut i de fattigaste länderna. I Afrika ligger problemen många gånger snarare i bristande kapacitet att förvalta infrastrukturen än i bristande tillgång till fysisk infrastruktur. Konkreta exempel kan hämtas från Afrikas transportkorridorer där effektivitet och kapacitetsutnyttjandet i många fall är mycket lågt. Det är uppenbart att denna typ av problem inte i första hand löses med hjälp av nyinvesteringar utan att det istället handlar om reformering av sektorstruktur och om institutionell utveckling. Intresset i Afrika liksom i andra regioner har successivt ökat för reformering av offentlig infrastruktur genom olika former av kommersialisering, bolagisering eller privatisering av den tidigare offentliga verksamheten.

Generellt gäller att andelen investeringar i vattenförsörjning och avlopp är hög i de fattigaste länderna, medan andelen investeringar i energi- och telesektorerna ökar med stigande

inkomstnivå (enligt WDR 1994 utgör energi och telekommunikationer cirka 25 procent av infrastrukturkapitalet i låginkomstländerna, medan de i höginkomstländer svarar för mer än 50 procent). Investeringar i vatten- och avloppssektorn genererar inte finansiella intäkter på samma sätt som energi- och teleinvesteringar. Detta medför att VA-investeringarna blir en särskilt tung belastning för den offentliga sektorn i de fattigaste länderna. Även för ett medelinkomstland som Sydafrika utgör årliga vatteninvesteringar på 10 - 12 miljarder kronor under perioden 1996 - 2000 en mycket tung utgiftspost.

2.2 Hur finansieras utvecklingsinvesteringar?

Vi kan inledningsvis konstatera att det är inhemskt kapital som svarar för den helt dominerande andelen av de samlade resurserna i u-länderna. Den snabba tillväxten i mirakelekonomierna hade inte varit möjlig om man inte lyckats mobilisera mycket höga nivåer av inhemskt sparande, vilket i sin tur har varit möjligt genom att man lyckats organisera effektiva kapitalmarknader. Förekomsten av sådana marknader har också varit en förutsättning för de ökande flöden av privat kapital som nu attraheras till mellaninkomstländer i Asien och Latinamerika.

Situationen ser annorlunda ut i de fattigaste länderna. Bristfälliga institutioner och låg tilltro till det finansiella systemet gör att det är mycket svårt att mobilisera erforderliga finansiella resurser genom lokalt sparande. Dessa länder har också mycket svårt att attrahera privat utländskt kapital. I Afrika söder om Sahara är det istället det offentliga utvecklingsbiståndet i form av mjuka lån och gåvor som står för den dominerande delen av flödet av utländskt kapital (och i många länder även för en mycket stor andel av den totala finansieringen av investeringarna).

Utvecklingen av kapitalflödena liksom de stora regionala skillnaderna vad gäller fördelningen mellan privata och offentliga flöden framgår i nedanstående diagram. Där visas att de utländska direktinvesteringarna (Foreign Direct Investments, FDI) är betydligt viktigare än motsvarande mellanstatliga kapitalflöde. OECD uppskattar att det totala värdet av dessa investeringar 1994 uppgick till 84 miljarder USD, men med ojämn fördelning. Omkring 80 procent av de utländska direktinvesteringarna placerades i endast tio länder. Över hälften av dessa investeringar har gått till Ostasien. Relationerna har varit ungefär desamma under de senaste 10 - 15 åren, det vill säga ett fåtal u-länder attraherar merparten av de privata investeringarna.

Afrika söder om Sahara har ökat sin andel av direktinvesteringarna från noll procent 1993 till tre procent 1995. Över hälften av dessa investeringar har gått till två länder, nämligen Nigeria och Sydafrika. För merparten av Sidas samarbetsländer spelar således de privata kapitalflödena fortfarande en marginell roll. Några viktiga undantag finns dock, främst Kina, Indien och Filippinerna.

De utländska direktinvesteringarnas storlek kan jämföras med Världsbankens utlåning, som uppgick till knappt 13 miljarder USD under 1994/1995, och IDA-utlåningen på mycket förmånliga villkor, som var ungefär hälften så stor. Nettotransfereringarna (det vill säga skillnaden mellan utbetalningar på nya lån och skuldtjänsten på gamla lån) är betydligt mindre. För Världsbankens del var dessa drygt två miljarder USD, medan nettotransfereringarna genom IDA var drygt fem miljarder USD (den stora skillnaden beror på IDAs betydligt längre återbetalningstid).

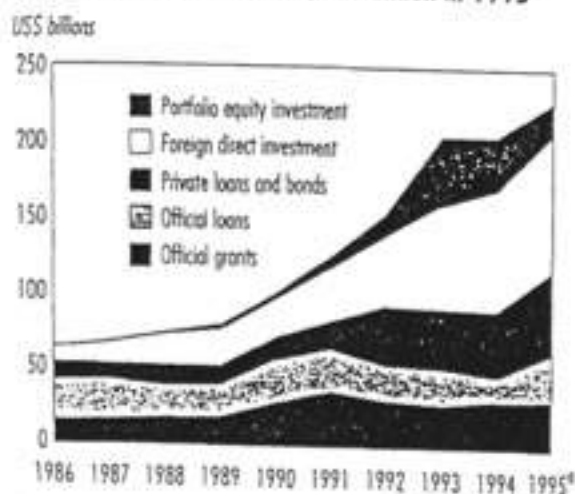
Det privata kapitalflödet till u-länder består också av portföljinvesteringar, det vill säga investeringar via börser och liknande i marknadsnoterade aktier. Ett antal u-länder ingår nu i kretsen av "emerging capital markets", i vilka i-landsinvestorer (främst pensions- och aktiefonder) investerar. Av Sidas samarbetsländer ingår exempelvis Sydafrika, Indien, Kina och Filippinerna bland "emerging capital markets".

För majoriteten av Sidas samarbetsländer är dock vägen tämligen lång till att bli attraktiva för privat kapital. Det privata investeringskapitalet har stort behov av ett gynnsamt investeringsklimat, som inbegriper makroekonomisk och politisk stabilitet, och institutionella förutsättningar med fasta regler för investeringar. Ett flertal u-länder arbetar emellertid på att övertyga det privata kapitalet att gynnsamma förutsättningar föreligger. Det gäller också länder med socialistiska regimer som Vietnam.

Mot bakgrund av vad som diskuterats ovan om kapitalflödena förutsätter utredningen att det internationella biståndet fortsättningsvis kommer att inriktas mot de fattigaste länderna, eftersom biståndsbehovet minskas i de länder som kommer i åtnjutande av det privata kapitalflödet. Vad gäller krediter med biståndsinslag bör en fortsatt koncentration ske mot de relativt mer kreditvärdiga länderna³, som genom att sköta skuldtjänsten väl i ökande grad kan bli attraktiva för det privata kapitalflödet, och mot särskilda ändamål, exempelvis projekt inom områden där projekten själva genererar positiva betalningsströmmar.

³ Det bör observeras att bland jordens fattigaste länder har flera god kreditvärdighet, exempelvis Indien och Kina.

Figure 1 Aggregate net resource flows to developing countries reached a record \$231 billion in 1995



c. Preliminary.
 Source: World Bank, Debtor Reporting System.

Table 1 Aggregate net long-term resource flows to developing countries, 1990-95

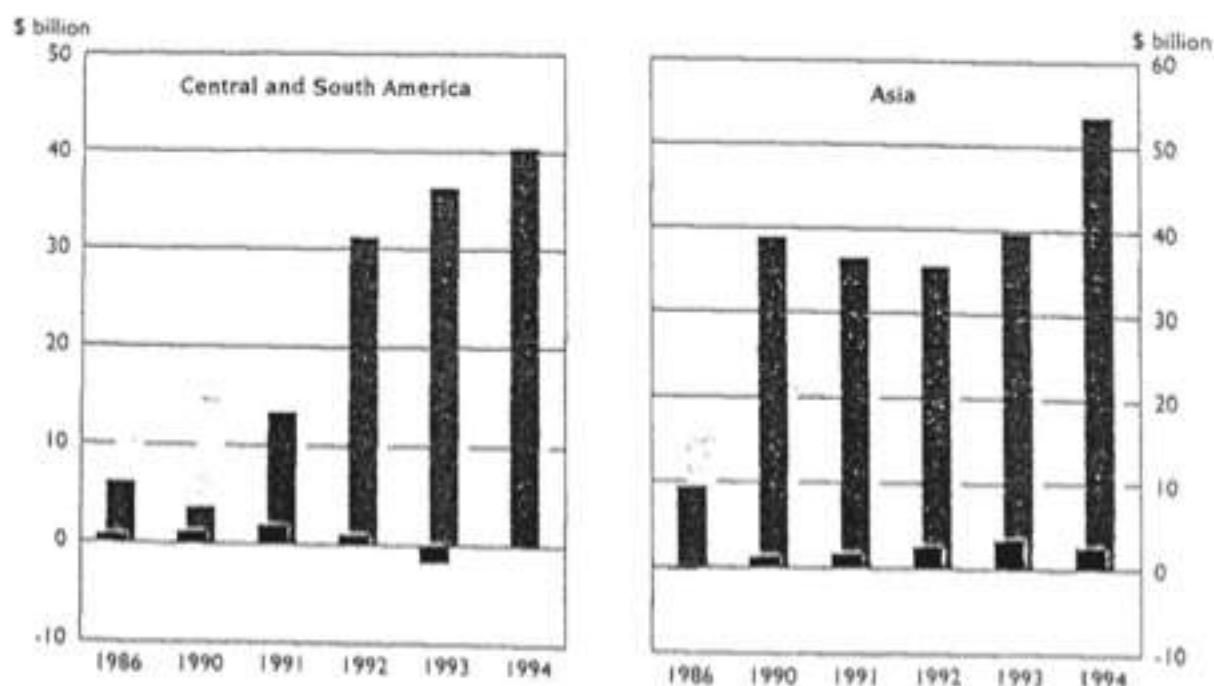
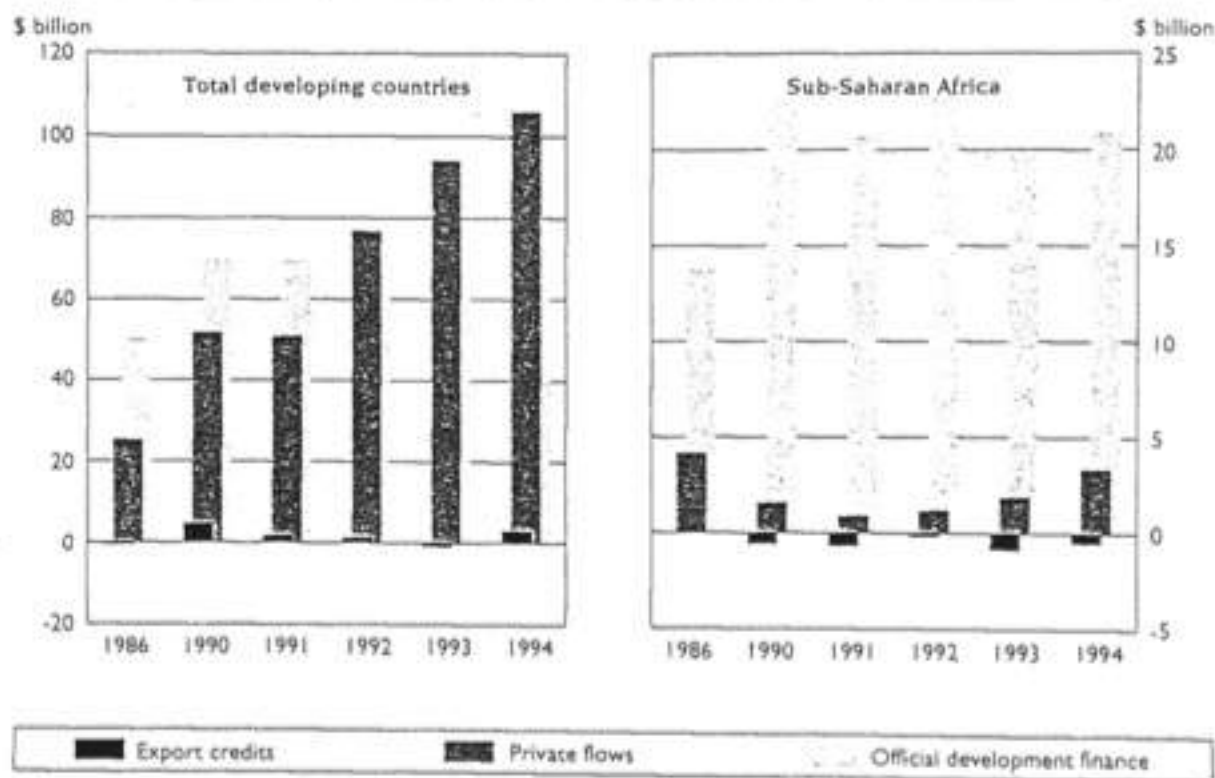
(US\$ billions)

Indicator	1990	1991	1992	1993	1994	1995 ^a
Aggregate net resource flows	101.9	127.1	155.3	207.2	207.4	231.3
Official development finance	57.9	65.5	55.0	53.0	48.6	64.2
Official grants	29.4	37.5	31.9	29.4	32.5	32.9
Official loans	28.5	28.0	23.1	23.6	16.1	31.3
Bilateral	13.5	13.2	10.8	9.4	6.1	18.8
Multilateral	15.0	14.8	12.3	14.2	10.0	12.5
Total private flows	44.0	61.6	100.3	154.2	158.8	167.1
Private debt flows	15.3	19.0	39.6	40.3	43.8	54.8
Commercial banks	1.7	2.5	13.8	-4.9	9.2	17.1
Bonds	3.0	12.8	13.2	38.3	32.2	33.7
Others	10.6	3.7	12.6	6.9	2.4	4.0
Foreign direct investment	25.0	35.0	46.6	68.3	80.1	90.3
Portfolio equity flows	3.7	7.6	14.1	45.6	34.9	22.0

a. Preliminary.
 Source: World Bank, Debtor Reporting System.

Chart III-1. Resource flows by category and region

Net disbursements, \$ billion at 1993 prices and exchange rates



Note: 1994 data are provisional

2.3 Kriterier och restriktioner för långivning

Vid bedömningen av ett lands ekonomi i samband med lånegivning utgör skuldsituationen en grundläggande fråga. Om landets skuldsituation är av sådan art att det finns stor risk att nya lån aldrig kommer att återbetalas, finns uppenbarligen inga förutsättningar för långivning till detta land.

I samband med arbetet att skapa en skuldfond i Världsbanken, strävar IMF och Världsbanken efter att nå en gemensam syn på skuldproblematiken. Sverige har här spelat en framträdande roll i den grupp som söker uppnå skuldlättnader, bland annat genom arbetet inom SPA (Special Program of Assistance), det gemensamma programmet för Världsbanken och andra givare för att förbättra förhållandena för de fattigaste och mest skuldtyngda afrikanska länderna.

Banken och fonden har sökt definiera kriterier med vilka man kan kategorisera länder i olika grader av skuldkris. Gruppen skuldtyngda fattiga länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) omfattar länder med en nuvärdesberäknad skuld i förhållande till exporten som uppgår till 200 procent eller mer och en skuldtjänstkvot på 20 procent eller mer. I gruppen HIPC ingår ett 40-tal länder, varav åtskilliga är Sidas samarbetsländer: Angola, Bolivia, Burundi, Etiopien, Guinea-Bissau, Kenya, Laos, Mocambique, Nicaragua, Rwanda, Tanzania, Uganda, Vietnam och Zambia. Många av Sidas samarbetsländer har alltså, trots omförhandlingar och strukturanpassningslån, fortfarande en ohållbar skuldsituation.

Eftersom praktiskt taget hela utlandsskulden i de fattigaste u-länderna är statlig eller statsgaranterad, förvärrar en ökande skuldbörda statsfinanserna, vilket kan leda till krav på dels ökad beskattning, dels minskade utgifter, till exempel för infrastruktur och sociala sektorer som bidrar till utveckling av det så kallade humankapitalet. Detta kan skapa felaktiga signaler och negativa förväntningar också inom den privata sektorn. Skuldöverhänget, det vill säga den skuldtjänst som landet inte kan betala, sänker landets kreditvärdighet och kan utgöra en viktig orsak till bristande investeringsvilja och kapitalflykt. Det minskar också möjligheterna att förbättra betalningsbalansen, eftersom ökade valutaressurser måste användas för skuldtjänsten. Därmed förvärras biståndsberoendet och det blir allt svårare att ta sig ur skuldfällan utan skuldsanering.

Betydelsen av landets ekonomiska situation understryks också DACs "Principer för effektivt bistånd". DAC menar där att villkoren för biståndsfinansiering i första hand bör styras av mottagarlandets ekonomiska situation och särskilt dess kapacitet att mobilisera tillräckliga utländska resurser för sin utveckling, snarare än typen av projekt som skall finansieras. DAC tillägger att särskild hänsyn skall tas vid fastställande av slutanvändarens finansieringsvillkor för projekt som har intjänandekapacitet, för att inte få snedvridande effekter på resursallokering och inkomstdistribution.⁴

DACs riktlinjer återspeglas i de kriterier som tillämpas av Världsbanken för fastställande av finansieringsvillkoren i sin långivning. Till de fattigaste länderna (länder vars per capita-

⁴ DACs principer för effektivt bistånd avser gränssnittet mellan finansiering på marknadsvillkor och subventionerad kreditgivning. Denna utredning behandlar främst ett annat gränssnitt - det mellan gåvor och subventionerade krediter. Även om således principerna inte avser det senare gränssnittet kan rekommendationen möjligen appliceras på det.

inkomst ligger under 805 USD) lämnar Världsbanken IDA-lån, motsvarande 80 procents förmånlighet, med en återbetalningstid på 40 år med 10 års amorteringsfrihet och till en årlig kostnad på 0,75 procent, som utgör en administrativ avgift. Till länder med per capitainkomst över denna nivå lämnar Världsbanken lån på mindre förmånliga villkor. Lån till länder med en per capitainkomst över 4715 USD sker på kommersiella villkor. Inkomstgränserna för de olika lånemöjligheterna är dock inte absoluta, eftersom vissa länder erhåller både IDA- och IBRD-lån. Detta beror på att Världsbanken beaktar, förutom BNP per capita, landets långsiktiga reformsträvanden, liksom den ekonomiska situationen i övrigt. Av avgörande betydelse har bedömningen av landets möjlighet att få tillgång till privata resursflöden och dess förmåga att etablera institutioner för ekonomisk och social utveckling.

2.4 Privata investeringar i infrastruktur

Det finns ett antal internationella tendenser som under 90-talet förändrat förutsättningarna för u-länderna att möta sina investeringsbehov. I avsnitt 2.2 konstaterades att de officiella kapitalflödena minskat medan de privata ökat i synnerhet till vissa länder. En förutsättning för denna utveckling har varit att marknadsekonomin förstärkts och utrymmet för privata investerare har ökat. Det senare har skett genom en insikt att marknadsekonomiska lösningar är mer effektiva än planekonomiska, men också av nödvändighet, eftersom privata investeringar inte belastar u-ländernas ofta ansträngda läge för statlig upplåning.

Privata investeringar i infrastruktur utgjorde 1993 sju procent av de totala investeringarna inom sektorn. Världsbanken räknar med att andelen kommer att minst fördubblas år 2000 och därefter stiga raskt både i absoluta tal och som andel av totalinvesteringarna.

Nedan beskrivs olika former för privat finansiering av infrastruktur. Dessa innebär i realiteten en återgång till gamla koncept för privat infrastrukturutbyggnad. På 1800-talet finansierades världens infrastrukturutbyggnad främst av privatkapital. Suezkanalen och den transsibiriska järnvägen är exempel på mycket stora projekt, till vilka kapital kom från privata källor. Privatfinansieringen av infrastrukturutbyggnad upphörde under mellankrigstiden för att i i-världen få förnyad aktualitet under 80- och 90-talen. Privatkapital bringades in både vid privatiseringen av tidigare statsägd infrastruktur och vid nybyggnation. Exempel på nya stora privatfinansierade projekt är tunneln under engelska kanalen och, för svensk del, snabbtåget till Arlanda.

Privatfinansierad infrastruktur i form av BOT (Build-Operate-Transfer) eller dess många varianter - där BOO (Build-Own-Operate), och BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) är de vanligaste - men där också rehabiliterings- och leasingvarianter förekommer - har således vunnit intåg i i-länder. Teknikerna kan användas såväl vid infrastrukturprojekt där konkurrens kan föreligga mellan olika producenter, som i situationer med naturliga monopol.

BOT-konceptets "segertåg" har fortsatt i några rikare u-länder där Hongkong ofta nämns som exempel. Några länders, bland andra Turkiets, försök till BOT-lösningar har varit mindre lyckade. Också i några av Sveriges samarbetsländer har denna typ av lösningar kommit till användning och i flera andra pågår planeringen för sådana investeringar. Den nödvändiga kraftiga utbyggnaden av infrastrukturen i u-länder kommer med stor säkerhet att leda till att BOT-lösningar blir allt vanligare.

BOT innebär att ett eller flera företag får koncession att sätta upp och driva ett intäktgenererande infrastrukturprojekt under en viss tid, vanligen 15 - 25 år. BOT utgör normalt en finansiering under så kallad "limited recourse", det vill säga huvuddelen av - men inte all - risk faller på den privata koncessionären. Koncessionsgivaren är normalt regeringen i mottagarlandet som lämnar ut de tidsbegränsade driftsrättigheterna och samtidigt tillåter koncessionären att uppbära tillräckliga intäkter från infrastrukturprojektet. För koncessionären gäller det att tillse nuvärdet av att intäktsströmmen blir större än investeringskostnaderna och de årliga driftskostnaderna. Koncessionsgivaren kan lägga ut BOT-projekt på konkurrensupphandling. Utvärderingen av anbudet baseras då normalt på en möjlig koncessionärs krav. Frågan är vem som ställer minsta finansiella krav på koncessionsgivaren eller som lämnar störst utdelning till denne.

BOT-projekt passar bäst för projekt där intäktsströmmen för koncessionsperioden är någorlunda förutsebar och där koncessionären inte är beroende av löpande insatsvaror och dylikt varom han inte har kontroll eller han inte lätt kan köpa på en marknad. En vägtunnel är ett i den meningen bra BOT-projekt. Men det är mindre idealiskt som u-landsprojekt ur en annan synpunkt; det idealiska BOT-projektet har ett intäktstillflöde i konvertibel valuta som kan möta koncessionärens kostnader som ofta huvudsakligen är i dylik valuta. En LNG-anläggning på pråm utanför territorialgränsen kan vara ett idealprojekt av det nämnda skälet och också av skälet att de politiska riskerna för koncessionären kan minimeras ("man seglar bort med pråmen om det smäller i landet").

Riskerna för BOT-projekt är således mycket stora, speciellt inledningsvis, och ofta mycket svåra att beräkna och prissätta. Intäktsmöjligheterna måste vara mycket goda för att koncessionären skall kunna ta på sig riskerna. Till bilden hör att vissa risker uppstår långt innan intäktsströmmarna kan börja realiseras, främst de typiska entreprenad-riskerna ("dåligt berg, svårigheter att beräkna massor, tidsutdräkter, och så vidare"). Vidare realiseras överskotten sent i projektcykeln, eftersom normalt kassaflödet till projektet under de första driftsåren åtgår för att amortera och betala räntor på de lån som tagits för att finansiera investeringsdelen av projektet.

Den normala byggprocessen i statliga infrastrukturprojekt innehåller aktörer med väl definierade roller: "ägaren" (regeringsmyndighet eller affärsdrivande verk), dennes konsult, entreprenören, leverantörer, finansiären, operatören (som normalt är beställaren). Vid BOT-projekt blir rollerna annorlunda. Ägaren beställer inte längre en entreprenadtjänst utan medger en koncession och ställer krav på vissa resultat; konsulten är inte längre beställarens ombud utan koncessionärens; entreprenören är antingen koncessionär eller arbetar för denne; finansiären är antingen delägare i projektet - det vill säga en av koncessionärerna eller långgivare mot projektrisk; operatören är inte längre densamme som beställaren utan är antingen koncessionär eller ett företag som anlitas av denne; och så vidare. Ny lagstiftning och nya regelverk erfordras i mottagarländerna för att hantera denna nya situation. Denna innefattar också nya avtalskomplex, som innehåller den överenskomna fördelningen av risker mellan de olika deltagarna i BOT-projektet ("de enda som blir rika är nog advokaterna"). Nya organ, som formellt är oberoende av regeringen - måste tillskapas i mottagarländerna för att hantera det nya regelverket och den nya lagstiftningen på ett förtroendeingivande sätt.

Som antyds ovan finns fyra möjliga koncessionärer: entreprenörer, leverantörer, finansiärer och operatörer. Entreprenörer - och än mindre konsultföretag - är dock inga idealiska

koncessionärer eftersom deras huvudintresse i projektet ligger i anläggningsfasen, när den är slut vill de lämna projektet så snart som möjligt. Leverantörernas intressen är likaledes normalt kortfristigt. Finansiärer (ofta pensionsfonder) kan ha det långsiktiga intresset men de saknar driftskunskap. Operatörer, som (för svensk del) till exempel Vattenfall (direkt eller via dotterbolag Nordic Power Invest, se box) inom energiområdet och Telia inom teleområdet är däremot lämpliga koncessionärer eftersom de har driftskunskapen och kan ha det långsiktiga intresset. Ett idealisk BOT-projekt bör ha alla grupperna med som delägare i koncessionsbolaget. Entreprenören och leverantörer bör dock normalt ha optioner att sälja sina aktieinnehav till övriga deltagare efter några driftsår.

