

# Till statsrådet med ansvar för ärenden om internationellt utvecklingssamarbete

Regeringen beslutade den 16 februari 2006 om kommittédirektiv angående översyn av kredit- och garantiinstrumenten i det svenska utvecklingssamarbetet (dir 2006:22). Genom direktivet bemyndigades statsrådet med ansvar för ärenden om internationellt utvecklingssamarbete att tillkalla en särskild utredare och besluta om experter åt utredaren. Med stöd av detta bemyndigande, förordnade dåvarande statsrådet Carin Jämtin den 16 februari 2006 Claes Lindahl som särskild utredare. Den 25 april 2006 förordnade statsrådet Carin Jämtin följande personer att vara experter i kommittén: Georg Andrén, ämnesråd i Utrikesdepartementet; Anders Bengtson departementsråd i Utrikesdepartementet; Björn Blomberg, verkställande direktör i Swedfund International AB; Eva Cassel, avdelningschef i Exportkreditnämnden; Elisabeth Ekelund, ämnessamordnare i Sida; Lars Ekengren, konsult; Göran Ek, internationell sekreterare i Svenska Naturskyddsföreningen; Katarina Eriksson, senior analytiker i Tetra Pak; Eva Haghanipour, ämnesråd i Finansdepartementet; Lisbeth Hellvin Stålgren, kansliråd i Utrikesdepartementet; Robert Keller, ämnesråd i Utrikesdepartementet; Karin Kronlid, departementssekreterare i Utrikesdepartementet; Bo Leander, senior vice president i AB Svensk Exportkredit; Sofia Lidström, kansliråd i Utrikesdepartementet, Lars-Ingvar Nilsson, direktör Purac AB; Lena Rooth, senior rådgivare i Exportrådet; Karin Stanghed, departementssekreterare i Utrikesdepartementet, Henric Thörnberg, senior rådgivare i Standard Bank och Tomas Österman, affärsenhetschef i ABB. Regeringen beslutade den 21 juni 2006 i tilläggsdirektiv (dir 2006:77) om förlängd utredningstid från den 15 augusti 2006 till den 31 oktober 2006.

Utredningen har antagit namnet Kredit och garantiutredningen. Monica Augustsson vid Regeringskansliets Kommittéservice har varit utredningens assistent. Utredningen överlämnar härmed

betänkandet *Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd.* (SOU 2006:108)

Stockholm i november 2006

Claes Lindahl

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>17</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>35</b>
<b>1 Utredningens uppdrag</b> .....	<b>41</b>
1.1 Direktiven.....	41
1.2 Föremålet för utredningen .....	42
1.2.1 Krediter och garantier förmedlade av Sida .....	42
1.2.2 Existerande regelverk .....	43
1.2.3 Internationella regelverk .....	45
1.2.4 Vad räknas som bistånd? .....	45
1.3 Utredningens disposition .....	46
<b>2 En situationsbeskrivning</b> .....	<b>49</b>
2.1 Kredit- och garantiinstrumentens omfattning.....	49
2.2 Är kredit- och garantiinstrumenten meningsfulla i svenskt bilateralt bistånd? .....	51
2.3 Utgångspunkten – de politiska målsättningarna.....	53
2.3.1 Den rådande utvecklingspolitiken .....	53
2.3.2 En ny regering.....	54
2.4 De övergripande målen för biståndet .....	55
2.4.1 Fattigdomsminskning .....	55
2.4.2 Den ekonomiska tillväxtens roll och pro-poor growth .....	56

2.4.3	Hållbar utveckling.....	57
2.5	Kredit- och garantibiståndets potentiella bidrag.....	58
2.5.1	2.5.1 Ekonomisk tillväxt och direkta effekter.....	58
2.5.2	2.5.2 Investeringsbehov och finansmarknadsutveckling.....	59
2.6	Bistånd och den svenska "resursbasen" .....	60
2.7	Slutsatser.....	61
<b>3</b>	<b>Sveriges kredit- och garantibestånd under ett halvsekel .....</b>	<b>63</b>
3.1	Kapitlets syfte.....	63
3.2	1950-talets trevande start.....	63
3.3	Det svenska biståndets urkund: proposition 1962:100.....	64
3.3.1	3.3.1 En framsynt svensk biståndspolitik.....	64
3.3.2	3.3.2 De första svenska utvecklingskrediterna .....	66
3.3.3	3.3.3 Exportkreditgarantier .....	67
3.3.4	3.3.4 Multilaterala krediter .....	68
3.3.5	3.3.5 Biståndets organisation tar form.....	68
3.4	1960-talets bistånd.....	69
3.4.1	3.4.1 Vidgat gap mellan fattiga och rika.....	69
3.4.2	3.4.2 Proposition 1968:101.....	70
3.4.3	3.4.3 Fortsatt kreditverksamhet.....	71
3.5	1970-talets bistånd.....	71
3.5.1	3.5.1 Oljekris, Vietnamkrig och ny ekonomisk världsordning.....	71
3.5.2	3.5.2 Ändrad betoning i det svenska biståndet .....	73
3.5.3	3.5.3 Fortsatta utvecklingskrediter .....	75
3.5.4	3.5.4 Utvecklingskrediterna utfasning.....	75
3.5.5	3.5.5 Skälen till utfasning av krediterna.....	77
3.5.6	3.5.6 Skuldavskrivningar .....	79
3.5.7	3.5.7 Slutet på den första eran av krediter .....	79
3.5.8	3.5.8 Swedfund skapas .....	80
3.6	1980-talets bistånd.....	81
3.6.1	3.6.1 Skuldcris och strukturanpassning.....	81
3.6.2	3.6.2 Krediternas återkomst i svenskt bistånd .....	83
3.6.3	3.6.3 U-krediternas bakgrund .....	84

3.6.4	U-kreditsystemet 1981.....	85
3.6.5	Modifiering av u-kreditsystemet 1983 .....	86
3.6.6	U-krediternas utveckling under 1980-talet.....	87
3.7	1990-talets bistånd .....	89
3.7.1	Kapitalismens seger och globalisering.....	89
3.7.2	Det svenska biståndet.....	90
3.7.3	Utvecklingskrediternas återkomst 1993 .....	91
3.7.4	Sidas kreditutredning 1996.....	92
3.7.5	Försök med fristående garantier.....	95
3.8	2000-talets bistånd .....	96
3.8.1	Milleniemål, harmonisering och globala problem .....	96
3.8.2	Det svenska biståndet.....	97
3.8.3	Kreditbiståndet marginaliseras allt mer.....	98
3.8.4	Fortsatt försöksverksamhet med fristående garantier.....	98
3.9	Slutsatser.....	99
<b>4</b>	<b>Erfarenheter av det nuvarande kredit- och garantibeståndet .....</b>	<b>103</b>
4.1	Kapitlets syfte.....	103
4.2	U-krediterna.....	103
4.2.1	U-krediternas omfattning 1981–2005 .....	103
4.2.2	Skälen till u-krediternas nedgång.....	104
4.2.3	Regional fördelning – Asiens dominans.....	106
4.2.4	Landorienteringen .....	107
4.2.5	U-krediter till de minst utvecklade länderna .....	109
4.2.6	U-krediter och skuldyngda länder .....	109
4.2.7	Sektorinriktning.....	110
4.2.8	Levererande företag.....	113
4.3	U-krediternas effekter .....	114
4.3.1	4.3.1 Erfarenhetsåterföringen .....	114
4.3.2	Slutsatserna av sju utvärderingar.....	114
4.3.3	Några slutsatser kring u-krediterna.....	127
4.4	Ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning.....	132
4.4.1	Sambandet projektinvestering och ekonomisk tillväxt.....	132

4.4.2	Sambandet med fattigdomsminskning .....	133
4.5	Biståndskrediter.....	134
4.5.1	Biståndskrediternas omfattning 1993–2005 .....	134
4.5.2	Inriktningen på länder .....	135
4.5.3	Sektorfördelning .....	136
4.5.4	Leverantörer .....	137
4.5.5	Erfarenheter av biståndskrediterna .....	138
4.6	Villkorslån.....	138
4.6.1	Villkorslånets syfte.....	138
4.6.2	Villkorslånets omfattning 1996–2005 .....	139
4.6.3	Administrativa erfarenheter av villkorslånen .....	142
4.6.4	Erfarenheter av villkorslånets effekter.....	143
4.7	Fristående garantier.....	143
4.7.1	Erfarenheter av de fristående garantierna.....	144
4.7.2	Orsaken till få utställda garantier.....	145
4.8	Slutsatser.....	146
<b>5</b>	<b>En internationell jämförelse .....</b>	<b>151</b>
5.1	Kapitlets syfte.....	151
5.2	Bilaterala blandade krediter .....	151
5.3	Omfattningen och inriktningen av bundna, blandade krediter.....	152
5.3.1	Omfattningen.....	152
5.3.2	Landorienteringen.....	153
5.3.3	Sektororientering.....	153
5.4	OECD-ländernas olika hantering av blandade krediter .....	154
5.4.1	Olika strategier i OECD .....	154
5.4.2	Australien .....	157
5.4.3	Danmark.....	157
5.4.4	Finland.....	160
5.4.5	Norge.....	160
5.4.6	Storbritannien .....	162
5.5	USAIDs fristående garantier .....	163
5.6	Nordiska Utvecklingsfonden (NDF) .....	164

5.7	Slutsatser.....	165
<b>6</b>	<b>Bistånd, krediter, tillväxt och fattigdom .....</b>	<b>169</b>
6.1	Kapitlets syfte.....	169
6.2	Fattigdom och utveckling i ett 50-årigt perspektiv .....	169
6.2.1	Framgångsländerna.....	169
6.2.2	Den "misslyckade" utvecklingen .....	171
6.2.3	Fattigdomen minskar .....	172
6.3	Bistånd och ekonomisk tillväxt.....	173
6.3.1	Finns det samband? .....	173
6.3.2	"Assessing aid" och därefter .....	174
6.3.3	Biståndets självkritik .....	176
6.4	Utvecklingens drivkrafter.....	177
6.4.1	Bra politik och dålig.....	177
6.4.2	Institutionernas roll.....	179
6.5	Gåvor eller krediter.....	180
6.5.1	Är gåvor bättre än krediter? .....	180
6.5.2	Krediternas fördelar.....	181
6.5.3	Krediternas nackdelar.....	184
6.6	Skuldbördor och skuldavskrivningar .....	186
6.6.1	En lång historia av avskrivningar .....	186
6.6.2	Skuldavskrivningar i modern tid.....	187
6.6.3	Effekterna av HIPC .....	188
6.7	Slutsatser.....	189
<b>7</b>	<b>Svenskt bistånd i en föränderlig miljö.....</b>	<b>193</b>
7.1	Kapitlets syfte.....	193
7.2	Det privata investeringskapitalets ökande betydelse .....	193
7.3	Svenskt bistånd i ett internationellt perspektiv.....	197
7.4	En föränderlig "biståndsmarknad".....	198
7.4.1	Ökande och diversifierat utbud .....	198
7.4.2	Allt färre länder har behov .....	199
7.5	Globalisering av problem och lösningar .....	200

7.5.1	De nya globala problemen.....	200
7.5.2	De internationella företagens förändrade intresse för miljö- och utvecklingsproblem .....	201
7.5.3	Kraften i lokala innovationer.....	203
7.6	Slutsatser .....	204
<b>8</b>	<b>Utredningens slutsatser och förslag .....</b>	<b>207</b>
8.1	De övergripande slutsatserna.....	207
8.2	Den föreslagna strategin .....	210
8.2.1	Vägledande principer .....	210
8.2.2	Ett nytt, reformerat aktivt kredit och garantibistånd .....	212
8.2.3	Minimera risken för ökad skuldbörda genom svenskt bistånd .....	215
8.2.4	En pro-poor, dynamisk och additionell profil .....	216
8.2.5	Formell avbindning av krediterna .....	217
8.2.6	Samarbetet med det svenska näringslivet inom ramen för kredit- och garantibiståndet.....	219
8.2.7	Koncentration till vad Sverige är ”bäst” på med relevans för uthållig fattigdomsbekämpning.....	221
8.2.8	Rationell arbetsfördelning mellan och inom de offentliga organen .....	225
8.2.9	Koncentration och samarbete med synergi.....	226
8.3	De specifika förslagen .....	227
8.3.1	Utvecklingskrediter .....	227
8.3.2	Utökad användning av garantiinstrumentet.....	239
8.3.3	Sidas villkorslån.....	242
8.3.4	Marknadsgarantier och innovationslån.....	243
8.4	Budgetkonsekvenser .....	247
8.5	Organisatorisk tillämpning.....	248
8.5.1	Regeringens roll .....	248
8.5.2	Sidas roll.....	249
8.5.3	Samarbete mellan Sida och EKN.....	250
8.5.4	Samarbete mellan Sida och Swedfund.....	250
8.5.5	EKNs roll .....	251
8.5.6	Ambassadernas roll .....	251
8.5.7	Organisatorisk struktur inom Sida .....	251



8.5.8	En ny beslutsordning och ett särskilt råd .....	252
8.5.9	Referensgrupper.....	252
8.6	Kostnadskonsekvenser .....	253
<b>Litteratur</b>	.....	<b>255</b>
<b>Bilagor</b>		
<i>Bilaga</i>	Kommittédirektiv 2006:22 .....	261



# Förkortningar

ABB	Asea Brown Boveri
ADB	Asian Development Bank
ADF	African Development Fond
AFDB	African Development Bank
ATP	Aid and Trade Provision
BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete
BOT	Build Operate and Transfer
BNI	Bruttonationalinkomst
BNP	Bruttonationalprodukt
CK	Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
DCA	Development Credit Authority (USAID)
DFI	Development Finance Institutions
DIFD	Department for International Development (UK)
DIFF	Development Import Finance Facility (Australien)
EADB	East African Development Bank
EAIF	Emerging Africa Infrastructure Fund
EIB	European Investment Bank

EIRR	Economic Internal Rate of Return
EKN	Exportkreditnämnden
EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance
ERBD	European Bank for Reconstruction and Development
EU	Europeiska Unionen
EVN	Electricity of Vietnam
FDI	Foreign Direct Investments
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
ICB	International Competitive Bidding
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association (World Bank)
IDB	Interamerican Development Bank
IMF	International Monetary Fund
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LICUS	Low Income Countries under Stress
MEUR	Miljoner euro
MSDR	Miljoner SDR
MSEK	Miljoner svenska kronor
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MUL	Minst Utvecklade Länderna
MUSD	Miljoner USD
MW	Megawatt
NDF	Nordic Development Fund
NHPC	National Hydroelectrical Power Corporation (Indien)
NIB	Nämnden för Internationellt Bistånd

NIB,	Nordiska Investeringsbanken
NIS	Næringsliv i Sør (Norge)
NOK	Norska kronor
NUTEK	Verket för Företagsutveckling
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
IEG	Independent Evaluation Group (World Bank)
OED	Operations and Evaluation Department (World Bank)
OPEC	Organisation for Petroleum Export Countries
PIDG	Private Infrastructure Development Group
PGU	Politik för Global Utveckling
PPP	Purchasing Power Parity
PRS	Poverty Reduction Strategies
SCADA	Supervisory Control and Data Acquisition
SDR	Special Drawing Right
SEK	Svenska kronor
SEK	Svensk Exportkredit
SIDA	Styrelsen för International Utveckling
Sida	Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete
SFS	Svensk Författningssamling
SOU	Statens Offentliga Utredningar
SPE	Svensk Projektexport
SVAC	Static volt ampere compensators
UD	Utrikesdepartementet
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

UNDP	United Nations Development Programme
USD	US dollar
UD	Utrikesdepartementet

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens direktiv är att analysera krediter och garantier utifrån de rådande svenska biståndspolitiska målsättningarna, och därmed särskilt deras relevans och roll som instrument för att skapa ekonomisk tillväxt i samarbetsländerna och på så sätt bidra till minskad fattigdom. Utredningen skall överväga behovet av utveckling av kredit- och garantiinstrumenten och lämna förslag om detta. Två viktiga förutsättningar anges för utredningen, dels att den skall utgå från att krediter och garantier även framledes skall ingå i det svenska utvecklingsarbetets arsenal av biståndsinstrument, dels att utredningen inte skall föreslå inrättande av en ny myndighet eller institution.

## Krediter och garantier roll i svenskt bistånd

Dagens svenska kredit- och garantibistånd som förmedlas via Sida<sup>1</sup> består av ett flertal olika instrument:

- *u-krediter*, vilka är subventionerade huvudsakligen bundna exportkrediter som internationellt brukar kallas blandade krediter;
- *ramkrediter*, som är u-krediter förmedlade till låneinstitut;
- *biståndskrediter*, som är obundna lån på mjuka villkor liknande Världsbankens IDA fönster och som är helt finansierade över biståndet;

---

<sup>1</sup> Vid sidan av de krediter och garantier som förmedlas bilateralt ingår dessa instrument också i det multilaterala biståndet, t.ex. genom svenska bidrag till Världsbankens IDA-fönster. Också det statliga riskkapitalbolaget Swedfund har lån och garantier som verktyg i sitt arbete för utvecklingsinriktade investeringar. Varken lån och garantier förmedlade av de multilaterala organen eller av Swedfund diskuteras närmare i denna utredning.

- *villkorslån*, vars återbetalning är kopplad till att vissa villkor uppfylls;
- *fristående garantier*, som syftar till att dela kommersiella aktörers risker, t.ex. vid privata investeringar i infrastruktur.

Samtliga dessa instrument hanteras idag av Sida i samarbete med olika svenska partners som Exportkreditnämnden (EKN), AB Svensk Exportkredit (SEK) och Swedfund International AB. U-krediter och fristående garantier har väsentligen tillämpats för investeringar i infrastruktur, där energi, miljö och telekommunikation har starkt dominerat, men de har även använts för investeringar i industriell utveckling, hälsa, med mera. Villkorslånen har haft en vid spridning med tillämpning som riskkapitalfonder, mikrokrediter, småföretagsutveckling, medieutveckling och privata investeringar i infrastruktur.

### **Kredit- och garantibiståndets bakgrund**

I det svenska bilaterala biståndets barndom var krediter ett huvudalternativ och svarade på 1960- och 1970- talen för omkring 40 procent av hela det bilaterala biståndet. Den form av kreditbistånd som då tillämpades – mjuka krediter liknande Världsbankens IDA-villkor – upphörde i slutet på 1970-talet, beroende på dels de då rådande biståndspolitiska föreställningarna om gåvobiståndets överlägsenhet som biståndsform, dels den pågående vågen av skuldavskrivningar till de fattiga länderna. I början på 1980-talet skulle dock krediter återkomma i det svenska biståndet, men nu i ny form och med i grunden ett annat motiv. U-krediterna, som än idag är en del av det svenska biståndet, tillfördes i allt väsentligt som ett sätt att utnyttja biståndsanslaget för svenskt exportfrämjande i en tid av problem för svensk ekonomi. Detta skedde i en era när en rad andra OECD-länder hade börjat tillämpa subventionerade exportkrediter. Det svenska systemet infördes med motivet att skapa samma förutsättningar för svenska företag som för andra företag från OECD-länder på de allt viktigare marknaderna för projektexport i utvecklingsländerna.

U-krediterna fick en helt annan konstruktion än de tidigare utvecklingskrediterna. De bestod av en blandning av ett biståndsanslag med en exportkredit utställd av AB Svensk Exportkredit, garanterad av EKN. Biståndsdelen var i inledningsfasen



relativt låg, 15 procent, men skulle växa efter hand. Under 1980-talet, och tidiga 1990-talet, växte u-krediterna till en relativt omfattande del av det svenska biståndet med kreditvolymen kring en–två miljarder kronor om året. Ett skäl till detta var att de bedrevs av en särskild organisation – Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete (BITS), samt att svenskt näringsliv vid denna tid hade en omfattande projektexport genom ledande internationella företag som Skanska, NCC, Asea och Ericsson, och där u-krediterna spelade stor roll för etablering på nya, växande marknader som Indien och Kina.

Efter 1990-talets mitt skulle denna biståndsform kraftigt avta i Sverige. Skälen till detta var fler: OECD började redan på 1970-talet ett arbete för att begränsa och med slutmålet eliminera den av handelsskäl osunda konkurrensen som de blandade krediterna anses utgöra. Detta arbete kulminerade 1992 med Helsingforsavtalet, ett *gentlemen's agreement* mellan OECD-länderna. Detta avtal skulle starkt reglera tillämpning av de bundna blandade krediterna. Bland annat innebar avtalet att kommersiellt bärkraftiga projekt och investeringar inte skulle finansieras med bundna blandade krediter, att de lägsta nivåerna för bistånd i krediterna skulle vara 35 procent, och att endast låg- eller lägre medelinkomstländer enligt DACs definition kunde komma ifråga för dessa krediter. Detta avtal kompletterades 2002 med en rekommendation av DAC att alla subventionerade exportkrediter till de minst utvecklade länderna (MUL) skulle vara obundna.

Ett viktigt skäl till att de svenska u-krediterna fallit i volym sedan mitten av 1990-talet var också att BITS upphörde och u-krediterna därmed övertogs av det nyskapade Sida 1995. De bundna u-krediterna, som varit BITS huvudsakliga verksamhet i en organisation skapad för detta ändamål, blev i det nya Sida en "udda" biståndsform, vilket än mer förstärktes när Sida systematiskt började tillämpa internationell konkurrensupphandling i sitt arbete. Slutligen, svensk industri har på 2000-talet dragit ned på projektexport till utvecklingsländer genom strategiska val, vilket minskat efterfrågan på dessa krediter.

De bundna blandade krediterna utgör ett kontroversiellt inslag i biståndet i Sverige och internationellt. OECD-länderna har också valt mycket olika strategier avseende blandade krediter. Förutom Japan och Spanien, bedriver Danmark fortfarande ett relativt betydande system med subventionerade exportkrediter. Också Belgien, Frankrike, Nederländerna, Österrike och Sydkorea är aktiva. I en

grupp länder där Sverige, Tyskland och Schweiz ingår bibehålls det bundna systemet, men har fått praktiskt minskad betydelse, och svarar för en mycket liten del av dessa länders export. En fjärde grupp av betydelsefulla OECD-länder har endera aldrig tillämpat denna form av biståndssubventionerad exportkredit, eller upphört med dem på 1990-talets slut. Där ingår Australien, Irland, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Också Norge har sedan 2002 upphört med bundna blandade krediter, men bibehåller ett system för obundna sådana krediter.

### Nya kredit- och garantiformer

På 1990-talet utökades arsenalen av kredit- och garantiinstrument i det svenska biståndet. 1993 infördes en mjuk kredit liknande den som avvecklats i slutet på 1970-talet, nu kallad *biståndskrediter*. Dessa avsåg att tillämpas främst för offentliga infrastrukturinvesteringar i länder med begränsad tillgång till kommersiella krediter. Det är en kreditform med cirka 80 procents biståndssubvention och återbetalning över 40 år. Inom ramen för Swedecorp påbörjades i början på 1990-talet också en kreditform kallad *villkorlån*, som syftade till att dela risker med privata aktörer för utvecklingsändamål. Villkorlånet innebär att återbetalning bygger på att det underliggande projektet eller verksamheten går bra, medan lånet skrivs av helt eller delvis om detta projekt eller denna verksamhet misslyckas. När Swedecorp upphörde 1995 övertog det nya Sida denna kreditform och har fortsatt att förmedla sådana lån. En tredje form av instrument infördes 1999 på försök efter rekommendation av en kreditutredning som genomförts av Sida 1995. Dessa, så kallade *fristående garantier*, innebär att Sida kan garantera kommersiella lån av tredje part mot riskavspeglande premier som avsätts till en säkerhetsreserv i Sidas namn. Syftet är att underlätta att privata investeringar särskilt inom infrastruktur skall komma till stånd genom förbättrade finansieringsvillkor och riskdelning. Det är en försöksverksamhet som fortfarande pågår i avvaktan på denna utredning.

## En marginaliserad biståndsform

Inget av dagens kredit- och garantiinstrument är särskilt livaktigt. U-krediterna har minskat i betydelse och under senare år har blott någon enstaka sådan kredit godkänts per år.<sup>2</sup> Ramkrediterna har i princip upphört, medan biståndskrediterna aldrig fått någon volym och ingen sådan kredit har godkänts under de senaste tre åren. Villkorslånen har under det senaste decenniet totalt ställts ut för cirka 360 miljoner kronor, varav ett sådant lån (till en fond för långa lån till privata investeringar i infrastruktur i Afrika under det så kallade PIDG-initiativet) svarar för nära hälften av den volymen<sup>3</sup>. Slutligen har de fristående garantierna efter sju års verksamhet blott lett till två genuina sådana garantier: ett för ett telekomprojekt i Uganda, ett för en hamn i Moçambique.

Skälen till denna begränsade volym av samtliga kredit- och garantiinstrument inom biståndet är fler förutom de som angavs ovan för u-krediterna. För det första, krediter har förlorat mark internationellt som en biståndsform. Detta sammanhänger i allt väsentligt med skuldproblematiken i utvecklingsländerna som vuxit sedan biståndet inleddes för ett halvt sekel sedan. Den ökande skuldbördan (som är generell och inte orsakad av biståndet specifikt) ledde på 1970-talet till en första våg av skuldavskrivningar, följda under 1980- och 1990-talen av regelmässiga omförhandlingar av skulder i Parisklubben, för att 1996 ta formen av ett stort internationellt initiativ för skuldavskrivning för de fattigaste, mest skuldtunga länderna, det så kallade HIPC-initiativet<sup>4</sup>. Detta, tillsammans med ett liknande program av Världsbanken och IMF, samt stora avskrivningar inom Parisklubben för Nigeria och Irak, har under de senaste åren resulterat i avskrivningar av totalt cirka 100 miljarder US-dollar. Skuldproblematiken och skuldavskrivningar har därmed gjort kreditbistånd till en verksamhet med betydande dubbelmoral. Det kan synas irrationellt och ett underminerande av hela det internationella finanssystemet om biståndsgivare med ena handen ställer ut nya lån, för att i nästa ögonblick skriva av dem. Kreditbiståndet har som ett resultat av detta minskat kraftigt

<sup>2</sup> Dock förväntas volymen öka de närmaste åren genom att Sida förbereder ett antal "nya" krediter för infrastrukturinvesteringar där Sida arbetar proaktivt väsentligen i obunden form i MUL.

<sup>3</sup> Private Investment Development Group är ett initiativ av Storbritanniens DFID till vilket biståndsorganen i Sverige, Holland, Schweiz och Österrike anslutit sig, och där också Världsbanken medverkar. Under 2007 beräknas ett nytt svenskt villkorslån motsvarande cirka 120 miljoner kronor utfärdas inom PIDG initiativet.

<sup>4</sup> *Highly Indebted Poor Countries*

internationellt. Även Världsbanken, kreditbiståndets centrala och ledande institution i världen, har varit under tryck från den amerikanska administrationen att övergå till att bli en helt gåvoförmedlande organisation.

För det andra, Sida har i allt väsentligt en struktur byggd för att förmedla gåvobistånd som idag svarar för cirka 98 procent av organisationens verksamhet. Gåvor, krediter och garantier kräver olika hantering; krediter och garantier är administrativt vanligen mer krävande att genomföra, inte minst av skälet att de kräver bedömning av mottagarens kreditvärdighet och återbetalningsförmåga samt upprättande av finansiella system för uppföljning av lån. Krediter och garantier tenderar också att kräva mer tid i form av projektunderlag och beslutsprocedurer i mottagarlandet samt måste anpassas till övergripande svenskt eller internationella regelverk, vilket inte gäller gåvor. Målsättningen att Sverige skall förmedla en procent av bruttonationalinkomsten i bistånd, väsentligen i form av bilateralt bistånd genom Sida, har inneburit kraftigt ökande anslag till biståndet under fler år. Detta är inget incitament för ett administrativt mer krävande kredit och garantibistånd, särskilt inte för garantier – som om de inte leder till skadefall – inte ens avräknas som officiellt bistånd i den internationella statistiken.

### **Har krediter och garantier någon roll att spela i ett svenskt bistånd?**

Frågan måste ställas vad det finns för skäl att svenskt bistånd skall fortsätta med en biståndsform som redan är nästan utdöd inom Sida, som är udda i organisationens övriga verksamhet, som går emot den internationella strömmen inom biståndet, och som innebär risk att leda till ökad skuldbörda och skuldavskrivning.

Utredningens svar på den frågan är att krediter och garantier *kan* vara effektiva biståndsinstrument med klara mervärden jämfört med gåvor i vissa situationer. Skälen är fler. För det första, krediter – och än mer garantier – kan innebära en betydande uppväxling av biståndet. Med andra ord en biståndskrona kan mobilisera en större volym marknadskrediter. Bistånd, som utgör en liten del av utvecklingsländernas investeringskapital, får därmed en hävstångseffekt. För det andra, krediter som bygger på samverkan med kapitalmarknader kan underlätta integrationen av de fattiga länderna med dessa marknader, vilket är avgörande för dessa län-

ders framtida finansiering av investeringar. Sker dessutom upplåningen på den lokala marknaden kan detta innebära en utveckling av denna marknad med betydande mervärden för offentliga och privata organisationers kapitalförsörjning. För det tredje, lån eller garantier bygger på principiellt mer likvärdiga förhållanden mellan parterna vilket kan bidra till ägarskap. För det fjärde, projekt som finansieras av krediter utsätts vanligen för mer noggrann granskning av både mottagare och långgivare, inte minst beroende på att projekten kommer att finnas med i parternas böcker under lång tid. För det femte, krediter och garantier passar bättre för direkt samarbete med affärsdrivande verk, subnationella enheter som kommuner, samt företag och kan därmed bidra till decentralisering och minskad biståndsadministrativ belastning för mottagarländernas regeringar. Garantier kan dessutom ses som en ny generation av bistånd, som bygger på samarbete med kommersiella finansmarknader och den privata sektorn, där biståndets förmåga att ta risker utnyttjas utan att biståndet blir en aktiv aktör. Garantier kan generera mycket hög utväxling av biståndsmedlen, och om de hanteras väl, i slutändan inte ens behöver kosta biståndet något.

### **Krediters och garantiers roll för fattigdomsbekämpning**

Utredningen skall som centrum av analysen bedöma om kredit- och garantibiståndet bidrar till den svenska biståndspolitiska målsättningen, dvs. att minska fattigdomen i världen på ett hållbart och rättvist sätt. Svaret på den frågan är komplext. Erfarenheterna av 25 års verksamhet med u-krediter är att de projekt som finansierats i allt väsentligt har fungerat väl, har varit effektivt genomförda, har god hållbarhet och medverkat till kapacitetsuppbyggnad genom utbildningsinsatser. De gäller väsentligen offentliga investeringar i infrastruktur som energi, telekommunikation, transport, samt vatten och avlopp. Den typen av investeringar tenderar – om de är väl genomförda och hållbara – att generellt ha mycket god samhällsekonomisk avkastning särskilt i låginkomstländer, och därmed bidra till tillväxt och indirekt till fattigdomsminskning. Genom u-krediternas reaktiva form, dvs. att de bygger på att företag eller regeringar söker finansiering för redan planerade projekt, har dessa projekt väsentligen skett i länder som befinner sig i en positiv utvecklingsfas vilket förstärker den positiva bilden av deras effekter och hållbarhet.

Villkorslån och fristående garantier är metoder för privatsektorutveckling där biståndet tar hög risk, som också – om de fungerar väl – är väsentligt för tillväxt, vilket i sin tur är en förutsättning för fattigdomsminskning. Erfarenheten av dessa projekt är också principiellt god även om volymerna hittills varit små.

Samtidigt måste det konstateras att det svenska kredit- och garantibiståndet utgör en försvinnande liten del av de fattiga ländernas kapitalförsörjning, och även som en del av det internationella biståndet. Kredit- och garantibiståndet, särskilt u-krediterna, har dessutom knappast heller varit *additionellt*, dvs. om det inte förmedlats av Sida skulle investeringarna inte ha kommit till stånd. Särskilt u-krediterna har heller inte haft som målsättning att skapa katalytiska effekter, t.ex. att stimulera till reformer inom sektorer eller att stödja pionjärverksamheter som replikerats av andra, utan snarare varit en fråga om svenska leverantörers medverkan i investeringar i konkurrens med leverantörer från andra länder. Slutsatsen blir att även om kredit- och garantibiståndet fungerat bra, vore det förmätet att tilldela dagens svenska kredit- och garantibistånd något mer än en försumbar effekt på utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt och fattigdomens minskning i världen.

### Utredningens förslag

En slutsats i denna utredning är att det finns principiellt goda skäl att bibehålla kredit- och garantibiståndet som en del av de svenska bilaterala biståndsinstrumenten, men att reformera och bygga ut det för ökad effektivitet och för att meningsfullt kunna bidra till minskning av världens fattigdom på ett hållbart och rättvist sätt. Målsättningen för ett sådant kredit- och garantibistånd bör vara:

- att det i större utsträckning fokuseras på additionalitet och katalytiska effekter där avkastning kan vara avsevärt större än biståndets ringa relativa roll. Särskilt att de fokuseras på globala problem och problemlösning av central betydelse för uthållig fattigdomsminskning, inte minst utvecklingen av ny teknik och nya system för genuint hållbar utveckling i klimatförändringarnas skugga;
- att det vid sidan av att vara inslag i den idag dominerande centralplanerade biståndet utifrån t.ex. Poverty Reduction

Strategies, är decentraliserat och svarar mot efterfrågan från marknader, vare sig denna kommer från kommuner, affärsdrivande verk eller företag;

- att det bygger på "smart" samarbete med lokala och internationella privata kapitalflöden och kapitalmarknader, de allt väsentligt dominerande resurserna för de fattiga ländernas utveckling och investeringar;
- att det utformas så att de minimerar de risker som är förknippade med att krediter kan bidra till ökad och ohållbar skuldbörda, och därmed möjlig framtida skuldsavskrivning, samt
- att den svenska "resursbasen" och svenskt näringsliv blir naturliga samarbetspartners med biståndet så att de svenska företagens kraft, kreativitet och resurser mobiliseras för att skapa fattigdomsminskning byggd på uthållig utveckling, och där biståndet i sin tur skapar nya möjligheter för dessa företag.

För att kunna uppnå detta föreslår utredningen att:

- det framtida kredit- och garantibiståndet får en organisatorisk struktur som ger det bättre förutsättningar än idag, genom att dels bättre utnyttja andra organisationer i Sverige, framför allt EKN och Swedfund, dels ge det en ny organisatorisk struktur inom Sida;
- finansiella styrmekanismer skapas som gör att krediter och garantier blir mer än marginella i Sidas verksamhet;
- regelverket reformeras och nya former skapas för krediter och garantier som gör att instrumenten blir mer flexibla i tillämpning, mer riskbenägna och mer inriktade på additionalitet och hög utväxling för *pro-poor growth* än idag.

En slutsats i denna utredning är också att det är tid att upphöra med de bundna u-krediterna, dvs. subventionerade exportkrediter i Sidas regi. Dessa är en misskrediterad form av statsstöd för export som bryter mot både svensk traditionell handelspolitik och biståndspolitik. Detta system är dessutom idag så marginellt att det saknar all praktisk betydelse som ett näringspolitiskt instrument. Samtidigt skapar bundenhet betydande låsningar för hur kreditinstrumentet kan användas genom OECDs regelverk. Det gängse argumentet att Sverige inte skall avbinda snabbare än andra länder,

och göra detta inom ramen för OECDs arbete, är ihålligt. Stora, dominerande industriländer och biståndsaktörer som USA, Storbritannien, Australien och Kanada har aldrig tillämpat dessa system, eller upphört med dem. De länder som däremot kraftfullt bedriver dem, som Japan och Spanien, är knappast de som Sverige har som modell vare sig inom biståndet eller inom handelspolitiken.

Ett dilemma i detta är att de bundna krediterna har varit svenskt näringslivs främsta samarbetsform med biståndet, vilket dock idag i stort sett upphört till stor besvikelse för näringslivet. Det finns samtidigt ett starkt politiskt intresse att förstärka samarbetet mellan svenskt näringsliv och bistånd. Att detta skulle ske genom återuppväckande av de biståndssubventionerade exportkrediterna i Sidas regi är enligt denna utrednings åsikt en återvändsgränd. Utredningen anser istället att samarbetet mellan bistånd och näringsliv kan förstärkas genom: 1) större utnyttjande av andra organisationer med den direkta företagsanknytningen, specifikt EKN och Swedfund inom biståndet; 2) större specialisering av Sidas kredit- och garantibistånd till områden som både är av central vikt för fattigdomsbekämpning och som har svensk spetskompetens; samt 3) utveckling av nya former för villkorlån och garantier för att stimulera samarbete näringsliv och bistånd i utvecklingen av nya system och ny teknologi av central vikt för uthållig fattigdomsbekämpning inom områden som hälsa, miljö, klimatfrågor, energi, vattenförsörjning, kommunikation, megastädernas urbana transportsystem, etc. samt 4) att näringslivet blir starkare indraget och delaktigt i biståndets tidiga planeringsprocess, särskilt där krediter och garantier kan bli instrument och svenska företag därmed får ökad konkurrenskraft i internationell upphandling.

## De specifika kredit- och garantiinstrumenten

Utredningens specifika förslag är:

- Nedläggning av det existerande systemet för både u-krediter och biståndskrediter.
- Skapandet av ett nytt, formellt obundet och flexibelt kredit- och garantiinstrument kallat *utvecklingskrediter* med syftet att det skall fungera som ett aktivt alternativ och komplement till Sidas gåvobistånd, särskilt för offentliga investeringar och där-



med dels mobilisera större resurser för dessa investeringar, dels tillföra de mervärden som krediter kan innebära (disciplin, ägande, integration med kapitalmarknader, etc.). Krediterna, med en föreslagen längd av 8–20 år, skall bygga på en kombination av tre element: 1) en biståndsgåva förmedlad av Sida, 2) en marknadskredit upphandlad av finansinstitut och 3) en Sida garanti av marknadskrediten utställd mot en garantipremie. Utvecklingskrediter skall kunna lämnas till kreditvärdiga regeringar, men även till offentliga organisationer och subnationella organisationer som kommuner, och under vissa specifika villkor också till företag. Utvecklingskrediterna skall kunna tillämpas för i princip alla sektorer och alla typer av projekt och program, med naturliga undantag som humanitärt bistånd, katastrofhjälp och stöd till frivilliga organisationer. Krediterna föreslås få hög flexibilitet vad gäller subventionsgraden och kunna tillämpas med i princip mellan noll och åttio procent förmånsgrad. Utvecklingskrediterna föreslås bli tillämpade som ett aktivt instrument för att koncentrera det svenska bilaterala biståndet. Detta kan ske genom att för de (kreditvärdiga) länder som regeringen avser att fasa ut ur det traditionella gåvobiståndet göra krediter och garantier med successivt avtagande förmånsgrad till biståndets metod för exit.