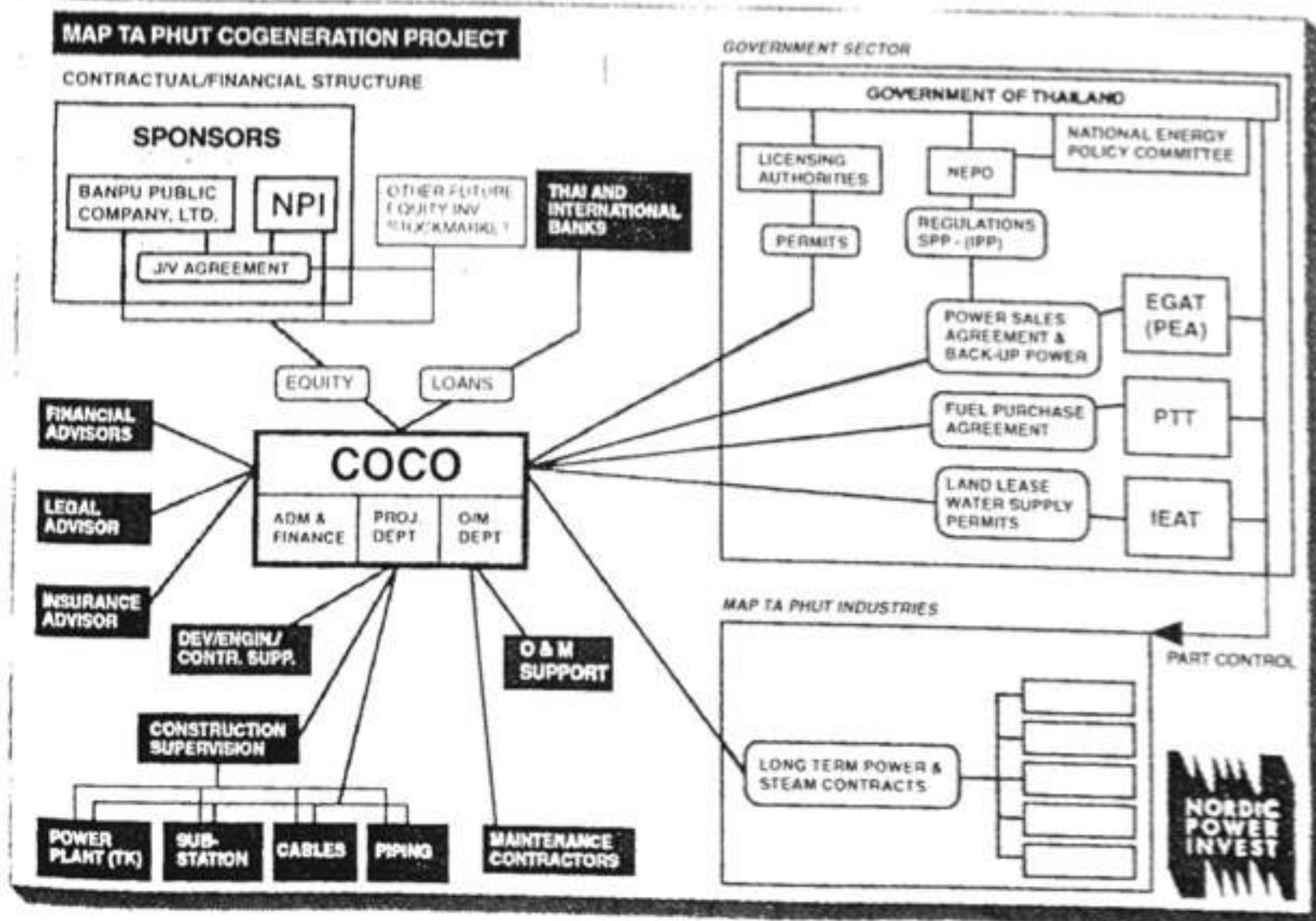
Vattenfall och Nordic Power Invest i Laos och Thailand

Vattenfall och dotterbolaget NPI har engagerat sig i två kraftverk i Sydostasien på BOT-basis: vattenkraftprojektet Theun Hinboun i Laos och det naturgaseldade termiska kraftverket Map Ta Phut i Thailand.

Laosprojektet på 210 MW är inriktat på export av energi till Thailand under ett långsiktigt kontrakt med det thailändska energibolaget EGAT. Ägare till kraftverket är det statliga laotiska elbolaget (60 procent), Nordic Hydropower, som är ett 50/50-konsortium mellan Vattenfall och norska Statkraft (20 procent) och MDX (20 procent). Asiatbanken är en av projektets huvudfinansiärer på lånesidan. Projektets beräknade driftstart är slutet av 1997.

Ägare till det thailändska projektet på 300 MW är ett börsnoterat lokalt företag (72 procent) och NPI (28 procent). Den genererade elen säljs till EGAT (50 procent) och till lokala industrier (50 procent). Naturgas levereras från Petroleum Authority of Thailand. Projektet har tagits i drift (första fasen på 150 MW). Hela projektet idriftas i slutet av 1996. Utrustningen till projektet har huvudsakligen levererats från Frankrike.

Uppläggningsen av BOT-finansieringen av Map Ta Phut-projektet framgår av nedanstående tabell:



3. DET INTERNATIONELLA KREDITBISTÅNDET

3.1 De multilaterala kreditorganen

Världsbanken är den överlägset största långgivaren till u-länder med en årlig utlåning på cirka 14 miljarder USD. Utlåningen sker på marknadsvillkor och baseras på bankens egen upplåning på AAA-villkor. Banken lånar ut på villkor som är bättre än vad flertalet u-länder kan erhålla på de internationella kapitalmarknaderna. Några u-länder, främst i Sydostasien, kan dock på egen hand uppnå så pass goda villkor att de kan konkurrera med Världsbanken om finansiering av projekt i det egna landet. Världsbankens konkurrenskraft kan då ligga i icke-finansiella tjänster. Andra länder är, trots lägre kreditvärdighet, tveksamma till upplåning från Världsbanken på grund av den konditionalitet som åtföljer långivningen. Exempel härpå är Sydafrika och Namibia.

De fattigaste länderna har möjlighet att låna genom Världsbankens "mjuka fönster" - *IDA*. Dessa länder har små möjligheter att avstå från lånen, trots deras konditionalitet, eftersom *IDA*-finansieringen normalt spelar en betydande roll i deras externfinansiering. *IDA* finansieras av anslagsmedel från givarländer och, i ökande omfattning, av återbetalningar på lämnade *IDA*-krediter.

Världsbanken, inklusive *IDA*, får enbart erbjuda "sovereign risk lending", det vill säga stater måste alltid vara låntagare eller garantigivare. Av kapital 2 har det emellertid framgått att de offentliga transfereringarna till u-länderna stagnerat och privata flöden har blivit allt viktigare, även om betydelsen skiljer sig dramatiskt mellan olika länder. Denna tendens är också tydlig inom Världsbanksgruppen. Bankens långivning ökar inte, medan finansieringen från det internationella finansieringsbolaget, *IFC*, expanderar kraftigt (till 2,9 miljarder USD 1995). *IFC* (ett systerorgan till Världsbanken) kräver inga statliga garantier (och får inte ens ta emot dem). Hela verksamheten baseras på en bedömning av projektet, det vill säga finansiering sker endast på basis av bedömt kassaflöde i projekten och en bedömning av projektrisken. Den snabbast expanderande sektorn inom *IFC* är infrastruktur, där bolaget har kunnat medverka i utvecklingen av innovativa finansieringslösningar.

Världsbanksgruppens senaste medlem är det multilaterala garantibolaget, *MIGA*. *MIGA* är garantigivare (i motsats till Världsbanken, som är garantitagare, vid bankens normala långivning) för en speciell typ av risker, nämligen de politiska risker som är kopplade till företagsinvesteringar i u-länder. Genom sin verksamhet kan *MIGA* komplettera den investeringsgarantiverksamhet som till exempel den svenska Exportkreditnämnden, *EKN*, och dess systerorgan (så kallade *ECAs*) inom Bernunionen bedriver. Till skillnad från *IFC* har *MIGA* ännu inte kommit att få något större inflytande när det gäller att påverka de internationella kapitalflödena till u-länder.

Världsbanken har helt nyligen infört en ny typ av garantier: "*partial credit/risk guarantees*". Genom dessa är banken beredd att lämna en garanti till utländska långgivare för att minska risken vid långivning till privatägda infrastrukturprojekt. De risker som kan täckas inkluderar situationen att regeringen i värdlandet inte kan fullgöra sina förpliktelser gentemot projektet, till exempel för att regeringen inte accepterar tariffsattningen eller försvårar eller omöjliggör för investeraren att få tillgång till viktiga insatsvaror. En annan garantityp möjliggör för långgivare, till exempel affärsbanker att lämna längre lån än vad marknaden normalt

accepterar. För denna garantigivning kräver Världsbanken motgaranti från värdlandets regering. Inom Världsbanken utreds dock möjligheten att lämna lån utan statsgaranti.

Interamerikanska Utvecklingsbanken, *IDB*, kan - till skillnad från Världsbanken och övriga regionala banker - enligt sin stadga lämna lån utan statsgaranti. Banken utnyttjar denna möjlighet att till fem procent av dess åtaganden för lån och lånegarantier lämna lån och utfärda garantier mot enbart projektrisk. Systemet är ännu så nytt att det är för tidigt att dra slutsatser om dess fördelar. IDBs IFC-motsvarighet, det interamerikanska investeringsbolaget IIC, har hittills fört en tynande tillvaro men är nu under reaktivering.

Även IDB har inrättat ett system för "partial credit/risk guarantees". Normalt kräver även IDB en motgaranti, men kan - inom ramen för stadgemöjligheten att lämna lån mot projektrisk - ensidigt lämna dessa garantier.

Asiatiska utvecklingsbanken, *AsDB*, har till skillnad från systerorganen inte visat någon större finansiell innovationskraft. Bankens utlåning på 3,7 miljarder USD 1995 till den rikare kretsen av mottagarländer kompletteras med 1,5 miljarder USD från utvecklingsfonden *AsDF* till de fattigare länderna. Någon motsvarighet till IFC har *AsDB* inte tillskapat. Banken har dock upprättat tillsammans med främst japanska banker ett särskilt finansieringsbolag och lånar ut till privatsektorn utan regeringsgaranti i eget namn. Även *AsDB* har nyligen inrättat en ordning för partial credit/risk guarantees.

Afrikanska Utvecklingsbanken, *AfDB*, genomgår en finansiell kris som motiverat bankens nedklassning till AA. Till skillnad från övriga regionala banker saknar man en bred krets av relativt kreditvärdiga låntagarländer som kan balansera de risker som utlåning till mindre goda låntagare innebär. Bankens utlåningsvolym har reducerats drastiskt i avvaktan på att dess nye chef, marockanen Kabbaj, löser ett antal problem som banken har med sina ägare och finansiärer. Problemen gäller också dess mjuka fönster, utvecklingsfonden *AfDF*. *AfDB* har sökt en intern lösning på privatsektorutlåningen genom att, med nordiskt bistånd, tillskapa en särskild enhet: Private Sector Unit, PSU.

Den största multilaterala banken vad gäller utlåningsvolym är den europeiska investeringsbanken, *EIB*. Enbart 10 procent av bankens utlåning avser dock u-länder och länder i Östeuropa, medan 90 procent går till EUs medlemsländer. Trots den ringa andelen utgör u-landsutlåningen en miljard ECU om året till ett hundratal länder. *EIB* utnyttjar ofta Världsbanken när det gäller projektidentifiering och -analys. Genom särskilda medel från fonden EDF kan banken också finansiera riskkapitalsatsningar. Även här är *EIB*s roll passiv. EU-kommissionen har också inrättat ett organ för riskkapitalsatsningar i u-länder, ECIP.

Till ovanstående organ skall läggas de nordiska finansieringsorganen. Den nordiska investeringsbanken, *NIB*, har under 15 år varit bemyndigad att lämna så kallade projektinvesteringsslån till kreditvärdiga u-länder för projekt med nordiskt intresse. Projektinvesteringsslånen garanteras till 90 procent av de nordiska länderna. Utlåningen har haft karaktären av "sovereign risk lending". *NIB* har lämnat lån både till u-länder och länder i Östeuropa mot statsgaranti. Sedan något år har *NIB* också möjlighet att lämna lån utan statsgaranti enbart på projektrisken. Sådana lån har lämnats en handfull länder, både i u-länder och Öst- och Centraleuropa. Flera lån är under beredning. Den nordiska utvecklingsfonden, *NDF*, lämnar krediter till fattiga u-länder på IDA-villkor och fungerar som

ett samfinansieringsorgan till främst de multilaterala bankerna inklusive NIB. NDF erfordrar regeringsgaranti för sin normala kreditgivning. Sedan ett år tillbaka kan dock NDF också investera i privata projekt på liknande villkor som EIB/EDF.

NIBs finansiering, liksom NDFs, är obunden. Krav ställs dock på att projekten är av nordiskt intresse. Kravet tillgodoses ofta genom att upphandlingen ordnas enligt systemet för "Nordic Competitive Bidding". Liksom Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna har NIB och NDF status som "preferred creditor", vilket innebär att lån inte kan skuldoförhandlas i Parisklubben eller i liknande fora.

Europeiska utvecklingsbanken, *EBRD*, lämnar lån till de östeuropeiska staterna och till de så kallade stan-länderna på projektbasis. Statsgarantier krävs inte.

Till kretsen av multilaterala långivare räknas också *IFAD* - den internationella jordbruksbanken, flera så kallade arabfonder liksom subregionala banker (för Väst- och Östafrika, Centralamerika, Andinska Pakten). Sida stödjer/har stött två subregionala banker: East African Development Bank, *EADB*, och Central American Bank for Economic Integration, *CABEI*.

3.2 Bilateral biståndsutlåning

Enligt sammanställning gjord i kreditbiståndsutredningen 1991 framgår att *bundna biståndskrediter*, eller krediter som liknar biståndskrediter ges av följande länder, förutom Sverige: Belgien, Finland, Frankrike, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Tyskland och Österrike. Även Australien, samt i viss utsträckning Kanada, Danmark och Spanien lämnar numera dylika krediter. Någon samlad erfarenhetsredovisning från dessa länder finns inte.

Bilaterala finansiärer med *obundna kreditsystem* är främst Japan och Tyskland.

Japan, som är den största bilaterala givaren med drygt 11 miljarder USD i årligt bistånd, lämnar omkring hälften av det totala biståndet genom Overseas Economic Cooperation Fund, *OECF*. Stöd genom *OECF* avser investeringar i u-länder, i huvudsak i form av obundna krediter till förmånliga villkor, i genomsnitt med närmare 30 års återbetalningstid, inklusive nio års återbetalningsfri period, till en genomsnittsränta på knappt tre procent. Gåvoelementet utgör därmed närmare 60 procent av lånet. *OECF*s lån går i huvudsak till länderna i Sydostasien, främst Indonesien, och avser främst projekt inom ekonomisk men också social infrastruktur.

I syfte att kunna stödja den allt större del av infrastrukturella investeringar som görs av privata investerare, särskilt i Sydostasien, har Japan nyligen introducerat ett program med medverkan från utrikes-, finans-, ekonomiministeriet och ministeriet för internationell handel och industri, MITI. Programmets uppgift är att främja privata infrastrukturprojekt genom ökad samordning och med finansiering från den existerande biståndsbudgeten. Avsikten är att genom kombination av privat kapital och biståndsfinansiering minska den politiska risken för investeringarna. Inom programmets ram kan således Japan redan i policydialogen med mottagarländerna föra in legala aspekter på privata investeringar, och därigenom öka säkerheten för dessa.

Finansieringen inom programmet är obundet och skall kunna utnyttjas att bekosta projekt som är direkt eller indirekt relaterade till privata investeringar, inklusive att förhindra negativa konsekvenser för miljön, samt för tekniskt bistånd som främjar den privata investeringens genomförande, till exempel projektstudier. Biståndsmedel skall också kunna utnyttjas för exportförsäkringar. Den statliga Export-Import Bank of Japan, *Ex-Im Bank*, kommer att handlägga dessa frågor. Aktuella projekt som nämnts i media är tunnelbanebygge och motorväg i Bangkok, samt elkraftprojekt i Indonesien.

I Tyskland har Kreditanstalt für Wiederaufbau, *KfW*, nyligen infört ett obundet kreditsystem, så kallade sammansatta lån (composite loans), avsett för finansiering av investeringsprojekt i utvecklingsländer, främst inom ekonomisk infrastruktur, som energi, telekommunikation och miljö, men också inom social infrastruktur, som utbildning och hälsovård.

KfW lämnar sedan tidigare gåvofinansiering för stöd till investeringar i MUL-länder, och bundna blandade krediter för stöd till investeringar i andra u-länder. De blandade krediterna lämnas med exportgarantier, medan de sammansatta lånen garanteras mot en federal anslagspost. KfW pekar på nya internationella regler, det så kallade Helsingforsavtalet (se nedan), som ett huvudskäl till att införa det obundna systemet. Samtidigt har det bundna systemet allt mer har kommit att inriktas på social infrastruktur.

Diskussioner om stöd till BOT-projekt förs både inom KfW och relevanta ministerier, men inga konkreta planer föreligger enligt uppgift att införa särskilda stödformer för privata projekt.

3.3 Helsingforsavtalet

Inom ramen för OECD har medlemsländerna kommit överens om vissa riktlinjer för den internationella handeln, den så kallade Consensus-överenskommelsen. I anslutning till överenskommelsen slöt OECD-länderna år 1992 Helsingforsavtalet. Ett syfte med överenskommelsen och avtalet är att begränsa möjligheterna för medlemsländerna att använda bundna krediter på förmånliga villkor för att gynna den egna exporten. Deras utgångspunkt är tillse att subventioneringar av den fria handeln undviks, vilka kan verka snedvridande för det fria flödet av varor och tjänster till u-länderna, och skapa omotiverade konkurrensfördelar för ett visst lands exportindustri framför andra länders. Ett annat motiv som framförs är att de begränsade medel tillgängliga för bistånd inte ska användas för att finansiera investeringar som kan finansieras av den kommersiella kreditmarknaden.

Överenskommelsen omfattar således bundna förmånliga krediter/u-krediter. Den sätter nu 35 procent som lägsta tillåtna subventionsgrad/gåvoelement för användandet av sådana krediter. Tidigare gällde lägre procentsatser, det vill säga överenskommelsen har skärpts successivt. Ett undantag från 35 procentnivån är krediter till de fattigaste länderna⁵ där miniminivån är 50 procent. Någon maximigräns för subventionsgraden sätts givetvis inte för någondera länderkretsen.

⁵Länder med sk MUL-status - Mindre Utvecklade Länder eller LLDC "Least developed Countries" som fastställs av FN:s Generalförsamling.

Helsingforsavtalet stipulerar att bundna förmånliga krediter inte får lämnas om den föreslagna investeringen är lönsam i traditionellt finansiella termer. Principen är att projekt med tillfredsställande lönsamhet skall finansieras med kommersiella krediter som lånas upp på kapitalmarknaden.

Undantag från dessa bestämmelser medges dock:

- * för krediter med ett gåvoelement på 80 procent eller högre.
- * för krediter till de fattigaste länderna (MUL-länderna) med ett lägsta gåvoelement på 50 procent.
- * för krediter på högst två miljoner SDR (för närvarande cirka 22 miljoner kronor). Det är dock ännu oklart om dessa krediter är undantagna från hela avtalets bestämmelser eller är undantagna enbart från kravet på konsultationer av administrativa skäl⁶.

Helsingforsavtalet innebär att bunden förmånlig kreditfinansiering av typ u-krediter inte kan tillämpas för investeringar med möjlighet att bära sina egna kostnader. I praktiken innebär det att bundet kreditbistånd har försvunnit som stödform vid produktiva investeringar, marginaliserats vid investeringar i ekonomisk infrastruktur och alltmer kommit att utnyttjas för investeringar där nyttan är av enbart samhällsekonomisk karaktär (som landsbygdselektrifiering och inom sociala infrastruktur, till exempel utbildning och hälsovård).

För Sidas del innebär det ovanstående främst att u-krediter inte längre kommer att kunna lämnas eller kommer att kunna lämnas enbart i begränsad omfattning till de traditionella sektorerna för u-kreditfinansiering - energi, tele, industri. Ett fortsatt undantag är MUL-länderna. I ökande grad måste u-kreditfinansieringen inriktas mot dessa länder samt mot sektorer som inte begränsas av Helsingforsavtalet; sociala sektorer, miljöinvesteringar och så vidare.

Obunden kreditgivning omfattas inte av Consensusöverenskommelsen eller Helsingforsavtalet. OECDs biståndskommitté DAC har här fastställt en miniminivå för subventionsgraden/ gåvoelementet på 25 procent.

I bilaga 2 redogörs mer i detalj för Helsingforsavtalet samt de svenska erfarenheterna av dess hittillsvarande tillämpning.

⁶Denna fråga är föremål för förhandlingar inom consensus.

4. DET NUVARANDE SVENSKA KREDITBISTÅNDET

4.1 En översikt av de svenska kreditinstrumenten

Sverige införde krediten som ett biståndsinstrument redan tidigt på sextiotalet genom en proposition (1962:100 se fotnot sidan 11) som resulterade i krediter på mycket förmånliga villkor, normalt 25 års återbetalningstid, varav de första 10 åren var amorteringsfria. I vissa fall kunde krediterna lämnas på IDA-villkor. Dessa så kallade utvecklingskrediter finansierades, till skillnad från de senare u-krediterna, helt över biståndsanslaget. En annan skillnad var att de inte, som u-krediterna, var bundna till svenska leveranser. Systemet hanterades av SIDA med medverkan av Riksbanken när det gäller den kreditadministrerande funktionen. Fram till mitten av sjuttiotalet svarade krediterna för ungefär en fjärdedel av det totala bilaterala biståndet. Andelen minskade dock och 1978 efterskänktes merparten av lånen på basis av en UNCTAD-resolution, som rekommenderade skuldeftergifter. Något större återflöde har därför utvecklingskrediterna inte skapat.

Ett nytt kreditinstrument, u-krediter, inrättades redan 1981. Skälet var att ett ökande antal länder under sjuttiotalet började kombinera sitt bistånd med kommersiella aktiviteter för att främja det egna landets exportintressen. Den nya kreditformen bands till svensk upphandling och administrerades först av EKN med medverkan av BITS, främst när det gällde biståndsbedömningen. Ansvar för systemet överfördes helt till BITS 1984/85, varvid de biståndsmässiga aspekterna i systemets tillämpning betonades. EKN kom även fortsättningsvis ha en betydelsefull roll i systemet dels som förvaltare av garantireserven och dels som rådgivare till BITS i frågor rörande landrisk. I samband med sammanläggningen av biståndsmyndigheter överfördes i juli 1995 systemansvaret till Sida, där det administreras av finansieringsenheten på INEC.

I samband med att en översyn av u-kreditsystemet 1991 skedde, presenterades ett förslag om ett anslagsfinansierat biståndskreditsystem. Detaljutformningen av systemet utreddes 1993. På basis av utredningen presenterade regeringen ett förslag till system att administreras av BITS. Systemet skulle vara obundet och ogaranterat och avse krediter på IDA-villkor, det vill säga cirka 80 procent gåvoelement.

I samma proposition gavs SwedeCorp möjlighet att lämna så kallade villkorslån, det vill säga lån av egenkapitalkaraktär för investeringar i privata företag i u-länder.

Slutligen har Swedfund sedan sin tillkomst 1979 haft möjlighet att lämna lån till företag. Lånen har varit ett komplement till Swedfunds huvudsakliga verksamhet, riskkapitalinvesteringar i samriskföretag mellan svenska företag och företag i u-länder.

4.2 U-kreditsystemet

4.2.1 U-krediterna över tiden

När u-kreditsystemet introducerades var det med ett biståndssystem med handels- och sysselsättningspolitiska förtecken. Bakgrunden var att allt fler OECD-länder hade infört biståndsfinansierade system för bundna förmånliga krediter. Vid införandet av u-kreditsystemet var EKN beslutande instans, medan biståndsaspekterna bedömdes av BITS som lämnade sitt yttrande till EKN för beslut i kredit- och garantiärendena.

Allteftersom stärkes dock biståndets roll, och därmed BITS roll i u-kreditsystemet. Biståndets roll växte parallellt med att u-krediterna successivt ökade belastningen på biståndsanslaget. Consensus-överenskommelsen inom OECD (se avsnitt 3.3) höjde krediternas lägsta förmånlighet, det vill säga kostnaden för biståndet, från motsvarande 15 procent av kreditbeloppet till 20, 25 och 30 procent fram till nuvarande 35 procent (och 50 procent för u-krediter till MUL-länderna).

U-kreditanslagets utveckling och utnyttjande över tiden framgår av nedanstående tabell (milj kronor):

År	Anslag	Belastning	Reservation	År	Anslag	Belastning	Reservation
80/81	83	-	83	88/89	370	492	880
81/82	120	15	188	88/90	400	770	459
82/83	319	59	448	90/91	400	399	460
83/84	500	78	870	91/92	400	403	457
84/85	375	267	978	92/93	420	316	561
85/86	226	487	717	93/94	400	506	455
86/87	475	316	876	94/95	430	426	399
87/88	530	312	1022	95/96	510	(368)	
<i>Summa</i>					5958	5214	

Anm 1: Under några år har medel tagits från reservationen, vilket skapar differenser för de aktuella åren

Anm 2: Belastningen 1995/96 avser perioden till och med 30 juni 1996. För hela budgetåret är utbetalningsprognosen cirka 700 miljoner kronor, vilket skulle innebära att den utgående reservationen minskar till 200 miljoner kronor.

En stor del av reservationerna har varje år varit intecknat för av BITS godkända projekt som ännu inte lett till kontrakt. Den ointecknade reservationen var emellertid vissa år betydande, exempelvis per den 30 juni 1988 uppgick den till cirka 600 miljoner kronor. Ingen ointecknad reservation kommer att finnas per 31 december 1996. Eventuell utgående reservation samt en inte obetydlig del av anslaget för 1997 kommer att vara intecknat av utestående utfästelser.

Om man ungefärligen tredubblar anslagsbelastningen erhålls beloppet för lämnade krediter. Det uppgår för närvarande till 14,6 miljarder kronor, vartill kommer ännu inte avtalade utfästelser på 1,2 miljarder kronor. Som framgår av tabellen ovan är anslagsbelastningen för lämnade krediter hittills 5,2 miljarder kronor. Kreditvolymen avser 247 projekt. Den genomsnittliga kreditstorleken är 59 miljoner kronor.

4.2.2 U-kreditsystemets inriktning

U-krediter kan lämnas för finansiering av svenska varor och tjänster till prioriterade investeringsprojekt i kreditvärdiga u-länder. För finansieringen krävs dessutom att u-ländernas prioriteringar överensstämmer med svenska biståndsmässiga bedömningar av projektet och att upphandlingen normalt sker i internationell konkurrens. Av de biståndspolitiska målen har u-krediterna främst inriktats mot tillväxtmålet. Flera exempel finns

dock på insatser som har haft andra primära syften, främst främjande av miljön, men också oberoendemålet (se avsnitt 4.3.2, Zimbabwe).

Systemet är utformat för kontraksfinansiering, vilket i princip innebär att biståndsbedömningen av projektet sker i ett sent skede - vid upphandlingen - och utmynnar i ett ja eller nej till finansiering. Tidigare BITS och nuvarande Sidas roll är dock ofta mer aktiv än så. En dialog tas många gånger upp på ett tidigt stadium av projektförberedelserna, men utan att något finansieringsåtagande görs.

Projektförslagen kommer ofta från svenska leverantörer, men också från samarbetsländerna själva.

Projekten är sammansatta och innehåller normalt - utöver utrustning - teknisk assistans och ledning med sikte på att introducera ny teknik, effektivare system och förbättrad organisation. I många fall är det fråga om sådan kunskapsöverföring som endast kan överföras effektivt i direkt anslutning till investeringar.

4.2.3 Länderfördelning

En förutsättning för kreditgivningen är att låntagarlandet ska bedömas vara kreditvärdigt. Det har styrt u-kreditgivningen till ett tämligen begränsat antal länder. BITS och Sida har härvid väglett av EKNs landbedömningar i enlighet med u-kreditförordningens bestämmelser. Vissa avsteg har dock gjorts från principen om kreditvärdighet i en striktare mening delvis som svar på återkommande krav från statsmakterna att u-krediter i ökande utsträckning ska ges till länder som saknar tillfredsställande kreditvärdighet idag men som på sikt bedöms nå godtagbar betalningsförmåga. Kretsen av länder med u-kreditengagemang uppgår idag till 37. Av dessa är tio länder av olika skäl idag inte aktuella för nya krediter. Tre av dem för att de av OECD bedöms ha för hög per capitainkomst för att kvalificera för mjuk bunden finansiering. De övriga sju länderna kvalificerar inte för u-kredit på grund av bristande kreditvärdighet.