- Den försöksverksamhet med fristående garantier som bedrivits sedan 1999 av Sida reformeras avseende utförandeorganisation och regelverk, och görs permanent. Det föreslås att dessa fristående garantier ingår som en form i Sidas utvecklingskrediter ovan, men där Sida ges möjlighet att subventionera garantipremien för utvecklingsändamål. Det föreslås vidare att Sida skall kunna delegera genomförandet av dessa garantier till Swedfund mot ersättning i syfte att göra de mer marknadsorienterade, men också att stärka och komplettera Swedfunds arsenal av instrument för företagsutveckling med ett utvecklingsperspektiv. Dessa garantier skall beslutas av Sida såsom en av statens fem garantimyndigheter och säkerställas mot Sidas säkerhetsreserv. Tonvikt bör ligga på garantier i lokal valuta där svenskt bistånd har varit pionjär och där additionalitet kan skapas.
- EKN skall kunna garantera exportkrediter till svenska företag med viss biståndssubvention av garantipremien för låginkomstländer med hög risk där garantier för exportkrediter

över ett år i princip är omöjliga idag eller mycket dyrbara. Dessa garantier kallas fortsättningsvis *EKNs u-garantier* och skall följa EKNs gängse former för exportkreditgarantier, med skillnad att del av garantipremien kan subventioneras av biståndsmedel och tillföras EKNs säkerhetsreserv. Det bör noteras att dessa garantier genom EKNs mandat i princip blir bundna till svenska intressen. Motivet till dessa garantier är att för många marginella marknader tenderar kommersiella aktörer överdriva risknivån på grund av brister i information och osäkerhet, och att dessa biståndssubventionerade garantier därmed kan bidra till minskad informationsasymmetri.

- Sidas *villkorslån* ges en mer stringent form i när och hur de skall tillämpas, och att de utformas så att de inte strider mot kapitalförsörjningsförordningen. Utredningen föreslår att för dessa lån – om inte särskilt undantag meddelats av regering och riksdag från kapitalförsörjningsförordningen – skall Sida i första hand samarbeta med Swedfund, på så sätt att villkorslånen överlåtes till Swedfund och avskrivs i Sidas böcker, och att Swedfund blir genomförandeorganisation med ansvar gentemot slutmottagaren. Sidas roll är att ta den ökade risken där klara potentiella utvecklingseffekter så motiverar, men att hanteringen gentemot marknaden sköts av det specialiserade organ gentemot den privata sektorn i svenskt bistånd som Swedfund skall vara. Den återbetalning som sker av villkorslån överförda till Swedfund föreslås utnyttjas av Swedfund för tekniskt stöd till privatsektorutveckling.
- De svenska kredit- och garantiinstrumenten vidgas till en försöksverksamhet för att stimulera innovationer avseende teknik, produkter, system och tjänster av mycket stor potentiell relevans för uthållig fattigdomsminskning med en global potential. Detta föreslås ske för det första genom ett system för *marknadsgarantier* där biståndet garanterar en initial marknad för nya system eller produkter om och endast om dessa utvecklas enligt givna specifikationer. I dessa fall skall Sida ta initiativ till en specifik teknisk utveckling, och "betala" för denna om den lyckas, i övrigt inte. För det andra, genom att ett system med villkorslån med liknande syfte införs på försök, nedan kallade *innovationslån* med innebörden att biståndet tar en stor del av risken för innovationsutveckling genom att skriva av lånet helt eller delvis där innovation misslyckas. I detta fall kan Sida

fungera som ett slags "forskningsråd" som tar emot, bedömer och finansierar förslag utifrån ett utvecklingsperspektiv. Marknadsgarantier och lån riktas framför allt till forskningsorgan, företag, organisationer eller entreprenörer både i i-länder och u-länder för att dela riskerna i utveckling av teknik, produkter, tjänster och system som är av potentiellt mycket hög relevans för global uthållig fattigdomsbekämpning. Dessa nya föreslagna instrument kräver en anpassad organisation som föreslås nedan.

## Budgetkonsekvenser

Finansieringen av de föreslagna kredit- och garantiinstrumenten föreslås bli följande:

För det första, biståndselementet i de utvecklingskrediter som används av Sida som ett alternativ till gåvobiståndet i de projekt och program som Sida finansierar inom ramen för landprogram och samarbetsstrategier – ofta som ett led i ländernas PRS processer – föreslås belasta biståndsanslaget på samma sätt som vad gäller gåvobiståndet till dessa länder.

För det andra, en särskild budgetpost i Sidas biståndsanslag kallad *kredit- och garantifonden* föreslås för finansiering av följande verksamheter:

- Biståndselementet och den eventuella subventionen i garanti-premier i de *utvecklingskrediter* där Sida reaktivt svarar på initiativ från marknaden, inklusive från decentraliserade offentliga organ, affärsdrivande verk, privata organisationer och internationella banker, dvs. som kontraktsfinansiering.
- De eventuella subventioner av premier i *de fristående garantier* som Swedfund föreslås genomföra för Sidas räkning, samt den ersättning som Swedfund får uppbära för denna hantering.
- Subventionerna i det föreslagna *EKN u-garantisystemet*.
- De *villkorlån* som Sida förmedlar i egen regi eller som överlåtes till Swedfund.
- De *marknadsgarantier* och *innovationslån* för global problemlösning som utredningen föreslår att Sida skall börja tillämpa.

Utredningen föreslår att ett schablonbelopp om tre procent av den svenska biståndsbudgeten på årlig basis utgör anslag för fonden. (Detta motsvarar i dagsläget cirka en miljard kronor). Denna schablon skall därefter justeras beroende på erfarenheter av verksamheten.

## Organisation

Utredningen föreslår att kredit- och garantibiståndet i huvudsak är Sidas angelägenhet, men att detta sker i nära samarbete framför allt EKN och Swedfund. För att Sida skall ha incitament och kapacitet att aktivt använda krediter och garantier bör en central *kredit- och garantiavdelning* etableras inom Sida som har till funktion att hantera dessa finansieringsformer. Utredningen föreslår vidare att de verksamheter som skall finansieras av den föreslagna kredit och garantifonden får en egen beslutsordning av liknande slag som den som idag tillämpas för Sarec, och att ett *råd* skapas med företrädare för regeringen, Sida, Swedfund, EKN, SEK, samt representanter för svenskt näringsliv och frivilligorganisationer. Detta råd skall fatta beslut om allokeringar från fonden. Den föreslagna kredit- och garantiavdelningen på Sida skall utgöra rådets sekretariat och förbereda ärenden för beslut. För att stödja rådet i dess verksamhet skall detta kunna utse ett antal *referensgrupper* kring specifika teknik- eller problemområden av särskild vikt för uthållig fattigdomsminskning. Dessa personer bör rekryteras både nationellt och internationellt. Referensgrupperna ska ha som syfte att dels hjälpa rådet att bedöma förslag som föreläggs Sida för finansiering, dels bistå rådet med att föreslå områden där Sida skall kunna ta initiativ och skapa incitament för utveckling, t.ex. med tillämpning av de föreslagna marknadsgarantierna.

För att Sida skall ha administrativ och professionell kapacitet att genomföra det föreslagna kredit och garantibiståndet med förankring i den föreslagna nya kredit och garantiavdelningen, föreslås att denna i ett initialskede förstärks av professionell expertis på konsultbasis upphandlad på långtidskontrakt.

## Kostnadskonsekvenser

Utredningens förslag skall inte innebära några ökade kostnader för staten, utan förslagen skall från en finansiell synvinkel helt rymmas inom den övergripande svenska biståndsbudgeten som enligt nuvarande policy skall uppgå till en procent av BNI. Dock innebär förslagen betydande förändringar i hur denna budget struktureras. Detta förutsätter att den nya Sida-avdelningens förstärkning med långtidskonserter finansieras mot biståndsbudgeten och att så också blir fallet med det föreslagna rådet samt referensgrupperna.

## Sammanfattning av direktivens frågor och utredningens svar

En sammanfattning av svaren på frågorna i utredningens direktiv framgår nedan.

A. Utredningens frågeställningar enligt direktiv	B. Utredningens analys och förslag	C. Referens i utredningen
1. Är motiven som anges för användning av krediter och garantier (KG) som effektiva biståndsinstrument fortsatt giltiga utifrån utvecklingsländernas behov och förutsättningar? (Uppväxling, disciplin, inhemsk resursmobilisering; finansieringslösning av infrastrukturinvesteringar; graduering för minskat beroende av gåvor och ökad kreditvärdighet)	Ja, men även av fler och delvis andra skäl än de som anges (t.ex. privatsektorutveckling; institutionell utveckling, medan uppväxling och finansieringslösningar sannolikt av liten betydelse i dagens biståndsmiljö)	Kapitel 2, 4, 6
2. Vad är KGs roll att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt... och därmed bidra till målet om minskad fattigdom?	I princip bidragande, men effekterna försumbara beroende på marginell tillämpning och låg additionalitet i nuvarande system	Kapitel 2, 4, 6, 8
3. Vad är konsekvenserna av regeringens ambitioner om fortsatt avbindning av biståndet?	En avbindning är klart möjlig utan några näringspolitiska konsekvenser, dessutom starkt önskvärd ur många perspektiv, inte minst för att öka instrumentens flexibilitet och skapa möjligheter till ökat samarbete med näringslivet. En avbindning föreslås.	Kapitel 5, 8

4. Vad är relevansen av nuvarande KG instrument i förhållande till angivna motiv (För motiv se punkt A.1 ovan)?	I princip relevanta, men skalan och formen för tillämpning så marginell att effekterna i ett större perspektiv är försumbara	Kapitel 4,6,7,8
5. Vad är relevansen av andra organisationers kredit- och garantiverksamhet (EKN; AB SEK; Swedfund) från ett utvecklingsperspektiv?	Hög relevans genom de stöd för kommersiella relationer de utövar, men idag i hög grad borta från bistånds- och utvecklingsagendan. Förslag ges om hur detta kan stärkas	Kapitel 3, 8
6. Utnyttjandet av den svenska resursbasen inom ramen för KG, och förutsättningar för näringslivets deltagande och överförande av kunskaper i framtiden?	I det förflutna hög, men i dagens KG extremt marginell. Förslag till en kraftfull reform som bygger på att skapa andra förutsättningar än bindning. Dessa inkluderar 1) koncentration till vad som är svensk kompetens; 2) nya upphandlingsformer; 3) ny tillämpning av instrumenten, t.ex. FoU; 4) ett klart reaktivt instrument för Sida med egen budget; mm	Kapitel 3,4, 8
7. Är dagens arbetsfördelning mellan de svenska aktörerna ändamålsenlig?	I huvudsak, men med klarare och vidgade roller (t.ex. för EKN), och mer utvecklat samarbete t.ex. mellan Sida och Swedfund vad gäller direkta marknadsingripanden.	Kapitel 3, 8
8. Vad bär arbetsfördelningens roll vara dels för att främja koncentration och effektivitet i biståndet, dels främja möjligheter till samverkan med näringslivet?	Utredningen föreslår potentiellt kraftfulla instrument för att åstadkomma geografisk och ämnesmässig koncentration i Sidas verksamhet.	Kapitel 8
9. Nuvarande organisation och arbetsfördelning i beredning av beslut om olika typer av krediter och garantier?	En organisatorisk förändring i Sida är föreslagen; likaså utvidgning av garantier till EKN.	Kapitel 8
10. Möjligheter till samverkan med nordiska biståndsaktörer och samfinansiering med multilaterala utvecklingsbanker?	Av mindre relevans. Dock för att skapa additionella resurser för risktagande med nordiska organ, och som komplement till multilaterala	Kapitel 8
11. Principer, inriktning och former för KG, inklusive urval av länder och sektorer med hänsyn till strävan mot koncentration och fokusering i biståndet	Detaljer i form av reformerade instrument med principer, former, urval av länder. Koncentrationsprincipen explicit vägledande i detta.	Kapitel 8

12. Möjligheter att bredda kretsen av samarbetspartners för krediter till kommuner, myndigheter och privata aktörer?	Förslag ges om detta, men utvidgning bör ske i långsam takt till offentliga organ. Privatsektorutveckling central, särskilt med villkorslån som medel.	Kapitel 8
13. Behov av utveckling av KG instrumenten?	Detaljerade förslag lämnade	Kapitel 8
14. Uppföljning till uppföljning av beviljade krediter?	En uppföljning genomförs i utredningen med indikationer om svagheter i Sidas nuvarande system och förslag till förbättring	Kapitel 4, 8
15. Förslag till författningar	Förslag lämnas	Inledning





# Författningsförslag

Författningsförslaget nedan gäller samtliga former av krediter och garantier (förutom Start Syd och Start Östprogrammen som inte behandlats i denna utredning) inom det bilaterala biståndet som föreslås bli genomförda av Sida i vissa delar i samarbete med Swedfund International AB, Exportkreditnämnden (EKN) och AB Svensk Exportkredit (SEK). Förslaget avser en förordning som innebär att:

1. den nuvarande förordningen avseende u-krediter SFS 1984:1132 upphör;
2. den försöksverksamhet beträffande biståndskrediter som inleddes 1993 men aldrig har blivit föremål för reglering avslutas;
3. den försöksverksamhet med fristående garantier som regeringen fattade beslut om 1999 (UD 1999/283/IC) med riktlinjer till Sida, kompletterat med en riskpolicy (UD2001/795/IC) och senare förlängningar och förtydliganden (UD2002/780/GU), avslutas och ersätts som en permanent biståndsform som regleras enligt nedanstående förslag; samt
4. de villkorslån som Sida bedrivit sedan 1995 utan reglering (men ett indirekt bemyndigande i regleringsbrev 2002) blir föremål för den föreslagna förordningen nedan.

## Förslag till en förordning om krediter och garantier i svenskt bilateralt bistånd

1 § Krediter och garantier får lämnas av Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i syfte att bidra till svenskt utvecklingssamarbete. Dessa instrument skall kunna tillämpas där de kan förväntas bidra till uppfyllandet av de svenska biståndspolitiska målen.

2 § För krediter, i detta sammanhang kallade *utvecklingskrediter*, gäller följande:

1. De beslutas av Sida.
2. De skall bestå av en gåvodel förmedlad av Sida; en marknadskredit förmedlad av ett finansinstitut eller bank, och en garanti av det kommersiella lånet utställd av Sida. Garantidelen regleras närmare i paragraf 4 nedan.
3. Förmånsgraden skall vara lägst 0 procent och högst 80 procent, definierad som gåvoandelen i förhållande till den kombinerade kreditens storlek. För förmånsgrad under 25 procent avses endast garantier med biståndssubventionerad garantipremie.
4. Sida skall i den mån där så är lämpligt och förmånligt ur utvecklingssynpunkt kunna ställa ut utvecklingskrediter i lokal valuta och med marknadskrediten upplånad på lokal kapitalmarknad.
5. Den valutarisk som kan uppstå vid kredit i lokal valuta för Sida skall garanteras genom extra avsättning från biståndsbudgeten till Säkerhetsreserv för Sidas garantiåtaganden enligt paragraf 12 nedan.
6. Sida kan söka samarbete med AB Svensk Exportkredit vid upplåningen, men ha frihet att välja annan finansiär som samarbetspartner, t.ex. lokal bank, om Sida bedömer att detta är förmånligt för mottagarlandet.
7. I övrigt skall gälla de villkor som stipuleras i paragraferna 5-14 gälla.

3 § *Villkorslån* är lån utfärdade av Sida för att tillföra riskkapital i form av ägarandelar i eller lån till privata organisationer med syfte att stimulera fattigdomsreducerande privatsektorutveckling i Sveriges samarbetsländer. Det är ett instrument för finansiell risk-

delning med privata aktörer eller statligt ägda organisationer som arbetar kommersiellt. För villkorslån gäller följande:

1. De beslutas av Sida.
2. De skall belasta biståndsbudgeten i sin helhet när de utfärdas.
3. I de fall villkorslån är i strid med kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188), och något medgivande för undantag inte har givits av riksdagen, skall dessa lån överföras till annan part och därmed avskrivas från Sidas böcker. Detta bör ske till Swedfund International AB för vidareinvestering i specifika projekt eller organisationer i form av tillskott av ägarkapital, ogaranterade lån eller garantier enligt Sidas direktiv. Sida skall även kunna besluta om överföring till annan part än Swedfund.
4. I övrigt skall de villkor som stipuleras i paragraferna 5-14 gälla.

4 § *Garantier* kan utställas av Sida med syfte att dela risker och möjliggöra marknadskrediter till acceptabla villkor för projekt och program som Sida bedömer vara av stort värde ur utvecklings-synpunkt. För garantier gäller följande:

1. Sida, som en av statens garantimyndigheter, ställer ut garantin för lån som upptas på marknaden.
2. Garantin skall lämnas mot riskavspeglande premier. Sida kan besluta att subventionera viss del av denna premie. Denna subvention skall betraktas som gåvomedel i transaktionen.
3. En självrisk skall gälla för garantierna när lånen avser andra mottagare än regeringar.
4. Premier och den subvention som Sida kan besluta om, skall tillföras en *säkerhetsreserv*, som handhas av EKN för Sidas räkning, för täckande av eventuella framtida skadefall.
5. Sida skall samverka med EKN för att göra bedömning av riskavspeglande premie i varje transaktion. Sida skall ingå avtal med EKN för att hantera de försäkringstekniska frågorna för Sidas räkning. EKN skall rätt till ersättning för detta.
6. Samtliga utfästelser om garantier får inte överstiga den garantiram som riksdagen ställt upp för Sida.
7. Sida skall kunna delegera till Swedfund att förmedla fristående garantier mot ersättning. Beslut om sådana garantier fattas av Sida som också ansvarar för dessa garantier i övrigt i enlighet med denna förordning
8. I övrigt skall de villkor som stipuleras i paragraf 5-14 gälla.

5 § Krediter och garantier skall lämnas obundna. Inga formella krav om svenskt innehåll i leveranser skall uppställas. För de krediter och garantier som hanteras av Sida skall Sidas generella upphandlingsregler gälla såvida inte beslut om undantag fattas.

6 § All form av subventionerad kredit- och garantigivning skall ske inom ramen för gällande WTO, OECD eller EU avtal. Sådana subventioner måste kunna motiveras med förväntad utvecklings-effekt och vara ett bidrag till uppfyllande av svenska biståndspolitiska målsättningar.

7 § Krediter och garantier får lämnas av Sida till regeringar, subnationella regeringar som länsmyndigheter och kommuner, eller offentliga affärsdrivande organisationer och företag i länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete. Mottagarna måste bedömas vara rimligt kreditvärdiga av Sida i samråd med EKN, dvs ha en tillfredsställande betalningsförmåga, och därmed bedömas kunna uppfylla ränte- och återbetalningsförpliktelserna gentemot kreditgivaren.

8 § Krediter och garantier ställda till offentliga organ eller regeringar i utländsk valuta, får inte lämnas till eller i länder som har svår skuldbörda eller kan förväntas få en svår skuldbörda enligt Världsbankens definition. För länder som genomgått skuldavskrivning bilateralt med Sverige, i Parisklubben, eller under HIPC initiativet (Highly Indebted Poor Countries) och liknande initiativ skall Sida undvika kredit eller garantigivning som kan bidra till en förnyad svår skuldsituation.

9 § Krediter, lån och garantier kan ha en löptid mellan 8 och 20 år. Kortare tider bör eftersträvas. Kredit- eller garantitiden bör anpassas till den underliggande transaktionens eller mottagarens intjäningsströmmar och betalningsförmåga.