Asien representerar 61 procent av lämnade u-krediter, med Indien och Kina som dominerande länder med 28 procent respektive 26 procent av totalvolymen. U-krediter har också lämnats till Filippinerna, Malaysia, Maldiverna, Pakistan, Thailand, Vietnam samt till Jordanien.

Afrika representerar 36 procent av u-kreditgivningen fördelat med ungefärligen halva beloppet på Nordafrika respektive Afrika söder om Sahara. De största låntagarländerna är Algeriet (åtta procent), Tunisien (sex procent), Zimbabwe (fyra procent), Kenya (tre procent) och Egypten (tre procent). Härutöver har u-krediter lämnats för projekt i Angola, Botswana, Etiopien, Ghana, Kap Verde, Lesotho, Marocko, Mauritius, Mocambique, Rwanda, Tanzania, Tunisien och Uganda.

Andelen för Afrika söder om Sahara har ökat under senare tid, bland annat av skälet att MUL-länder (som huvudsakligen ligger i Afrika) i stort sett undantas från tillämpningen av Helsingforsavtalet.

Latinamerikas andel av u-kreditvärdet är endast tre procent och har utgått till Chile, Ecuador, Kuba, Nicaragua och Peru. Även Portugal har erhållit en mindre u-kredit.

Strukturen på u-kreditgivningen till Indien skiljer sig kraftigt från den till Kina. Medan u-krediterna till Indien avser relativt få investeringar (i 11 projekt), har 66 u-krediter lämnats till Kina till, med några undantag, relativt små projekt. U-krediterna till Indien har främst avsett kraftgenerering (bland annat Uri-kraftverket) och krafttransmission samt stöd till nationella utvecklingsbanker medan u-krediterna till Kina främst avsett telekommunikation men också industri- och miljöprojekt.

En geografiskt fördelad uppställning över lämnade krediter återfinns i bilaga 3.

4.2.4 Sektorfördelning

Sektorfördelningen av gjorda u-kreditåtaganden speglar framför allt två förhållanden: dels mottagarländernas egna prioriteringar vad gäller större investeringar och dels den internationella konkurrenskraften hos svensk industri.

- * Energi: Den största sektorn utgör energisektorn med 41 procent av totalvolymen eller 6 miljarder kronor i investeringar. Projekten avser kraftgenerering, transmission, distribution (främst på landsbygden) samt kontroll- och styrutrustning för kraftnät.
- * Tele: Den andra stora sektorn är telekommunikationer som representerar 33 procent eller 4,8 miljarder kronor av gjorda kreditåtaganden. Här rör det sig främst om moderna telefonväxlar (AXE) och transmissionsutrustning.
- * Industri och gruvnäring, svarar tillsammans för drygt 10 procent av åtagandevolymer, totalt 1,7 miljarder kronor. Utöver detta hänför sig större delen av de krediter som kanaliseras via nationella utvecklingsbanker (se nedan) till industrisektorn. Denna sektors andel är, som en konsekvens av Helsingforsöverenskommelsen, krympande då i princip ingen nyutlåning sker med u-krediter till industriprojekt.
- * Miljö, främst avloppsreningsverk, cirka fem procent eller 700 milj kronor.
- * Transporter med 2,5 procent eller 350 miljoner kronor.

Efter omprövningen av den inriktning på intäktsgenererande/-stimulerande investeringar som den gamla u-kreditförordningen angav har en policy antagits, som medger möjligheten att finansiera investeringar inom hälsovårdssektorn, framför allt i länder med stark ekonomi och betalningsbalanssituation. En första sådan finansiering har beviljats Thailand för utrustning av sjukvården på landsbygden. Mer än 100 svenska leverantörer medverkar i denna leverans.

4.2.5 U-kreditsystemets tekniska utformning och systemets aktörer

U-krediterna utvecklades som ett system som skulle likna exportfinansieringssystemen så mycket som möjligt, för att kunna utnyttja befintlig kompetens både i Sverige och i samarbetsländerna och för undvika att ställa krav på andra handgrepp än vad som gäller för hanteringen för exportkrediter.

U-kreditsystemet är marknadsfinansierat och subventioneras och garanteras av biståndsanslaget. Förutom Sida är AB Svensk Exportkredit (SEK), EKN, Riksgäldskontoret (RGK) och svenska affärsbanker de viktigaste aktörerna.

Långgivare är normalt en svensk affärsbank, som tecknar låneavtal och refinansierar sig hos och överlåter krediterna till SEK. I några fall har SEK uppträtt som långgivare i eget namn.

Med sin goda kreditvärdighet lånar SEK upp medel till en förhållandevis låg kostnad på den internationella kapitalmarknaden. De upplånade medlen lånas sedan ut till låntagaren till en av biståndet subventionerad ränta, garanterad i första hand mot en säkerhetsreserv och i andra och sista hand mot biståndsanslagen.

Till RGK för, vid avtal om en u-kredit, Sida över medel som motsvarar gåvoelementet beräknat som ett diskonterat nuvärde. Beloppet förräntas hos RGK. Medel för att täcka upplupna kostnaden för ränteskillnaden mellan upplånings- och utlåningsräntan för u-krediten, det vill säga gåvoelementet, förs regelbundet över från det räntebärande kontot hos RGK till SEK.

EKN yttrar sig inför ett beslut om en u-kredit om den bedömda kreditrisken, både avseende landrisk och kommersiell risk, och föreslår en lämplig premie för biståndsgarantin, som beslutas tillsammans med räntesubventionen. Premien betalas normalt av låntagaren, men kan också subventioneras genom u-kreditanslaget.

EKN administrerar vidare för Sidas räkning premiereserven samt hanterar frågor om skaderegleringar från premiereserven. Skadefall uppstår vid bristande betalning av låntagarna och innebär att garantitagarna, normalt svenska företag, erhåller ersättning ur säkerhetsreserven justerad med hänsyn till viss självrisk. EKN bevakar sedan återvinningmöjligheterna till reserven, bland annat genom medverkan i Parisklubben.

EKN liksom SEK uppbär för sin medverkan i förvaltningen av u-kreditsystemet viss administrativ ersättning.

U-kreditgivningen styrs av en u-kreditförordning som antas av regeringen. Förordningen har reviderats flera gånger. Den senaste revisionen är daterad åttonde juni 1995.

4.3 Erfarenheter av u-kreditgivningen

4.3.1 Allmänna synpunkter

Erfarenheterna av u-kreditsystemet är övervägande positiva. Med en relativt begränsad belastning på biståndsanslaget har stora finansiella resurser ställts till förfogande för genomförande av infrastrukturinvesteringar i ett trettiotal u-länder.

Av de beviljade lånen på 20 miljarder kronor har i juni 1996 15 miljarder resulterat i avtal med en anslagbelastning uppgående till fem miljarder kronor. Effektiviteten i genomförandet av investeringarna har genomgående varit hög. Skadefallen i kreditgivningen har varit begränsade; de uteblivna återbetalningarna motsvarar 4,5 procent av de totalt utlånade medlen. Dessa, av vilka en del utgörs av tillfälliga inställelser, har mer än väl täckts av de reserver som byggts upp med de tidigare nämnda riskpremierna som tas ut av låntagarna i samband med kreditgivningen.

Som framgår av följande avsnitt utvisar gjorda utvärderingar huvudsakligen positiva resultat av genomförda projekt. Utvärderingen pekar på de stora fördelar som ett kontraktsfinansierat system innebär, vilket utgår från kvalificerade beställare och kvalificerade utförare.

De invändningar mot u-kreditsystemet som rests från tid till annan sammanhänger med dess koppling till existerande garantiordning för statsstödda exportkrediter som administreras av EKN⁷. Härigenom skapas en knytning till ett regelverk som inte är anpassat till biståndsfinansiering. Systemet ställer krav på kontantbetalning från köpare, självrisk från leverantör, karenstider vid skadeersättning, täckningsgrader vid garantigivning, och framför allt på riskavspeglande premier som kan uppfattas som främmande i vissa situationer och som, hävdas det, ofta är svåra att förklara för låntagarna inom ramen för en biståndsdiallog. Systemet skapar restriktioner vad gäller möjligheter till finansiering av lokala kostnader, löptider och periodicitet när det gäller amorteringar och så vidare. - Ingen av dessa invändningar är dock så pass allvarlig att den sätter systemet ifråga.

Den nära anknytningen till EKN-systemet innebär en klar inriktning mot kontraktsfinansiering. Systemet kräver en väl definierad affär där leverantören känner till kontraktets olika parametrar. Beslut om u-kredit kan därför först fattas i ett sent skede när leverantör och leveranskontrakt är kända. Några möjligheter att i grunden ändra ett projekts utformning föreligger därför inte för biståndsgivaren - han ställs inför en situation där han antingen måste säga "ja" eller "nej" och där svar som "ja, men ..." eller "nej, men ..." blir svåra att hantera för övriga inblandade parter. Men även detta är en sanning med viss modifikation: på senare tid - där vattenkraftverket i Song Hinh, Vietnam är det bästa exemplet - har Sida kunnat medverka i att ett projekt har kommit att omformas att inkludera ett antal i det ursprungliga konceptet inte ingående faktorer: ökad hänsyn till den lokala miljön, ökad lokal medverkan med avseende på omflyttning av lokalbefolkning och liknande.

Systemets uppbyggnad för kontraktsfinansiering försvårar sålunda medverkan i projektfinansiering - det vill säga att i dialog med mottagarlandets myndigheter identifiera lämpliga projekt, inleda granskningsprocessen och utfästa finansiering innan upphandlingsprocessen inleds. Samtidigt är projektfinansiering ofta en förutsättning för medverkan vid samfinansiering med multilaterala och andra större biståndsfinansiärer.

4.3.2 Utvärderingar

Det övergripande målet med svenskt bistånd är "att höja de fattiga folkens levnadsnivå". De sex biståndspolitiska målen som fastställts av Riksdagen är styrande för allt bistånd, u-krediterna ej undantagna.

U-krediterna har främst inriktats mot det första biståndsmålet: ekonomisk tillväxt. Detta är ett resultat av den tidigare styrningen av u-kreditgivningen till intäktsgenererande projekt eller projekt som skapar förutsättningar för intäkter, liksom av bindningen till svensk upphandling, vilken styrt u-kreditgivningen mot större infrastrukturprojekt.

I några fall har projekt, finansierade med u-krediter, bidragit till uppfyllande av självständighetsmålet (detta har varit vägledande i flera samarbetsprojekt, i exempelvis

⁷ Bl a genom kopplingen till EKNs Allmänna Villkor (SFS 1995:870, §7)

Zimbabwe). Det femte biståndsmålet om främjande av "en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön" har fått en alltmer framskjuten ställning som primärt mål för projekt som stöds genom kreditfinansiering (till exempel rening av luft, vatten och avlopp) men också som en restriktion på urvalet eller utformningen av projekt, främst inom energisektorn.

Den vanligaste typen av u-kreditfinansierade projekt bidrar inte direkt till uppfyllandet av de övriga biståndspolitiska målen men väl indirekt under förutsättning att den förda politiken i låntagarländerna främjar en ekonomisk och social utjämning, en demokratisk samhällsutveckling och jämlikhet mellan könen.

Fyra större utvärderingar har gjorts under de senaste åren av genomförda projekt finansierade med u-krediter:

1. Energisamarbetet med Malaysia
2. Samarbetet inom telesektorn
3. Fyra avloppsverk i Tunisien
4. Sju projekt i Zimbabwe

Dessa utvärderingar, som samtliga initierades av BITS mellan 1993 och 1995 utgör ett väl täckande urval av typiska u-kreditfinansierade projekt. Infrastrukturprojekt har som regel en lång uppbyggnadsperiod innan de tas i drift. Till detta kan läggas att resultaten av investeringarna kan utvärderas först efter ett par års drift. Endast en begränsad del av 16 års u-kreditgivning har därför nått ett skede där utvärderingar ter sig meningsfulla. Totalt omfattar de här presenterade utvärderingarna drygt 50-talet investeringar, eller en tredjedel av totala antalet kreditfinansierade projekt som fullbordats⁸.

Nedan sammanfattas resultatet av utvärderingarna.

1. Energisamarbetet med Malaysia

I Malaysia har det samlade stödet från BITS varit starkt koncentrerat på energisektorn. Inför avvecklingen av utvecklingssamarbetet med Malaysia 1994/95 genomfördes en utvärdering av hela BITS utvecklingssamarbete med landet för att dra erfarenheter av ett bistånd under avveckling efter ett, som alla parter uppfattade det, lyckosamt samarbete.

Tre energiprojekt i Malaysia har finansierats med u-krediter om totalt 119 miljoner kronor. De tre projekten avser transmission av elkraft i Sarawak (två projekt) och på den malaysiska halvön. Utvärderingens slutsats är att de kreditfinansierade projekten har bidragit till följande viktiga effekter för energisektorn i Malaysia:

⁸ Som definition på fullbordande projekt har utredningen valt att återbetalningar på krediter påbörjats, vilket i genomsnitt skett 1½ - 2 år efter slutleverans eller driftstart. Enligt denna definition har 160 projekt fullbordats.

Som framgår av följande avsnitt utvisar gjorda utvärderingar huvudsakligen positiva resultat av genomförda projekt. Utvärderingen pekar på de stora fördelar som ett kontraktsfinansierat system innebär, vilket utgår från kvalificerade beställare och kvalificerade utförare.

De invändningar mot u-kreditsystemet som rests från tid till annan sammanhänger med dess koppling till existerande garantiordning för statsstödda exportkrediter som administreras av EKN⁷. Härigenom skapas en knytning till ett regelverk som inte är anpassat till biståndsfinansiering. Systemet ställer krav på kontantbetalning från köpare, självrisk från leverantör, karenstider vid skadeersättning, täckningsgrader vid garantigivning, och framför allt på riskavspeglande premier som kan uppfattas som främmande i vissa situationer och som, hävdas det, ofta är svåra att förklara för låntagarna inom ramen för en biståndsdiallog. Systemet skapar restriktioner vad gäller möjligheter till finansiering av lokala kostnader, löptider och periodicitet när det gäller amorteringar och så vidare. - Ingen av dessa invändningar är dock så pass allvarlig att den sätter systemet ifråga.

Den nära anknytningen till EKN-systemet innebär en klar inriktning mot kontraktsfinansiering. Systemet kräver en väl definierad affär där leverantören känner till kontraktets olika parametrar. Beslut om u-kredit kan därför först fattas i ett sent skede när leverantör och leveranskontrakt är kända. Några möjligheter att i grunden ändra ett projekts utformning föreligger därför inte för biståndsgivaren - han ställs inför en situation där han antingen måste säga "ja" eller "nej" och där svar som "ja, men ..." eller "nej, men ..." blir svåra att hantera för övriga inblandade parter. Men även detta är en sanning med viss modifikation: på senare tid - där vattenkraftverket i Song Hinh, Vietnam är det bästa exemplet - har Sida kunnat medverka i att ett projekt har kommit att omformas att inkludera ett antal i det ursprungliga konceptet inte ingående faktorer: ökad hänsyn till den lokala miljön, ökad lokal medverkan med avseende på omflyttning av lokalbefolkning och liknande.

Systemets uppbyggnad för kontraktsfinansiering försvårar sålunda medverkan i projektfinansiering - det vill säga att i dialog med mottagarlandets myndigheter identifiera lämpliga projekt, inleda granskningsprocessen och utfästa finansiering innan upphandlingsprocessen inleds. Samtidigt är projektfinansiering ofta en förutsättning för medverkan vid samfinansiering med multilaterala och andra större biståndsfinansiärer.

4.3.2 Utvärderingar

Det övergripande målet med svenskt bistånd är "att höja de fattiga folkens levnadsnivå". De sex biståndspolitiska målen som fastställts av Riksdagen är styrande för allt bistånd, u-krediterna ej undantagna.

U-krediterna har främst inriktats mot det första biståndsmålet: ekonomisk tillväxt. Detta är ett resultat av den tidigare styrningen av u-kreditgivningen till intäktsgenererande projekt eller projekt som skapar förutsättningar för intäkter, liksom av bindningen till svensk upphandling, vilken styrt u-kreditgivningen mot större infrastrukturprojekt.

I några fall har projekt, finansierade med u-krediter, bidragit till uppfyllande av självständighetsmålet (detta har varit vägledande i flera samarbetsprojekt, i exempelvis

⁷ Bl a genom kopplingen till EKNs Allmänna Villkor (SFS 1995:870, §7)

Zimbabwe). Det femte biståndsmålet om främjande av "en framsynt hushållning med naturresurser och omsorg om miljön" har fått en alltmer framskjuten ställning som primärt mål för projekt som stöds genom kreditfinansiering (till exempel rening av luft, vatten och avlopp) men också som en restriktion på urvalet eller utformningen av projekt, främst inom energisektorn.

Den vanligaste typen av u-kreditfinansierade projekt bidrar inte direkt till uppfyllandet av de övriga biståndspolitiska målen men väl indirekt under förutsättning att den förda politiken i låntagarländerna främjar en ekonomisk och social utjämning, en demokratisk samhällsutveckling och jämlikhet mellan könen.

Fyra större utvärderingar har gjorts under de senaste åren av genomförda projekt finansierade med u-krediter:

1. Energisamarbetet med Malaysia
2. Samarbetet inom telesektorn
3. Fyra avloppsverk i Tunisien
4. Sju projekt i Zimbabwe

Dessa utvärderingar, som samtliga initierades av BITS mellan 1993 och 1995 utgör ett väl täckande urval av typiska u-kreditfinansierade projekt. Infrastrukturprojekt har som regel en lång uppbyggnadsperiod innan de tas i drift. Till detta kan läggas att resultaten av investeringarna kan utvärderas först efter ett par års drift. Endast en begränsad del av 16 års u-kreditgivning har därför nått ett skede där utvärderingar ter sig meningsfulla. Totalt omfattar de här presenterade utvärderingarna drygt 50-talet investeringar, eller en tredjedel av totala antalet kreditfinansierade projekt som fullbordats⁸.

Nedan sammanfattas resultatet av utvärderingarna.

1. Energisamarbetet med Malaysia

I Malaysia har det samlade stödet från BITS varit starkt koncentrerat på energisektorn. Inför avvecklingen av utvecklingssamarbetet med Malaysia 1994/95 genomfördes en utvärdering av hela BITS utvecklingssamarbete med landet för att dra erfarenheter av ett bistånd under avveckling efter ett, som alla parter uppfattade det, lyckosamt samarbete.

Tre energiprojekt i Malaysia har finansierats med u-krediter om totalt 119 miljoner kronor. De tre projekten avser transmission av elkraft i Sarawak (två projekt) och på den malaysiska halvön. Utvärderingens slutsats är att de kreditfinansierade projekten har bidragit till följande viktiga effekter för energisektorn i Malaysia:

⁸ Som definition på fullbordande projekt har utredningen valt att återbetalningar på krediter påbörjats, vilket i genomsnitt skett 1½ - 2 år efter slutleverans eller driftstart. Enligt denna definition har 160 projekt fullbordats.

- * ett ökat energiutbud till existerande konsumenter,
- * en expansion av kraftnätet,
- * nya abonnentanslutningar till distributionsnätet,
- * förbättring av kvalitén i energiutbudet;

Dessa effekter sammantagna manifesteras i en ökad intäkt för energimyndigheten motsvarande 25 miljoner kronor per år, som direkt kan relateras till de u-kreditfinansierade projekten. Vidare har;

- * produktiviteten ökat framför allt genom utbytet av olja och kol mot gas och vattenkraft som primära energikällor samt genom att installerad generatorkapacitet utnyttjas bättre; förutom de ekonomiska vinsterna har detta medfört positiva effekter på miljön.

Studien konstaterar vidare att de u-kreditfinansierade projekten, vilka ingår som en del av en större utbyggnad av energisektorn, bidragit till regionala utvecklingseffekter innebärande en ökad levnadsstandard, förbättrade möjligheter för handel och industri, framför allt en uppgradering av mindre hantverksbetonade industrier, och stimulans till önskvärda migrationsmönster.

2. Samarbetet inom telesektorn

Telesektorn är den näst största sektorn för u-krediter och omfattar totalt ett 40-tal investeringar på nära fem miljarder kronor. Det är ett strategiskt viktigt område för alla länders utveckling, oberoende av dess utvecklingsnivå. Sverige kan erbjuda lämplig, avancerad teknologi till konkurrenskraftiga priser och leveransvillkor. Förutsättningarna mellan olika länder skiljer sig visserligen högst avsevärt men flera gemensamma nämnare finns. För att få en bättre grund för fortsatt engagemang inom sektorn, särskilt i ljuset av den ökade uppmärksamheten för denna typ av projekt inom Helsingforsöverenskommelsen, beslutade BITS, hösten 1994, att genomföra en utvärdering av alla BITS-insatser inom sektorn. Utvärderingen omfattade dels intervjuer med leverantörer, dels en enkät till samtliga beställare/ telemyndigheter i mottagarländerna och dels fältstudier i Kina, Egypten, Etiopien och Tunisien. Dessa länder är mottagare till nära 90 procent av alla u-krediter till telesektorn; enbart Kina svarar för 57 procent av volymen.

Det fysiska resultatet av dessa investeringar är en expansion i telenäten i mottagarländerna med 1,8 miljoner nya linjer, vilket motsvarar minst lika många abonnenter, och 136 000 nya transitlinjer. Utvärderarna uppskattar att investeringarna har inneburit tillgång till eller avsevärt förbättrade telekommunikationer för mellan 10 och 20 miljoner människor.

Utredarna refererar till internationella studier som gjorts med avseende på relationen mellan telekommunikationer och ekonomisk tillväxt (utan att för den skull fastställa orsakssambanden). En regressionsanalys som täcker åren 1955 - 65 för världen som helhet antyder att telefontätheten ökar med 1,4 procent för varje procents ökning i BNP. Mer aktuella studier från Kina (Shanghai) indikerar en relation så hög som tre till fyra procent ökning i telefontäthet för varje procent ökning i BNP.

I termer av måluppfyllelse konstaterar studien att de u-kreditfinansierade projekten till dato uppnått 85 procent av uppställda mål. Genomförandet av investeringarna har varit effektivt.

I den mån avvikelser från uppgjorda planer kunnat noteras har dessa varit avhängiga yttre faktorer som de svenska leverantörerna haft begränsat inflytande över.

3. Fyra avloppsreningsverk i Tunisien

Utbyggnaden av avloppsreningsssystem i Tunisien sker i en hög takt. Inte minst med stöd av u-krediter har Tunisien uppnått en för Medelhavsregionen hög standard på området. Fyra avloppsreningsverk har finansierats till en total kreditvolym på 50 miljoner kronor. Alla fyra anläggningarna är i drift sedan 1993.

Då stödet till avloppsreningsverken i Tunisien är, vid sidan om liknande projekt i Kina, den största koncentrationen av miljörelaterade investeringar finansierade med u-krediter, genomfördes en utvärdering i juni 1994. De fyra studerade avloppsreningsverken är: Cherguia, Houmt Souk, Kasserine och Tabarka.

Enligt utvärderarna var de fyra projekten planerade och utformade i detalj och genomförandet effektivt. Anläggningarnas kvalitet vad gäller behandling av avlopp är generellt av hög standard. Effekten av investeringarna begränsas emellertid något av förseningar i utbyggnaden av det lokala avloppsnätverket, vilket har inneburit en långsam uppbyggnad till verkens kapacitet.

Det slutliga omdömet är emellertid att Tunisien, genom dessa investeringar, nu har de bästa förutsättningarna för god avloppsrening bland länderna runt Medelhavet.

4. Sju u-kreditfinansierade projekt i Zimbabwe

Under våren 1996 utvärderades de u-kreditfinansierade projekt i Zimbabwe som genomförts hittills. Elva projekt har finansierats med u-krediter i landet till ett totalt kreditbelopp på 538 miljoner kronor. Zimbabwe är därmed u-kreditsystemets femte största låntagarland. Portföljen är diversifierad och bjuder på en representativ provkarta på de typer av investeringar som normalt kommit ifråga för u-kreditfinansiering.

De studerade projekten är:

- * import och sammansättning av ett hundratal Scania-lastbilar,
- * import och installation av 600 teleprinters,
- * styr- och kontrollcentral för kraftnätet (SCADA),
- * fabrik för tillverkning av civila sprängämnen,
- * modernisering av ett stålvalsverk,
- * berggrum för strategisk lagring av olja och oljeprodukter och
- * rekonditionering av tre äldre kondenskraftverk

Utvärderingen konstaterar att samtliga projekt genomförts effektivt och framgångsrikt och producerar idag de resultat och effekter som förutsågs då krediterna beviljades. Utredaren anmärker att resultaten, i jämförelse med annat bistånd, är "anmärkningsvärt" i positiv bemärkelse och hänför detta till det klara ansvarstagande som läggs på såväl beställare/låntagare som leverantör.

Fyra av de sju studerade projekten visar tillfredsställande finansiell lönsamhet medan utvärderaren fann att endast två av projekten har klar positiv samhällsekonomisk lönsamhet.

Tveksamheten vad gäller lönsamheten är störst för två projekt vars tillkomst strategiskt motiverades av det utsatta och isolerade läge som Zimbabwe befann sig i under den tidigare Sydafrikaregimen. Vid beslutet om dessa projekt (oljelagringsprojektet och stålverket) vägde oberoendemålet liksom politiska motiv starkt.

Det mest framgångrika projektet ur finansiell och ekonomisk synpunkt är fabriken för tillverkning av civila sprängämnen. Delägare i samriskföretaget är förutom Nitro Nobel även Swedfund. Det bör noteras att Helsingforsavtalet satt stopp för u-krediter till denna typ av finansiellt lönsamma industriprojekt.

4.3.3 Biståndseffekter och -erfarenheter

Genomförda utvärderingar visar, med några undantag, en positiv bild av u-krediternas tillämpning. Investeringarna har genomgående genomförts effektivt. Drift och underhåll har fungerat tillfredsställande och förväntade effekter har kunnat uppnås - så långt som kunnat konstateras under den tid som förflutit sedan den första u-krediten beviljades.

Det finns några tendenser som kan utläsas ur erfarenheterna från u-krediter:

1. Större infrastrukturprojekt (framför allt inom energi och telekommunikationer) har huvudsakligen varit framgångsrika och tämligen problemfria i såväl genomförande- som driftsfaserna.
2. Industriprojekt och projekt som haft att möta en öppen, konkurrensutsatt marknad har inte visat motsvarande positiva tendens.
3. En viss korrelation kan noteras mellan uppnådda resultat och låntagarlandets makroekonomiska och politiska stabilitet.

Att infrastrukturprojekten har visat en så klar positiv tendens kan säkert förklaras i den stora ekonomiska och utvecklingspolitiska betydelse de har i låntagarlandet. Stora investeringsprojekt har krävt en massiv mobilisering av resurser och beslut på högsta nivå. De nationella myndigheter som ansvarat för genomförandet av stora energi- och teleprojekt har ofta varit de mest kompetenta och resursstarka inom landet och projekten har genomgående noga övervägts av låntagarlandets myndigheter och medverkande nationella och internationella finansiärer. På leverantörssidan inom dessa sektorer har rått hård konkurrens mellan ett fåtal stora, tekniskt sofistikerade och finansiellt starka bolag med gedigen internationell erfarenhet. Man kan därför med fog säga att denna typ av projekt erbjuder en relativt låg risk, tekniskt och finansiellt. Riskerna har snarare legat på ett annat plan, nämligen vad gäller om projekten varit samhällsekonomiskt motiverade. Ofta har tariffattningen varit sådan att kunderna subventionerats, vilket kan ha lett till en överefterfrågan på de erbjudna tjänsterna.

Riskerna i industriprojekt och projekt av mer kommersiell prägel har naturligen varit mer direkta och synbarligen mycket större, inte minst då svårt kalkylerbara marknadsrisker har måst vägas in. Endast få av de ovan redovisade "framgångsfaktorena" för infrastrukturprojekt har haft motsvarigheter vid u-krediter till projekt inom den kommersiella sektorn. Industriprojekt lämpar sig därför sämre för den typ av kontraktsfinansiering som u-kreditsystemet främst utvecklats för - vilket också erfarenheterna från u-kreditgivningen till

Kina utvisar. En väg att komma runt en del av de risker som den här typen av projekt för med sig, har varit att kanalisera u-krediter genom nationella utvecklingsbanker. De positiva erfarenheterna av kommersiellt inriktade projekt har övervägt vid denna finansiering. Ett skäl till detta kan ha varit att utvecklingsbanker befunnit sig närmare marknaden och den slutlige låntagaren och har haft bättre förutsättningar att bedöma och förebygga risker. - Genom Helsingforsavtalet har emellertid möjligheterna för finansiering av kommersiella projekt med bundna krediter helt stängts (med undantag för projekt i länder med MUL-status). Ett fortsatt stöd till näringslivsutveckling i Sidas samarbetsländer kommer därför att kräva ett annat slag av finansieringsinstrument.

U-kreditsystemets återbetalningskrav liksom kravet på starka och kompetenta genomförandeparter har naturligen lett till ett urval av låntagarländer med viss makroekonomisk stabilitet och institutionell utveckling. Det har dock inte undantagslöst varit fallet. Många låntagarländer har haft en tämligen svag ekonomi men har bedömts vara inne i en positiv utveckling. U-krediter är ett biståndsinstrument och har förutsatts finnas till förfogande för länder som har haft en bit kvar till ekonomisk stabilitet och utveckling. Så förutsätts även bli fallet framöver. Det blir därför fortsättningsvis viktigt att försäkra sig om att de projekt som stöds med krediter ger ett direkt, substantiellt och varaktigt bidrag till sektorns och landets utveckling och att kreditfinansieringen sätts in i ett sammanhang där nödvändiga institutionella stödåtgärder kan tillförsäkras, antingen genom andra Sida-insatser eller genom andra bilaterala eller multilaterala samfinansierares medverkan.

4.3.4 Effekter för svensk industri

U-kreditsystemet lämpar sig bäst för större investeringar i infrastruktur. Det är den typen av kontrakt som lämnas ut på internationellt anbud, vilket är ett normalkrav inom u-kreditsystemet. Det är också inom den sektor som svensk projektexporterande industri tillhör de världsledande. Antalet svenska företag är dock begränsat.

Den internationella konkurrensupphandlingen, inte minst i u-landsmiljö, ställer stora krav på finansiell styrka. Kostnaderna att offerera och tävla om dessa kontrakt är betydande och utfallet av ansträngningarna osäker. Också genomförandet ställer stora krav på organisation och ledningskapacitet. Det är normalt endast företag med ett vittförgrenat internationellt nätverk och lokal representation som klarar av att vinna order och lyckosamt genomföra tunga investeringsprojekt. Resultatet har blivit att det är få svenska företag som kan hävda sig internationellt i sådana upphandlingar, och därigenom kunnat delta utvecklingsprojekt med u-kreditfinansiering.

Om man bortser från ramkrediterna (se nedan) till nationella utvecklingsbanker är det fem - sex stora svenska exportföretag som representerar lejonparten av de kontrakt som finansierats med u-krediter.

Å andra sidan finns, bakom de stora svenska leverantörerna, en betydande mängd mindre och medelstora svenska underleverantörer. En enkät genomfördes av BITS under våren 1994 i syfte att utröna den direkta och indirekta sysselsättningseffekten av u-kreditfinansierade kontrakt. Leveranser från de 18 företag som enkäten omfattade hade finansierats till en total kreditvolym av 3,9 miljarder kronor. Den av företagen uppgivna direkta sysselsättningen motsvarar 2500 manår. Därutöver har sysselsättningseffekten hos 1800 anlidade underleverantörer uppskattats till 1000 manår.

Speciellt samarbetet med Kina visar exempel på att mindre svenska företag har kunnat leverera med medverkan av u-kreditfinansiering. Kina utgör också ett utpräglat exempel på att u-krediterna fungerat som spjutspets för svensk teknologi i det att Ericssons första stora stationsprojekt u-kreditfinansierades; u-krediterna har åtföljts av en mängd leveranser på basis av kommersiell finansiering.

4.4 Några speciella former för kreditfinansiering

4.4.1 *Bundna ramkrediter via nationella utvecklingsbanker*

En betydande del av u-kreditgivningen har kanaliserats via nationella utvecklingsbanker för finansiering av mindre projekt, så kallade ramkrediter. Det totala åtagandet uppgår till drygt 900 miljoner kronor eller 6,3 procent av åtagandevolymen. Tio sådana ramkrediter har beviljats till väl fungerande utvecklingsbanker i Chile, Indien, Pakistan, Thailand och Tunisien. Sammanlagt har krediterna använts för att finansiera ett 30-tal mindre projekt, främst för investeringar i utrustning inom industri, transportväsende och miljö.

Syftet med ramkrediterna var att stödja mindre projekt utan ökad administrativ belastning, samt möjliggöra för mindre svenska företag att medverka i dessa projekt. Föremålet för kreditgivningen och därmed också den utredning och bedömning som föregått kreditgivningen har varit den enskilda utvecklingsbanken och dess kreditvärdighet och kapacitet att granska och följa upp projekt för kreditfinansiering. Bankerna bär kreditrisken för projekten, Sida har enbart en "right of refusal" baserad på en summarisk presentation av den tänkta affären.

De utvärderingar som gjorts av de ramkrediter som tagits i anspråk till fullo utvisar genomgående positiva resultat. Ett 50-tal mindre projekt har finansierats. Ramkrediterna har till stor del utnyttjats av företag inom det privata näringslivet. Effekterna i u-länderna har kunnat avläsas bland annat i form av ökad sysselsättning, omsättning och lönsamhet hos de företag som kommit i åtnjutande av finansiering. Detta gäller främst den indiska ramkrediten, som varit den mest omfattande. Krediterna har vidare bidragit till en större spridning bland de svenska företag som medverkat i u-kreditfinansierade projekt. Omkring 15 svenska företag, som inte tidigare deltagit i u-kreditfinansierade projekt, har medverkat i projekt under ramkrediterna.

En förutsättning för ramkrediterna har varit att Helsingforsavtalet innehåller ett undantag från regelverket för krediter understigande två miljoner SDR. På senare tid har emellertid rests krav rest inom OECD på en mer skärpt tolkning då det ansetts att undantagsregeln har kommit att utnyttjas för att kringgå regelverket. I avvaktan på en klarare tolkning av reglerna har Sida valt att iakta restriktivitet i beviljande av nya u-krediter till nationella utvecklingsbanker.

4.4.2 *Bundna projektramkrediter*

Utfästelser om krediter i ett inledande skede i projektcykeln har tillämpats i u-kreditsystemet vid flera tillfällen, framför allt då det rör sig om stora och komplicerade infrastrukturprojekt, där någon multilateral finansiär fungerat som 'lead agent'. Vid dessa tillfällen har utfästelse lämnats i ett tidigt skede av projektcykeln om visst maximibelopp, utan angivande av någon särskild komponent, men villkorad till att svensk leverantör vinner upphandlingen. Detta har gått under benämningen projektramkrediter.

Världsbanken, som alltid uppträder som projektfinansiär, har påtalat de olägenheter som den bundna kontraktfinansieringen innebär för en ledande projektfinansiär i en samfinansiering⁹. I det, normalt mycket tidiga, skede då den ledande finansiären går till beslut är stora delar av projekten (de delar som avses finansieras med bilateral, bunden, finansiering) ännu ofinansierade. Världsbanken har därför främjat tanken på att projektramkrediter etableras som möjliggör en flexibilitet i valet av tekniska lösningar, i upphandlingsförfarandet och i valet av finansiär för en enskild projektkomponent, något som skapar en "second best solution" till helt obunden upphandling.

För svensk del har lämnade erbjudande om projektramkrediter inneburit konkreta u-kreditåtaganden till exempel för projekt i Lesotho (med Afrikanska Utvecklingsbanken), Chile (med IFC) och Pakistan (Världsbanken). Erfarenheterna med denna finansieringsform, som innebär ett fränsteg från den normala modellen för kontraktfinansiering inom u-kreditsystemet, är övervägande goda.

4.4.3 Variationer inom u-kreditsystemet

Med u-kreditsystemet som bas har olika finansieringsvarianter genomförts anpassade till samarbetslandets/låntagarens och det enskilda projektets förutsättningar. Exempelen visar den flexibilitet vad gäller finansieringslösningar, som kan uppnås med u-kreditsystemet som bas. De anpassade finansieringslösningarna har i flera fall inneburit att beslut inte kunnat fattas inom de normala ramarna för u-kreditsystemet, utan att regeringen fattat beslut på förslag av BITS/Sida. Nedan beskrivs några exempel på de särskilt anpassade lösningar som gjorts.

- I. Ett av de största svenska biståndsfinansieringarna är vattenkraftverket Uri i Kashmir, Indien. Projektet finansieras med en u-kredit på 1,4 miljarder kronor, medan gåvomedel från landramen på 700 miljoner kronor mjukar upp en EKN-garanterad exportkredit på 1,2 miljarder kronor. Förmånligheten för hela den svenska finansieringen motsvarar 35 procent. Med i finansieringen finns därtill ett lån från NIB.

Det omfattande finansieringspaketet kunde sättas samman på basis av en gemensam värdering av de båda svenska biståndsorganen och NIB. Sida står här för uppföljningen också för de båda andra finansiärernas räkning.

Liknande svenska samfinansieringar i Indien har skett mellan u-krediter och gåvofinansiering från landramar för Indien för två transmissionsledningar för högspänd likström (HVDC). I dessa båda fall ansvarade BITS för uppföljningen också för SIDA:s räkning.

⁹ Världsbanken skiljer på två former av samfinansiering: 'parallel financing' och 'joint financing'. Vid den förra svarar varje finansiär för sitt separata kreditavtal; i och för sig kan avtalen vara kopplade i sk 'default clauses', innebärande att en händelse som förorsakar stopp i utbetalningar ett uppsägning av ett avtal ger liknande effekt på ett annat, parallellt avtal. I 'joint financing' görs ett gemensamt kreditavtal. Världsbanken kräver att bilateral finansiering som ingår i ett dylikt konsortium ska vara obunden och åtar sig att, mot en avgift, administrera hela finansieringen med upphandling, utbetalning etc.

- II. Svenskt bistånd deltog i finansieringen av vattenkraftverket Owen Falls i Uganda tillsammans med bland andra Världsbanken och Afrikanska utvecklingsbanken. Finansieringen lämnades i form av en u-kredit med 50 procents förmånlighet (MUL-land) och mjukades ytterligare upp med landramsmedel till motsvarande en förmånlighet på motsvarande 80 procent.

Skälet till utformningen av den svenska finansieringen var att både BITS och Sida bedömde projektet som ett viktigt utvecklingsprojekt och lämpligt för biståndsfinansiering. När beslut i frågan fattades 1990 bedömdes Uganda föra en ekonomisk politik, som inom en rimlig framtid skulle medföra att landets ekonomi skulle stabiliseras. Det ansågs då angeläget att lämna Uganda stöd i denna utveckling på ett tidigt skede i den ekonomiska omstruktureringen. Mot bakgrund av den utsatta ekonomiska situationen ansågs dock lämpligt att erbjuda en finansiering med hög förmånlighet.

BITS administrerade både u-kreditfinansieringen och, på SIDAs uppdrag, gåvofinansieringen.

Efter den första finansieringen har beslut fattas om tilläggsfinansieringar för Owen Falls-projektet. Den senaste beslutades av Sida våren 1996.

- III. En samfinansiering med ett obligationslån utgivet på den inhemska kapitalmarknaden garanterat av Världsbanken och en gåva, finansierat genom BITS u-kreditanslag, möjliggjorde genomförandet av en transmissionslänk för högspänd likström mellan öarna Leite och Luzon i Filippinerna genom ett förmånligt finansieringspaket med anpassad återbetalningsprofil. Finansieringen genomfördes efter det att ett svenskt företag vunnit ordern i internationell upphandling. Som samfinansiär deltog också Global Environment Facility, GEF.
- IV. Som exempel på parallellfinansieringar kan nämnas vattenkraftverket Kiambere i Kenya, där bland annat en gåvofinansiering från det svenska landramsbiståndet och en svensk u-kredit finansierar komponenter tillsammans med kanadensiskt bistånd.

Parallellfinansieringar med NIB har, förutom ovan nämnda, bland annat skett i teleprojekt i Maruritus och med NDF i teleprojekt och eltransmissionsprojekt i Etiopien. I flera fall har "konventionella" parallellfinansieringar skett med Världsbanken, Afrikanska utvecklingsbanken och Asiatiska utvecklingsbanken, liksom med större bilaterala biståndsgivare.

- V. I slutet av 1991 fattades beslut om u-kreditfinansiering av vissa komponenter i ett större sockerprojekt i Etiopien med Afrikanska utvecklingsbanken som huvudfinansiär. Med hänvisning till Etiopiens utsatta ekonomiska situation i den politiska och ekonomiska omstrukturering som landets regering inlett vid sitt tillträde tidigare under året lämnades dock inte krediten med den normala förmånligheten 50 procent (MUL-land) utan med en förhöjd förmånlighet på 70 procent.

- VI. I Ecuador medverkade Sverige genom BITS tekniska samarbete till finansiering av en förstudie och därefter utformningen av en nationell driftledningscentral. Efter internationell upphandling vann ett svenskt företag ordern. Ecuador vände sig till BITS för att få svenskt stöd för genomförandet. Landets kreditvärdighet bedömdes dock inte vara tillräcklig för att lämna en normal u-kredit, men eftersom projektet betraktades som angeläget att genomföra söktes alternativa finansieringslösningar. En gåva från u-kreditanslaget kopplades därför till en svensk kommersiell kredit. Krediten lämnades genom den regionala andinska utvecklingsbanken CAF, som kunde ta kreditrisken på Ecuador. Projektet kunde därigenom genomföras.
- VII. 1988 beviljade BITS en u-kredit för utrustning till en tändsticksfabrik i Rwanda. Projektet hade utarbetats av IFC med hjälp av Swedfund. IFCs fortsatta medverkan i projektet bedömdes både av BITS och Swedfund som angeläget. För att säkerställa denna medverkan erbjöd BITS därför IFC att garantera den svenska u-krediten, i stället för den normala egna biståndsgarantin administrerad av EKN.

4.4.4 En "u-kreditmodell" med gåvoinslag för finansiering av lokala kostnader

U-kreditsystemet har kommit att tillämpas allt mer flexibelt över tiden. Regeringen har medgivit från fall till fall avsteg från grundmodellen. Till exempel har systemets garantikapacitet kunnat utnyttjas för garantier av banklån som lämnas utan att lånet subventioneras med gåvomedel. Avsteg har kunnat göras från de krav som ställs på gåvoelement på miniminivån (för närvarande 35 procent utom för MUL-länder där den är 50 procent) om goda argument har kunnat presenteras. Garantipremier har finansierats av anslagsmedel och inte av låntagaren.

Ett principiellt intressant avsteg från u-kreditmodellen utgör finansieringen av lokala kostnader i vattenförsörjningsprojektet Pungwe-Mutare i Zimbabwe. En normal svensk u-kredit (tillsammans med liknande krediter från Norge och NDF) finansierar här de utländska kostnaderna för projektet. Cirka 40 procent av projektbudgeten avser dock lokala kostnader som Mutare (Zimbabwes tredje största stad) skulle stå för. För att klara detta avsåg Mutare ta upp ett lån på den lokala kapitalmarknaden (som främst består av försäkringsbolag).

För att skapa förtroende för Mutare som låntagare erfordras en extra säkerhet i form av ett efterställt lån. Det skall amorteras först efter de att kapitalmarknadslånen återbetalts. Även räntorna läggs till kapitalbeloppet. Enligt den konstruktion som tillskapats blir långivaren för det efterställda lånet en särskilt tillskapad lokal stiftelse (Water Development Trust). Medlen har stiftelsen erhållit genom en gåva från u-kreditanslaget. Genom detta arrangemang kan en gåva (som genom ett tvåstegsförfarande omskapades till ett efterställt lån), som motsvarar 15 procent av lokalkostnadsfinansieringen, medverka till att Mutare kan låna resterande 85 procent på den zimbabwiska kapitalmarknaden.

4.5 Biståndskrediter

4.5.1 Bakgrund

I biståndsdiskussionerna, bland annat i den tidigare nämnda kredibiståndsutredningen 1991, har det påtalats att det finns ett "villkorsgap" mellan gåvobistånd och u-kreditsystemet i dess

nuvarande utformning. Detta gap avser framförallt kreditfinansiering till fattigare och mindre kreditvärdiga länder. För att undersöka förutsättningarna för kreditgivning till en bredare krets av samarbetsländer genomfördes därför en ny utredning som hade som utgångspunkt att ett eventuellt nytt kreditsystem skulle vara anslagsfinansierat.

Utredningens resultat presenterades 1993 i rapporten "Biståndskrediter som komplement till gåvobistånd". Resultatet blev införandet av ett biståndskreditsystem med IDA-liknande kreditvillkor. Dessa krediter belastar biståndsanslaget med hela kreditbeloppet, och de medför således inte någon uppväxling genom tillkommande kapital från marknaden. Däremot kan systemet utformas så att de medel som återbetalas kan lånas ut igen, vilket skulle kunna betecknas som ett slags uppväxling - eller återanvändning - av biståndsmedlen. (Som systemet är utformat sker emellertid denna återföring inte automatiskt, utan eventuella återbetalningar kan komma att gå in i svenska statskassan som en allmän budgetintäkt).

Biståndskrediterna infördes som en anslagspost om 50 miljoner kronor under budgetåret 1994/95. För innevarande budgetår har 75 miljoner kronor anslagits. Den första krediten inom systemet beviljades i juli 1996.

4.5.2 Principer

Biståndskrediterna skall användas i projektfinansiering. Krediten skall finansiera utvecklingsprojekt, eller delar av projekt, som är av "svenskt intresse", det vill säga inom områden där svensk kompetens finns tillgänglig på internationellt konkurrenskraftiga villkor.

Urvalet av objekt lämpliga för biståndskreditfinansiering kan enkelt uttryckt begränsas till antingen "rika" projekt i fattiga länder (vilket innebär intäktsgenererande och tillväxtbefrämjande investeringar av det slag som hittills finansierats under u-kreditsystemet), eller "fattiga" projekt i "rika" länder (vilket företrädesvis avser projekt för hälsovård, utbildning och miljörelaterade investeringar).

Biståndskrediterna skall ansluta till IDA-villkoren (vilka normalt innebär 40 års löptid för en räntefri kredit). Omvandlat enligt OECDs beräkningsmodell motsvarar dessa villkor en subventionsgrad på cirka 80 procent. För att undvika långa löptider för krediter med de höga administrativa kostnader för såväl låntagare som långivare som detta skulle innebära, har en modell kallad "avskrivningskredit" valts. Den går i korthet ut på att en amorteringsplan fastställs för kreditens nominella belopp. Vid varje amorteringstillfälle betalas hälften (eller den större del som bestäms vid kreditens uppläggning) av amorteringens nominella värde av låntagaren och resterande del avskrivs. Sida förbehåller dock sig rätten att säga upp lånet och återkräva till betalning hela det utestående nominella beloppet om ett fallissemang, eller annan händelse som motiverar en uppsägning, skulle uppstå.

Biståndskrediter ger genom att de är anslagsfinansierade ingen uppväxling. Om amorteringar får återgå till biståndsanslaget, kan emellertid dessa "återanvändas". Ett sådant återflöde kan på sikt komma att utgöra en viktig finansieringskälla för biståndet.¹⁰

¹⁰ För IDA utgör nu återflödet av 40 - 50-åriga krediter en viktig finansieringskälla, som minskar bördan för finansiärerna i påfyllningsförhandlingarna. För den nu aktuella IDA-11-påfyllnaden beräknas sålunda återflödet stå för en tiondedel.

Den första biståndskrediten - för landsbygdevägar i Bangladesh - lämnas på modellen avskrivningskredit. Här blir bara halva kreditbeloppet, det vill säga 20 miljoner kronor av totalt 40 miljoner kronor, återbetalningspliktigt. Kreditdelen skall återbetalas på 15 år, varav de först nio åren är amorteringsfria. Krediten är räntefri.

4.5.3 Erfarenheter

Biståndskrediterna har alltså ännu inte använts i någon större omfattning. Orsakerna till den tröga starten har analyserats, och några möjliga förklaringar har framkommit. Genom att biståndskrediterna är obundna, och anpassade för projektfinansiering, kräver de en annan typ av handläggning än de bundna u-krediterna, avsedda för kontraktfinansiering. Projektfinansiering kräver oftast ett mer proaktivt arbetssätt, det vill säga ett aktivt sökande efter lämpliga objekt för finansiering med biståndskrediter. Kontraktfinansiering, som u-krediterna främst är avsedda för, är däremot en utpräglad reaktiv process, det vill säga initiativ kommer utifrån, oftast från en potentiell leverantör i ett upphandlingsskede.

4.6 Villkorsslån och garantier

4.6.1 Villkorsslån

Villkorsslån har lämnats av tidigare SwedeCorp i begränsad omfattning på basis av ett särskilt bemyndigande från statsmakterna. Med villkorsslån avses lån som lämnas på en "if and when-basis", det vill säga lånen är återbetalningspliktiga enbart under vissa förutsättningar. Två huvudtyper av villkorsslån kan urskiljas:

- * villkorsslån som har inslag som gör att de liknar egenkapital i privata företag. Förräntningen av lånen liksom deras återbetalning kopplas till utfallet i det underliggande projektet/företaget, det vill säga om projektet går bra återbetalas lånet till fullo och det förräntas på ett sätt som relateras till egenkapitalets förräntning. Om projektet går dåligt bortfaller förräntning och amorteringar. Denna typ av villkorsslån kan också benämnas förlagslån.
- * villkorsslån som avskrivs om det går bra, men är återbetalningspliktiga (och innehåller krav på förräntning) om genomförandet av projektet inte är tillfredsställande. Denna typ av villkorsslån, som används för att finansiera utbildningsinsatser, är en typ av avskrivningslån.

Bägge typerna av villkorsslån lämnas normalt utan särskild säkerhet.

Förlagslån lämnas inom Sidas näringslivsprogram om syftet är att förstärka ett företags eller en finansiell institutions egenkapital. Mottagaren förutsätts arbeta efter marknadsmässiga principer. Sida har inte möjlighet att gå in som delägare, men genom ett förlagslån kan Sida medverka med egenkapitalliknade insats i företagsinvesteringar på villkor som inte stör marknaden.

Hittills har förlagslån lämnats främst för refinansiering av andra aktörers engagemang och har utnyttjats som ett medel att utveckla lokala kapitalmarknader. Vanligast har varit refinansiering av Swedfunds engagemang i banker och finansieringsinstitut i u-länder. Swedfund går då in som delägare och lånar medel av Sida som täcker (en del av) investeringen på "if and when"-basis. Överenskommelsen innebär att när Swedfund får

avkastning på investeringen delar man den med Sida. Liknande förlagslån för refinansiering har även lämnats till banker med flera u-länder. Ett exempel är att Sida med ett förlagslån refinansierar en satsning genom en privat ugandisk bank i ägarkapitalet i lokalt leasingbolag.

Villkorsslån enligt avskrivningsmodellen har ännu inte tillämpats i något konkret fall inom SwedeCorp/Sidas u-landsbistånd. Det har dock varit den modell som huvudsakligen använts i StartÖst-programmet, där svenska företag stimulerats att satsa på nya företagsprojekt i Baltikum och övriga närområdet. StartÖst-programmet avser främst utbildnings- och managementinsatser som svenska företag ställer till förfogande i samarbetsprojekt. Dessa lån lämnas till de svenska företagen; de är återbetalningspliktiga endast under förutsättning att företagen inte genomför den avtalade utbildningen på ett acceptabelt sätt. Ett program liknande StartÖst med namnet StartSyd förbereds för närvarande inom ramen för Sida/INECs näringslivsprogram.

4.6.2 Garantier

Som ett alternativ till villkorsslån enligt förlagslånemodellen kan garantier utfärdas. Typfall är här att en variant på refinansiering där intermediären inte behöver likvida medel men att han kräver ett riskavlyft. Dylika garantier har lämnats till förmån för lokala banker och finansieringsinstitut i bland annat Botswana och Zimbabwe.

Bland annat för dylika garantier har Sida för närvarande en garantiram på 30 miljoner kronor, övertagen från SwedeCorp. Garantiramen skall också användas för de förpliktelser som finns inom det importgarantisystem som hanteras av Sida/INEC som en del av handelsfrämjandeprogrammet.

4.6.3 Erfarenheter

Villkorsslån är en av få former som bistånd kan förmedlas till den privata sektorn utan att dess aktörer subventioneras på ett sätt som verkar snedvridande. Ett av biståndets dilemman är hur man skall nå ut till den privata sektorn utan att vara konkurrenssnedvridande eller onödigt subventionstung. Olika former för tvåstegsutlåning har prövats med blandade erfarenheter (den form som beskrivs i avsnitt 4.4.1 ovan är en variant på tvåstegsmetoden). Av dessa skäl prövas villkorsslånemodellen av ett antal biståndsorgan.

Det är ännu för tidigt att dra några erfarenheter av villkorsslån av förlagslånemodellen. Antalet lån är för få och den tid som de har varit utelöpande har varit för kort. Vad gäller avskrivningslånemodellen finns det mycket goda erfarenheter från Östeuropaprogrammet där StartÖst medverkat till ett 60-tal företagsetableringar med medverkan av svenska företag. StartÖst står nu som modell för StartSyd-programmet.

Det föreslås att försöksverksamheten med villkorsslån får fortsätta.

5. GÅVOR ELLER KREDITER I BISTÅNDET?

5.1 Inledning

Det svenska biståndet utgörs i huvudsak av gåvobistånd. Ur samarbetslandets synpunkt utgör gåvofinansiering den finansieringsform som utgör minst belastning. Krävs emellertid mer omfattande finansiering än vad gåvofinansiering kan erbjuda, beroende på att gåvobiståndet är begränsat i förhållande till angelägna finansieringsbehov, kan ett marknadsfinansierat kredit- och garantibistånd medverka till att öka de finansiella flödena till låntagarländerna. Därvid bör biståndsmedlen utnyttjas i syfte att anpassa kreditens återbetalningsvillkor till landets och projektets betalningsförmåga.