10 § Krediter och garantier får förmedlas av Sida till privata företag eller organisationer registrerade i de länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete, med syfte att stimulera privatsektorutveckling. Följande villkor måste vara uppfyllda:

1. krediten eller garantin måste bedömas vara till väsentligt gagn för uthållig fattigdomsbekämpning där den samhällsekonomiska avkastningen klart överstiger den privatekonomiska,

2. ingen eller mycket liten risk får föreligga för marknadsstörning eller snedvridning av befintlig konkurrenssituation;
3. finansiering genom existerande kapitalmarknader till för mottagaren rimlig kostnad är inte tillgänglig utan biståndsmedverkan;

11 § En *Säkerhetsreserv* för Sida skall upprättas för att täcka eventuella skador vid garantier utfärdade för biståndsändamål. För denna gäller följande villkor:

1. Säkerhetsreserven skall utnyttja de avsättningar som hittills har gjorts inom u-krediterna och de garantiinbetalningar som skett under försöksverksamheten med de fristående garantierna.

2. Den skall tillföras framtida garantipremier som betalas i samband med utvecklingskrediter och fristående garantier; avsättningar från biståndsanslaget vid subventioner av garantier; samt återvinningar från skadefall inom kredit och garantisystemet.

3. Den skall förvaltas av EKN som skall göra riskbedömningar för Sidas räkning och rapportera om säkerhetsreserven vid varje tillfälle är tillräcklig för samtliga utställda garantier.

4. Om säkerhetsreserven inte är tillräcklig för att täcka de skador som förväntas uppstå, skall Sida gå till regeringen med förslag om att från biståndsbudgeten göra nödvändig påfyllning av reserven.

5. Säkerhetsreserven skall finnas på ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

6. EKN skall föra talan för Sidas räkning vid internationella fora avseende återvinning av de skador som kan uppstå vid garanti-givningen. Den återvinning som sker tillförs Sidas säkerhetsreserv.

12 § EKN skall ha möjlighet att lämna garantier med reducerad riskpremie för exportkrediter till svenska företag för specifika länder med hög politisk risk (klass 6, 7 eller länder som annars är stängda för EKN garantier). Dessa kallas EKNs u-garantier. Förutsättningen för sådan reducerad riskpremie är att avsättning görs från Sidas biståndsanslag till EKNs säkerhetsreserv upp till ett årligt maximerat belopp som beslutas av regeringen. Sådana reducerade premier skall falla inom ramen för de regler som OECD och EU uppställt. Endast låginkomstländer enligt OECDs Development Assistance Committee (DAC) definition kan komma i fråga för reducerad riskpremie. Undantag från länderlistan kan göras av regeringen. Prövning av dessa EKN u-garantier för bedömning av

utvecklingseffekt skall göras mot en i förväg bestämd checklista beslutad gemensamt av Sida och EKN. Samma regler för krediter till offentliga organ som stipulerats i paragraf 8 skall gälla för EKNs u-garantier.

13 § För all form av kredit och garantigivning skall EKN varje halvår göra bedömningar av utstående fordringar, garantiåtaganden samt risk för skadefall för Sidas räkning. EKN skall också varje månad rapportera till Sida om samtliga penningflöden, likvida tillgångar och nya affärer under perioden.

14 § Sida årsredovisning skall innehålla värderingar av kredit och garantiåtaganden. Härvid skall de principer som gäller för svenska myndigheter och vad som stadgas i garantiförordningen (1997:1006) gälla.

# 1 Utredningens uppdrag

## 1.1 Direktiven

Utredningens direktiv är att analysera krediter och garantier utifrån de rådande svenska biståndspolitiska målsättningarna, särskilt deras relevans och roll som instrument för att skapa ekonomisk tillväxt i samarbetsländerna, och därmed bidra till minskad fattigdom. Utredningen skall överväga behovet av utveckling av kredit- och garantiinstrumenten och lämna förslag om detta. Den skall också analysera hur den svenska resursbasen utnyttjas inom ramen för nuvarande kredit- och garantiformer, och förutsättningarna för att i framtiden främja det svenska näringslivets deltagande i leveranser, tjänster, och vid överföring av kunskap. Utredningen skall också bedöma de organisatoriska aspekterna för kredit och garanti-verksamheten och lämna förslag på eventuella förändringar av hantering, beredning och reglering av kredit- och garantiinstrumenten i syfte att främja effektivitet och koncentration i utvecklingsarbetet, och främja möjligheterna till samverkan med näringslivet i enlighet med regeringens ambitioner och den nuvarande biståndspolitiken. Utredningen skall lämna förslag om principer, inriktning och former för kredit- och garantiverksamheten, inklusive urval av länder och sektorer med hänsyn till regeringens strävan mot ökad fokusering och koncentration i utvecklingsarbetet, och också se över möjligheterna att bredda kretsen av samarbetspartner för krediter i samarbetsländerna till att också omfatta kommuner, myndigheter och privata aktörer.

Två viktiga förutsättningar anges för utredningen, dels att den skall utgå från att krediter och garantier även framledes skall ingå i det svenska utvecklingsarbetets arsenal av biståndsinstrument, dels att utredningen inte skall föreslå inrättande av en ny myndighet eller institution.

För detaljer om utredningens uppdrag, se bilaga 1.

## 1.2 Föremålet för utredningen

### 1.2.1 Krediter och garantier förmedlade av Sida

Denna utredning behandlar krediter, lån och garantier i det svenska bilaterala biståndet som idag förmedlas av Sida<sup>1</sup>. Detta innefattar ett antal specifika instrument:

- u-krediter, vilka är subventionerade exportkrediter som internationellt brukar kallas blandade krediter. Detta instrument, som började tillämpas i Sverige 1981, är ett system bundet till svenska leveranser, men har genom anpassning till OECD/DACs rekommendationer blivit obundet för de minst utvecklade länderna sedan 2002. U-krediterna tillämpas för offentliga investeringar med regeringar som motpart. De förekommer också i samarbete med finansiella institut och kallas då ramkrediter.
- biståndskrediter är lån på mjuka villkor liknande Världsbankens IDA-fönster. Sådana helt biståndsfinansierade krediter var en viktig biståndsform i det svenska biståndets barndom på 1960-talet men kom ur bruk i slutet på 1970-talet, för att återinföras 1993. Också dessa avser offentliga investeringar med regeringar som låntagare.
- villkorlån, vars återbetalning är kopplade till att vissa villkor uppfylls. De började tillämpas i SwedeCorp i början på 1990-talet och övertogs av det nyskapade Sida 1995. De tillämpas huvudsakligen i näringslivsutveckling och förmedlas till privata organisationer såsom riskkapitalfonder. Också Start Syd- och Start Öst programmen, som söker stimulera samarbete mellan svenska företag och företag i Syd och Öst ingår i gruppen villkorlån<sup>2</sup>.
- fristående garantier, som syftar till att dela risker i samband med kommersiella transaktioner med privata aktörer, framför allt för infrastruktur. Dessa infördes som en försöksverksamhet 1999, ett försök som fortfarande pågår.

---

<sup>1</sup> Mellan begreppen lån och krediter finns inte någon klar distinktion. I denna utredning används begreppen kredit och lån synonymt.

<sup>2</sup> Start Syd och Start Östprogrammen som skiljer sig i hög grad från de övriga kredit- och garantiinstrumenten, avser generellt små belopp. Inga villkorlån har givits efter 2002. De behandlas därmed inte närmare i denna utredning.



Samtliga dessa instrument hanteras idag av Sida i samarbete med olika svenska partner. I fallet u-krediter sker det i samarbete med Exportkreditnämnden (EKN), och AB Svensk Exportkredit (SEK). EKN utfärdar garantier för krediterna för Sidas räkning och handhar hela garantiadministrationen, medan SEK upphandlar den kommersiella krediten. Villkorsslånen görs i vissa fall i samarbete med Swedfund och SEK. Programmen Start Öst och Start Syd sker numera i samarbete med Nutek. När det slutligen i fallet gäller fristående garantier samarbetar Sida med EKN där EKN ger förslag om riskavspeglande garantipremie till Sida. EKN handhar också den säkerhetsreserv som har byggts upp för att möta skadefall i garantigivningen.

U-krediter och fristående garantier har väsentligen tillämpats för investeringar i infrastruktur, där energi, miljö och telekommunikation har starkt dominerat, men de har även använts för investeringar i industriell utveckling, hälsa mm. Villkorsslånen har haft en vid spridning med tillämpning som bland annat inkluderat riskkapitalfonder, mikrokrediter, småföretagsutveckling, medieutveckling och infrastruktur.

Vid sidan av de krediter och garantier som förmedlas bilateralt ingår dessa instrument också i det multilaterala biståndet, t.ex. genom svenska bidrag till Världsbankens IDA-fönster. Också det statliga riskkapitalbolaget Swedfund har och lån garantier som verktyg i sitt arbete för utvecklingsinriktade investeringar. Varken lån eller garantier, förmedlade av de multilaterala organen eller av Swedfund diskuteras närmare i denna utredning.<sup>3</sup>

### 1.2.2 Existerande regelverk

Kredit- och garantiverksamheten i Sidas regi är föremål för olika statliga regelverk. U-krediterna är reglerade i svensk författning, SFS 1984:1132 med revideringar i SFS 1995:870 och 2006:1127. Garantier förknippade med biståndet, dvs. de som ges i samband med u-krediterna är reglerade i SFS 1984:1132 och dess senare revideringar. Däremot regleras de fristående garantierna av regeringens direktiv till Sida 1999 (UD 1999/283/IC) kompletterat med en riskpolicy (UD2001/795/IC) och senare förlängningar av försöksverksamheten (UD2002/780/GU och UD2005/56799/GU).

<sup>3</sup> Inte heller så kallade importgarantier eller garantier till Sidas anställda i fält ingår i denna utredning.

Bistånds- och u-krediter är dessutom föremål för en specifik Sida-policy som beslutades 2001.

Sida är formellt en av statens många länemyndigheter, dvs. en myndighet med rätt att utfärda lån. Regelverket för dessa är under översyn, och ett förslag innebär att staten skall ha enhetliga regler för att visa statens totala fordran, bl.a. baserad på en riskavspeglande värdering av utestående lån som underlag för nedskrivningar, mm.<sup>4</sup> Sida, som sedan 1998 är en av statens fem garantimyndigheter, är också föremål för regelverket inom den statliga Garantiförordningen (1997:1006) beträffande statlig garantigivning, vilket också gäller EKN vid nämndens medverkan i u-kreditsystemet. Statens garantigivning har varit föremål för omfattande utredningsarbete (vilket fortfarande pågår) där också Sida granskats<sup>5</sup>. 1997 infördes en princip för statens garantier att de skulle vara transparenta och garantisystemet på sikt självbärande. Denna modell bygger på riskavspeglande premier för varje transaktion och upprättande av en riskreserv. Sida anses av riksdagens revisorer ha följt denna princip redan innan modellen etablerades, och dess garantigivning uppfyller därmed de övergripande kraven.

Sidas garantigivning regleras också av regeringens garantiram för Sida. Denna fastställdes 1998 till 12 miljarder kr varav SEK 1 miljard specifikt för de fristående garantierna. En särskild garanti-reserv på SEK 0,5 miljarder är upprättad för de fristående garantierna med utnyttjade av överskott i u-kreditsystemet.<sup>6</sup> Dessa ramar gäller också idag. Det kan i detta sammanhang noteras att garantier inom det bilaterala biståndet utgör en mycket liten del av statens garantiåtaganden, vilket uppgår totalt till ca 700 miljarder<sup>7</sup>. Garantiåtagandena under u-krediterna uppgick i slutet av 1990-talet till ca 8 miljarder<sup>8</sup> kr, men detta belopp har sjunkit till ca 2 miljarder kr idag beroende på ett minskat utnyttjande av u-krediterna.<sup>9 10</sup>

---

<sup>4</sup> Riksgäldskontoret (2006): *Gemensam kostnads- och riskredovisning för statens utlåningsmyndigheter*, Dnr 2005/103.

<sup>5</sup> Se t.ex. Riksrevisionen (2004) *Den statliga garantimodellen*; Riksgäldskontoret (2002): *Förutsättning för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier*, Dnr 2001/1746.

<sup>6</sup> Riksgäldskontoret (2002): *Förutsättning för en effektivare hantering av statens risktagande genom garantier*, Dnr 2001/1746.

<sup>7</sup> Riksrevisionen (2004) *Den statliga garantimodellen* RiR 2004:4.

<sup>8</sup> Riksdagens revisorer (2000) *Statliga kreditgarantier – kontroll över risktagandet*, rapport 1999/2000:1.

<sup>9</sup> Ävser 1.1.2005. Källa Riksgäldskontoret

Ett betydande överskott har uppstått inom Sidas garantisystem. Skadefallen under senare år har varit mycket begränsade om man bortser från de generella skuldavskrivningarna till HIPC-länderna.

### 1.2.3 Internationella regelverk

Bundna, subventionerade exportkrediter av den typ som det svenska u-kreditsystemet, är föremål för omfattande reglering genom OECDs konsensusavtal vilket är ett *gentlemen's agreement* som Sverige följer. Särskilt det så kallade Helsingforsavtalet 1992, och avtal om obundna blandade krediter till de Minst Utvecklade Länderna 2002, styr hanteringen av denna biståndsform. Detta diskuteras närmare i kapitel 5. Däremot omfattas inte obundna blandade krediter, dvs. subventionerade exportkrediter som inte är bundna till leveranser från det kreditgivande landet, av OECD-överenskommelserna.

Beträffande EUs regelverk som är övergripande för det svenska, kan statliga garantier enligt EU-kommissionens tolkningar utgöra statsstöd och ska därmed följa de krav som gäller för sådant. Statsstödsreglerna innebär bland annat att risktäckande premier ska tas ut; garantitagaren ska ha en sund finansiell ställning; åtagandet får inte vara obegränsat i tid och belopp, utan kopplat till viss finansiell transaktion och belopp; det garanterade beloppet ska inte motsvara garantitagarens hela finansiella förpliktelse; samt garantitagaren ska bära viss risk.<sup>11</sup>

### 1.2.4 Vad räknas som bistånd?

En viktig fråga i denna utredning är vad som skall betraktas som bistånd. Som framgår närmare i kapitel 3 har definitionen av bistånd ändrats sedan biståndet inleddes både internationellt och i Sverige. Idag är den statistik som DAC (*Development Assistance Committee*) upprättar inom OECD en styrande princip för vad som räknas som offentligt bistånd, ODA, (official Development Assistance). Den svenska regeringen har anvisat att budgetmedel till Sida skall användas så att det i sin helhet räknas som ODA. Som när-

<sup>10</sup> Däremot är de så kallade fondgarantierna gentemot de multilaterala finansinstituten som Världsbanken, EIB, etc. betydande – tillsammans ca 70 miljarder kr.

<sup>11</sup> Riksrevisionen (2004).

mare diskuteras längre fram är särskilt de fristående garantierna problematiska ur denna synvinkel, men också villkorslånen i de fall de leder till återbetalning<sup>12</sup>.

### 1.3 Utredningens disposition

Utredningen har följande disposition: Nästa kapitel gör en situationsbeskrivning av kredit- och garantiinstrumenten i dagens svenska bilaterala bistånd. Dessa instrument ställs i relation till målen för svenskt bistånd och också dess roll i ett vidare internationellt perspektiv. Kapitel tre innehåller en historisk tillbakablick över det svenska kreditbiståndets utveckling sedan den första trevande starten efter andra världskriget. Över det svenska och internationella biståndets halvsekel långa historia har det skett betydande förändringar i biståndets form, ibland kallade paradigmskiftet, och dessa har inte minst gällt de svenska kredit- och garantiinstrumenten. Vad har vi lärt av detta halvsekel som är värt att ta med i framtiden? Utredningens fjärde kapitel redogör för dagens svenska kredit- och garantisystem och hur detta har tillämpats sedan det skapades i början på 1980-talet, dess omfattning, inriktning på länder, regioner och sektorer, med en betoning på det senaste decenniet. Detta kapitel redogör också för den erfarenhetsåterföring som har skett genom de utvärderingar som Sida har genomfört. Därmed söker utredningen en del av svaren på vilka effekter på tillväxt och fattigdomsminskning dessa instrument har och generellt hur effektiva dessa instrument är.

Det femte kapitlet gör en internationell utblick. Denna fokuseras på de bundna, blandade krediterna. Hur ser utvecklingen ut, och i vilken riktning går olika givarländer beträffande denna kontroversiella biståndsform? Det sjätte kapitlet diskuterar kredit- och garantibiståndets roll och effektivitet för att nå det övergripande svenska och internationella biståndsmålet: uthållig fattigdomsminskning. Det söker komplettera analysen i kapitel 4 med ett makroperspektiv. Vad vet vi idag om biståndets, och specifikt kreditbiståndets effekter på tillväxt och fattigdomsminskning? På vilket sätt skiljer sig krediter och garantier från gåvobistånd, och vilka problem är förknippade med det? Det sjunde kapitlet sätter in svenskt kredit-

---

<sup>12</sup> Ett lån eller en kredit måste till minst 25 % utgöra en gåva för att denna del skall räknas som ODA enligt DAC. Således utgör en biståndssubventionerad kredit eller garanti med lägre andel gåva än 25 % inte till någon del bistånd enligt DAC.

och garantibistånd i dess internationella kontext – dess omfattning i förhållande till privata kapitalströmmar och det internationella biståndet samt hur den internationella biståndsmiljön förändrar sig. Det åttonde och sista kapitlet innehåller utredningens övergripande slutsatser och rekommendationer.



## 2 En situationsbeskrivning

### 2.1 Kredit- och garantiinstrumentens omfattning

Krediter, lån och garantier är idag en begränsad verksamhet i det svenska biståndet. Av det bilaterala biståndsanslaget under 2005 på 14,5 miljarder kr, tog samtliga kreditformer i anspråk 0,2 miljarder, eller mindre än två procent av det bilaterala biståndsanslaget. I ett längre perspektiv har krediternas andel successivt sjunkit, från en nivå kring sju-åtta procent av den bilaterala biståndsbudgeten på 1980-talet och det tidiga 1990-talet. Går man tillbaka till 1960-talets slut uppgick krediter till ca 40 % av hela det bilaterala biståndet. De fristående garantierna, som har en annan konstruktion och inte belastar biståndet tills eventuella skadefall sker, har hittills inte kostat biståndet något<sup>1</sup>.

Det finns en rad skäl varför krediter har minskat i betydelse och marginaliserats i det svenska biståndet. Ett första grundläggande skäl är att u-ländernas skuldbörda sedan biståndet inleddes på 1950-talet kontinuerligt har förvärrats. Detta ledde under 1970-talets slut till en första våg av skuldavskrivningar och på 2000-talet till en andra våg med omfattande skuldavskrivningar för de fattigaste länderna under HIPC-initiativet och i Parisklubben. Sverige har aktivt verkat för och medverkat i dessa skuldavskrivningar. Att således förmedla krediter inom biståndet med den ena handen, och skriva av skulderna med den andra, kan uppfattas inte blott som bristande i logik utan också som bristande i moral och på sikt ett sätt att underminera de internationella finansmarknadernas trovärdighet. För det andra, och det sammanhänger med den första punkten: i ett internationellt perspektiv har det bilaterala biståndet generellt i allt mindre grad tillämpat kreditformen till förmån för gåvor. De senare är en mer ”genuin” eller ”ren” form av bistånd och

---

<sup>1</sup> Dock medför hanteringen av garantierna, vare sig de resulterar i faktiska biståndsprojekt eller inte, en administrativ kostnad för Sida i form av handläggares tid mm. Dessutom belastar de Sidas säkerhetsreserv.

får därmed en starkare ideologisk och värdemässig bas när biståndet allt mer har fått en stark fattigdomsprägel. Detta gäller inte minst det svenska biståndet.

För det tredje: den allt starkare betoning av fattigdomen i det internationella biståndet, manifesterat i t.ex. Milleniedeklarationen 2000 som hela biståndssamfundet har ställt sig bakom och som Sverige är en stark förespråkare av, talar heller inte för krediter. Inte blott fokuseras detta bistånd på de fattigaste och ofta minst kreditvärdiga länderna med besvärande skuldbördor, utan biståndets fokus är också i hög grad "mjuka" sektorer som primär hälsovård och undervisning vilka vanligen anses som mindre lämpade för krediter eftersom det rör långsiktiga investeringar i människor och system som normalt saknar egen (kortsiktig) intjäningsförmåga.

För det fjärde: u-krediterna tillkom i Sverige på 1980-talet väsentligen som ett sätt att skapa liknande villkor för svenska företag på u-landsmarknaderna som företag från andra OECD-länder hade. U-krediterna blev därmed ett kontroversiellt inslag i det svenska biståndet, av många inom biståndets administration betraktade som ett sekundära slags bistånd, mer som en eftergift till näringslivet och exportfrämjande, än ett bistånd till fromma för de fattiga länderna. De bundna u-krediterna står i princip i motsatsställning både till svensk handelspolitik och till svensk biståndspolitik. Internationella strävanden genom OECD har sedan 1970-talet sökt reducera de snedvridningseffekter i internationell konkurrens som dessa blandade krediter utgör. De allt snävare reglerna för dessa krediter som tillkom med Helsingforsavtalet 1992, har gjort att dessa krediter förlorat i betydelse. Ett antal tekniska aspekter har också bidragit till att de svenska u-krediterna marginaliserats. I de bundna u-krediterna har Sverige inte följt med andra länders villkor t.ex. vad gäller bindningsgraden till svenska leveranser (tills helt nyligen 70 procent), vilket gjort det mycket svårt att uppfylla dessa villkor. Också det svenska näringslivets omvandling och globalisering har minskat efterfrågan. Den projektexport som företag som Skanska, NCC, ABB mfl., bedrev under 1980- och 90-talen har reducerats på 2000-talet, bl.a. genom att tongivande företag har valt att fokusera sin verksamhet på geografiska kärnområden där utvecklingsländerna sällan ingår.

Medan krediterna har marginaliserats i det svenska bilaterala biståndet över tiden, har de fristående garantierna å andra sidan aldrig utvecklats till någon omfattande verksamhet, utan utgör idag en synnerligen marginell biståndsform. Efter sju års försöksverksam-



het har således endast två genuina garantier lämnats.<sup>2</sup> Skälen till denna mycket begränsade verksamhet är flera. För det första är det en experimentell, tekniskt komplicerad form av bistånd som kräver betydande personella resurser för att komma till stånd. För det andra har de villkor som stipulerats av regeringen för dessa garantier, särskilt avseende riskavspeglande premier, medverkat till att försvåra deras tillämpning genom att Sidas garantier inte blir konkurrenskraftiga gentemot andra finansieringsformer. För det tredje, och kanske viktigast, de fristående garantierna såsom de utformats i Sverige är i grunden ett marknadsingripande som sker i samarbete med kommersiella aktörer inklusive utvecklingsbanker, DFI:er<sup>3</sup> och exportkreditorganisationer för att strukturera långsiktig finansiering av ofta betydande privata infrastrukturella investeringar. Sida, med en helt annan kultur, beslutsordning och mandat än aktivt agerande på kommersiella marknader, har haft svårigheter att effektivt medverka i dessa transaktioner, och att marknadsföra dem på ett aktivt sätt.

## 2.2 Är kredit- och garantiinstrumenten meningsfulla i svenskt bilateralt bistånd?

En rad skäl skulle kunna anföras mot ett fortsatt svenskt bilateralt bistånd genom kredit- och garantiinstrumenten:

- Krediter och lån går mot strömmen i det internationella biståndet, inte minst med de utfästelser som biståndssamfundet gjort för kraftiga ökning av anslagen, t.ex. vid Monterrey 2002 vilket Sverige helhjärtat ställt sig bakom. Krediter gagnar knappast en sådan ökning av det officiella biståndet såsom det registreras av DAC. Andra utfästelser om formerna för biståndet i form av harmonisering av biståndet mellan givare, senast i Paris 2005 med betoning av budgetstöd och sektorprogram synes heller knappast tala för krediter. Fler tongivande biståndsländer, som Storbritannien har helt upphört med krediter, och även Världsbanken är under visst amerikanskt politiskt tryck att övergå till gåvobistånd.

---

<sup>2</sup> I Sidas böcker tas fyra garantier upp, men två av dessa uppfyller inte de krav som systemet ställer och bör inte klassificeras som fristående garantier vilket vidare diskuteras mer i kapitel 4.

<sup>3</sup> Förkortningen DFI (av engelska *Development Finance Institution*) användes fortsättningsvis i denna utredning.

- Utvecklingsländernas skuldbörda har hamnat högt, kanske högst, på utvecklingsagendan under det senaste decenniet med ett starkt engagemang för skuldavskrivningar hos många biståndsmyndigheter och regeringar, och inom det civila samhället. Den massiva skuldavskrivning som skett under HIPC och i Parisklubben senaste åren med totalt närmare 100 miljarder US-dollar av både bilaterala långivare och de multilaterala finansinstituten talar emot fortsatt kreditgivning. Skälen är dels för att undvika att disciplinen på den internationella finansmarknaden urholkas ytterligare, dels för att avskrivningarna under HIPC har som krav att fortsatt kreditgivning enbart sker på mycket mjuka villkor (i princip anpassade till Världsbankens IDA-fönster) där uppväxlingen gentemot gåvor är mycket begränsad. HIPC-länderna utgör huvudgruppen av mottagarna av det svenska bilaterala biståndet, vilket ytterligare talar mot kreditbistånd.
- Sida, som handlägger det svenska bilaterala biståndet, har med ökande budgetanslag svårigheter att översätta biståndsbudgeten i effektiva program och projekt i länder som har begränsad institutionell förmåga och kapacitet att absorbera bistånd på ett meningsfullt sätt. Sidas administrativa kapacitet är, om inte en formell så dock en informell, väsentlig beslutsparameter i vad organisationen gör. Krediter och garantier är vanligen mer administrativt krävande former än gåvor, dels i förhandlingarna med mottagarländerna, dels för att de ställer krav på hantering av krediterna och garantierna när de en gång ställts ut, och kräver riskhantering vid utebliven betalning etc. Garantierna ger dessutom inget utslag i DACs statistik över ODA tills skada skett som nämnts ovan.
- De blandade exportkrediter som Sverige började tillämpa på 1980-talet som ett svar på den konkurrens svenska företag utsattes för på exportmarknaderna i utvecklingsländerna har genom OECDs arbete minskat i volym och betraktas av både biståndsvänner och vänner av frihandel som en i grunden osund konkurrens som bör elimineras.

Det kan således vara lockande att acceptera de grundläggande skälen ovan vilka talar emot svenska bilaterala krediter och garantier i det rådande biståndsparadigmet och föreslå – mot utredningens direktiv – en nedläggning av de existerande kredit- och garanti-

instrumenten. Denna utredning har mot bakgrund av de olika faktorerna som talar emot dessa instrument försökt analysera vilka rationella argument som kan finnas för fortsatt användning av kredit- och garantiinstrument, och om de har några "mervärden" som metoder för att bidra till det svenska biståndets övergripande mål – fattigdomsminskning – jämfört med gåvobistånd. Den analysen tar sin utgångspunkt i dagens biståndspolitik och de övergripande målen för svenskt bistånd.

## 2.3 Utgångspunkten – de politiska målsättningarna

### 2.3.1 Den rådande utvecklingspolitiken

Rekommendationerna av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling, Globkom<sup>4</sup>, ledde till prop. 2002/03:122 *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*, vanligen refererad till med förkortningen PGU<sup>5</sup>. Denna proposition presenterades i juni 2003 och antogs av riksdagen samma år. Förutom att formulera den övergripande målsättningen för svenskt bistånd och det övergripande ramverket, uppställs ett antal premisser och riktlinjer som är centrala för den förevarande utredningen. Dessa premisser, som långt ifrån är unika för det svenska biståndet utan speglar en internationell erfarenhet, är:

- Utveckling handlar om de fattiga ländernas egna initiativ och ägande av sin agenda. För att citera propositionen:

Varje samhälle måste ta makt över sin egen framtid med egen vilja och förmåga. Omvärlden kan stödja och hjälpa, undanröja hinder och verka för ett effektivt och rättvist samarbete på global nivå... En övertro har funnits på båda sidor när det gäller externa insatser – utvecklingen måste drivas av landet självt, av dess parlament, regering, myndigheter, näringsliv och organisationer och av individer och grupper som försöker ta sig ur fattigdomen.<sup>6</sup>

- Svensk utvecklingspolitik måste ses brett och involvera alla politikområden på ett koherent sätt, och mobilisera hela det svenska samhället för att utveckla idéer, bilda opinion, och bidra i det konkreta genomförandet av politiken. Det bör fin-

<sup>4</sup> SOU 2001:96: *En rättvisare värld utan fattigdom*.

<sup>5</sup> PGU (2003) Regeringens proposition 2002/2003:122: *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling*

<sup>6</sup> PGU (2003) sid. 22 och 16

nas en stark koppling av det svenska biståndet till vad som brukar kallas den svenska resursbasen. Inte minst det svenska näringslivet betonas i denna breddning. Svenskt näringsliv har omfattande erfarenhet och kompetens när det gäller utvecklingsländer. Svenska företags förmåga att ta ett utvidgat ansvar och att utveckla produkter och lösningar på fattiga människors problem bör därför främjas ytterligare.

- Privata investeringar från de rika länderna är mycket betydelsefulla för sysselsättning, teknologiöverföring, kunskapsuppbyggnad och tillväxt i många fattiga länder. De länder som förmår hantera och dra nytta av dessa investeringsflöden har stora möjligheter att utvecklas. Det finns behov av att skapa nya former av partnerskap mellan privat och offentlig sektor för att reducera kommersiella och politiska risker för att få till stånd hållbara investeringar.

Den svenska biståndspolitikerna betonar att det krävs mekanismer för att underlätta tillgången på inhemskt och externt riskkapital, och att innovativa garanti- och kreditinstrument bör prövas i det svenska biståndet för att skapa förutsättningar för utveckling av lokala kapitalmarknader. Slutsatsen är således att den svenska regeringen och riksdagen har ställt sig bakom ett kredit- och garantiinstrument trots de faktorer i biståndsmiljön generellt och i svensk biståndsadministration specifikt som egentligen talar emot sådana instrument.

### 2.3.2 En ny regering

Under denna utrednings gång har Sverige bytt regering. En borglig regering tillträdde i början av oktober 2006. Denna har ännu inte formulerat en egen biståndspolitik, och i avvaktan på en sådan har denna utredning utgått från den politik som formulerades av den förra regeringen. Det är i detta sammanhang av intresse att notera att även om biståndspolitikerna sällan leder till djupare åsiktsskillnader i Sverige, har tidigare borgliga regeringar gjort betydande förändringar av biståndets kreditinstrument. Det var således under den första perioden av borgliga regeringar sedan andra världskriget (1976–1982) som det svenska biståndets ursprungliga utvecklingskrediter lades ned till förmån för rent gåvobistånd. Det var också under denna period som Sverige gjorde de första skuldavskrivning-

arna på tidigare krediter. Det var samtidigt en borglig regering under samma period som skapade det nuvarande u-kreditinstrumentet 1981. Swedfund, det statliga riskkapitalbolaget som också tillämpar krediter och garantier i sin arsenal för att åstadkomma kommersiella investeringar i utvecklingsländerna, skapades likaledes under en borglig minoritetsregering 1979. Under den andra perioden av borgliga regeringar, 1991–1994, skapades SwedeCorp som hade som syfte att stödja och utveckla den privata sektorn i utvecklingsländerna, där villkorslån blev ett instrument som sedan övertogs av Sida. Också de nuvarande mjuka biståndskrediterna tillkom under denna period. Det finns således en politisk tradition i Sverige att kreditbiståndet genomgår betydande förändringar under borgerliga regeringar, både avseende nyskapande och nedläggningar.

## 2.4 De övergripande målen för biståndet

### 2.4.1 Fattigdomsminskning

Utredningen har som uppdrag att analysera kredit- och garantiinstrumentens roll för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt i samarbetsländerna och därmed bidra till målet om minskad fattigdom. Det finns därmed anledning att se hur dessa mål, och specifikt hur tillväxt kopplas till dessa mål, har formulerats i svensk biståndspolitik över åren.

Det svenska offentliga biståndet har alltsedan det tillkom på 1950-talet haft fattigdomsminskning som övergripande målsättning. Redan i proposition 1962:100, ofta kallad det svenska biståndets "bibel", formulerades målet som att:

... höja de fattiga folkens levnadsnivå. Konkret innebär detta att avskaffa svälten och massfattigdomen, att eliminera de epidemiska sjukdomarna, att minska barnadödligheten och över huvud skapa möjligheter till drägliga levnadsvillkor<sup>7</sup>.

Denna målsättning står kvar idag och överensstämmer i allt väsentligt också med det internationella mål som biståndssamfundet formulerade år 2000 i Milleniedeklarationen. I de senare konkretiserades tidsramarna och de olika dimensionerna av fattigdom gavs specifika definitioner. Särskilt målsättning nr 1, att utrota den extrema

---

<sup>7</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 100:1962, sid 7

fattigdomen och hungern, har blivit dominerande och därmed även definitionen av vad som är extrem fattigdom<sup>8</sup>. Målsättningen att halvera den extrema fattigdomen till 2015 är ett av det internationella biståndets starkaste styrinstrument<sup>9</sup>. Den svenska biståndspolitikerna av idag syftar till att bidra till att uppfylla millenniemålen.

#### 2.4.2 Den ekonomiska tillväxtens roll och pro-poor growth

Ekonomisk tillväxt var för det svenska biståndets arkitekter på 1960-talet det centrala instrumenten för hur de fattiga folkens levnadsstandard skulle kunna höjas. Ekonomisk tillväxt är också enligt dagens svenska biståndspolitik avgörande och nödvändig för att utrota fattigdomen. Synen på vad som skapar tillväxt har inte ändrats i någon större grad under det halvsekel som svenskt bistånd bedrivits. Då, liksom nu är öppenhet för handel, investeringar och företagande centralt, då liksom nu är fungerande institutioner som rättsväsende viktiga förutsättningar, då liksom nu är välfungerande infrastruktur en viktig faktor för den ekonomiska tillväxten.

Dock, menar dagens biståndspolitik i jämförelse med 1960-talets politik, att tillväxt inte är tillräcklig för en rättvis utveckling. Dagens diskussion om *pro-poor growth* inom biståndssamfundet, inte minst i Sverige, är en dimension av detta. Det finns således idag en betydande insikt om att ekonomisk tillväxt kan ge helt olika resultat avseende fattigdomsreduktion beroende på hur denna tillväxt ser ut. Detta har bland annat manifesterats i att länder som befinner sig på samma ekonomiska utvecklingsnivå kan ha mycket skilda förhållanden avseende andelen extremt fattiga, nyckeltal för välfärd som spädbarnsdödlighet, läskunnighet etc. och givetvis också avseende politisk frihet och demokrati. Länderna i Asien har således nått mycket bättre resultat i fattigdomsreduktion än länderna i Latinamerika vid samma inkomstnivå per capita. Dessutom synes en utveckling som gagnar flertalet också stimulera den ekonomiska tillväxten, ett tema som Världsbanken ställt i fokus på senare tid. Biståndet, inklusive det svenska, söker därmed i allt högre grad finna former för att stödja ekonomisk tillväxt som ger hög avkastning i fattigdomsreduktion.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Den som tvingas leva på mindre än en US dollar om dagen mätt i PPP (*Purchasing Power Parity*).

<sup>9</sup> Se t.ex. UNDP: *Human Development Report 2005*.

<sup>10</sup> Också forskningen kring sambanden mellan ekonomisk nivå och välfärd betonar detta, se t.ex. Wilkinson, R. (2005): *The impact of inequality*.

### 2.4.3 Hållbar utveckling

All form av ekonomisk aktivitet tenderar att ha konsekvenser på miljön och naturresurserna. När 1961 års biståndsberedning formulerade målet för det svenska biståndet fanns miljökonsekvenserna knappast med på dagordningen. Dessa har dock blivit allt mer betydelsefulla, inte bara i meningen att en god miljö är central för god livskvalitet och välbefinnande, utan med en tilltagande insikt om att en ekonomisk utveckling av den modell som Västvärlden har följt hittills med all sannolikhet inte är replikerbar i global skala. Jordens ekosystem klarar inte av att alla lever på samma standard som vi i Sverige eller i västvärlden med nuvarande teknologi och resursförbrukning.

Dagens svenska utvecklingspolitik har bland annat formulerat uthållighetsaspekten genom att låna från Brundtlandrapporten *Our Common Future*<sup>11</sup> i vad som idag måste anses som en universell princip:

inom ramen för ekosystemets produktionsförmåga och värna om de icke förnyelsebara naturresurserna. På så kan vår generations behov tillgodoses utan att göra avkall på kommande generationers möjligheter till utveckling.<sup>12</sup>

Problemen synes dock växa i en takt som blott för något årtionde sedan skulle ha betraktats som domedagsprofetior. I en nyligen publicerad rapport av Världsnaturfonden gör man prognosen att med dagens system för resursanvändning kommer det att krävas två jordklot år 2050<sup>13</sup>. De ekonomiska och sociala effekterna av klimatförändringarna har på liknande sätt nyligen redovisats i den så kallade Sternrapporten, genomförd för den brittiska regeringen av Världsbankens förre chefsekonom, Nicholas Stern<sup>14</sup>. Klimatförändringarna bedöms i denna rapport få synnerligen stora effekter på världens ekonomier, och drabba de fattiga länderna hårdast om inte kraftfulla åtgärder för att ändra dagens produktionssystem börjar tillämpas. *Pro-poor growth* bör därmed ges en vidare innebörd än blott de fördelningsmässiga aspekterna av ekonomisk tillväxt.

---

<sup>11</sup> Brundtland et al (1997): *Our common future*, Oxford University Press

<sup>12</sup> PGU 2003, sid.20

<sup>13</sup> WWF: *Living planet report 2006*. WWF rankar för övrigt Sverige som ett av de tio länder som gör störst ekologiska fotspår i relativa termer, med andra ord, har ett ekonomiskt system som tillhör de minst hållbara i världen om det skulle replikerats i global skala.

<sup>14</sup> UK Treasury (2006): *The Stern review on the economics of climate change*, London.

## 2.5 Kredit- och garantibiståndets potentiella bidrag

### 2.5.1 Ekonomisk tillväxt och direkta effekter

Kredit- och garantiinstrument kan som bistånd sägas ha tre syften. De är instrument för att medverka och stimulera:

1. offentliga investeringar i utvecklingsländerna, hittills framför allt inom infrastruktur,
2. privatsektorutveckling,
3. utveckling och samarbete med finansiella marknader.

Infrastrukturella investeringar har bäring på den övergripande målsättningen fattigdomsminskning, både direkt som en metod att förbättra förhållanden för fattiga människor genom bättre vägar, ökad tillgång till elektricitet, rent vatten, förbättrat avlopp, förbättrad telekommunikation etc. och indirekt genom ekonomisk tillväxt. Valfungerande infrastruktur i form av transporter, energi, telekommunikation etc. är som väl känt en förutsättning för en valfungerande ekonomi och också en katalysator för ekonomisk tillväxt. Som diskuteras i kapitel 6 finns det ekonomisk forskning idag som indikerar att bistånd till infrastruktur har en positiv inverkan på tillväxt.