Skillnaden mellan gåva och kredit är dock inte absolut, utan får ses som en glidande skala. Viktiga aspekter på denna skala är subventionsgraden i en kreditfinansiering, liksom andelen som gåvofinansieras i ett finansieringspaket.

En kredit kan göras så att den i flera avseenden mer liknar en gåva än en kommersiell kredit. En kredit med 80 procents subventionsgrad liknar mer en gåva än den liknar en kredit med 35 procents subventionsgrad. Den senare liknar mer en kredit med 50 procents subventionsgrad än en kommersiell kredit (utan subvention).

Krediter med motsvarande IDA-villkor har 80 procents förmånlighet, 10 års amorteringsfrihet och ingen ränta. En "IDA-kredit" ligger således, liksom gåvan, bortom horisonten för akuta betalningsproblem. En u-kredit däremot skall amorteras under lånetidens 10-årsperiod, vilket innebär en årlig belastning på skuldtjänsten under en relativt kort, näraliggande period. U-krediten är dock normalt räntefri, till skillnad från en exportkredit, där låntagaren varje halvår belastas med en ränta.

Vid gåvobistånd påverkar kravet på mer eller mindre omfattande egenfinansiering utseendet på det totala finansieringspaketet. Ju mindre andel gåvobistånd, desto större andel egenfinansiering/övrig finansiering. Ur samarbetspartens synpunkt blir därmed en viktig fråga vilka alternativa finansieringsmöjligheter som föreligger som komplement till gåvan. Måste komplementet till gåvan finansieras relativt kortsiktigt på kommersiella villkor, kan en mer långsiktig och anpassad återbetalningsprofil i form av kreditbistånd vara mer attraktiv, trots själva gåvodelens fördelar. Vad gäller effekten är även i dessa fall skillnaden mellan gåva och kredit glidande.

En viktig punkt som skiljer gåva och kredit, är att krediten alltid läggs till landets utlandsskuld¹¹. Detta talar till kreditens nackdel. (Jämför dock med ovan förda resonemang om andelen övrig finansiering, som kan förändra totalbilden.)

Kreditfinansiering innebär å andra sidan ofta ytterligare en granskning i och med att upplåning normalt kräver beslut på hög nivå, som ratificering av parlamentet eller formell

¹¹ Världsbanken redovisar i "skuldboken" World Debt Tables som ett mått på skuldbördan ländernas nominella skuldvolym i förhållande till BNP och export. I den mån investerare och långivare påverkas av detta mått minskas landets möjligheter till ekonomiskt tillväxt genom privat investeringskapital.

regeringsresolution. Gåvobiståndet behöver normalt inte gå igenom samma politisk-demokratiska process. Denna extra granskning/prioritering, som medför att hårda prioriteringar görs bland angelägna behov, är inte minst angelägen när en investering medför betydande kostnader för drift och underhåll.

Ett syfte med sammanslagningen av biståndsmyndigheterna har varit att höja biståndets effektivitet, bland annat genom att möjliggöra användningen av olika finansieringsinstrument på ett mer flexibelt och situationsanpassat sätt än tidigare då dessa hanterades vid olika myndigheter. Det bör nu finnas förutsättningar att anpassa finansieringsformen till samarbetslandets situation och att skapa finansieringspaket, som innebär att de olika formerna kompletterar varandra till en väl avpassad helhetsfinansiering.

Valet av finansieringsform skall huvudsakligen styras av landets ekonomiska situation. Den makroekonomiska ramen är avgörande för projekten framgång, varför kreditgivning från Sida inte kan övervägas om utvecklingen av skuldtjänstsituationen, betalningsbalansen och eventuellt budgetunderskott pekar på att landets ekonomiska läge är sådant att landet på kort och lång sikt inte kan hantera den aktuella ökningen av skulden och skuldtjänsten. Syftet med finansieringen, oavsett typ av finansiering, skall vara att stödet utgör ett väsentligt bidrag till landets utveckling. Särskilt viktigt är att kredit- och garantibiståndet stärker landets framtida förmåga att klara sin skuldtjänst. Detta gäller framförallt i betalningssvaga länder.

5.2 Motiv för kreditbistånd

Motiven för kreditbistånd brukar kunna sammanfattas i *uppväxlingsmotivet* och i *disciplinmotivet*. För bundet kreditbistånd tillkommer *matchningsmotivet*.

Uppväxlingsmotivet

Med uppväxling (eller utväxling) avses förhållandet att finansiering genom en marknadsfinansierad förmånlig kredit skapar ett ökat kapitalflöde till ett projekt, jämfört med om biståndet utgår som en ren gåva. Därigenom kan det bli möjligt att genomföra prioriterade projekt som annars skulle få svårt att komma till stånd.

En sådan uppväxlingseffekt kan uppkomma då ett land på grund av sin makroekonomiska situation har begränsad tillgång till normala kapitalmarknader. Samarbetsländernas finansieringsbehov kan vara av mer akut slag, medan landets långsiktiga återbetalningsförmåga bedöms vara god, till exempel beroende på en omläggning av den ekonomiska politiken. Det kan i sådana sammanhang anses rimligt att utöka det finansiella flödet genom garantier eller krediter.

Värdet av uppväxlingseffekten varierar från land till land, och från sektor till sektor, beroende på vilka möjligheter till egen upplåning landet har och till vilken kostnad som den egna kommersiella upplåning kan ske. För det övervägande flertalet av samarbetsländerna skulle svenska marknadsfinansierade krediter vara mindre kostsamma också utan subvention än egen upplåning, beroende på skillnaden i internationellt bedömd kreditvärdighet.

Uppväxlingseffekten minskar om mottagarlandet har alternativa finansieringskällor till projektet eller om det aktuella projektet är så pass prioriterat att det ändå skulle bli av oberoende av svensk kreditfinansiering. Idealt bör projektet, med den erbjudna

kreditfinansieringen, vara additionellt det vill säga så pass prioriterat och lönsamt att det bör komma till stånd men så kan inte ske i avsaknad av finansieringen.

Ofta torde det inte i första hand vara kreditsubventioner utan istället lånegarantier som gör att kapitalrestriktionerna lättar (även om självfallet subventionen både ökar creditsäkerheten och gör lånet billigare för mottagaren). Tillhandahållande av olika typer av garantier ses sålunda av Världsbanken som en allt viktigare uppgift för banken, eftersom dessa instrument kan bidra till att attrahera ökade privata kapitalflöden till u-länderna. Garantiinstrumentet utgör således en självständigt biståndsform.

Kreditgivare inom utvecklingsfären talar också ofta om *katalysatoreffekten* av sina insatser. IFC anger till exempel denna effekt till 1:6, innebärande att en investerad IFC-dollar drar med sig fem dollar från samfinansiärer, som utan IFCs medverkan inte skulle delta i finansieringspaketet. Detta är inget självständigt motiv men utgör en intressant komponent i uppväxlingsmotivet. Likaså är möjligheterna till ett *återflöde* i form av amorteringar och räntor ett viktigt inslag i motivbilden.

Disciplinmotivet

Allt projektinriktat bistånd innebär subventionering, det vill säga att de marknadsmässiga prismekanismerna sätts ur spel. All subventionering riskerar att förorsaka felaktiga resursallokeringar och snedvridningar i ekonomin i det att den som utnyttjar en subventionerad vara eller tjänst tenderar att överutnyttja eller överefterfråga den. Samtidigt är subventionering motiverad om den innebär att resurser tillförs de svagare i samhället, det vill säga dem vars efterfrågan hålls tillbaka av marknadsmekanismerna. Som i många (utvecklings)politiska frågor är balansgången mellan mer eller mindre subventionering en fråga om värderingar.

För biståndets del kan biståndsberoende, det vill säga beroende av fortsatt bistånd (subventionering), vara ett problem. Krediter *kan* här verka disciplinerande det vill säga skapa ökad försiktighet hos mottagarlandet och dess myndigheter innan man ikläder sig ett nytt åtagande. Erfarenheterna av kreditgivningen hittills synes bekräfta detta. Det finns förvisso andra möjligheter att uppnå liknande disciplinerande effekter: krav på hög egenfinansiering, tvåstegsutlåning med kommersiella villkor till slutanvändaren av resurser och så vidare. Likaså kan det förhållandet att kreditgivningen skapar en mer jämbördig förhandlingssituation - både långivare och låntagare tar på sig tydliga ekonomiska förpliktelser - göra att det byggs in en säkerhet att samarbetet innebär att bägge parter vet vad de vill med den framtida relationen.¹²

Värdet av disciplinargumentet varierar naturligtvis från situation till situation och land till land. I de fall då sådana effekter eftersträvas, kan förmodas att det spelar mindre roll vilken typ av kredit som väljs.

Matchningsmotivet

Matchning brukar normalt betyda att ett lands finansieringssystem ställer upp med/"matchar" ett annat lands krediterbudande för att inte det egna landet leverantörer skall bli förfördelade.

¹² Jfr citatet i avsnitt 1.4, fotnot 1, från prop 1962:100 där detta argument betonades.

Det svenska u-kreditsystemet är inget matchningssystem, det vill säga det skall inte användas för att möta andra länders konkurrerande finansieringserbjudanden på projektnivå. Men på systemnivå är det ett matchningssystem i meningen att det inte skulle ha upprättats om inte andra länder redan infört liknande system. Det skulle förmodligen bedömas som mindre berättigat om andra länder skulle lägga ner sina system (något som inte nu syns ske). Härvid gäller samma argument som generellt mot det bundna biståndet. Om alla länder skulle vilja avbinda sitt bistånd skulle givetvis Sverige göra detsamma. Men innan en av alla omfattad resolution om avbindning antas vill inte någon avhända sig rätten att utnyttja en andel av biståndet som bundet. (Se avsnitt 7.2 Bundna eller obundna krediter.)

Eftersom matchningsmotivet har att göra med vad andra länder gör och vill göra lika mycket som vad man själv vill och kan göra kallas det också ibland "kålsuparmotivet".

5.3 Sektorer och projekt

Svenskt kreditbistånd har varit inriktat på projektfinansiering inom sektorer är angelägna för u-ländernas utveckling och prioriterade av samarbetsländerna. En förutsättning har också varit att de stödjer projekt inom sektorer där också svensk kunskap och kompetens är internationellt konkurrenskraftig. Kreditfinansieringen har därför i första hand inriktats mot energi, telekommunikation och miljö. Vid sidan av svensk kreditfinansieringen till investeringar infrastruktur har betydande gåvofinansiering lämnats till samma ändamål, främst via landramar men också över det särskilda SADC-anslaget.

U-krediterna avsågs ursprungligen i första hand som stöd till investeringsprojekt som var inkomst- och valutagenererande, alternativt utgifts- och valutabesparande. Helsingforsavtalet har emellertid medfört en ändrad fokusering av bundet kreditbistånd från finansiellt och samhällsekonomiskt lönsamma projekt till enbart samhällsekonomiskt lönsamma projekt, det vill säga projekt som saknar finansiell lönsamhet. Flera samarbetsländers ökade valutakonvertibilitet har också minskat betydelsen av att avgränsa finansieringen till valutadelen av projektet, som skett i syfte att inte utöka utlandsskulden onödigt mycket. Det huvudsakliga balansproblemet i vissa samarbetsländer ligger dessutom mer på den statsfinansiella balansen än betalningsbalansen.

Helsingforsavtalet är inriktat på att förhindra snedvridning av handel genom bundna förmånliga krediter. Avtalet reglerar därför inte obundna krediter. Obunden kreditfinansiering kan sålunda lämnas som stöd till finansiellt lönsamma projekt. Under förutsättning att landets ekonomiska förhållanden är sådana att krediter är en lämplig stödform, bör projekt som förutom att de är samhällsekonomiskt lönsamma också är *finansiellt lönsamma* i första hand stödjas genom kreditfinansiering. En sådant förfaringssätt ligger i linje med att minskade biståndsanslag kräver ännu hårdare prioriteringar vad gäller finansieringskostnad för olika ändamål. Då de makroekonomiska förutsättningarna föreligger, skulle därvid finansieringen i viss mån anpassas till den aktuella sektorn och det enskilda projektets finansiella lönsamhet. Slutmottagarens finansieringsvillkor bör normalt fastställas genom vidareutlåningsvillkoren (se avsnitt 7.9).

Finansieringsvillkoren för ukrediter har normalt legat på den internationellt lägsta accepterade förmånlighetsgraden, om inte särskilda skäl talat för att förmånligheten skall höjas. Den internationellt överenskomna lägsta förmånligheten innebär 25 procent vid

obundna krediter, 35 procent vid bundna krediter eller 50 procent vid krediter till MUL-länder. Erfarenheterna från u-kreditsystemet visar tämligen entydigt att denna utgångspunkt accepteras som rimlig av låntagare/samarbetsländer. Utgångspunkten för fortsatt kreditgivning bör också i fortsättningen vara den lägsta förmånlighetsgraden som överenskommits internationellt, dels på grund av samarbetsländernas acceptans i frågan, dels på grund av att biståndsmedel bör utnyttjas så effektivt som möjligt också vad gäller kostnadsaspekten/bidragsdelen. Anpassning till den enskilda finansieringen därutöver bör kunna göras med hänsyn till landets speciella situation, projektets särdrag och angelägenhetsgrad och den slutliga målgruppen. Så har också skett i allt högre grad i u-kreditsystemet, det vill säga beredskapen från svensk sida har varit större än tidigare att modifiera kreditvillkoren med hänsyn till faktorer som de nämnda.

Genomförs projektet i privat regi, och vidareutlåning genom statliga kanaler i samarbetslandet är mindre lämpligt, bör stöd i form av begränsad risk- eller kreditgaranti kunna övervägas.

Enbart *samhällsekonomiskt lönsamma* projekt (det vill säga projekt som saknar finansiell lönsamhet) har inte samma intjänandemöjligheter som de ovan nämnda och kommer därför att medföra en fortsatt belastning också för drift och underhåll. För denna kategori projekt bör därför förmånligare finansieringsvillkor kunna övervägas än för också finansiellt lönsamma projekt i samma landkategorier.

6. NYA KREDIT- OCH GARANTISYSTEM

6.1 Bakgrund

Det framgår med tydlighet från utredningens mandat att den har till uppgift att söka "kreativa finansieringslösningar", att bedöma "förutsättningarna för upplåning på kapitalmarknaderna" och att söka "möjliga former för mobilisering av kapital i svenska samarbetsländerna genom garantigivning eller operationer på de svenska och internationella kapitalmarknaderna". Eller med andra ord - utredningen får inte nöja sig med att undersöka möjligheterna att modifiera de existerande systemen, utan bör undersöka möjligheterna att bryta ny mark och att finna nya lösningar. Utredningen har sökt uppnå detta syfte dels genom att lägga ut utredningsuppdrag på några konsulter (Sven Öhlund, Bo Thomé och Gunnar Ljungdahl), dels genom besöksresor till Världsbanken, IDB, US Treasury och OPIC samt till EIB och Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Detta kapitel handlar om nya, kreativa finansieringslösningar. Nästa kapitel tar upp modifieringar av existerande system.

6.2 Möjliga nya creditsystem

I avsnitt 4.4.4 presenteras en modell för efterställda lån i samband med upplåning på inhemsk kapitalmarknad som tillämpas vid ett vattenförsörjningsprojekt i Zimbabwe. Frågan är hur stora möjligheterna är att upprepa den finansieringslösning som tillämpades för det aktuella projektet?

Lösningen kräver å ena sidan en tämligen välutvecklad kapitalmarknad med olika aktörer (investorier och mäklare) som agerar någorlunda oberoende av varandra och med en möjlig andrahandsmarknad för de dokument som ges ut. Å andra sidan bör marknaden för kapital inte vara alltför sofistikerad och välutvecklad eftersom då inte instrument, som är "nära marknaden" men som inte är genuina marknadsdokument, torde ha något berättigande. Med andra ord - lösningen är baserad på marknadsimperfectioner som inte får vara för stora för då fungerar inte lösningen.

De facto kom inte lösningen med efterställda lån att fungera som förväntat heller i Zimbabwe. Sist och slutligen blev det inte det av Sida finansierade efterställda lånet som kom att locka investerarna att teckna sig för obligationerna. Det blev snarare det faktum att den zimbabwiska regeringen kom att i sista hand garantera obligationslånet som fick marknaden att bestämma sig (där några av de stora kapitalmarknadsaktörerna kom att avböja deltagandet av skälet att de inte önskade mer papper som garanteras av regeringen).

Sidas insats kom dock att spela en annan viktig roll. Härigenom kom ett nytt instrument att introduceras på den zimbabwiska kapitalmarknaden som möjliggör efterföljande lån i samband med projektfinansiering. Ett embryo har skapats till en "benchmark" för räntesättningen på långa obligationer, vilket kan bli till gagn för framtida projekt då kapitalmarknadsaktörerna, framför allt pensionsfonderna, fått ett lokalt jämförelseobjekt.

Några ytterligare nya kreditlösningar finns inte att redovisa. Däremot finns några möjliga garantilösningar av intresse.

6.3 Möjliga nya garantisystem

6.3.1 Inledning

I det tidigare har garantimöjligheterna inom biståndet knappt behandlats. Skälet är att existerande garantisystem är kopplat till andra biståndsformer (undantag är det begränsade system som är löst knutet till villkorlån och importgarantier - se avsnitt 4.6.2). Samtidigt dras slutsatsen vid diskussionen om motiven för kreditbistånd vad avser uppväxlingsmotivet (avsnitt 5.2) att garantiinstrumentet ofta ger större utväxlingseffekt än kreditlösningar. Inom Östbiståndet har också med tillfredsställande resultat prövats en "biståndsgaranti" av ett kommersiellt lån till Estland.

Det är viktigt att vara medveten om att i all kredit- och garantigivning förekommer risker. Riskerna bör identifieras, därefter analyseras och i möjligaste mån minimeras. De risker som återstår bör antingen belasta kalkylen eller anslaget med ett värde eller också bör de försäkras. Försäkringen kan ske internt genom att man avsätter medel i en särskild "säkerhetsreserv".

För att garantier skall medföra en uppväxling, förutsätts vidare att biståndet är berett att ta risker som privata försäkringsmarknader och statliga försäkringssystem (till exempel EKN) inte är beredda att ta. För att detta skall vara motiverat krävs att endera (eller helst samtliga) av följande förutsättningar är vid handen: biståndsmotiven måste vara så pass starka att de motiverar att man tar överstora risker *och/eller* Sida måste inneha en kunskap (om länderna, om projekten och så vidare) som är större än vad marknaden eller försäkringssystemen bedöms besitta *och/eller* Sida måste besitta medel som kan fungera som extra säkerhetsreserv, vilka redan redovisats som bistånd. En ytterligare förutsättning är att Sida finner vägar att sprida garantiriskerna över en någorlunda stor garantimassa.

Nedan presenteras några möjliga garantilösningar: BOT-garantier, avalbistånd och garantier i samband med annan biståndsgivares finansiering.

6.3.2 BOT-garantier

Konceptet BOT (Build-Operate-Transfer) beskrivs i avsnitt 2.4. I avsnitt 3.1 redogörs för Världsbankens och IDBs garantifacilitet "partial risk/credit guarantee". Vore det möjligt att i svenskt bistånd införa ett system som kompletterar dessa system och som kan möjliggöra att angelägna privata infrastrukturinvesteringar kommer till stånd i mottagarländer för svenskt bistånd?

Ett svenskt system för BOT-garantier föreslås täcka risker av följande slag:

- * att det regelverk som är en förutsättning för BOT-projekt inte bibehålls; i regelverket kan ingå system för tariffsättning
- * att nödvändiga insatsvaror inte tillförs projektet, till exempel olja vid ett termiskt kraftverk
- * att mottagarlandsregeringen inte betalar för de leveranser som BOT-projekt gör enligt gällande kontrakt med regeringen
- * att förseningar eller avbrott inte uppstår som föranleds av regeringens åtgärder

Om man skulle följa Världsbanksmodellen skulle en motgaranti erfordras av mottagarlandet. IDB ställer inte motsvarande krav. Det huvudsakliga skälet till denna olikhet är att Världsbanken enligt sina statuter alltid måste låna ut till stater eller mot statlig garanti. Diskussioner förs dock inom banken om möjligheten att lämna garantier, utan statsgarantier. IDB har ett mindre "fönster" som tillåter engagemang utan statsgaranti. För svensk del finns anledning att följa IDB-modellen, med ett mindre "fönster" för lån utan statsgaranti. Det skulle ge möjlighet att stödja projekt där inte staten är engagerad och där garantierna tas på projektet.

Riskavspeglande premier bör uttas vid BOT-garantier, vilket kan innebära premienivåer som ansluter sig till och ibland överskrider Världsbankens, bland annat med hänsyn till att de projekt som det svenska systemet skulle stödja ligger i mer besvärliga investeringsmiljöer med högre risker. Frågan om säkerhetsreserv behandlas i avsnitt 6.4.1 nedan.

Slutligen bör följande förutsättningar gälla för BOT-garantier genom Sida:

- att värdlandet är ett samarbetsland.
- att ett av de investerade företagen är svenskt och att det tar en avsevärd del av aktiekapitalet i BOT-företaget, eller
- att BOT-projektet medför en avsevärd svensk projektexport.

6.3.3 Avalbistånd

En av Sidas konsulter (Ljungdahl) har presenterat ett förslag om en garantiordning som han benämner avalbistånd. Ordet aval är en i bankkretsar använd synonym till borgensförbindelse eller garanti.

Avalbiståndets grundtanke är enligt konsulten att Sverige "lånar ut" sin kreditvärdighet till ett mottagarland så att landet kan låna upp på de internationella kapitalmarknaderna till samma villkor som "Konungariket Sverige" (vid all svensk statlig upplåning på utländska kapitalmarknaden betecknas låntagaren på detta sätt). För vissa relativt kreditvärdiga mottagarländer skulle detta innebära att de får bättre kreditvillkor än vad de kan uppnå om de lånar upp i eget namn. Andra låntagare har över huvud taget ingen möjlighet, på grund av bristande kreditvärdighet att gå ut och låna på kapitalmarknaderna. I bägge fallen skulle avalbiståndet innebära en uppväxling, i det förra fallet med avseende på de möjliga kreditvillkoren, i det andra fallet med avseende på hela kreditvolymen.

En variant på det ovanstående vore att Sverige och mottagarlandet delade på risken för lånet till exempel i relationen 75/25, det vill säga de svenska upplåningsvillkoren skulle få genomslag till tre fjärdedelar medan mottagarlandets egna upplåningsmöjligheter skulle svara för en fjärdedel.

Ett avalbistånd behöver inte så hårt knyts till den svenska kreditvärdigheten som konsulten föreslår. Om biståndet helt lämnas inom biståndets ram och återbetalningarna knyts till en säkerhetsreserv som byggs upp i förväg (se avsnitt 6.4.1) utgör det endast en vidareutveckling av andra garantiformer som biståndet möjliggör.

Ett avalbistånd behöver inte kopplas till ett visst projekt utan kan fungera som en utfyllnad vid en allmän valutabrist i mottagarlandet på samma sätt som stand by-arrangemang med IMF. Men ett sådant förfarande vore inte försvarligt av en mängd skäl. I stället bör man söka sig mot andra extremen, det vill säga till finansiering av projekt som är lönsamma, "säkra" och om möjligt innebär egen intjäning av valuta. Argumentet är att upplåningen till projekten sker på kommersiella villkor (om ock på Sveriges mer gynnsamma villkor) och att projekten rimligen bör ha en intjäningsförmåga och skapar inkomster som motsvarar lånetjänsten. Konsulten går ett steg längre. Han hävdar att "systemet bygger helt på ett utnyttjande av den i Sverige tämligen unika projektvärderingskompetens som uppbyggts inom BITS över åren" och som nu finns inom Sida/INECs finansieringsenhet.

Sidas aval skulle lämnas mot en avgift som skulle uttas av mottagarlandet. Den "kreditvärdighet" som ställs till förfogande har ett värde och bör därför åsättas ett pris. Förslaget är att avgiften inte skulle avspegla hela den projekt- och landrisk som Sida skulle påta sig. I stället skulle premien motsvara priset för den kreditvärdighet som kan tas i anspråk, vilket utgör den marginal utöver refinansieringskostnader som Sverige erlägger vid sin egen upplåning. Vidare bör enligt konsulten i en dylik avgift ingå en avgift, om än symbolisk, för biståndsmyndighetens handläggning av ärendet.

Som nämnts skulle avalbiståndet användas för finansiering av konkreta projekt. Det skulle därvid användas snarare vid projektfinansiering än vid kontraktfinansiering. Avalbiståndet skulle kunna vara såväl bundet som obundet. Om det lämnas som bundet skulle det sannolikt inte omfattas av Consensusöverenskommelsen eftersom denna i grund inte avser garantier utan subventionerade krediter. Samtidigt skall noteras att Consensus för närvarande omförhandlas; det finns nu förslag till skrivningar som, om de accepteras, kan leda till begränsningar av de möjligheter som avalbiståndet skapar. Slutligen är givetvis mottagarlandets kreditvärdighet en viktig bedömningsfaktor vid avalbistånd.

De garantier som är kopplade till u-krediterna är en helt intern svensk affär. Om garantierna lämnas till en mottagarlandsregering är det en publik affär på liknande sätt som Sveriges upplåning utomlands (genom Riksgäldskontoret, RGK). Ett eventuellt avalbistånd skulle därför kräva ett samråd med RGK.

Avalbistånd tillämpas veterligen inte av någon annan biståndsgivare.

6.3.4 Garanti i samband med annan biståndsgivares finansiering

En situation kan uppstå där en annan biståndsgivare erbjuder gåvobistånd eller annan mjuk finansiering för en del av ett projekt med förutsättningen att en annan del av finansieringen upplånas av mottagarlandet på kommersiella villkor. Detta är en av flera situationer som kan uppstå där ett selektivt utnyttjande av ett svenskt garantiinstrument kan komma väl till pass för att stödja mottagarlandets upplåning.

6.3.5 Garantifonder för vissa länder eller regioner

Sida har sedan en tid berett en möjlig insats för Västbanken/Gaza som innebär tillskapande av en fond som skall garantera inkommande investeringar i området. Verksamheten skulle likna den som bedrivs av det multilaterala investeringsbolaget MIGA inom Världsbanksgruppen (beskrivs i avsnitt 3.1). MIGA skulle också stå som huvudman för fonden och lämna teknisk assistens till den. Till fonden skulle Sverige antingen kunna använda nya

biståndsmedel eller fordringsmedel som finns infrusna i Jordanien, som uppkommit genom skaderegleringar genom EKN. Liknande garantifonder kan skapas för andra länder eller regioner, till exempel för södra Afrika.

6.4 Säkerhetsreserv och skuldåtervinning

6.4.1 Säkerhetsreserv för BOT-garantier och avalbistånd

Sida har en säkerhetsreserv för u-kreditsystemet, som administreras av EKN. Per 1 juli 1995 uppgick säkerhetsreserven till 766 miljoner kronor¹³, vilket enligt EKNs och Sidas bedömning väl täckte skaderiskerna i portföljen (dock inte i extremscenarier som att såväl Indien och Kina skulle sluta betala). Säkerhetsreservens syfte är att fungera som en buffert vid betalningssvårigheter. Säkerhetsreserven täcker därvid de förluster som uppstår vid uteblivna betalningar - tills en ny återbetalningsplan överenskommit. - Det finns ingen anledning att utnyttja den nuvarande säkerhetsreserven för u-kreditsystemet för risktäckning för BOT-garantier och avalbistånd. Säkerhetsreserven bör endast täcka risker för u-krediter och garantisystem som knyts till u-kreditverksamheten.

Inom u-kreditsystemet har dock andra medel ackumulerats som inte idag har något utpekade användningsområde. Det är här fråga om löftesprovisioner, det vill säga avgifter som SEK tagit ut från låntagare som nu uppgår till drygt 50 miljoner kronor, vartill kommer ackumulerade räntor på 20 miljoner kronor. Beloppet finns på räntebärande konto i Sidas namn i RGKs böcker.

Vidare har avsättningar gjorts till konto i RGK för att finansiera den nuvärdesberäknade ränteskillnaden mellan den marknadsmässiga upplåningsräntan och den subventionerade u-krediträntan. Avsättningarna har kommit att bli alltför stora; skälet härtill har främst varit att de skulle täcka kursrisker mellan upplånings- och utlåningsvalutor. Utfallet har varit positivt. På avslutade u-krediter uppgår saldot i RGK till 82 miljoner kronor. Härtill kommer beräknade överavsättningar på ännu inte avslutade krediter som ingicks 1985 - 1991 på 330 miljoner kronor.

I allt disponeras således ett belopp på 480 miljoner kronor varav dock medel kan komma att krävas av utestående u-krediter.

Beloppet 480 miljoner kronor, som hänför sig till betalningar som belastat biståndsanslag, skulle kunna användas som en extra säkerhetsreserv för BOT-garantier och för andra nya system för u-landsinriktade garantier, till exempel avalbistånd. Denna skulle fungera på ett liknade sätt som det belopp som avsatts för den så kallade baltramen. Det skulle därvid utgöra en buffert för att kompensera för det förhållandet att riskerna i systemet inte kan beräknas efter försäkringsmässiga grunder. Detta beror främst på att de garantier som lämnas kommer, åtminstone inledningsvis, att få karaktären av solitärer. De kan inte bedömas riskmässigt, eftersom den risktyp som det är fråga om innehåller fler osäkra moment än andra jämförbara system.

¹³ Detta är en av EKNs revisorer reviderad siffra. Den motsvarande oreviderade siffran för säkerhetsreserven den 1 juli 1996 är 758 miljoner kronor, det vill säga ungefärligen densamma som ett år tidigare.

Det föreslås att de totala garantiåtagandena mot säkerhetsreserven för BOT-garantier och avalbistånd inte får uppgå till mer än det dubbla beloppet som finns i reserven i utgångsläget. Därigenom ett tak för garantigivningen mot BOT-risker på närmare en miljard kronor skulle inrättas härigenom. Detta belopp bör revideras när erfarenheter av garantisystemet vinnns.

6.4.2 Skuldåtervinning som bas för garantier och finansiering av lokala kostnader

En av Sidas konsulter (Thomé) har föreslagit ett system för skuldåtervinning kombinerat med ett aktiverande av medel som ligger "låsta" i låntagarländerns centralbanker. Frågan ligger i utkanten av föreliggande utrednings uppdrag. Den behandlas därför helt kort men kan motivera en utredning i särskild ordning.

Sida har en ansenliga fordringar på u-länder som mottagit u-krediter. Utestående fordringar inkl räntor uppgick i juni 1996 till 524 miljoner kronor, fördelat på sju u-länder; Algeriet, Angola, Etiopien, Jordanien, Kenya, Kuba och Mocambique. EKNs fordringar på ett 40-tal u-länder uppgår till 14 miljarder kronor.

Inom Parisklubbens ram har emellertid överenskommelser träffats med vissa länder om att efterskänka delar av skulden och omstrukturera återbetalningstiden för andra delar. Länder inom Sidas verksamhet som berörs av sådana omförhandlingar är fem av de ovanstående sju länderna. Undantagen är Angola och Kuba.

De styrande principerna inom Parisklubbens ram är att alla statliga långgivare (främst exportfinansieringsorgan) skall behandlas på samma sätt, det vill säga så att ingen långgivare återfår sina fordringar snabbare än andra. Bilateral överenskommelser om förändrade betalningsvillkor får dock göras mellan låntagarland och långivarland om högst 20 procent av skulden till enskilt land eller maximalt 30 miljoner SDR. Några begränsningar på skuldavskrivningar föreligger ej. De skulder som inte omfattats av omförhandling i Parisklubben berörs inte av dessa principer. Sådana skulder kan vara förpliktelser som antingen ingåtts efter den tidsgräns som uppsatts för berörda skulder, "cut-off date", eller på annat sätt undantagits.

Större delen av Sidas och EKNs utestående fordringar utgörs av fordringar på centralbanker, som uppkommit vid skadereglering, för deponerade men icke transfererade medel. Den slutlige låntagaren har således normalt skött sina betalningar i lokal valuta till centralbanken. Centralbanken har däremot inte avsatt/kunnat avsätta utländsk valuta för återbetalningen.

Vid sidan av de åtgärder för skuldsanering/skuldeftergifter som kan bedömas som rimliga att genomföra kan i vissa fall dessa medel som ligger "infrusna" på ett konto för Sida vara lämpliga att utnyttja produktivt, varvid följande sätt är mest näraliggande:

A. I stället för att transferera nya biståndsmedel för att betala lokala kostnader kan de infrusna svenska fordringarna i centralbanken utnyttjas för att betala lokala, i mottagarlandets budget intagna, utgifter för Sida-stödda projekt. Förutsättningen för att utnyttja medlen på ett sådant sätt bör vara

- * att landets regering och centralbank anser lösningen vara acceptabel
- * att förekomsten av infrusna medel inte påverkar projektvalet

- * att huvudsyftet med stödet är att stödja det aktuella programmet/projektet och inte att lämna betalningsbalansstöd för att stärka samarbetslandets valutareserv.

Fördelen för centralbanken i låntagarlandet skulle vara att landets skuldstock och skuldtjänst skulle minska. Arrangemanget liknar härvid det som internationellt betecknas som "debt for debt swaps".

Om fordringsägaren är EKN (eller exempelvis ett annat lands motsvarighet till EKN) bör fordringen kunna köpas för ett rabatterat pris. Härvid skulle biståndsinsatsens kostnad minska på den svenska budgeten och systemet få en utväxlingseffekt.

B. Medlen i centralbanken skulle också kunna användas som garantier för lokalt upptagna lån och partiella garantier, som diskuteras på annan plats i detta kapitel. Betydande behov av säkerheter i form av garantier för att lokalt ta upp långa lån föreligger i flera samarbetsländer.

FINNIDA har skapat en lokal fond i Zambia bestående av fordringar som finska staten har på Zambia. Fonden garanterar lån som finsk-zambiska företag tar lokalt.

Zimbabwe sköter sina betalningar, varför någon diskussion om skuldåtervinning inte är aktuell. Men teoretiskt skulle denna lösning också kunnat utnyttjas i Zimbabwe, där Sida under våren 1996 stött tillskapandet av en "vattenfond" för Mutares vattenförsörjning, som redovisas i avsnitt 4.4.4.

7. MODIFIERINGAR I EXISTERANDE KREDITSYSTEM

7.1 Inledning

I avsnitt 1.5 presenterades ett antal grundläggande begrepp och statsmakterna och Sida för olika creditsystemen har valt olika lösningar i väsentliga avseenden. Den tablå som presenterades där och som återges nedan kan vara en rimlig utgångspunkt för en diskussion om vilka modifieringar i existerande system som är möjliga och rimliga.

	Bundet/ obundet	Anslag/ marknad	Garant/ ogarant	Projektfin/ kontraktsfin	Enkomp/ tvåkomp	Fast/ rörlig	GE(%)
U-krediter	B	M	G	K	E(T)	F(R)	35
U-krediter, MUL	B	M	G	K	T(E)	F(R)	50
Bistånds- krediter	O	A	O	P	E	F	80
Villkors- lån	O	A	O	P	E	R	varierande
Utvecklings- krediter	O	A	O	P	E	F	50/80

I föreliggande kapitel kommer vi att diskutera de olika begreppsparen en efter en. Därefter kommer några frågor att diskuteras, som inte hänför sig till begreppsparen.

7.2 Bundna eller obundna krediter

7.2.1 Generella synpunkter

Bundet bistånd säkrar ett återflödet till Sverige. Härigenom tillgodoser det ett egenintresse i form av ökat engagemang av givarlandets resurser och kompetens i utvecklingssamarbetet. Politisk kan bundenheten vara betydelsefull genom att näringslivet - och speciellt då de projektexporterande företagen - genom leveranser av varor och tjänster får ett egenintresse av biståndet. Näringslivets biståndsvilja får därigenom en liknande bas i biståndet som de enskilda organisationer har, men med andra förtecken. Denna tes bekräftas av danska erfarenheter, där ett av skälen till att man har möjlighet att driva en ökad biståndsvolym sägs vara att det danska näringslivet ställer sig bakom biståndet, och då framför allt det bundna biståndet. I den mån samarbetsländernas utvecklingsprioriteringar och bra bistånd ur svenska utgångspunkter kan kombineras med utnyttjande av svenska resurser bör således denna ömsidighet uppmuntras.

Den största nackdelen med bunden finansiering är den konkurrenssnedvridning som riskerar att uppstå. Det kan vara svårt att verifiera att en leverans finansierad med bunden finansiering i alla delar är konkurrenskraftig, särskilt vad gäller priset. Leverantörer som räknar med mjuk finansiering kan frestas höja priset på denna grund. Det kan därför sist och slutligen vara svårt att fastställa var subventioneringen/gåvoelementet huvudsakligen hamnar.

Vid krav på internationell konkurrensupphandling uppstår en annan komplikation med bundenheten vid samfinansiering med multilaterala organ. Innan upphandlingen är avslutad och biståndsgivarlandets leverantörer därmed visat sin konkurrenskraft, kan inte finansieringen garanteras. Vad gäller u-krediter har Världsbanken pekat på detta problem vid flera tillfällen. Från budgetåret 1993/94 infördes därför - den ännu inte utnyttjade - möjligheten för Sverige att utfästa obundna krediter i samfinansiering med Världsbanken eller de regionala utvecklingsbankerna.

Bunden finansiering omöjliggör också för leverantörer från u-länder att medverka i upphandlingen. Problemet har särskilt aktualiserats i samband med hävandet av embargot mot Sydafrika, som har en näringslivsstruktur, som inom vissa områden kan mäta sig med många i-länders. I avsaknaden av möjlighet att erbjuda subventionerade krediter har dessa länders exportörer en konkurrensnackdel i upphandlingar, där man eljest hade varit konkurrenskraftiga. Flera NIC-länder, bland dem Korea och Taiwan, har noterat detta. Det är också intressant att notera att japanska OECF, som administrerar japanska subventionerade krediter, som ett första steg i avbindningen av sitt kreditinstrument öppnade upp för exportörer från tredje världen att offerera.

Vad gäller additionalitet i biståndet kan konstateras att det krav som det bundna biståndet ställer i det svenska u-kreditsystemet om konkurrensupphandling, förutsätter att det finns finansieringserbjudanden från andra biståndsgivare. Det skulle därmed kunna hävdas att det aktuella projektet ändå skulle komma till stånd genom annan finansiering. Skulle dock alla långgivare avstå från finansieringserbjudande med hänvisning till andra potentiella finansiärer, skulle inte investeringen förverkligas.

Med obunden finansiering införs "riskmomentet" att upphandlingen som följer på ett finansieringserbjudande resulterar i att order ges till icke-svenska leverantörer. Något tillspetsat innebär detta att svenska skattemedel främjar sysselsättningen i något annat land (förutom att det naturligtvis ska främja utvecklingen i ett tredje). Detta skulle kunna uppvägas av att svenska leverantörer har möjligheter att vinna order som finansieras av andra biståndsorgan, bilaterala eller multilaterala, som också erbjuder obunden finansiering. Svenska företag har emellertid hittills visat blygsamma framgångar i konkurrensen om framför allt multilaterala institutioners internationella upphandling vilket synes strida mot den allmänna uppfattningen om det svenska näringslivets erkända internationella konkurrenskraft.

Även vid bunden upphandling av exempelvis stora entreprenadkontrakt kan ett stort mått av konkurrens skapas om (den svenska) huvudleverantören/generalentreprenören ges möjlighet att fritt välja underleverantörer, inklusive lokalt anlitade leverantörer. Som en bieffekt kan härigenom en spridningseffekt nås i mottagarlandet.

I utredningsrapporten "Andra länders bilaterala bistånd - en finansieringskälla för svensk export?" (UD Rapport PUG 1996:3) föreslås att Sverige skall driva frågan om en global avbindning av det bilaterala biståndet. Som skäl framförs att svenskt näringslivs konkurrenskraft är så stark att man skulle vara nettovinnare vid en samlad internationell avbindning. Dessutom anförs att bundet bistånd motverkar det generella svenska syftet att u-länder genom ekonomiska anpassningspolitik bör avreglera och ta bort subventioner, då dessa motverkar de strukturanpassningar som eftersträvas. Utredningen menar således att det finns både handels- och biståndspolitiska skäl för att aktivt verka för en internationell

avbindning av biståndet. Ett steg på denna väg vore att införa EUs regler för offentlig upphandling också på medlemsländernas bilaterala bistånd. UD:s utredning föreslår därför att Sverige bör överväga att ta upp frågan om partiell avbindning av EU-ländernas bilaterala bistånd. Avbindningen föreslås i enlighet med ett holländskt förslag genomföras reciprokt, det vill säga endast för de länder som själva avbinder sitt bilaterala bistånd.

Kreditutredningen finner att förslagen i UD/PUG-rapporten bör övervägas, inte minst ansatsen för partiell avbindning med reciproka "förtecken". En sådan ansats skulle dock innebära att den partiella avbindningen enligt OECDs nuvarande terminologi och regler skulle likställas med bundet bistånd - "tied and partially untied". Möjligheterna för att lämna stöd genom partiellt avbundna förmånliga krediter skulle därmed vara lika begränsade som för det nuvarande bundna kreditbiståndet, däremot skulle det gynna låntagaren genom utökad konkurrens.

Inom OECD/DAC pågår ett intensivt arbete för att driva på utvecklingen mot en högre grad av obundet bistånd bland medlemsländerna. Ämnet diskuteras vid halvårsvis återkommande möten i arbetsgruppen för 'Financial Aspects' under rubriken 'Global Untying'. På försök har man också infört ett frivilligt notifieringsförfarande för obunden finansiering där biståndsgivarna kan sprida budskapet om framtida upphandlingar bland OECDs medlemsstater. Under det första försöksåret, som startade i juli 1995, har endast Japan och Tyskland utnyttjat denna möjlighet (Japan har stått för 80 procent av värdet av notifieringarna medan Tyskland svarat för resterande 20 procent). Båda länderna har dock motvilligt accepterat att förlänga provotiden till årets slut, men vill därefter överge systemet om inga efterföljare anmäler sig.

Att Sverige tillhör den exklusiva grupp givarländer som gått längst i avbindningen av sitt bistånd - för närvarande är mer än 80 procent av det svenska biståndet formellt obundet - gör att trycket är litet för att ytterligare öka omfattningen av det svenska obundna biståndet. Av det obundna svenska biståndet räknar man med att cirka 50 procent återflödar till Sverige som betalning för varor och tjänster samt transfereringar från svensk biståndspersonal i utlandet.

7.2.2 Ett obundet u-kreditsystem?

Med skärpa har hävdats att bindning skapar konkurrensnedvridning och sämre leveransvillkor, oavsett vilka åtgärder som sätts in för att tillgodose kravet att order sluts på mest konkurrenskraftiga villkor. För biståndet är det en grannliga uppgift att uppnå mesta möjliga "value for money".

Helsingforsavtalet innebär kraftiga inskränkningar av möjligheterna att med bundna u-krediter finansiera ekonomiskt lönsamma projekt. Bra projekt utesluts från sådan finansiering inom de sektorer som är de stora för u-krediterna, det vill säga energi och telekommunikationer. Inom dessa sektorer är goda projekt lönsamma både finansiellt och samhällsekonomiskt. De projekt som återstår för u-kreditfinansiering i vilka den ekonomiska lönsamheten inte motsvaras av en kommersiell lönsamhet är ibland viktiga - speciellt om de inriktas mot fattiga och eftersatta grupper inom länderna - men är ofta tämligen marginella. Industriprojekt, där också de svenska erfarenheterna från u-kreditgivning är uteslutna på grund av graden av kommersialitet.

Obundna krediter underställs inte Helsingforsbestämmelserna. Det kan därför vara intressant att studera möjligheterna att lämna "obundna u-krediter". Fördelarna att göra detta är uppenbara. Härigenom kan vi återigen u-kreditfinansiera inom sektorer där svensk kompetens och utrustning tillhör de världsledande och vilka är viktiga för u-ländernas tillväxt och framtida utveckling. Till fördelarna hör givetvis också att det som talar emot bundenheten undanröjs - att priskonkurrensen blir begränsad och att osäkerhet ibland råder om köparländerna får bästa världsmarknadspris i sin upphandling.

Ett obundet system kan knytas till svensk kompetens, svensk leveransförmåga och till ett "svensk intresse". Stora områden inom energi, telekommunikationer, industri, miljö, naturbruk och så vidare ingår inom denna sfär som skulle omfattas av de obundna krediterna. Här skulle kreditbiståndet inte skilja sig från gåvobiståndet inom infrastruktur med mera som också - mer eller mindre uttalat - inriktas mot detta område. De tidigare utvecklingskrediterna liksom dagens biståndskrediter hade/har också denna allmänna inriktning.

Problemen med obundna krediter ligger på ett annat plan. Det internationella intresse som riktas mot bundna krediter spiller också över på de obundna i det att man kommer att noga följa upp att de obundna systemen inte de facto är bundna. Denna typ av uppmärksamhet har aldrig varit stark när det gäller gåvobiståndet där det alltid "accepterats" att det är biståndsgivaren som själv gör bedömningen om ett visst bistånd är obundet eller ej. Uppmärksamheten innebär för krediternas del att anbud måste annonseras brett, att anbudstiden måste vara tillräckligt lång (minst 60 dagar), att beställarens/ låntagarens utvärdering av anbud inte endast kan bedömas av biståndsgivaren själv etcetera. Japan som är det enda land som tillämpat obundet kreditbistånd under senare år (det tyska motsvarande systemet är nytt) lät under ett antal år Crown Agents i London hantera viktiga delar i OECF-finansierade upphandlingar för att skapa trovärdighet för obundenheten.

Det andra problemet handlar om att det svenska u-kreditsystemet med EKN och SEK i viktiga roller är utformat som en pendang till det statligt stödda exportfinansieringssystemet och är anpassat till svenska leverantörer. Frågan om möjligheten att hantera utländska leverantörer inom systemet ställdes redan av 1991 års u-kreditutredning. Svaret blev då: "Under förutsättning att samma administrativa hantering i form av kontraktsfinansiering, avtalsskrivande, refinansiering genom SEK etc. även ska gälla i denna situation, kan möjligen praktiska merarbeten uppstå på grund av att agerande parter befinner sig på längre avstånd från varandra. Dokumentering, betalningar med mera blir något mer komplicerade, dock utan att medföra avgörande svårigheter". Detta svar torde även gälla idag.

Frågor som måste tas under omprövning inför en avbindning är leverantörens självrisk och huruvida riskpremie kan tas ut genom leverantörens försorg. En annan aspekt som är värd att beakta i sammanhanget är huruvida man bör överväga att kanalisera u-krediter via utländska banker.

De obundna krediter som diskuteras ovan är krediter enligt en kontraktfinansieringsmodell. Kan man då övergå till en projektfinansieringsmodell och således släppa det tämligen strikta kravet på en garantimedverkan enligt gängse EKN-modell med EKNs allmänna riktlinjer som grundbult? Frågan är viktig och diskuteras närmare i avsnitt 7.5 nedan.

Näringslivets representanter i utredningens referensgrupp har besvarat frågan om svensk industris beredskap att acceptera att u-kreditsystemet delvis görs obundet, det vill säga att vi går vidare på den väg som vi redan beträdde 1993/94 då möjligheter att erbjuda obundna krediter (då enbart i samfinansiering med Världsbanken) tillskapades. Näringslivet välkomnar att vi går vidare på den inslagna vägen under förutsättning att projektverksamheten inriktas mot områden där det finns svensk kompetens och ett svenskt intresse och att vid utvärderingen av anbud betydande vikt läggs på kvalitetsaspekter som leveranssäkerhet och lång erfarenhet av liknande leveranser/entreprenadarbeten som det nu är fråga om, och inte bara på priset.

Det något paradoxala gäller att enligt Helsingforsavtalet kan krediter som lämnas på de mjuka IDA-villkoren bindas utan särskilda restriktioner. Det innebär att de obundna biståndskrediterna kunde bindas utan att det skulle väcka internationella invändningar. Detta gör att vi bör överväga att från fall till fall binda biståndskrediter. Det finns dock ingen anledning att frånga huvudprincipen att de bör vara obundna.

7.3 Anslagsfinansiering eller marknadsfinansiering

Krediter till u-länder kan antingen finansieras direkt över ett biståndsanslag eller genom upplåning på kapitalmarknaden, med endast biståndsfinansierade räntesubventioner och garantiarrangemang för betalningsfallissemang. De svenska u-krediterna är marknadsfinansierade. Kreditbeloppet lånas upp på den internationella kapitalmarknaden genom AB Svensk Exportkredit. Medlen vidareutlånas till låntagarlandet på mjuka villkor. Biståndsmedel används därvid för att täcka skillnaden mellan upplånings- och utlåningsräntan. Endast denna subvention redovisas som bistånd till DAC.

Den anslagsfinansierade krediten belastar helt biståndsanslaget och "bokförs" som en gåva och redovisas i sin helhet som bistånd gentemot DAC. När delar av krediten återbetalas "bokförs" den som "negativt bistånd" och rapporteras till DAC som en minuspost i samma års biståndsstatistik. De svenska biståndskrediterna och villkorsslånen är anslagsfinansierade.

Genom *marknadsfinansieringen* av krediter åstadkommes en uppväxling av anslagsmedel. Detta har fördelar ur såväl biståndssynpunkt (då det möjliggör stöd till kapitalkrävande investeringar) som ur givarlandets synpunkt (då det möjliggör en större exportvolym). Däremot utgör de marknadsfinansierade krediterna en latent risk att betalningsfallissemang skall drabba biståndsanslaget på ett oplanerat sätt om de uppbyggda säkerhetsreserverna inte är tillräckliga för att täcka obetalda räntor och amorteringar. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 7.7 och i bilaga 4.

Den främsta fördelen med *anslagsfinansierade* krediter är att de inte innebär inteckningar i framtida anslag, då kostnaden inklusive risken tas redan vid utbetalningen. Det behövs i detta fall således inte någon särskild garantiordning, och inte heller erfordras avsättningar för framtida förluster. Framtida återbetalningar blir en bokföringsmässig vinst för långivaren. Däremot ger inte anslagsfinansierade krediter uppväxling, annat än genom återanvändning av anslaget, om återbetalda biståndskrediter återgår till biståndsanslaget.

Anslagsfinansierat kreditbistånd kan leda till en uppluckring av disciplinen, eftersom det kan upplevas som mindre betungande för finansiären ta stora risker eller att avskrivna/ efterskänka

en kredit när uppoffringen endast består i att man avstår från framtida intäkter. Erfarenheterna från de av Sida administrerade utvecklingskrediterna på 60- och 70-talen ger möjligen visst belägg för detta. Samtliga krediter, utom dem till Tunisien och Östafrikanska utvecklingsbanken, EADB, efterskänktes av svenska staten. Återbetalningar, som gjordes i lokal valuta för de tunisiska krediterna har omvandlats till en nationell fond för gåvofinansiering av miljöinsatser i landet. (EADB återbetalar, som enda kvarstående utvecklingskreditmottagare, återstående kreditbelopp på 145 miljoner kronor utan betalningsfördröjning.)

7.4 Garanterade eller ogaranterade creditsystem

7.4.1 Allmänt

Det är inget som i sig säger att ett bundet creditsystem med gåvoelement på 35 procent behöver vara kopplat till ett garantisystem. Japanska OECFs system för "tied aid credits" saknar garantisystem. Men detta skiljer sig från de svenska u-kreditsystemet genom att det är anslagsfinansierat och inte finansierat genom upplåning på marknaden. Det torde inte finnas exempel på bilaterala, ogaranterade, marknadsfinansierade creditsystem.

Inte heller Världsbanken och de regionala bankerna är ogaranterade. De erhåller två typer av garantier. Dels har medlemsländerna ställt till förfogande ett "callable capital" som bankerna kan dra på om de inte kan betala sina långivare. Och dels lämnar bankerna sina lån till stater eller mot statsgaranti.

Även fortsättningsvis bör för svensk del det marknadsfinansierade systemet (u-krediterna) vara garanterat, medan de anslagsfinansierade systemen kan förbli ogaranterade.

7.4.2 Garantipremier

Det är försäkringstagaren som drar nytta av en försäkring. I ett kreditgarantisystem är långgivaren försäkringstagare, det vill säga den som vinner på att kunna försäkra sina fordringar. Låntagaren drar nytta av försäkringen bara såtillvida att denna gör det intressant för långgivaren att lämna en kredit. Men försäkringen i sig bidrar inte till låntagarens nytta. Ett skadefall (det vill säga inställd betalning) innebär inte att låntagarens skuld minskar, utan enbart att låntagaren får en annan fordringsägare. Låntagaren kan inte försäkra sig mot sin egen betalningsoförmåga.

Ovanstående resonemang visar hur besvärligt det understundom kan vara att förklara för samarbetspartners i u-länder varför de som låntagare skall betala garantipremier. Det visar också - indirekt - vad svårt det kan vara att överbringa budskapet att de premier som låntagaren skall betala för en kredit med biståndsinslag skall ansluta sig till EKNs allmänna premieregler. Budskapet blir inte lättförståeligare om det framgår att premienivån fastställts inom ramen för ett system att främja svensk export. EKNs huvudprincip är att premierna skall vara riskavspeglande och att systemet skall gå jämnt ut för staten. Principerna är allmänt vedertagna inom ramen för Bernunionen, ett organ för exportgarantiinstitut.

En ofta påtalade negativ konsekvens av EKNs premiesättning är att långa kredittider, som vore önskvärt med hänsyn till mottagarlandets skuldtjänstprofil och projektens kassaflöde och intjäningsförmåga, försvåras betydligt genom att EKNs premier för långa krediter kan bli mycket höga. Ett annat problem är att premienivåerna bestäms av EKN-premierna, som

inbetalas till andra säkerhetsreserver med en delvis annan riskprofil än Sidas. Ett tredje problem är att EKNs premiesättning utgår från ett försäkringsmässigt resonemang där risker avseende affärer i en mängd olika länder skall skapa en riskmässigt balanserad portfölj, som i olika scenarier skall klara av alla normala typer av riskbilder. Sidas portfölj är koncentrerad till ett fåtal länder med en stor ansamling av risker på endast två länder, nämligen Kina och Indien.