Goda infrastrukturella investeringar har en bäring på i princip alla de åtta milleniemålen. Förutom bidraget till ekonomisk tillväxt som kan ses som en förutsättning för i grunden all långsiktig fattigdomsminskning, underlättar en väl fungerande infrastruktur att barn kan gå i skolan, att barn inte dör av vattenburna sjukdomar, att hälsovård blir mer tillgänglig, att blivande mödrar får ökad access till säker förlossning och eftervård, att kvinnors situation förbättras t.ex. genom bättre tillgång till rent vatten, att städernas slumområden förbättras genom avloppsrening, att energisystemen övergår från former med höga utsläpp av koldioxid och giftiga ämnen etc.

Utvecklingen av den privata sektorn är en förutsättning för att skapa arbeten och sysselsättning, och för att skapa ekonomisk tillväxt genom produktion och ökad produktivitet. Privatsektorutveckling är således en indirekt förutsättning för fattigdomsbekämpning genom tillväxt, men det är också en direkt metod; fattigdomen i utvecklingsländerna är i allt väsentligt en fråga om brist på produktivt arbete till rimliga löner och avkastning. Ökad sysselsättning för fattiga människor genom arbeten som skapas inom den



privata sektorn är därmed också direkt fattigdomsreducerande. Det är i det sammanhanget av vikt att notera att i de fattiga länderna tenderar sysselsättningen inom den privata sektorn ofta att svara för 90 procent eller mer av den totala sysselsättningen. En mycket stor andel är självförsörjande bönder och småföretagare inom den informella sektorn, det vill säga entreprenörer och företagare i den lilla skalan.<sup>15</sup>

### 2.5.2 Investeringsbehov och finansmarknadsutveckling

Kredit- och garantibistånd handlar inte bara om vad som finansieras utan också om hur finansiering sker. Olika beräkningar av investeringsbehoven i de fattiga länderna, framför allt i infrastruktur, pekar på de enorma investeringsbehoven. Studier av Världsbanken indikerar att enbart Afrika söder om Sahara har behov av investeringar i infrastruktur i storleksordningen 100–150 miljarder US-dollar om året. Investeringarnas andel av de fattiga ländernas BNP måste därmed öka från tre–fyra procent till sju–åtta procent<sup>16</sup>. Dessa investeringsbehov kan inte täckas av bistånd (som idag svarar för fem–tio procent av utvecklingsländernas kapitalförsörjningsbehov vad gäller infrastruktur), utan måste ske genom ländernas egen finansiering och kommersiella upplåning på inhemska och internationella kapitalmarknader. Kredit- och garantibiståndets förmåga att skapa uppväxling av biståndsanslagen blir därmed avgörande, inte främst i de enskilda investeringarna, utan framför allt i vilken utsträckning kredit- och garantibistånd kan bidra till integrationen av de fattiga länderna och dess organisationer med de kommersiella kapitalmarknaderna.

Det finns i detta sammanhang en ökande insikt om att de lokala kapitalmarknaderna också i fattiga länder måste spela en större roll än idag i dessa länders kapitalförsörjning och finansiering för utveckling. Detta är viktigt av fler skäl. För det första: utvecklade lokala finansmarknader gör det svårt för både den privata och den offentliga sektorn att finna lämplig finansiering. Den privata sektorn har överhuvudtaget svårigheter att finna extern finansiering

---

<sup>15</sup> Se t.ex. Sida (2004) *Making markets work for the poor*; och Lindahl, C. (2005): *Wealth of the poor. Eliminating poverty through market and private sector development*, Sida,

<sup>16</sup> För en diskussion, se t.ex. Estache, A. (2004) *Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature*, World Bank.

till rimliga villkor. Forskning av Hernando de Soto har visat att fattiga länder och fattiga människor inte har brist på kapital i vid mening, utan snarare att deras "kapital" inte kan omsättas produktivt på grund av outvecklade ägarrätter<sup>17</sup>. För det andra: extern finansiering i utländsk valuta av utvecklingsprojekt är ofta ett tveeggat svärd, särskilt för den offentliga sektorn. Investeringar, såsom i infrastruktur, leder i de fall de är kopplade till betalda tjänster till inkomster i lokal valuta. Återbetalningar i utländsk valuta kan därmed skapa finansiell stress i länder som har svag intjäningsförmåga genom tunn eller konjunkturkänslig export<sup>18</sup>. Kredit- och garantiinstrument inom biståndet kan och bör medverka till utvecklingen av lokala kreditmarknader, vara berett både att bistå med teknisk hjälp för finansmarknadsutveckling och ta valutarisken i utlåning i lokal valuta.

## 2.6 Bistånd och den svenska "resursbasen"

Bistånd är inte bara ett instrument för att minska världens fattigdom. Det är ett politiskt instrument med många dimensioner, inte minst kommersiella. Sveriges bilaterala bistånd till idag över 110 länder<sup>19</sup> kan knappast förklaras enbart utifrån en strävan att utrota fattigdomen eller för att nå målet att skapa en rättvis och hållbar utveckling. I det svenska biståndets vagga fanns det en öppenhet i att bistånd för utveckling är bra också för Sverige, inte bara av säkerhetspolitiska skäl utan också av ekonomiska. 1962 skrev man således:

...att handelsförbindelsernas centrala betydelse för utvecklingsländernas ekonomiska framåtskridande och deras viktiga roll som förmedlare av kapital och kunnande också kan gagna det egna landet och dess näringsliv gör dem inte mindre värdefulla från utvecklingssynpunkt.<sup>20</sup>

När det svenska biståndet inleddes fastställdes principen om obundenhet eftersom detta skulle gynna mottagarländerna och vara den

---

<sup>17</sup> De Soto, H. (2000) *The mystery of capital. Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. Basic books, NY.

<sup>18</sup> Det finns en betydande forskning och litteratur inom detta, se t.ex. Litan et al. (2003): *The future of domestic capital markets in developing countries*, Brookings Institute Washington DC; Hanson et al (2003) *Globalisation and national financial systems*, World Bank, Washington DC.

<sup>19</sup> Sidas årsredovisning för 2005 innehåller en sammanställning av svenskt bilateralt bistånd till detta antal länder och regioner.

<sup>20</sup> Prop. 1962:100 sid 7.

mest effektiva formen av bistånd. Dock, som diskuteras i kapitel 3, innebar biståndet i praktiken i allt väsentligt utnyttjande av den svenska resursbasen, inte minst näringslivet i det kreditbistånd som då var ett centralt inlag i biståndet. Den bundenhet som infördes i samband med u-krediterna på 1980-talet formaliserade detta förhållande. Men det skapade samtidigt ett motsatsförhållande mellan det "verkliga" biståndet och de bundna u-krediterna, förstärkt av att de genomfördes av olika organisationer, BITS (Beredningen för Internationellt Tekniskt Samarbete) och SIDA. Det har sedan 1990-talets mitt skett en långsiktig marginalisering av det svenska näringslivet inom biståndet till dagens situation av mycket ringa samarbete.

Idag finns det starka intressen hos regeringen och hos det svenska näringslivet självt, att bryta den marginalisering av näringslivet i biståndet som skett. Detta uttrycks både i biståndspolitikerna och i de utredningar som följt i dess spår<sup>21</sup>.

## 2.7 Slutsatser

- Det har hittills pågått en marginalisering av det svenska bilaterala kredit- och garantibiståndet som ifall den trenden fortgår sannolikt leder till dessa instruments självdöd. Den övergripande trenden inom det internationella biståndet är också i mycket emot krediter, medan garantier ännu är en relativt utvecklade form. Om Sverige ska gå emot den trenden behövs både klara motiv och en politisk vilja i den riktningen.
- Från en konceptuell synvinkel är de underliggande motiven för krediter och garantier som metoder för utveckling av infrastruktur, privat sektor och finansmarknader sunda och väl i linje med både svenska och internationella biståndsmål. Särskilt biståndets förmåga att bidra till att fattiga länder och dess organisationer bättre integreras med lokala och externa kapitalmarknader är avgörande för om de kapitalbehov som existerar, framförallt inom infrastruktur, skall kunna tillgodoses.
- Krediter och garantier har hittills varit näringslivet främsta direkta relation till svenskt bistånd. Den marginalisering som sker av dessa instrument har också påverkat utnyttjandet av

---

<sup>21</sup> Se t.ex. Rudebeck, K. och Wall, C. (2006): *Utvecklingssamarbete och näringsliv I samverkan* samt Åkesson, H. (2006): *Förändrade arbetssätt inom UD, Sida och ambassaderna*, UD, Stockholm

näringslivet för bistånd till att detta idag är mycket ringa. Detta kan sägas stå i strid med politiska intensioner. Också detta kräver en förändring om den målsättningen skall infrias.

- Bistånd måste generellt få en starkare orientering mot att utveckla system som är genuint hållbara ekologiskt, inte minst därför att de fattiga länderna ännu befinner sig i ett stadium där ekonomierna inte "låsts in" i de mer ohållbara system som dagens industriländer bygger på. Detta är biståndets största utmaning idag och bör genomsyra också ett framtida svenskt kredit- och garantibistånd.

# 3 Sveriges kredit- och garantibestånd under ett halvsekel

## 3.1 Kapitlets syfte

Svenskt kreditbistånd har en lång historia, i princip går den tillbaka till biståndets födelse för ett halvt sekel sedan. Detta kapitel söker spåra hur detta bistånd har skapats, utvecklats och ändrats under denna period till vad det är idag. Kapitlet söker sätta in dessa förändringar i ett bredare perspektiv av paradigmskiften i utvecklingen och synen på vad som driver utveckling och vad biståndets roll bör vara.

## 3.2 1950-talets trevande start

Svenskt offentligt bistånd i meningen statliga insatser för att hjälpa fattiga länder föddes några år efter andra världskrigets slut. Den första konkreta insatsen var ett stöd till FNs *Expanded Programme of Technical Assistance*, EPTA, som skapats 1949. Dock skulle två lån från den svenska staten till Etiopien år 1945 kunna betraktas som biståndets embryo. Dessa lån, motsvarande två miljoner US-dollar, lämnades av svenska staten i syfte att Etiopien skulle kunna hyra in ett par hundra svenska läkare, sjuksköterskor, poliser och lärare för att fylla de mest angelägna behoven i det krigsdrabbade landet.<sup>1</sup> Lånen till Etiopien utgjorde dock ingen systematisk ansats till svenskt offentligt bistånd, utan det skulle dröja till 1952 innan det bilaterala biståndet fick en mer organiserad form. Då skapades på statligt initiativ och med statlig finansiering *Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd*, CK, en kommitté bestående av ett fyrtiotal svenska frivilligorganisationer såsom kyrkor, fackföreningar,

---

<sup>1</sup> Heppling, S. (1986) *The Very First Years*, i Fruhling, P.(red). *Swedish Development Aid in Perspective. Policies, Problems and Results Since 1952*, Almqvist & Wiksell, Stockholm

kooperativ, etc. med intresse i – och i vissa fall med pågående verksamhet i – utvecklingsländerna.

Kommittén påbörjade i mitten på 1950-talet de första svenska biståndsprojekten – en teknisk skola för byggnadsarbete i Etiopien – följt av en yrkesskola i Pakistan. Ansatsen var försiktig. Blott två länder skulle komma ifråga, ett i Afrika och ett i Asien. Valet av Etiopien var naturligt. Etiopien var sedan 1860-talet centrum för den svenska kyrkliga missionen i Afrika, och dess nära hundraåriga verksamhet hade skapat särskilda relationer mellan Sverige och Etiopien. Landet var dessutom ett av de få i vad som senare skulle kallas "tredje världen" som inte hade koloniserats<sup>2</sup>. Pakistan, å andra sidan, var mer ett resultat av tillfälligheter. Landet valdes på rekommendation av FN efter svenska förfrågningar om lämpligt biståndsland i Asien.

När Centralkommittén upphörde 1961 uppgick det årliga totala offentliga svenska biståndet till ca 35 miljoner kr (1960). Av detta förmedlades ca 70 procent till de multilaterala organisationerna, särskilt FNs fackorgan och EPTA. Vid 1960-talets inledning motsvarade det totala svenska biståndet 0,06 procent av Sveriges BNP. Detta kan jämföras med genomsnittet för OECD-länderna vid denna tid på 0,6 procent.<sup>3</sup> Sverige var således en försiktig nykomling i det internationella biståndet även ett drygt decennium efter biståndets start, kanske något förvånande i ett land som vid denna tid var bland de rikaste i världen, med hög tillväxt, förskonat från andra världskrigets förstörelse och vid en tid när FN leddes av en svensk, Dag Hammarsköld.

### **3.3 Det svenska biståndets urkund: proposition 1962:100**

#### **3.3.1 En framsynt svensk biståndspolitik**

Det tidiga 1960-talet skulle bli en vattendelare i biståndssammanhang. En beredning för internationella biståndsfrågor, som tillsattes 1961 under ledning av statsminister Tage Erlander, skulle skapa formerna för en svensk biståndsarkitektur. Denna var en första samlad ansats i Sverige att analysera utvecklingsproblematiken

---

<sup>2</sup> I början på 1950-talet fanns endast tre fria länder i Afrika söder om Sahara – Sydafrika, som var uteslutet som biståndsland på grund av landets apartheidpolitik, Etiopien och Liberia.

<sup>3</sup> Kungl. Maj:ts proposition nr 100 år 1962

och att bygga ett svenskt bistånd på den grunden<sup>4</sup>. Beredningens arbete ledde fram till proposition 100 år 1962, en urkund vars tänkande i många stycken även idag präglar det svenska biståndet. I proposition 100 fastställs ambitionen att öka det svenska biståndet kraftfullt, på sikt till en procent av BNP, i linje med FNs dåvarande rekommendationer. Där formulerades också den övergripande målsättningen för det svenska biståndet: att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Beredningen noterade att biståndet i sig inte kan lösa u-ländernas problem, utan utvecklingen är väsentligen en uppgift för u-länderna själva. Biståndet roll är ett sätt för de fattiga folken att hjälpa sig själva, och att biståndet därför bör ges så att det i högsta möjliga grad möjliggör och stimulerar till egna insatser. Ågar-skapstanken fanns således med redan från början.

Biståndet roll angavs i proposition 1962:100 vara: *att vidga handeln, lindra nöden, förmedla kunnande och tillföra kapital*. Det fanns en stark föreställning att *ekonomisk utveckling* var avgörande för att minska fattigdomen. I den ekonomiska utvecklingen samverkade många aktörer. Men näringslivets roll att genom direkta investeringar och entreprenadverksamhet överföra kapital, företagande, teknik och yrkeskunnighet sågs som en stark källa för utveckling – en process som också pågått långt innan biståndet skapades. Också Sveriges traditionella frihandelspolitik ansågs ligga i linje med u-ländernas intresse av goda avsättningsmöjligheter för sin export. Det kapital och det kunnande som tillfördes u-länderna var ett resultat av näringslivets kommersiella insatser. Kommersiellt bistånd innebar för staten att söka underlätta dessa kommersiella relationer, t.ex. genom att reducera risker med hjälp av statliga garantier för handel med och investeringar i u-länder, i så hög grad som möjligt utan att skapa marknadssnedvridningar. Statliga exportkreditgarantier som Sverige och flertalet andra industriländer gav var en sådan form av stöd. Beredningen gav i detta sammanhang begreppet utvecklingsbistånd en mycket vid definition och menade att kommersiella relationer och handelsförbindelser, även utan syftet att "bistå", kunde vara nog så effektiva som rena gåvor för att skapa utveckling, och att

---

<sup>4</sup> Till beredningen var en arbetsgrupp knuten under ledning av den dåvarande byråchefen Olof Palme. I arbetsgruppen deltog bland andra Lars Kalderén, Lennart Klackenbergh, Hans Lundström, Ernst Michanek, Pierre Vinde och Sverker Åström, personer som skulle sätta sin prägel på svenskt bistånd och utrikespolitik under många år framåt.

det avgörande inte bör vara vilken karaktär och vilket syfte åtgärderna har ur givarlandets synvinkel, utan vilken effekt de får i u-landet.<sup>5</sup>

Drygt fyrtio år senare kan vi konstatera att den grund som lades på 1960-talet känns mycket aktuell idag, efter att de tankar som denna beredning och proposition uttryckte i mycket varit borta från biståndet under mellanperioden. En av huvudtankarna från det tidiga 1960-talet med relevans för dagens kredit- och garantibestånd var att det är kommersiella krafterna i handel och investeringar som är den betydande drivkraften bakom utveckling, snarare än biståndet i sig. Det senare har som en huvuduppgift att skapa förutsättningar för de kommersiella krafterna, snarare än att vara ett alternativ till dem.

### 3.3.2 De första svenska utvecklingskrediterna

I 1962 års proposition lades grunden till det svenska kreditbiståndet. Krediter, snarare än gåvor sågs som den naturliga relationen därför att den bygger på ömsesidighet. Villkoren för dessa krediter föreslogs vara flexibla. För projekt med god och snabb avkastning skulle lånen kunna ges på marknadsmässiga villkor. Dock var bredningen medveten om risken för en ökande skuldbörda i u-länderna, och att lånevillkoren därför borde fastställas i ljuset av mottagarlandets allmänna betalningsläge och dess beräknade utveckling. Lånen skulle vara obundna för att ge bästa utvecklingseffekt.

Den första svenska utvecklingskrediten tillkom under 1963 och avsåg en kredit på sex miljoner kr för ett fiskeprojekt i Tunisien som innefattade bl.a. en fiskehamn och en fiskeskola. När regeringen genomförde nästa stora biståndsproposition, 1968, hade ett dussintal krediter godkänts. Dessa motsvarande ca 40 procent av hela den bilaterala biståndsbudgeten för perioden från 1962/63 till 1966/67. Fram till 1965 var det finansdepartementet som lämnade krediterna, och därefter SIDA.

De svenska utvecklingskrediterna följde i praktiken inte proposition 100s tänkta flexibla kreditvillkor, utan gavs på enhetliga villkor. Räntan var två procent och återbetalningstiden 20 år, med fem års amorteringsfrihet. Modellen följde Världsbankens (IBRD) lånestruktur, men byggde till skillnad från IBRD på en kraftig subven-

---

<sup>5</sup> Rapport rörande det svenska utvecklingsbiståndet, 1961



tion<sup>6</sup>. Efter hand ändrades dessa villkor mot allt mer gynnsamma kreditvillkor<sup>7</sup>. Ett skäl var anpassning till Världsbankens IDA-fönster, eftersom de svenska krediterna i många fall gavs i nära samarbete med IDA. Ett viktigare skäl var dock sannolikt att u-ländernas skuldbörda, som redan på 1950-talet uppmärksammats, hade ytterligare förvärrats under 1960-talet.

I linje med proposition 1962:100 fanns ingen formell bindning till upphandling i Sverige men i praktiken valdes områden där svenska företag var konkurrenskraftiga, och en inte obetydlig del av dessa krediter hade svenska företag som leverantörer av insatsvaror eller för entreprenadarbeten<sup>8</sup>. Vissa krediter avsåg också *joint ventures* mellan svenska företag och företag från u-länder. Krediterna finansierades helt över biståndsanslaget och redovisades till OECD/DAC som bistånd. Återbetalningar i form av räntor och amorteringar registrerades i denna statistik som "negativt bistånd", dvs. de räknades av från biståndet.