Det har föreslagits att en enhetspremie skulle vara bättre lämpad än det varierande premieuttag som nu tillämpas. U-kreditutredningen 1991 räknade fram att sex procent på kreditbeloppet skulle vara en lämplig nivå för enhetspremien. Utredaren föreslog vidare att halvp parten, det vill säga tre procent, skulle tas ut av låntagaren medan resterande belopp skulle belasta biståndsanslaget och föras direkt därifrån till säkerhetsreserven. Utredningsförslaget, som ansågs inte strida mot tillämpliga GATT-bestämmelser på grund av de särskilda biståndsskälerna, ledde inte fram till beslut av statsmakterna.

Föreliggande utredning vill förorda ett alternativ till nämnda förslag, nämligen att premier sätts på liknande sätt som görs idag, det vill säga att de är riskavspeglande. Endast premier upp till sex procent skulle dock uttas av låntagaren.¹⁴ Premiekostnader därutöver skulle enligt förslaget belasta biståndsanslaget. Därigenom skulle två problem lösas: kredittiderna kunna göras längre än idag och svårigheten att förklara för ett mottagarlands myndigheter den faktiskt satta premienivån skulle minska. Men samtidigt är det av vikt att de informeras om den totala nivån. Enbart härigenom kan av EKN befarade "smittoeffekter" mellan olika garantisystem undvikas, det vill säga att låntagarlandet vid en normalaffär använder premienivån vid en tidigare u-kredit som argument för att ifrågasätta nivån vid en normal exportkreditgaranti.

Ordningen med en premienivå på högst sex procent bör införas försöksvis och utvärderas efter, säg, tre år.

7.5 Projektfinansiering eller kontraktfinansiering

Avgränsningen mellan projekt- respektive kontraktfinansiering definieras främst med avseende på *när* i projektcykeln en finansiär normalt kommer in och, vilket kanske är viktigast, *när* ett finansieringserbud lämnas. Detta bestämmer i sin tur graden av finansiärens möjlighet att påverka projektets utformning. Vid en bunden kontraktfinansiering kommer finansiären normalt in i bilden i samband med att vissa delar av ett projekt går ut på internationell upphandling. Då har projektet genomgått alla faser från den tidiga identifieringen (baserad på en behovsanalys eller en utvecklingsplan), genomförbarhetsstudier ('feasibility studies') och upphandlingsunderlag (vilka normalt innehåller en väl utvecklad projektering/teknisk utformning av de komponenter som ska handlas upp).

¹⁴ Det finns inget argument som talar för just sex procent, annat än den beräkning som gjordes av 1991 års u-kreditutredning. Procentsatsen skulle också kunna sättas till fem, sju eller åtta. Det viktigaste är inte den absoluta nivån inledningsvis utan att systemet införs försöksvis med beredskap till förändring när erfarenheter nås.

Vid obunden kontraktsfinansiering kan finansiären på ett tidigare stadium lämna en bindande utfästelse om finansiering men det kräver ändå att projektet är så långt utvecklat att en särskild del (ett objekt) av projektet kan avgränsas till att omfatta ett eller flera leveranskontrakt.¹⁵ (Denna form av obunden kontraktsfinansiering i samfinansiering med multilaterala finansiärer och övriga svenska biståndsanslag finns redan fastlagd i u-kreditförordningen, som nämnts i avsnittet 4.2 ovan).

En annan viktig aspekt som avgör finansiärens möjlighet att utöva ett visst inflytande över ett projekts inriktning och utformning är, naturligtvis, om finansiären står i en direkt, kontraktsbunden relation till den part eller de parter som ansvarar för projektets genomförande. I u-kreditsystemet tecknas kreditavtal mellan den långgivande banken och låntagaren (som kan vara en bank, en stat eller en organisation) medan Sida nämns i avtalen som arrangör ('facilitator' eller 'arranger') och garant för krediten. Vidare finns, i u-kreditmodellen, ett antal generella villkor som hänför sig till Sida och Sidas roll i finansieringen. För mer specifika villkor har BITS/Sida, i några fall, upprättat parallella avtal med låntagarlandet, ofta med den centrala myndighet som ställer regeringsgarantin för krediten. Detta har lett till, förutom att kontraktsförhandlingarna kan bli komplicerade och dyrbara, att Sida förlorar 'direktkontakten' med projektet och möjligheterna att ställa och följa upp specifika villkor försvåras.

Om u-krediter i ökande omfattning kommer att lämnas som obundna kan parallellt en övergång från kontraktsfinansiering till projektfinansiering underlättas. Det blir i normalfallet nödvändigt för Sida att komma in tidigare i processen och åtminstone vara med då upphandlingen förbereds. En sådan förändring ligger i linje med större delen av det svenska bilaterala biståndets - och därmed Sidas arbetsätt. Ett mer aktivt arbetsätt underlättar naturligen samverkan med mindre starka aktörer än de som förutsätts i det reaktiva arbetsättet som gäller för det nuvarande u-kreditssystemet. Detta skulle innebära ett steg mot projektfinansieringsmodellen. Ytterligare steg tas om kraven släpps på EKN-medverkan i den omfattning som u-kreditsystemet implicerar.

En renodlad projektfinansiering uppnås först om Sida själv står som långgivare (eventuellt med SEK eller annan part i en agentroll, det vill säga den instans som hanterar utbetalningar och återbetalningar under krediten). Man får här lov att skilja mellan ogaranterade eller garanterade system resp system som marknadsfinansieras eller anslagsfinansieras. Ett obundet, ogaranterat, anslagsfinansierat creditsystem för projektfinansiering har Sida redan i form av biståndskrediterna.

Kan man då tänka sig en modell för obunden projektfinansiering som är marknadsfinansierad? Det finns därvid två möjliga vägar:

1. Sida lånar ut i eget namn, förhandlar och upprättar kreditavtal. Detta innebär att Sida också måste låna upp i eget namn på marknaden. Härvid kan man använda sig av olika aktörer som SEK, Riksgälden eller svenska eller internationella banker. Något egentligt garantisystem skulle inte behövas - däremot krävs naturligtvis avsättningar för reglering av eventuella förluster. Förlustriskreserven kan hanteras av Sida självt, men kan också

¹⁵ En rimligare term för denna typ av finansiering är objektsfinansiering då den är obunden till ursprung men bunden till objekt.

läggas ut på en lämplig institution. Närmast till hands vore EKN, framförallt för riskbedömningar samt hantering av eventuella framtida skadeåtervinningar.

2. Utlåning sker genom den institution/agentbank som sköter upplåningen men Sida ingår som part i kreditavtalet tillsammans med institutionen/banken och deltar i kreditavtalets utformning och förhandling. För detta krävs ett garantisystem av samma snitt som nu använts i u-kreditsystemet. (Detta är den modell som mest liknar u-kreditmodellen).

Det första alternativet ger Sida en direktkontakt med projektet och en möjlighet att direkt utöva inflytande på inriktning, utformning och genomförande. Sådillvida är modellen den tydligaste och minst komplicerade. Att Sida uppträder också som låntagare kan innebära vissa komplikationer, då verksamheten får en viss bankkaraktär. Sida måste därmed också förmodligen underställas finansinspektionens insyn. I praktiken råder emellertid inte någon avgörande skillnad: i såväl alternativ två som i det nuvarande u-kreditsystemet bär Sida och biståndsanslaget i slutändan det fulla ansvaret för alla finansiella åtaganden.

Som antyds är modellen skissartad och skulle behöva vidareutvecklas i anslutning till ett konkret kreditärende. Den är dock intressant eftersom den pekar mot en ökad möjligheter till projektfinansiering vilket är väl i linje med den allmänna rörelseriktning som denna utredning vill stödja.

Sammanfattningsvis innebär projektfinansiering både fördelar och nackdelar. En mycket viktig fördel är att projektets inriktning kan påverkas och att det därigenom till exempel blir bättre miljöanpassat eller får en ökad fattigdomsinriktning. En nackdel är att arbetssättet måste bli mer proaktivt och därmed mer resurskrävande.

7.6 Enkomponentsystem eller tvåkomponentsystem

Skälet till att u-krediter till MUL-länder lämnas som tvåkomponentskrediter och inte på det sätt som är normalt i svenskt bistånd, det vill säga enkomponentskrediter, är att med den längd på kredittiden som tillämpats på normalt 10 år normalt knappast tekniskt går att anpassa till en enkomponentskredit. En enkomponentkredit med 10 års löptid (i normalvalutan USD) och noll procent ränta har ett gåvoelement på 35 procent. För en 10-årig kredit med 50 procent gåvoelement skulle erfordras antingen en "negativ ränta", det vill säga att långivaren betalar låntagaren ränta, eller att den större delen av kredittiden är amorteringsfri.

Ett av skälen till att kredittiden normalt är 10 år är att garantipremien för längre tid tenderar att bli prohibitivt hög. Genomförs det förslag om premietak som presenteras i avsnitt 7.4.2 möjliggörs längre kredittider. Således skapas möjlighet att utnyttja enkomponentskrediter även för MUL-länder.

Viktigt är att notera att enkomponents- och tvåkomponentskrediter med samma gåvoelement ger olika skuldöverhäng. Om den registrerade skulden vid en enkomponentskredit är 100 miljoner kronor, blir motsvarande skuld vid en tvåkomponentskredit bara 50 miljoner kronor.

7.7 Risker i u-kreditsystemet. Förslag till garantiram

7.7.1 Är säkerhetsreserven tillräcklig?

EKN gör för Sida (tidigare BITS) räkning årligen vid budgetårsskiften en genomgång av risksituationen i u-kreditsystemet, det vill säga en analys av ett tänkt rörelseresultat för den aktuella kreditportföljen, fram till den är helt återbetald. Vid det senaste analystillfället (per 30.6.95) utvisade säkerhetsreserven, som nominellt uppgick till cirka 760 miljoner kronor, ett "riskmässigt överskott" på 277 miljoner kronor, det vill säga 2,5 procent av värdet av utestående garantiförbindelser. Enligt detta normalscenario kommer inga krav att ställas på att biståndsanslagen (som i sista hand "garanterar" u-kreditsystemet) skall behöva täcka några skadefall.

EKN presenterade också ett positivt och ett negativt framtidsscenario. Det förra resulterar givetvis i ett ännu bättre utfall, medan det negativa scenariet ger ett riskmässigt underskott på 2,2 miljarder kronor. Den stora skillnaden mellan normalutfallet och det negativa scenariet förklaras av att riskportföljen är hårt koncentrerad till Kina och Indien som står för två tredjedelar av engagemanget. Om - vilket i ljuset av dagens kunskap är osannolikt - båda länderna samtidigt får betalningssvårigheter som kräver långtgående eftergifter i skuldombörhandlingar, uppstår det negativa scenariet. Resonemanget visar på faran av att skapa en riskportfölj som alltför hårt koncentreras till mycket få länder (hur goda risker de än må vara). Den enda möjligheten att minska denna typ av risk är att medvetet diversifiera portföljen för att inte göra enskilda länders andel orimligt stora.

En närmare analys av riskerna i u-kreditsystemet per 30 juni 1995 lämnas i en promemoria upprättad av BITS (bilaga 4).

7.7.2 Garantiram

För närvarande uppgår totalengagemanget (garantiförbindelser och -utfästelser) till 9,6 miljarder kronor. Statsmakterna har aldrig lagt ett tak för hur stort det maximala garantiengagemanget inom u-kreditsystemet (eller hela biståndet) får vara. Här skiljer sig systemet från övrig statlig garantiverksamhet, som normalt sker inom en av statsmakterna fastställd ram. För till exempel S/LT-systemet inom EKN har riksdagen givit ett garantimedgivande på 60 miljarder kronor, inom vilken ram regeringen bemyndigat EKN att utfärda garantier på 45 miljarder kronor.

För tidigare SwedeCorp hade statsmakterna uppställt en garantiram på 30 miljoner kronor, som skulle omfatta garantigivning för importgarantier och garantier i anslutning till villkorlån. För denna begränsade garantimöjlighet hade således en ram fastställts, men inte för det mångfaldigt större u-kreditsystemet!

Det vore rimligt att statsmakterna fastställer en garantiram för biståndet. Förutom för u-kreditsystemet och för importgarantier och garantier vid villkorlån, bör ramen omfatta de nya garantiformer som presenteras i avsnitt 6.3 (BOT-garantier och avalbistånd mm). En lämplig volym kan vara 12 miljarder kronor, inom vilken ram regeringen i regleringsbrev årligen skulle ange ett maximalt totalengagemang för aktuellt år.

7.7.3 Överensstämmelse med förslag till generella regler för statens garantigivning

På finansdepartementets uppdrag har riksgäldskontoret, RGK, och riksrevisionsverket, RRV, utrett frågan om statens garanti- och långivning. Utredningsrapporten "Statens Garantier och Krediter - en modell för ökad ekonomisk kontroll" presenterades den 31 maj 1996.

Vad gäller statsförvaltningens garantigivning föreslår utredningen ett antal åtgärder som sammantaget skulle leda till bättre ekonomi, ökad effektivitet och bättre utgiftskontroll. En central utgångspunkt är enligt utredningen att varje garantiåtagande måste värderas och prissättas. Den beräknade kostaden/risken för garantin skall antingen föranleda en avgift från garantitagaren eller en anslagsbelastning. Dessa medel skall reserveras på konto i det statliga betalningssystemet. Tre myndigheter med nödvändig specialistkompetens föreslås få huvudansvar för statens garantiverksamhet: RGK, EKN och bostadskreditnämnden. RGK föreslås få "resultatansvar för den garantiverksamhet som för närvarande hanteras av övriga myndigheter".

De principer för garantiverksamheten som Sida följer idag ansluter sig helt till utredningens förslag. De förslag som finns i kreditutredningens rapport innehåller heller inga avsteg från RGK/RRV-utredningens förslag. Den enda oklarhet som finns gäller EKNs roll vis-a-vis Sida. Läser man utredningen bokstavligen ingår Sida bland "övriga myndigheter" som skall ingå i RGK-sfären (och således inte i EKN-sfären). Detta torde dock inte vara utredarnas avsikt. I en bilaga till rapporten framgår att utredarna betraktar u-kreditsystemet som en del av EKNs verksamhet i kraft av att EKN exempelvis hanterar systemets säkerhetsreserv.

Utredningen föreslår att en generell modell för statens långivning *inte* bör införas för närvarande. - Utredningens egen sammanfattning återfinns i bilaga 5.

7.8 Biståndsredovisning till DAC. Kreditåterbetalningar

Under förra delen av 1980-talet var de svenska marknadsfinansierade u-krediterna enligt enkomponentsmodell en udda fågel i DAC-statistiken, eftersom Sverige insisterade att redovisa enbart gåvoelementet och inte hela kreditbeloppet som ODA (Official Development Assistance). Den svenska redovisningen föranledde en fotnot i DAC-statistiken av innebörd att den svenska redovisningsmodellen inte "godkändes" av DAC och dess medlemsländer. Först 1986 blev den svenska u-kreditsystemet godkänt i DAC.

Ett viktigt argument för oss var då att Sverige ville ange att hela det svenska bilaterala biståndet (det vill säga de utbetalningar som redovisades till DAC som ODA) utgick som gåva. Eftersom enbart gåvoelementet togs upp kom även u-krediterna att bokföras som gåva.

Utbetalningar av de anslagsfinansierade biståndskrediterna kommer att redovisas med hela det utbetalda kreditbeloppet, medan återbetalningar redovisas i DAC-statistiken som återflöde eller om man så vill som "negativt bistånd". Härigenom bryts redovisningsprincipen att inget bistånd i statistiken utgår på kreditvillkor. Beloppet för biståndskrediter är dock så lågt (idag 50 miljoner kronor per 12-månadersperiod) att det inte märks nämnvärt, när totalsiffrorna för svenskt bistånd dras samman.

En oklar punkt är hur återbetalningar, räntebetalningar, på biståndskrediterna kommer att behandlas med hänsyn till biståndsanslag (och enprocentmål). Avser anslaget biståndet

brutto eller netto? Då anslagsfinansierade utvecklingskrediter lämnades i stor omfattning, tillämpades bruttomodellen, innebärande att återbetalningar tillförs statskassan som en allmän inkomst, men att de inte tillförs biståndsanslagen. Frågan sågs då som marginell, eftersom biståndsanslagen växte kraftigt år från år. Nu i en tid av reducerade anslag är det av vikt att tillse att biståndets inkomster tillförs biståndsanslaget, det vill säga att anslaget ses i nettotermer. - Utredningen rekommenderar att en nettoredovisning accepteras, det vill säga att återbetalningar på anslagsfinansierade krediter återgår till biståndsanslaget.

DAC-statistiken avser utbetalningar. En garanti som inte är kopplad till en kredit innebär ingen utbetalning och kan därför inte DAC-redovisas. Först vid skadefall föranleder garantin utbetalning och bör då kvalificera för DAC-statistiken. Detta är dock en oklar punkt som finns anledning att följa upp med DAC-sekretariatet. Om det förfarande accepteras som föreslås i avsnitt 6.4.1 uppstår en annan situation. De medel som skulle tillföras säkerhetsreserven har redan redovisats som bistånd/ODA och kan rimligen inte redovisas som ODA ytterligare en gång. Detta är ytterligare ett argument för det föreslagna sättet att hantera besparingarna i u-kreditsystemet.

7.9 Vidareutlåningsvillkor

För att inte snedvrída konkurrensen på den inhemska marknaden bör gåvofinansiering och subventionerade krediter för projektfinansiering normalt - i enlighet med den policy som anges i dokumentet "Bistånd till salu" - lämnas genom centrala statliga organ, som nationella utvecklingsbanker, finansministerium eller centralbank, där subventionen absorberas och därmed kommer hela landets ekonomi till del. Vidareutlåningen förutsätts ske sedan till den projektgenomförande organisationen på mer marknadsanpassade villkor och/eller anpassade till det finansierade projektets betalningskapacitet. Genom marknadsmässig prissättning på kapital söks därvid säkerställas en rättvis och rationell resursallokering.

I länder som Indien med ett federalt system och självständiga provinsadministrationer bör det vara acceptabelt att låta förmånligheten i krediten stanna hos centrala provinsorgan.

Lämnas gåvan/den förmånliga krediten direkt till slutmottagaren bör det finnas särskilda skäl. Sådana skäl kan vara att det som en led i en inledd bolagisering/ omstrukturering av ett statligt bolag finns anledning att genom subventionering stärka företagets kapitalbas.

U-krediter har som regel en statlig myndighet, finansministerium eller centralbank som kredittagare. Det innebär att vid eventuell skuldombörhandling i Parisklubben, som hanterar offentligt garanterade krediter, försvinner kreditens subvention. Den omförhandlade krediten lämnas endast till de nya villkoren.

8. ADMINISTRATIONSFRÅGOR

8.1 Samverkan med EKN, Svensk Exportkredit, Almi, affärsbanker och Riksgälden

8.1.1 Exportkreditnämnden

U-kreditsystemet bygger främst på EKNs garantiordning och på de "allmänna villkor" som EKN fastställer för sin garantiverksamhet. U-krediterna följer EKN-kraven i frågor som kredittidens längd, krediternas återbetalningstid, kraven på självrisk, principen om kontantkrav, bindningsnivån när det gäller vilka varor och tjänster som beskrivs som svenska och premiesättningen (beträffande den sistnämnda punkten, se avsnitt 7.4.2). EKN administrerar garantierna för u-krediter, det vill säga uppbär premier, hanterar säkerhetsreserven, gör utbetalningar vid skadereglering, hanterar återvinningar och förhandlar villkoren för nödlidande u-krediter i Parisklubben. EKN tillför slutligen Sida en kompetens när det gäller att hantera olika garantityper och att bedöma landrisker. Enligt u-kreditförordningen skall Sida "vid beslut om kreditgaranti vägledas av yttranden som begärts in från Exportkreditnämnden". Dessa yttranden ska innehålla förslag rörande försäkringstekniska frågor, inklusive premiesatser, bedömning av landrisker samt rekommendation till beslut. För sitt arbete har EKN tillgodogjort sig 10 procent av de premier som fastställs av EKN. (Avtalet mellan EKN och Sida om arvodet är under omförhandling sedan en tid).

EKN spelar sålunda en mycket viktig roll i u-kreditsystemet. Men ansvaret för verksamheten åvilar helt Sida. Sida har således rätt att frångå de råd som EKN lämnar och fatta andra beslut. Så har också skett, men enbart om särskilda skäl förelegat. Hela systemet vilar på ett ömsesidigt förtroende och respekt för respektive organs professionalism inom sitt sakområde - Sidas vad gäller biståndsbedömning, EKNs vad avser exportförsäkring.

Utredningen ser ingen anledning att verka för en ändring i denna relation. Det blir snarare frågan om att bygga ut den i takt med att nya garantiformer förs in i biståndet. Det blir här frågan om garantier som ligger utanför EKNs centrala verksamhetsområde - garantier vid obundna u-krediter, BOT-garantier och avalbistånd mm. Om beslut fattas i enlighet med arbetsgruppens förslag i dessa frågor blir det anledning att föra diskussioner med EKN om handläggningsordningen.

Enbart på ett område har Sida och EKN överlappande kompetens, nämligen vad gäller landriskbedömningar. EKNs kapacitet finns här i en landenhet som består av chef och sju handläggare. Enhetens expertis gäller bedömningar av landrisk utifrån ett långivarperspektiv. Man utnyttjar sitt kontaktnät med systerorgan inom Bernunionen, med affärsbanker i Sverige och utomlands och med Världsbanken/IMF och gör egna besöksresor och studier av publicerat material, i akt och mening att hela tiden vara uppdaterad på vad som sker i de riskfyllda landmiljöer inom vilka EKN opererar.

Sida har genom sina regionavdelningar och biståndsbassader en djupare kunskap om och större närhet till vad som händer i samarbetsländerna än vad EKN kan ha. Sidas perspektiv i landanalysen skiljer sig också mot EKNs. För Sida är låntagarperspektivet mer naturligt, det vill säga vad som är bäst för låntagaren med avseende på skuldtjänst, budgetbalans och finansieringsmöjligheter. Sidas landanalyser, deltagande i konsultativa gruppmöten, dialog med mottagarlandet, med Världsbanken/IDA och bilaterala biståndsgivare spelar stor roll för Sidas bedömning av kreditvärdigheten för ett visst land.

Sedan u-krediterna förts in i Sida har kreditvärdighetsbedömningen de facto kommit att ske i två steg - först av EKN och sedan av Sida. Det har speciellt gällt insatser i programländerna. EKNs bedömning har handlat om det är möjligt att lämna en kredit till ett visst samarbetsland. Sidas bedömning har gällt om det är rimligt för landet att ta emot en kredit på föreslagna villkor. Sidas bedömning har härvid varit "strängare" än EKNs, det vill säga EKNs bedömning har kommit att fungera som ett golv.

Detta dubbelarbete bör undvikas. En rimlig arbetsfördelning för framtiden kan vara att Sida gör landriskbedömningen vid insatser i samarbetsländerna. Enbart i länder utanför denna länderkrets inhämtar Sida mer formellt EKNs yttrande om landrisk. Härigenom renodlas respektive institutions specialområde.

8.1.2 Övriga samarbetspartners

Liksom med EKN har Sida med *AB Svensk Exportkredit SEK* ett avtal som täcker SEKs roll i mobiliseringen av medel på kapitalmarknaderna för u-krediter och rollen att administrera krediterna, det vill säga att sköta utbetalningar och återbetalningar, att utfärda avier och att administrera den löpande bokföringen av krediterna. SEKs roll skiljer sig för olika u-krediter. Oftast är man refinansiär av affärsbankernas krediter eller avlyfter dem, det vill säga tar över krediterna så snart de lämnats. Ibland står SEK själv som kreditgivare; det har framför gällt u-krediter till nationella utvecklingsbanker. SEK debiterar för sitt arbete en ersättning från Sida, vilket sker genom ett påslag på 0,25 procentenheter på räntan för krediten.

SEK uppbär vidare för Sidas räkning vid varje kredit en löftesprovision från låntagarna på 0,25 procent av ännu inte utbetalda kreditbelopp. Det samlade beloppet för löftesprovisioner (inklusive ackumulerad ränta), cirka 70 miljoner kronor, har ännu inte fått någon tydlig användning (trots att BITS vid olika tillfällen inkommit med förslag härom). Beloppet fonderas därför hos RGK i avvaktan på slutanvändning. Det föreslås att beloppet skall tillföras den säkerhetsreserv som diskuteras i avsnitt 6.4.1.

SEK är också agent för Sida när det gäller biståndskrediter. I agentrollen ingår bland annat att ordna lånedokumentationen och att hantera redovisningen av krediter och krav.

Almi Företagspartner (före detta utvecklingsfonderna) vänder sig till den mindre och medelstora industrin i Sverige. Almi hanterar idag för Sidas räkning villkorslånen inom StartÖst-programmet, varvid Sida kan tillgodogöra sig den företagsnärlighet och kompetens som finns i Almis regionala organisation (det finns ett Almi-bolag i varje län). Almi har också åtagit sig att medverka på ett liknande sätt i StartSyd. Med Almi diskuteras också administrationen av övriga villkorslån som idag förvaltas av Sida.

Affärsbanker står normalt som långgivare vid u-krediter. Detta har fungerat väl - även om det kan synas ge fel signaler när affärsbanker står för som långgivare för en internationell kreditgivning som är så helt beroende av statliga insatser som u-krediterna. Allt fler affärsbanker har kommit att engagera i systemet allteftersom den svenska bankmarknaden liberaliserats. För att i någon mån bibehålla "svenskheten" i u-kreditsystemet krävs normalt att deltagande affärsbank lämnar krediten från bank, dotterbank eller filial i Sverige. Härutöver krävs att banken har ett avtal med SEK, både för att ge möjlighet till avlyft och för att ge en stabilitet i bankkontakterna.

Riksgäldskontoret, RGK fungerar som Sidas bank i det att man hanterar likviditetssidan av gåvoelementet vid u-krediter. Till RGK avsätts på räntebärande konto i samband med teckning av u-kreditavtal ett belopp som motsvarar skillnaden mellan upplåningsränta och utlåningsränta, diskonterat till nuvärde. Från kontot betalas ett belopp (till SEK) var tredje månad motsvarande kvartalets ränteskillnadsbelopp. För närvarande uppgår beloppet på kontot i RGK till 2,7 miljarder kronor motsvarande gåvoelementet för en kreditportfölj (i SEK) på 7,3 miljarder kronor.

Som framgår närmare av bilaga 7 har över tiden främst på grund av valutakursdifferenser uppsamlats på cirka 380 miljoner kronor som inte behövs för utlöpande krediter. Även detta belopp föreslås överföras till säkerhetsreserven (se avsnitt 6.4.1).

Den uppkomna differensen visar på en ofullkomlighet i systemet som kan avhjälpas genom en viss förändring som bör innebära dels en ökad planeringstrygghet dels en kostnadsbesparing för biståndet. I samband med att ett kreditavtal ingås bör RGK, SEK och affärsbanker inbjudas att offerera ett pris till vilket man är beredd att hantera gåvoelementet, det vill säga sköta om dess förräntning och valutasäkring liksom betalningarna till SEK. Den som lämnar det mest förmånliga anbudet, vinner. Sida behöver inte längre bekymra sig för redovisningen av gåvoelementet för den aktuella krediten. - Det föreslås att ett par upphandlingar görs på försök varefter arrangemanget utvärderas. Under tiden bibehålls nuvarande relation till RGK.

8.2 Arbetet med krediter och garantier inom Sida

Inom Sida hanteras kreditprogrammen (exklusive villkorslånen) av finansieringsenheten inom INEC (Avdelningen för Infrastruktur och Ekonomiskt Samarbete). Enheten utgjorde före 1 juli 1995 kreditenheten inom BITS. Finansieringsenheten bör fortsätta vara samordnande instans för kredit- och garantiprogrammen och ha fortsatt ansvar för de anslagsposter som finansierar programmen. Enheten kommer att slå samman med INECs kapitalmarknadsenhet under hösten 1996 i syfte att möjliggöra en närmare koppling mellan kredit- och garantiprogrammen å ena sidan och utvecklingen av fungerande kapitalmarknader i u-länder å den andra.

Varje kredit är, förutom en administrativ fråga, både en ämnesfråga och en finansieringsfråga. Ett kraftverk tillhör ämnesmässigt INEC/Energienheten, en teleinsats INEC/Kommunikationsenheten, ett sjukhusprojekt DESO/Hälsoenheten, ett avloppsprojekt INEC/Urbanenheten och så vidare. Det är av vikt att den ämnesmässiga kompetensen tas tillvara vid insatsarbetet och projektbedömningen. Så sker också i ökande grad som ett led i integrationen mellan Sidas olika delar.

Vad gäller landriskbedömning inom Sida liksom krediternas inordning i landstrategier ligger huvudansvaret idag på Sidas regionavdelningar. Det finns goda skäl att fortsätta med samma ordning.

Arbetsättet för bundna u-krediter och övrig kontraktsfinansiering bör även fortsättningsvis vara reaktivt. Dock sätter ökande miljökrav och krav inom andra områden som omfattas av Sidas handlingsprogram (fattigdomsinriktning, demokrati och gender) gränser för hur reaktivt arbetsättet kan vara. INEC/Finansieringsenheten bör även fortsättningsvis vara den naturliga "ingången" i Sida vad gäller ansökningar om u-krediter.

Arbets sättet vid biståndskrediter och övriga kreditordningar av projektfinansieringskaraktär, liksom vid garantigivning utan samband med krediter, bör vara proaktivt. "Ingången" i Sidas kan, förutom INEC, vara regionavdelningar, biståndsansambassader och övriga ämnesavdelningar.

En förstärkt kapacitet för projektberedning och projektuppföljning erfordras för främst finansieringsenheten om den administrativt enklare kontraktfinansieringsmodellen skall, i enlighet med utredningen förslag, stå något tillbaka för modellen för projektfinansiering. Det kan vidare förutses ökad medverkan från övriga ämnesavdelningar och regionala avdelningar, liksom från (bistånd)ambassaderna.

Någon beräkning av omfattningen av de administrativa konsekvenserna som ett förändrat arbetssätt får, liksom behovet av eventuell förstärkning av Sidas redovisningsfunktion i samband med ökad egen utlåning, har utredningen inte gjort.

Beslut om krediter fattas på generaldirektörens förslag av regeringen om anslagsbelastningen/ gåvoelementet överstiger 35 miljoner kronor, i övrigt den som utpekats i inriktningsbeslut, normalt chefen för INEC.

Krav på kompetensutveckling inom finansieringsenheten gäller främst projektanalys och projektbedömning. Det samarbete som inletts med Världsbanken på detta område bör fortsätta. Vad gäller regionavdelningarna föreslås att de periodvis, såg var tredje månad, träffar sina motparter inom EKN för att få till stånd ett mer systematiskt ömsesidigt informationsutbyte om vad som sker i intressanta mottagarländer och för att skapa en gemensam referensram för landriskbedömningar.

9. UTREDNINGENS FÖRSLAG

9.1 Inledande överväganden

Den nuvarande arsenalen av kredit- och garantiinstrument omfattar enbart två system; de bundna u-krediterna och de obundna biståndskrediterna. Det är dock inte hela sanningen. Som framgår av avsnitt 4.4.1 - 4.4.4 har över tiden ett antal speciella former för u-krediter utvecklats som vidgat möjligheterna att använda systemet, bland annat för obunden finansiering, för finansiering av lokala kostnader, och för olika förmånlighetsgrader/gåvoelement. Utredningen vill fortsätta på den inslagna vägen. Kapitel 6 och 7 innehåller därför ett antal förslag som pekar på möjligheterna att ytterligare bredda kreditinstrumenten och att göra dem mer flexibla, liksom att introducera ett antal nya garantimöjligheter som inte är direkt kopplade till biståndssubventionerade krediter. Genom att utnyttja de kombinationsmöjligheter som finns, inklusive möjligheterna att kombinera med gåvobistånd, läggs enligt utredningens bedömning ytterligare en dimension till diskussionen om hur biståndsanslagen skall kunna utnyttjas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Krediter har hittills utgjort omkring fem procent av biståndet och har finansierats från särskild anslagspost. Utredningen vill inte föreslå en viss procentsats eller ett bestämt belopp för krediter och garantier i det framtida biståndet utan vill i denna fråga redovisa ett möjligt förhållningssätt. Utgångspunkten är Sverige bedriver utvecklingssamarbete med fattiga länder. Det är därför naturligt att den övervägande delen av det svenska biståndet som hittills sker på gåvovillkor. Utredningen föreslår dock att även de finansiella villkoren övervägs vid bedömningen av samarbetet med enskilda länder eller vid utarbetandet av villkoren för samarbetet kring enskilda investeringsprojekt. Det leder oftast till att biståndet lämnas som gåva till mottagarlandet (men inte nödvändigtvis till projektet). Det kan också leda till att biståndet lämnas som kredit eller garanti eller som en kombination av olika finansieringsformer. Det är därför inte heller ändamålsenligt att binda kreditdelen till ett visst belopp, en viss procentsats eller en viss anslagspost.

Ett biståndssamarbete enligt ovan innebär en gradvis förändring av kreditbiståndet. Hittills har den till en helt övervägande del varit kontraktfinansierande och därför reaktivt. Den utmaning som förestår är att kreditbiståndet successivt görs mer proaktivt och projektfinansierande. Frånsidan av detta att biståndet därigenom kan komma att ställa större krav på administrativa resurser hos Sida och då främst hos ansvarig finansieringsenhet.

Utredningen pekar på flera ställen i denna rapport på att garantier i väl så hög grad som krediter bör fortsättningsvis vara av intresse. Härvid ansluter sig utredningen till en internationell utveckling. Samtliga större multilaterala finansieringsorgan har presenterat nya system för garantigivning, som kommer att medföra en utväxling i bankernas möjligheter att utnyttja sin kapitalbas. Utredningen föreslår att garantier skall kunna lämnas av Sida utan att de direkt kopplas till biståndsstödda krediter. Utredningen är väl medveten om de konsekvenser som ett ökat risktagande genom garantigivning skapar i biståndet, och presenterar förslag hur dessa nya risker skall behandlas, nämligen genom

- en särskild av statsmakterna beslutad garantiram
- riskavspeglande premier eller avsättningar mot anslag
- utnyttjande av sparad likviditet i u-kreditsystemet

- ett fortsatt nära samarbete med EKN.

9.2 Önskemål om flexibilitet

Utredningen föreslår inga nya kreditsystem. Den föreslår som nämnts snarare att Sida skall bemyndigas att gå vidare på den utstakade vägen att göra de existerande systemen öppnare och lättare tillgängliga samt bättre anpassade till de specifika omständigheter som råder i enskilda projekt och länder. Detta bör ske inom de ramar som sätts av internationella regler, där Helsingforsavtalet spelar störst roll. EKN-systemet har hela tiden varit krediternas ryggrad. Det finns ingen anledning att lämna det - utan att snarare utnyttja den flexibilitet som systemet erbjuder och att inte slaviskt följa de regler som utvecklats för exportkreditgarantier.

Det är utredningens förhoppning att ett lämpligt arrangemang skall kunna åstadkommas med EKN även när de gäller obundna u-krediter.

Till önskemålet om flexibilitet kan läggas att garantiinstrumentet skall kunna användas bredare än enbart som ett bihang till kreditbistånd, det vill säga att instrumentet skall tillåtas tillämpas utan koppling till en biståndssubventionerad kredit. Det är inte heller här fråga om några nya system utan att inleda en försöksverksamhet, där varje transaktion kommer att skapa ökad kunskap hos närmast berörda aktörer inom och utanför Sida. Utredningen vill samtidigt varna för en snabb expansion av garantigivningen med hänsyn till de risker, som skapas för att biståndsanslag måste disponeras för att möta framtida skadefall. En ram för risktagandet för garantier, både dem som tas i anslutning till en biståndssubventionerad kredit och dem som tas utan en dylik koppling, bör införas.

Förslaget om nya garantimöjligheter kan genomföras genom att utnyttja det förhållandet att u-kreditsystemet visar ett överskott som kan disponeras som tillskott i säkerhetsreserven för garantier.

På ytterligare en punkt finns önskemål om flexibilitet, nämligen vilket eller vilka anslag som skall belastas för krediter och garantier. Under budgetåret 1995/96 finns en anslagspost för u-krediter och en annan för biståndskrediter, förutom de regionindelade anslagen och ämnesanslag som delvis utnyttjas för gåvofinansiering av projektinvesteringar. Sida har föreslagit att ett särskilt investeringsanslag för budgetåret 1997 inrättas, som förutom för kreditgivning skulle användas för investeringar på gåvovillkor och som bas för garantier. Härtill föreslår Sida att medel under regionala anslagsposter/landramar skall få utnyttjas för krediter och garantier om det befinns lämpligt. Förslaget ligger helt i linje med tankegången om att kreativa finansieringslösningar inte skall hindras av en stelbent anslagskonstruktion.

9.3 När kan krediter lämnas?

Det är främst två skäl som kan anföras för att välja kreditfinansiering: *utväxlings- och disciplinmotiven* (se avsnitt 5.2). För bundna u-krediter (liksom för bundet gåvobistånd) tillkommer argumentet att andra länder binder sitt bistånd, varigenom svenska företag diskrimineras om de inte får samma chans (*matchningsmotivet*).

Föreliggande utredning har analyserat betydelsen av dessa motiv och finner skäl både för och emot kreditfinansiering, beroende på omständigheterna. Det konstateras också att

garantigivning kan vara väl så effektivt som kreditgivning, att mottagarlandets makroekonomiska situation har stor betydelse för projektens faktiska lönsamhet och för landets förmåga att sköta skuldtjänstbetalningarna samt att landets relativa skuldbörda bör vara grundläggande för valet av finansieringsform för den mellanstatliga överföringen.

Oavsett finansieringsformen gäller för hela Sidas verksamhet de av statsmakterna fastställda målen för svenskt utvecklingssamarbete, det vill säga att höja de fattiga folkens levnadsnivå genom förbättrad resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet, demokratisk samhällsutveckling, hållbart nyttjande av naturresurser samt jämställdhet mellan kvinnor och män. Allt stöd till investeringsprojekt bör utformas så att dessa mål främjas på bästa möjliga sätt.

Som prioriterings- och beslutsunderlag för mer omfattande Sida-insatser behövs en noggrann analys och prövning av i första hand den samhällsekonomiska lönsamheten av den aktuella investeringen eller verksamheten. Därvid skall även de makroekonomiska och institutionella förutsättningarna granskas. (Kalkylen bör tillämpa en positiv realränta och en realistisk växelkurs, så att så långt möjligt den verkliga knappheten på kapital och valuta i landet återspeglas i lönsamhetsberäkningen.) Miljöbedömningar bör integreras i analysen. Vidare krävs en finansiell lönsamhetskalkyl bland annat för att bedöma förutsättningarna för en marknadsmässig finansiering av projektet/verksamheten samt för likviditetsplanering.

Skillnaden mellan den samhällsekonomiska och den finansiella lönsamheten bör utgöra grunden för Sidas krav på regeringen i mottagarlandet att subventionera alternativt beskatta projektet, det vill säga för de krav på motvärdesbetalningar som projektet bör belastas med vis-a-vis statsbudgeten (eller på motsvarande sätt). Detta gäller oavsett vilken finansieringsform som väljs för att stödja projektet.

Sida bör kräva att motvärdesvillkoren genom vidareutlåning eller på annat sätt är utformade så att incitament skapas för maximal samhällsekonomisk lönsamhet med beaktande av svenska biståndspolitiska mål.

För större investeringsprojekt kan såväl gåvofinansiering som kreditfinansiering övervägas. Vägledande för val av finansieringsform är förhållanden såväl på landnivå som på sektornivå och projektnivå.

Kreditgivning förutsätter en sund makroekonomisk situation i låntagarlandet och en god förmåga för dess betalningsbalans att absorbera ökad skuldtjänst. Länder som har stor utlandsskuld i förhållande till sin tillväxtpotential och som inte har möjligheter att öka nettointäkter i främmande valuta, det vill säga har skuldöverhångsproblem, bör inte ges krediter annat än på mycket mjuka villkor. Krediter förutsätts vidare inte utgå till länder som befinner sig i akut skuldskris eller som inte sköter sin skuldtjänst. Länder som begärt omförhandling av sin utlandsskuld bör inte få krediter innan en hållbar och trovärdig skuldstrategi upprättats. Kreditgivning på mindre koncessionella villkor förutsätter normalt att landet är "öppet" hos EKN för lång kreditgivning samt att enligt Sidas bedömning upptagandet av dylika krediter är lämpligt ur landets synpunkt, bland annat med hänsyn till de faktorer som nämns ovan. Som en ytterligare indikation i riktning mot att landet inte är lämpligt för kreditgivning är att landet av Världsbanken definierats som SILIC, SIMIC eller HIPC.

Länder vars investeringar inte bör finansieras med krediter genom Sida, är i än högre grad olämpliga som mottagare av kommersiella krediter. Enligt DACs *Principles for Effective Aid* är det främsta skälet för koncessionella villkor för u-landsinvesteringar - gåvobistånd eller mjuka krediter - landets ekonomiska situation (snarare än projektens karaktär) och i synnerhet begränsningarna i dess kapacitet att mobilisera tillräckliga valutaressurser för sin utveckling. Graden av koncessionalitet bör också följa denna princip, det vill säga desto besvärligare landets ekonomiska situation är desto större gåvoinnehåll bör finansieringen medföra. Sida förutsätts härvid beakta de krav som ställs av Världsbanken och IMF liksom av det internationella biståndssamfundet beträffande finansieringsvillkoren.

Även i betalningssvaga länder, som inte tillhör de mest skuldyngda, bör investeringar kunna kreditfinansieras som bedöms med stor sannolikhet komma att förbättra landets intäkter i främmande valuta och bidra till att minska skuldbördan. Detta kräver en noggrann prövning av alla relevanta förutsättningar, inklusive de makroekonomiska och institutionella och förutsätter: att landet tillämpar en skuldstrategi som bedöms som hållbar och trovärdig, att ett ekonomiskt reformprogram genomförs i samarbete med IMF/Världsbanken och att den aktuella krediten befinns förenlig med dessa riktlinjer.

I länder för vilka Sida upprättar landstrategier bör valet av finansieringsvillkor vägledas av uttalanden i strategin om lämpliga villkor. Dessa strategier förutsätts härvid behandla rimligheten av kreditgivning ur såväl låntagarens och långgivarens perspektiv. Då en landstrategi har en giltighetstid på tre till fem år, under vilken tid bedömningen av landets betalningsförmåga kan behöva revideras, kan dock dess uttalanden om finansieringsvillkor endast vara indikativa.

De sektorer inom vilka investeringar kan bli föremål för kreditfinansiering utgör i första hand infrastruktur, industri och jordbruk, samt den finansiella sektorn. De investeringar som är mest lämpade för krediter är härvid de som har egen intjäningsförmåga och där inom projektens ram intäkter genereras som möjliggör att skuldtjänsten kan skötas.

Investeringar inom "sociala" sektorer (till exempel landsbygdens hälsovård) kan ifrågakomma i väl kreditvärdiga länder. Som indikationer på den höga kreditvärdigheten ingår härvid goda värden för bland annat tillväxttakt, importberoende, betalningsbalanssituation, skuldtjänstkvot och att landet tillämpar en trovärdig ekonomisk politik inklusive skuldstrategi. Eftersom de projekt som det här är fråga om inte har en egen intjäningsförmåga erfordras vidare att landet har en god budgetbalans, det vill säga inte lider av betydande strukturella budgetunderskott.

9.4 Utredningens konkreta förslag

9.4.1 Flexibilitet och modifiering av creditsystemen (se kapitel 7 och avsnitt 9.1 - 9.3) Sida har idag två creditsystem: marknadsfinansierade, garanterade *u-krediter* och anslagsfinansierade, ogaranterade *biståndskrediter*. Härtill kommer en ordning med villkorsslån, som finansieras med anslagsmedel. Det finns som nämnts inte skäl att införa nya system utan snarare att utnyttja de existerande systemen flexibelt, till exempel vad avser kreditvillkoren.

U-krediter kan enligt gällande regler för närvarande lämnas obundna om de ges i samfinansiering med multilaterala banker eller med "Sidas andra anslag". *Obundna u-krediter* bör i framtiden även kunna lämnas i andra situationer, bland annat i samband med projektfinansiering. Förbehållet bör vara att obundna u-krediter normalt lämnas enbart till projekt inom områden där svenska leverantörer tillhör de världsledande, och där den internationella konkurrensen kan organiseras på ett trovärdigt sätt och på ett sätt som tillgodoser kvalitetskraven på leverantörerna.

Biståndskrediter skall enligt dagens system vara obundna. Från fall till fall bör de kunna lämnas i bunden form, till exempel när de samfinansierar svensk leverans som i övrigt finansieras med u-kredit, förutsatt att rimliga krav på konkurrens eller effektivitet i prisgranskningen kan tillgodoses.

U-krediter bör även fortsättningsvis lämnas som antingen tvåkomponentskredit (det vill säga med en tydligt urskiljbar gåvo- respektive kreditdel) eller som enkomponentskredit. Enkomponentskrediter bör kunna kombineras med gåvobistånd och med biståndskrediter i syfte att höja gåvoelementet. Gåvoelementet i kreditgivningen bör kunna variera mellan 25 och 80 procent (obundna krediter) och 35 och 80 procent (bundna krediter).

Krediter bör utformas i enlighet med rimliga önskemål från låntagare och andra samarbetspartner med avseende på exempelvis kredittid och amorteringsfrist.

De allmänna principer för landval, riskbedömning och inriktning på kredit- och garantigivningen som anges i avsnitt 9.3 bör följas.

9.4.2 Garantier (se avsnitt 6.3.1 - 6.3.5)

Garantier bör normalt lämnas i form av riskdelning, det vill säga att den svenska biståndsstödda garantin endast delvis täcker riskerna. Andelen riskavlyft bör fastställas från fall till fall. Garantier bör kunna utfärdas utan koppling till svensk u-kredit till exempel för krediter (bundna och obundna) som finansieras på marknadsvillkor för *BOT-projekt* med svenskt intresse (i svenska mottagarländer, med svenskt deläggande eller dylikt) och för lån som upptas på kapitalmarknader i mottagarländer (*avalbistånd*). Garantier bör kunna lämnas till projekt som finansieras av annan biståndsgivare om så erfordras.

Garantier bör också kunna lämnas för staters fullgörande av sina kontraktuella förpliktelser i samband med *BOT-projekt*.

Garantigivningen enligt rekommendationen ovan bör ses som en försöksordning. Den förutsätter en extraavsättning till säkerhetsreserv enligt förslag i avsnitt 9.4.6. Garantigivningen bör maximeras till det dubbla möjliga avsättningsbeloppet, det vill säga cirka en miljard kronor, eftersom riskerna för betalningsfallissemang bör kunna hanteras på ett betryggande sätt.

Liksom hittills bör garantier kunna lämnas som alternativ till villkorslån för ägarengagemang (av Swedfund, eller andra kapitalmarknadsaktörer) samt för importgarantier.

9.4.3 Övergång mot projektfinansiering (avsnitt 7.5 och 9.1 - 9.2)

Sida bör i ökande grad pröva former för krediter vid projektfinansiering som ett komplement till dagens system för kontraktsfinansiering. En genomförande av detta förslag ställer krav på ökad kapacitet, särskilt hos finansieringsenheten inom INEC.

9.4.4 Garantiram, garantipremier, Säkerhetsreserv (se avsnitt 7.1 - 7.7.3)

En särskild garantiram bör uppställas av statsmakterna för Sidas garantigivning (täckande såväl garantier för u-krediter som garantier som lämnas i annan ordning än i samband med u-krediter). Ett rambelopp på 12 miljarder kronor är rimligt (för närvarande är garantiengagemang för u-krediter 9,6 miljarder kronor).

Enligt finansdepartementets direktiv - bekräftat i en nylig utredning av RRV och Riksgälden - skall som huvudregel riskavspeglande premier uttas, vilka förs till en säkerhetsreserv. Även möjligheten att använda anslagsmedel för att göra avsättningar till säkerhetsreserven bör användas från fall till fall. En försöksordning bör införas som innebär att garantipremier för u-krediter överstigande sex procent av kreditbeloppet inte uttas av projektintressenter. Premier därutöver bör belasta biståndsanslag. Låntagaren bör medvetandegöras om vilka premier som belastar biståndsanslag för att undvika skadliga "smittoeffekter" på exportgarantisystemet.

Sidas system för säkerhetsreserv för garantier vid u-krediter bör kunna fungera också som säkerhetsreserv för andra garantiengagemang, mot för ändamålet särskilt avsatta medel.

Det bör vara en strävan att diversifiera risktagandet mot säkerhetsreserven genom att minska riskexponeringen mot Kina och Indien.

9.4.5 Extraavsättning till säkerhetsreserv. Avsättningskonto i Riksgäldskontoret, RGK (se avsnitt 6.4.1.)

Till säkerhetsreserven, från konto i RGK bör föras de överavsättningar om cirka 480 miljoner kronor som gjorts genom "valutavinster" och genom att löftesprovisioner ackumulerats.

Avkastningen på RGK-konto bör optimeras genom att olika aktörer (SEK, affärsbanker med flera) ges möjlighet att erbjuda till vilken avsättning/kostnad de kan offerera behövliga kreditmedel för en viss kredit, samt att administrera dessa medel. På liknande sätt bör offerter tas för administration av delar av kreditportföljen. Det föreslås att en försöksverksamhet inleds.

9.4.6 Villkorslån (se avsnitt 4.6.3)

Systemet med ägandeliknande kapital (villkorslån) bör tillämpas om det bedöms lämpligt att anpassa lånevillkoren/vidareutlåningsvillkoren till den avkastning som ägarna får och den risk de tar.

9.4.7 Vidareutlåningsvillkor (se avsnitt 7.9 och 9.3)

De subventionerade kreditvillkoren vid u-krediter och biståndskrediter bör som princip inte tillföras slutanvändaren. Olika tekniker för tvåstegsutlåning bör tillämpas så att "gåvoelementet" tillförs staten eller någon av dess organ på central nivå eller provinsnivå eller särskilt ändamål, till exempel ökning av miljökompetens, jämställdhetssträvanden, särskild investering för fattiga grupper och så vidare. Detta kan vara särskilt aktuellt vid

privata projekt. Nya möjligheter att öronmärka gåvodelen för utvecklingsfrämjande verksamheter bör utvecklas.

9.4.8 Återflöde av räntor och amorteringar (se avsnitt 7.8)

Räntor och amorteringar på anslagsfinansierade krediter bör återföras till biståndsanslagen (och inte som idag utgöra allmänna inkomster för den svenska statskassan).

9.4.9 Länderinriktning (se bland annat avsnitt 3.3, 8.1 och 9.3)

Länderinriktningen för kontraktsfinansierade u-krediter styrs av faktorer som

- * efterfrågan från intressenter,
- * de restriktioner som skapats genom Helsingforsavtalet,
- * Sidas och EKNs landriskbedömning och
- * portföljhänsyn vad avser risker i vissa enskilda länder.

Sidas möjligheter till aktiv styrning ligger i inriktningsbesluten och landstrategierna. De bör tillvaratas så långt som möjligt.

Styrningsmöjligheterna är större i de anslagsfinansierade systemen. Här förutsätts en aktiv styrning till förmån för fattigare länder, inklusive länder i södra Afrika, som bedöms som kreditvärdiga.

9.4.10 Samarbetspartners (se kapitel 8)

EKN bör även fortsättningsvis förutsättas

- * lämna råd till Sida vad gäller landriskbedömningen,
- * hantera garantisystemet för u-krediter, inklusive premieuppbörd, samt
- * stå för skaderegleringar och återvinningar.

SEK bör även fortsättningsvis kunna fungera som kreditavlyftare, refinansiär och kreditgivare i u-kreditsystemet, samt även som agent för biståndskrediter.

Affärsbankernas roll förblir i stort sett oförändrade inom u-kreditsystemet. Kreditgivare är normalt bank som har kontor i Sverige (det vill säga utöver oktrojshavande banker även utländska banker med representationskontor i Sverige). Affärsbankerna föreslås dock ha möjligheten att behålla krediterna i egna böcker, det vill säga inte utnyttja avlyft av SEK, samt att söka refinansiering utanför SEK, givetvis under förutsättning att detta inte resulterar i en högre kostnad för biståndet.

Villkorslån hanteras av annan part (till exempel Almi som hanterar villkorslånen inom StartÖst och StartSyd).

RGK utsätts för konkurrens när det gäller rollen att hantera avsättningarna för "gåvoelement" inom u-kreditsystemet (se punkt 9.4.5 ovan).

*

*

Flera av ovanstående förslag erfordrar beslut av regering och riksdag och en förändring av gällande u-kreditförordning. Vad gäller andra förslag räcker det med Sidas eget ställningstagande.

9.5 Arbetssätt i Sida. Kompetensutveckling

Arbetssättet för bundna u-krediter bör även fortsättningsvis vara reaktivt (dock måste beaktas att ökande miljökrav och så vidare sätter gränser för hur reaktivt systemet kan tillämpas). INEC/Finansenheten är den normala "ingången" i Sida för u-krediter.

Arbetssättet vid biståndskrediter och övriga kreditordningar för projektfinansiering, liksom vid garantigivning utan samband med u-krediter, bör vara proaktivt. "Ingången" i Sida kan förutom INEC vara regionavdelningar, biståndssambassader och övriga ämnesavdelningar.

Besluten fattas av regeringen på generaldirektörens förslag om anslagsbelastningen/gåvoelementet överstiger 35 miljoner kronor; i övrigt den som utpekas i inriktningsbeslut, normalt chefen för INEC.

Sidas regionavdelningar bör samordna sin landriskbedömning med EKNs. Ansvaret för bedömningen av landrisk i Sidas samarbetsländer bör tas över av Sida (regionavdelningarna). Enbart för andra länder söks normalt EKNs formella bedömning inför Sidas beslut.

Krediter och garantier kommer i ökande omfattning bli komponenter i projektfinansiering och finansiering där projektens "ägare" är privata. Därmed ställs nya krav på utformning och omfattningen av den interna och externa kompetensutvecklingen i projektfinansiering.



Sida

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm, Sweden

Tel: 08-698 50 00. Fax: 08-20 88 64

Hemsida: <http://www.sida.se>

ISBN 91 586 6062 3