### 3.3.3 Exportkreditgarantier

Sverige liksom de flesta andra industriländer hade sedan tidigare statliga system för exportkreditgarantier av särskild vikt för svensk export till u-länderna på grund av de generellt högre politiska riskerna i dessa länder. 1962 tillkom som ett resultat av proposition 100 kreditgarantier på särskilt gynnsamma villkor för export, som enligt propositionen "*var av speciell betydelse för den ekonomiska utvecklingen i u-länderna*", så kallade *u-garantier*. Sådana garantier skulle kunna lämnas när normala exportkreditgarantier inte kunde tillämpas på grund av för höga politiska eller kommersiella risker men när biståndseffekten bedömdes överväga riskerna. Dessa liksom andra exportkreditgarantier handlades av EKN. Skaderegleringar av dessa garantier skulle kunna utnyttja biståndsmedel. 1967

<sup>6</sup> Vid mitten av 1960-talet var IBRD-lånen vanligen 25-åriga med fem års amorteringsfrihet och en ränta kring 6–7 procent, bestämd av Världsbankens egen inlåningsränta på de internationella kapitalmarknaderna.

<sup>7</sup> 1967 ändrades de svenska lånevillkoren av riksdagen och blev förmånligare och fick längre återbetalningstid. De 20-åriga lånen förlängdes med 5 års amorteringsfrihet, och blev således 25-åriga med tio års amorteringsfrihet. Enligt denna riksdag skulle krediter också kunna ges på IDA-villkor, dvs på 50 år, varav tio år var amorterings- och räntefria men med en administrationsavgift 0,75 procent.

<sup>8</sup> Se, t.ex Edgren, G. *Changing terms*, i Fruhling 1986 op cit. och SOU 1991:74: *Krediter för utveckling. Betänkande av kreditbiståndsutredningen*, Stockholm.

hade garantier avseende export till u-länder givits av EKN för ca 1,5 miljarder kr, varav 0,4 miljarder kr avsåg u-garantier. Några skadefall hade inte uppstått vid denna tid. Dock följdes inte intentionerna i u-garantisystemet utan dessa garantier lämnades på samma villkor som vanliga exportkreditgarantier men med skillnaden att de garanterades mot biståndsanslaget.

EKN som en part i biståndet skulle efter en tid glömmas bort, och kommersiella exportkrediter försvinna från biståndshorisonen.

### 3.3.4 Multilaterala krediter

När Världsbankens mjuka lånefönster, IDA (*International Development Association*) skapades 1960 var Sverige en stark förespråkare, och gav ett bidrag på 10 miljoner US-dollar för perioden 1960–64, och 15 miljoner US-dollar vid andra påfyllningen 1965–67<sup>9</sup>. Sverige var det enda land som gav frivilliga bidrag till IDAs påfyllning för perioden 1968–71, förutom den omfattande samfinansieringen som nämnts ovan. Sveriges bidrag till IDA under denna tid, motsvarande ca fyra procent av IDA:s resurser, blev därmed ungefär fyra gånger större än vad den svenska ekonomin eller biståndet skulle indikera<sup>10</sup>.

### 3.3.5 Biståndets organisation tar form

Den organisatoriska strukturen för det bilaterala biståndet hade genomgått tre faser under det bilaterala biståndets första tid. När Centralkommittén lades ned och Nämnden för Internationellt Bistånd, NIB, skapades 1961 var detta början på en helstatlig myndighet med ansvar för det bilaterala biståndet. Under NIB-åren växte biståndet kraftigt. Tillväxten ledde fram till vad som kallats NIB-krisen, vilken i sin tur ledde fram till skapelsen av den nya organisationen, Styrelsen för International Utveckling, SIDA 1965<sup>11</sup>. En av de bärande tankarna i den nya organisationen var att biståndet måste koncentreras, en tes som SIDAs första general-

<sup>9</sup> Det är värt att notera att Sverige inte blev medlem i Världsbanken förrän 1953, dvs 6 år efter Bankens tillblivelse.

<sup>10</sup> Stokke, O. (1978): *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala.

<sup>11</sup> Ljunggren, B. *Swedish goals and priorities*, i Fruhling 1986.

direktör, Ernst Michanek, drev hårt politiskt och också fick gehör för.

SIDA organiserades i två avdelningar, en som hanterade det tekniska biståndet, eller *fältverksamheten*, och en som hanterade det finansiella biståndet, dvs. huvudsakligen utvecklingskrediterna. Dessa avdelningar skulle utveckla olika kulturer och arbetssätt; fältverksamheten, som var baserad på gåvor, betonade närhet till fältet och började bygga upp representation vid svenska ambassader. Man sneglade på UNDP som modell. Svenska experter i modellprojekt, ofta med svensk teknologi och svensk ledning, blev tongivande. Den finansiella avdelningen å andra sidan använde Världsbanken som arbetsmodell och rekryterade ekonomer som gjorde landstudier som bakgrund till projekten och tillämpade projektanalyser i likhet med Världsbanken inför beslut.

Som närmare diskuteras nedan skapade den organisatoriska strukturen en förutsättning för ett betydande kreditbistånd. När denna struktur försvann på 1970-talet innebar detta också att kreditverksamheten underminerades, och de kvaliteter i form av projektbedömning och ekonomisk analys som följde med denna skulle i stor utsträckning försvinna i SIDA:s arsenal.

### 3.4 1960-talets bistånd

#### 3.4.1 Vidgat gap mellan fattiga och rika

När Sverige lade fram den andra stora biståndspropositionen 1968 hade biståndsmiljön förändrats från det sena 1950-talet. Antalet länder som blivit självständiga hade vuxit dramatiskt och i Afrika återstod blott ett fåtal länder fortfarande under portugisiskt kolonialt styre. Den politiska självständigheten hade således vunnits, men ekonomiskt hade utvecklingsländernas situation förvärrats jämfört med det tidiga 1960-talet. Klyftan mellan de fattiga och de rika länderna hade vidgats både i absoluta och relativa tal. Västvärlden hade en fortsatt snabb ekonomisk tillväxt under 1960-talet och även om u-ländernas tillväxt var i paritet med i-ländernas, var per capitatillväxten betydligt lägre genom den mycket högre befolkningstillväxten. Under 1960-talet växte OECD-ländernas ekonomier per capita med omkring 4 procent per år, medan u-ländernas låg kring 2,5 procent. Gapet mellan de rika länderna och de fattiga fortsatte således att växa i både absoluta och relativa tal. U-

ländernas skuldbörda hade mångdubblats från en nivå av omkring 50 miljarder kr i slutet av 1950-talet till 200 miljarder kr 1966. Räntor och amorteringar hotade att bli större än de resursöverföringar som skedde i form av bistånd. U-ländernas export, i allt väsentligt i form av råvaror, växte långsammare än i-ländernas, inte minst beroende på att prisrelationen mellan råvaror och industriprodukter hade försämrats under 1960-talet.

### 3.4.2 Proposition 1968:101

Sverige hade ökat sitt bistånd som andel av BNP från 0,06 procent 1960 till ca 0,3 procent 1967, men låg trots detta ännu efter OECD-ländernas genomsnitt. När 1962 års proposition uttalade ambitionen att Sverige på sikt skulle uppfylla FN:s biståndsmål om en procent av industriländernas produktion (utan att FN bestämt hur denna skulle mätas), var detta inte preciserat i tid och det skulle ske i den takt den svenska ekonomin tillät. 1968 var regeringen betydligt mer ambitiös: inom sju år, eller senast budgetåret 1974/75, skulle det svenska biståndet i form av gåvor och krediter nå en procent av Sveriges BNP. Målet skulle heller inte ses som en *”slutlig gräns för en svensk biståndsinsats”*.<sup>12</sup> Denna målsättning skulle kräva en kraftig utbyggnad av biståndet, beräknat till 25 procent om året, en utbyggnadstakt som i princip ingen annan statlig verksamhet varit utsatt för.

Den integrerade formen av svensk biståndspolitik som 1962 års proposition banat väg för skulle också spegla 1968 års biståndstänkande. Utvecklingsbistånd var således en verksamhet som även innefattade handel och kommersiella relationer, även om biståndet budgettekniskt sett endast inkluderade offentliga gåvor och krediter. Privata investeringar och kapitalöverföringar till u-länderna betraktades också 1968 som centrala för att utveckling skulle komma till stånd, och den svenska statens åtgärder för att förstärka dessa flöden i form av garantier och andra medel var delar av biståndspolitik. Förutom de exportkreditgarantier som skapats, speciellt anpassade för biståndsändamål, förordade propositionen ett garantisystem för svenska investeringar i u-länder. Sådana garantier hade varit föremål för diskussion både internationellt och i Sverige under 1960-talet. En utredning 1967 inom Finansdepartementet föreslog ett svenskt sådant system i avvaktan på ett inter-

---

<sup>12</sup> Kung Maj:t proposition 1968: 101, sid 95.

nationellt. Denna idé godkändes av riksdagen. EKN blev den organisation som fick i uppdrag att handha dessa garantier.

Proposition 1968:101 är i hög grad opåverkad av den radikalisering som skedde kring 1968 i världen och tankegångarna kring bistånd, utveckling och kommersiella relationer är allt väsentligt desamma som 1962.

### 3.4.3 Fortsatt kreditverksamhet

1968 års proposition byggde på samma princip i uppdelning av det bilaterala biståndet i *fältverksamhet* (eller tekniskt bistånd) och *finansiellt bistånd* som biståndsberedningen 1961 initierat. Det finansiella biståndet antogs även fortsättningsvis ske i form av krediter, men nu enligt mer uppmjukade kreditvillkor som riksdagen beslutat om 1967. Omfattningen av krediterna beräknades till ca 40 procent av det planerade totala bilaterala biståndet.<sup>13</sup> Under 1960-talet hade dock boskillnaden mellan tekniskt och finansiellt bistånd börjat suddas ut vad avsåg det bilaterala biståndets innehåll. Det tekniska biståndet bedrevs i allt större projekt eller program. Dessa projekt innebar inte obetydliga överföringar av kapital för investeringsändamål. Uppdelningen i "fältverksamhet" och "finansiellt bistånd" kom därmed istället att väsentligen innebära en följd av biståndet skedde i form av gåvor eller genom krediter, och av vilken avdelning inom SIDA som drev verksamheten, snarare än om innehållet i biståndet.

## 3.5 1970-talets bistånd

### 3.5.1 Oljekris, Vietnamkrig och ny ekonomisk världsordning

När oljekartellen OPEC förmådde trefaldiga världsmarknadspriset på olja i slutet av 1973 inleddes en omfattande resursöverföring till ett fåtal oljerika men folkfattiga länder i Mellanöstern. Dessa ekonomier hade ingen kapacitet att inhemskt omsätta dessa nya tillgångar, utan de blev en del i ett internationellt resursflöde. Detta kapital skapade stora likvida tillgångar på den internationella kapitalmarknaden, vilka pressade räntenivåerna till i princip negativ realränta i en tid med hög inflation. En omfattande låneverksamhet

<sup>13</sup> Prop 1968:101, sid. 100–101

till u-länderna inleddes, inte minst till de oljeimporterande länderna för att täcka deras ökade kostnader för energi. En del av OPEC-ländernas likviditet användes också till att bygga upp bistånd från dessa länder, dels bilateralt, dels i nyskapade fonder. OPEC-länderna blev i relativa termer betydande biståndsgivare med bistånd över en procent av BNP. Oljekrisen var också början på en recession inom OECD länderna, vilken ibland uppfattades som början på en ny 30-tals depression. Sverige, som redan börjat fått ekonomiska problem i slutet på 1960-talet, drogs med i detta.

1960-talet hade inneburit att i stort sett alla tidigare kolonialiserade länder fått eller kämpat sig till politisk självständighet. I början på 1970-talet återstod endast några rester av 1800-talets kolonialvärlden och för dessa länder var det blott en tidsfråga innan de också skulle bli självständiga. Det fanns stora förväntningar i de före detta kolonierna att den politiska friheten snabbt skulle leda till förbättrade levnadsvillkor för befolkningen. När så inte skedde i flertalet länder, utan levnadsvillkoren ibland snarare förvärrades, växte krav i dessa länder också på "ekonomisk frihet". U-länderna, och många i den rika världen, konstaterade att världsekonomin var starkt dominerad av "nord", och att systemets struktur till synes var skapat för att bibehålla fördelarna för de rika länderna. Dessa multinationella företag blev symboler för en utsugning och exploatering av "Syd" och deras ökande inflytande i u-länderna ett uttryck för neo-kolonialism. 1970-talets utvecklingsekonomer, som Andre Gunder Frank, populariserade den så kallade beroendeskolan där underutvecklingens orsaker stod att finna i relationerna mellan *centrum* och *periferin*, att det med andra ord fanns ett stort beroende hos u-länderna av den industrialiserade världen och att detta måste brytas.

USAs krig i Vietnam tolkades som ett sätt för att få tillgång till Asiens naturresurser och dess marknader. Krav på förändringar av den rådande och orättfärdiga världsordningen kanaliserades bland annat genom FN som antog resolutioner om en Ny Ekonomisk Världsordning. I den ställde u-länderna bland annat krav på att få kontrollen över sina egna naturresurser. Många västländer, där ibland Sverige, stödde dessa krav. Ett sätt att skapa det "ekonomiska oberoendet" bland u-länderna var att driva en inhemsk politik med den innebörden. Särskilt i Afrika blev ekonomiskt oberoende – genom förstatligande av företag och banker, importsubstitution bakom höga tullmurar och en industrialisering genom att på sovjetiskt maner bygga upp basindustrier som stålverk – en rådande

doktrin. Den socialistiska planhushållningsmodellen var fortfarande attraktiv, inte minst med tanke på Sovjets egna snabba industrialisering under 1930- och 1940-talen, och också Kina framstod som ett alternativ. *Self-reliance* blev en utvecklingsstrategi på de alliansfria staternas toppmöte i Lusaka 1970. Biståndet, inklusive det svenska, stödde villigt dessa strävanden inte minst genom att biståndet skedde under principen "på mottagarnas villkor".

### 3.5.2 Ändrad betoning i det svenska biståndet

Den radikaliserings som påbörjats under det sena 1960-talet i världen, men som 1968 års biståndsproposition i ringa grad påverkats av, skulle dock under 1970-talet kraftfullt ändra den svenska biståndspolitik. I Sverige betonades allt mer de fattiga människorna i u-länderna. Social utjämning och strävanden att rikta biståndet direkt till fattiga grupper blev ett huvudtema i biståndet. U-ländernas ekonomiska utveckling som präglade tänkandet på 1950- och 1960-talen föll tillbaka och ersattes med en stark betoning av social och ekonomiska rättvisa. *Trickle downeffekten* som präglade efterkrigstidens ekonomiska teori – att allas välstånd lyfts genom ekonomisk tillväxt – förlorade sin trovärdighet i 1970-talets biståndsmiljö och ersattes med vad som kom att kallas *basic needs*. I en viss mening skedde en återgång till det ursprungliga biståndet i missionens regi. Den humanitära och sociala misären bland de fattiga kom mer i fokus. Sverige var inte unikt i detta. Även Världsbanken genomgick en betydande förändringsprocess i samma riktning under denna period i samband med att Robert McNamara tog över dess ledarskap 1973.

Svenskt bistånd, med dess betoning på landsbygdsutveckling, undervisning och hälsa, skulle framstå som det internationella biståndets mest progressiva system vid denna tid. Vad Sverige gjorde bilateralt studerades av andra biståndsgivare, inte minst Världsbanken. Särskilt CADU, landsbygdsutvecklingsprojekt i Etiopien som SIDA hade inlett 1966, skulle framstå som en internationell modell för ett integrerat fattigdomsprojekt av den art som Världsbanken efter 1973 skulle planera och genomföra i en rad länder under 1970-talet.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Det ligger en ironi i att CADU-projekt vid denna tid hade blivit föremål för omfattande kritik i Sverige genom att dess förmenta fattigdomseffekter ifrågasattes. Den mycket skeva landfördelningen i Etiopien gjorde att de främsta förmånstagarna av projektet var rika markägande bönder som, när avkastningen på

När biståndet inleddes på allvar i Sverige i början på 1960-talet fanns hos biståndets arkitekter ingen aversion mot kommersiella transaktioner utan, som framhållits tidigare, man betraktade snarare sådana transaktioner som viktigast för att driva utvecklingen i de fattiga länderna. Å andra sidan lade dessa arkitekter inte särskilt stor vikt vid att biståndet skulle utformas för att gagna Sveriges näringsliv. Tvärtom, Sveriges bistånd fick redan i starten ett stort inslag av idealism utan implicita bisyften som att medverka till att flytta fram positionerna för svenska företag på u-landsmarknaderna. Även om 1961 års beredning inte såg någon intressemotstånd i kommersiella utbyten, menade man att förtäckt stöd till näringslivet genom bistånd skulle kunna få negativa konsekvenser för svensk industri genom att fördröja eller motverka en nödvändig strukturuomvandling av den svenska ekonomin. I det tidiga 1960-talets bistånd behövdes heller inga öppna eller dolda bisyften. Den svenska ekonomin gick mycket bra och företagens problem var snarare att tillfredsställa efterfrågan på sina produkter än att skapa sådan efterfrågan på nya marknader.

På 1970-talet ändrades detta. En polarisering började göra sig märkbar i biståndet. Å ena sidan fanns intressen i Sverige som menade att Sveriges försämrade ekonomi talade för bindningar av biståndet till svenska leveranser; 1972 infördes för första gången formellt en bindning av en del av det svenska biståndet. Å andra sidan fanns starka intressen inom biståndet att särskilja biståndet från näringslivsintressen. Kommersiella transaktioner fick en sämre och även negativ klang inom biståndet. 1977 års biståndspolitiska utredning var ett exempel. Den menade att näringslivets intresse var vinst, medan biståndets mål var att bidra till utvecklingsländernas ekonomiska och sociala utveckling. Ett uttryck för den ändrade inställningen var att exportkrediter (med eller utan subventioner) som under 1960-talet betraktas som delar i utvecklingsbiståndets instrument, skulle försvinna ifrån biståndsagendan på 1970-talet. De u-garantier som EKN hade ansvar för lades ned under denna period.

Trots Sveriges mer utsatta ekonomiska läge levde det svenska biståndet väsentligen upp till den ambitiösa målsättningen som regeringen hade ställt upp 1968. Budgetåret 1975/76 uppgick således biståndsanslaget till en procent av Sveriges BNP, bara ett år

---

den jord som arrenderats ut blev högre, sade upp arrendatorerna (småbönderna) som därmed blev dåligt betalda jordbruksarbetare. Se t.ex. Ljunggren (1986)



senare än planerat. Sverige blev därigenom det första landet i världen som uppfyllde FN:s mål om 0,7 procent av BNP i bistånd i form av utbetalningar<sup>15</sup>. Enprocentmålet nåddes med mycket omfattande öknings av biståndsanslagen. Dessa växte från 0,4 miljarder kr 1967/68 till 2,9 miljarder kr budgetåret 1975/76.

### 3.5.3 Fortsatta utvecklingskrediter

Tillväxten inom det svenska bilaterala biståndet skedde framförallt inom gävobiståndet som blev 14 gånger större i form av utbetalningar under sjuårsperioden 1968–1975. Kreditbiståndet, mätt i utbetalningar steg under samma period, men betydligt mer måttligt, från 40 miljoner kr till 180 miljoner kr. Under 1970-talet skedde därmed en i stora stycken outtalad övergång från krediter till gåvor inom det svenska biståndet. Fram till 1976 hade ett drygt 50-tal utvecklingskrediter godkänts motsvarande 1,7 miljarder kr. Samtliga mottagarländer var eller blev svenska programländer förutom Turkiet. Detta var i linje med dels att Sveriges bistånd skulle koncentreras till programländerna, dels att krediter var en huvudform av det bilaterala biståndet under denna period. Indien var den klart största mottagaren med ett tiotal krediter motsvarande 0,6 miljarder kr, följt av Tunisien och Tanzania. Indiens krediter var i stor utsträckning avsett för import av varor medan övriga krediter i huvudsak var avsedda för infrastrukturella projekt som vattenförsörjning, vägbyggen, kraftverk och transmission, telekommunikation och hamnar, men även jordbruksrelaterade projekt som spannmålslagring och boskapsprojekt. Det var i allt väsentligt svenska företag som stod för leveranserna.

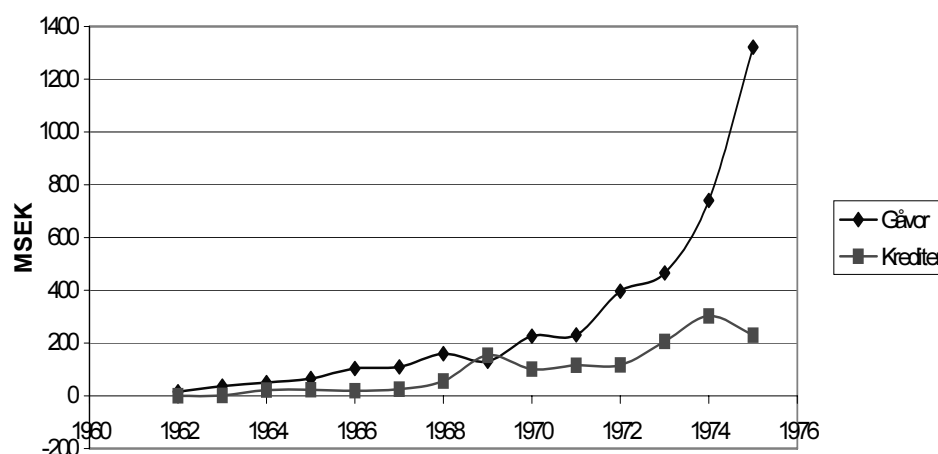
### 3.5.4 Utvecklingskrediterna utfasning

Även om utvecklingskrediter var ett viktigt instrument under 1960- och 1970-talen i det svenska biståndet, skulle denna verksamhet få minskande relativ betydelse efter det tidiga 1970-talet. Figur 3.1 redovisar fördelningen gåvor respektive krediter i form av utbetalningar 1962–1975. (Det bör därnoteras att utbetalningar i krediter tenderar att släpa efter.)

---

<sup>15</sup> Det bör noteras att definitionen ändrats radikalt från 1960-talets statistik som även räknade privata kapitalöverföringar.

Figur 3.1. Svenskt bilateralt bistånd i form av gåvor och krediter 1962-1975



(Källa SOU 1977:13)

Det fanns fler skäl till att utvecklingskrediterna minskade i relativa termer. För det första: En organisatorisk förändring inom SIDA 1972 innebar att den avdelning som hittills hade hanterat det finansiella biståndet upphörde, och krediter därmed integrerades med biståndet i stort. Den tidigare uppdelningen i tekniskt och finansiellt bistånd upphörde därmed definitivt. Organisatoriskt fanns därmed inget skäl att prioritera krediter, en i många stycken mer komplicerad biståndsform än gåvor. För det andra: De skiljelinjer som ursprungligen indikerades av proposition 1962:100 när det gäller vad som skulle finansieras med gåvor respektive krediter hade suddats ut allteftersom det bilaterala biståndet växte. Det innebar till exempel att jordbruksprojekt ibland finansierades genom gåvor, och ibland genom krediter (ibland i samma mottagarland) beroende på vilken enhet på SIDA som drev projektet. Det blev svårt för mottagarländerna att förstå den svenska politiken vilket än mer minskade SIDA:s incitament att välja kreditform<sup>16</sup>. För det tredje: De växande biståndsanslagen gav knappast SIDA några incitament att välja krediter framför gåvor. De förra krävde van-

<sup>16</sup> För en diskussion om detta, se Edgren, G (1986): *Changing terms*, i Fruhling op cit.

ligen större och längre förberedelser, och dessutom skulle de i slutändan innebära negativt bistånd vid amorteringar och räntebetalningar, i konflikt mot strävanden att uppfylla enprocents målet.

En utfasning av kreditbiståndet stundade. Detta gick i fler steg. 1974 beslöt riksdagen att det svenska bilaterala biståndet fortsättningsvis enbart skulle utgå som gåvor till de Minst Utvecklade Länderna, MUL, en term som FN hade etablerat för ett femtiotal låginkomstländer. Den biståndspolitiska utredningen, som inleddes 1972 under en socialdemokratisk regering men som slutförde sitt arbete först fem år senare under en borglig regering, gick ett steg längre och rekommenderade i sitt slutbetänkande 1977 att allt bistånd framöver i princip skulle vara gåvor<sup>17</sup>. Denna rekommendation accepterades av regering och riksdag och den sista biståndskrediten gavs 1979.

En avgörande faktor bakom krediternas slut var att många u-länders skuldbörda hade vuxit till sådan omfattning under 1970-talet, särskilt efter oljekrisen 1973–1974 att den blivit ohållbar, och krävde regelbundna omförhandlingar. Sverige hade redan börjat skriva av räntor och amorteringar på utbetalade lån till en rad u-länder, samt i internationella sammanhang argumentera för skuldavskrivningar, vilket gjorde ett fortsatt parallellt kreditbistånd allt mer bristande i logik.

### 3.5.5 Skälen till utfasning av krediterna

1977 års biståndspolitiska utredning angav ett antal skäl till varför krediterna skulle upphöra och biståndet framgent skulle ske i form av gåvor. Skälen som talade för gåvor var att<sup>18</sup>:

- u-ländernas skuldsättning skulle minska, eller åtminstone inte öka genom det svenska biståndet
- redan hård skuldsättning i vissa länder inte gjorde det rimligt att begära återbetalningar på beviljade krediter, vilket som konsekvens gjorde det ohållbart att lämna nya krediter
- krediter skapar bindningar och därmed minskar u-ländernas ekonomiska frihet i en tid när detta var ett honnörsord

---

<sup>17</sup> SOU 1977:13: *Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av biståndspolitiska utredningen*, Stockholm

<sup>18</sup> SOU 1977:13 op cit, sid. 292–294.

- det hade skett en förändring av det svenska biståndet till andra former som inledningsvis betraktades som en "bankverksamhet"
- svenskt gåvobistånd skulle kunna inspirera andra länder att också övergå till gåvor<sup>19</sup>

Utredningen ansåg att en övergång till enbart gåvor inte heller skulle utgöra någon statsfinansiell nackdel för Sverige. Eftersom Sverige hade bundit sig till att avsätta en procent av BNP till bistånd (räknat i nettobetalningar) skulle ett enprocentsbistånd i realiteten kräva en ännu högre biståndsbudget för att kompensera för återbetalningar av räntor och amorteringar. Detta skulle i sin tur kräva en större biståndsadministration.

I rekommendationen att kreditbiståndet skulle upphöra diskuterade utredningen de eventuella skäl som talade mot detta. För det första: Sverige kunde riskera att förlora inflytande i internationella skuldförhandlingar och därmed inte kunna "agera i u-ländernas intresse", vilket teoretiskt i slutändan skulle kunna bli negativt för u-länderna. Utredningen fann dock att detta inte hade hög sannolikhet och därför inte var tungt vägande. För det andra: Eftersom krediterna formellt var obundna medan gåvobiståndet hade en viss form av bundenhet skulle en övergång till gåvor riskera öka svenskt bistånds bundenhet. Utredningen menade att detta i så fall måste kompenseras med lägre grad av bundenhet i gåvobiståndet. För det tredje: Ett skäl var att det i biståndets begynnelse hade hävdats att *krediter inte är en allmosa, utan en affärsmässig transaktion mellan jämbördiga parter, och resurserna därmed är låntagarens att ansvara för*, ett synsätt som 1962 års proposition hade drivit. 1977 års biståndspolitiska utredning menade dock att det just var den affärsmässigheten som hade skapat dagens skuldsituation, och att *vad situationen kräver är vanligen en resursöverföring som inte är affärsmässig...*<sup>20</sup> Sammanfattningsvis fann utredningen att skälen mot att upphöra med krediter inte vägde tungt och rekommenderade att de upphörde, utom i undantagsfall om särskilda skäl förelåg.

---

<sup>19</sup> Vid denna tid var det endast Australien som gav gåvor till 100 procent.

<sup>20</sup> SOU 1977:13 op cit. sid 294.

### 3.5.6 Skuldavskrivningar

U-ländernas skuldbörda ökade mycket snabbare än vad som förutsågs i början på 1960-talet. En begynnande skuldkris tilltog under 1970-talet som under 1980-talet skulle bli akut. Ett antal händelser i den globala ekonomin bidrog till detta, inte minst oljekriserna 1973 och 1979, vilka dels gjorde de oljeproducerande OPEC-länderna mycket likvida, som i huvudsak placerades på internationella kapitalmarknader. Som tidigare nämnts uppstod därmed ett stort utbud av krediter som pressade räntenivåerna och gjorde de kommersiella lånen billiga i relativa termer, särskilt som inflationen generellt var hög. Oljekriserna bidrog också till en efterfrågan på lån för att klara oljeimporten. Sammantaget växte u-ländernas upplåning mycket kraftigt, särskilt för låginkomstländerna som 1977 hade en genomsnittlig skuldsättning i förhållande till BNP på 26 procent. U-ländernas skuld var framför allt till västvärldens banker och exportkreditinstitut, medan internationella finansinstitut 1977 svarade för ca 15 procent av den totala skuldbördan.

1977 års biståndspolitiska utredning föreslog i samband med rekommendationen att upphöra med kreditbiståndet, att Sverige också borde skriva av samtliga sina biståndskrediter till de minst utvecklade länderna eller "hårdast drabbade" i linje med den politik som Sverige drev internationellt. 1978 formulerade UNCTAD en resolution som uppmanade fordringsägarna inom biståndet att skriva av sina krav. Sverige hörsammade uppmaningen och efterskänkte större delen av de utestående fordringarna förutom till ett fåtal länder (Kuba, Tunisien och Zambia).<sup>21</sup>

### 3.5.7 Slutet på den första eran av krediter

När utvecklingskrediterna upphörde 1979 hade krediter varit en väsentlig del av svenskt bilateralt bistånd i nära två decennier, under 1970-talet dock med en snabbt minskande andel. Krediterna, som var helt tagna över biståndsbudgeten, hade under perioden blivit allt mjukare för att i slutskedet motsvara 80–90 procent subventionsgrad. Återbetalningar och räntor på dessa krediter hade aldrig blivit mer än marginella, och i och med skuldavskrivningarna i slutet av 1970-talet blev kreditbiståndet i praktiken väsentligen ett

---

<sup>21</sup> Inte heller lån till East African Development Bank skrevs av. EADB betalar således (punkligt) av på de lån som banken erhöll från Sverige.

gåvobistånd. Från att krediter i början av 1960-talet ansetts som den normala formen av finansiellt bistånd, skulle de i slutet av 1970-talet anses som ett instrument som inte längre var relevant i svenska bistånd, framför allt beroende på mottagarländernas skuld-situation, men också beroende på en ändrad syn på bistånd. En åtskillnad hade skapats mellan bistånd och kommersiell verksamhet som i hög grad skulle leva vidare tills den återgång som idag har skett.

Det bör dock påpekas att denna diskussion i Sverige om gåvo-biståndets fördelar framför krediter inte påverkade vår inställning till de multilaterala finansinstitutens. Sveriges positiva hållning till Världsbanksgruppen fortsatte således under 1970-talet trots radikaliseringen av den svenska biståndspolitiken, och dess förändring mot social och ekonomisk rättvisa, och trots politiska "incidenter" som Världsbankens stöd till Chile efter kuppen mot Allende 1973.<sup>22</sup> Inte heller i diskussioner kring påfyllningar av de regionala bankernas kassor (IDB, ADB, AfDB) har den svenska diskussionen gällt principer om gåvor eller krediter utan snarare dessa bankers utlåningspolitik.<sup>23</sup>

Slutet på den första eran av utvecklingskrediter har många paralleller med dagens situation. En våg av skuldavskrivningar skapade ett "*morale hazard*" för att fortsätta med krediter inom biståndet. Fattigdomsproblematiken i mottagarländerna talade starkt för en solidaritet i form av omfattande gåvobistånd.

### 3.5.8 Swedfund skapas

1977 års industribiståndsutredning föreslog skapandet av en organisation för industriell utveckling inom biståndet. Det bakomliggande motivet var att det fanns en efterfrågan från många u-länder om deltagande av svensk industri i dessa länders investeringar och den kunskaps- och managementöverföring som ansågs förknippat med detta. Det fanns också en föreställning om att ett begränsat statligt engagemang med riskkapital skulle mobilisera

---

<sup>22</sup> I Sverige uppstod dock en politisk polarisering kring Världsbanksstödet genom att vpk krävde att Sverige skulle lämna organisationen.

<sup>23</sup> Propåer om påfyllningar av kapital i IDB och ADB avslogs av regeringen under 1970-talet. I fallet IDB därför att IDB hade frångått regler om internationell upphandling. I fallet ADB därför att Sverige inte delade bankens politik att framför allt låna ut till de rikare asiatiska u-länderna, samt ADBs engagemang i Sydvietnam. African Development Fond, ADF, som var en afrikansk motsvarighet till IDA, kopplat till African Development Bank, AfDB, fick däremot aktivt stöd av Sverige under 1970-talet.

flerfald större volymer av privat kapital, särskilt i länder som annars sällan var föremål för svenska investeringar. Den ömsesidiga nyttan var heller inte frånvarande i motiven. Statligt stöd för investeringar skulle också gagna svenskt näringsliv, särskilt de mindre och medelstora företag vilka annars sällan deltog i investeringar i dessa länder. Swedfund skapades 1978 av den dåvarande borgliga minoritetsregeringen som en helstatlig stiftelse. Dess ursprungliga målsättning var att *främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder* genom riskkapital, lån eller garantier, men också genom kontaktförmedling mellan företag och finansiering av förstudier<sup>24</sup>. Enligt Swedfunds mandat skulle stiftelsen verka i Sveriges programländer eller i länder som bedrev en politik i linje med Sveriges biståndspolitik. Stiftelsen fick ett ursprungskapital av hundra miljoner kr. Genom Swedfund skapades således en ny organisation inom det svenska biståndet som skulle arbeta med krediter för utveckling men på i princip kommersiell basis<sup>25</sup>. Detta skedde i samma veva som det hittillsvarande kreditbiståndet som bedrivits av SIDA lades ned.

Hittills har Swedfund varit en mycket marginell del av det svenska biståndet, i mycket bortglömt och sällan utnyttjat. Medan omvärldens motsvarigheter till Swedfund, de bilaterala DFI:erna vuxit och i många fall blivit betydelsefulla organisationer inom biståndet, såsom danska IFU, som är klart störst i Norden, eller FMO i Holland som genomför mycket av det holländska bilaterala biståndet, har Swedfund hittills förblivit en dvärg i detta sammanhang. Även när svenskt bistånd på 1990-talet satsat på privatsektorutveckling har Swedfund knappast varit med i diskussionen.

## 3.6 1980-talets bistånd

### 3.6.1 Skuld kris och strukturanpassning

1970-talets kris i industrivärldens ekonomi hade inte på samma sätt varit u-ländernas kris, eftersom råvarupriserna generellt varit höga under perioden. Den trenden skulle brytas på 1980-talet. Råvarupriserna sjönk medan räntorna steg, och många u-länders latent skuld kris som tillkommit på 1950- och 1960-talen, och späts på med ofta lättvindiga och till synes billiga lån på 1970-talet, skulle på

<sup>24</sup> Prop. 1981/82: 20.

<sup>25</sup> Det formella avkastningskravet på Swedfund var dock lägre än marknadens, vilket innebär en implicit subvention.

1980-talet bli en världsomspännande akut skuldskris. Det började med att Mexico ställde in betalningarna på sin utlandsskuld 1982.

Under 1980-talet skedde var som kan kallas ett paradigmskifte inom det internationella biståndet, som med ett sammanfattande ord kan kallas strukturanpassning. Denna biståndsform hade utvecklats av Världsbanken och IMF, men de bilaterala givarna ställde sig i princip bakom programmen i vad som senare har kallats Washington Concensus<sup>26</sup>. En rad strukturanpassningsprogram svepte över u-länderna på 1980- och 1990-talen. Den nya doktrinen hade kommit till av fler skäl. För det första: Misslyckandena i ekonomisk politik, framför allt den som länder i Afrika hade bedrivit sedan frigörelsen och som biståndssamfundet i stort hade medverkat att finansiera sedan 1960-talet, hade blivit uppenbara. Dessa misslyckanden hade kommit till uttryck i form av ekonomisk misshushållning, kraftiga obalanser i ekonomierna, och ett tilltagande biståndsberoende i många länder. Det fanns skäl till självkritik, och i större uträkning än tidigare inom biståndssamfundet ta hänsyn till ländernas makroekonomiska politik- snarare än 1960- och 70-talens fokusering på kapitalöverföringar för små eller stora investeringsprojekt. För det andra: En våg av nyliberalism svepte över västvärlden, manifesterad av Reaganism i USA och Thatcherism i Storbritannien. Ekonomer som Milton Friedman och de som stod för Chicagoskolan var i ropet, och de satte också sin prägel på biståndsdoktrinen. För det tredje: Utvecklingen i u-länderna hade börjat visa radikalt olika mönster, från Afrikas misslyckande till Sydostasiens mirakelekonomier med deras hypersnabba ekonomiska tillväxt och industrialisering. Dessa ekonomier hade samtliga anammat integration i världsekonomin med aggressiv exportorienterad ekonomisk politik<sup>27</sup>. Den betoning av nyliberal ekonomisk politik som strukturanpassningsprogrammen kännetecknades av, ledde ofta inte till de förväntade resultaten, och Washington Concensus skulle efterhand modifieras, och nya (eller kanske nygamla) koncept tillföras modellen som diskuteras nedan.

---

<sup>26</sup> Den acceptans av Washington Concensus som t.ex. Sverige – med en i grunden skild syn på ekonomisk politik – gav uttryck för i den svenska biståndspolitik, har fått observatörer av det svenska biståndet att förvånas (se t.ex. de Vylder, S. (2002) *Utvecklingens drivkrafter. Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syd..

<sup>27</sup> Det skulle efterhand visa sig att mirakelekonomierna knappast kunde anses uppfylla Washington Concensus, utan staten var snarare starkt interventionistisk, med selektiv integration (exportorientering ja, men restriktioner för import).



### 3.6.2 Krediternas återkomst i svenskt bistånd

En till synes brist på logik existerade inom det svenska biståndet när samtidigt som utvecklingskrediterna avvecklades i slutet på 1970-talet, en ny form av krediter planerades, denna gång under namnet u-krediter. U-krediterna hade dock ett väsentligt annat syfte än de avvecklade utvecklingskrediterna. U-krediterna tillkom i första hand för att med biståndsmedel stärka svenskt näringsliv på de allt viktigare u-landsmarknaderna i en situation när dels Sveriges ekonomi gick knackigt och landet upplevde betalningsbalansproblem, dels andra länder hade börjat använda subventionerade exportkrediter i stor skala för att gynna "sitt" näringsliv.

Även om u-krediternas tillkomst i allt väsentligt var ett resultat av en önskan att stärka svensk industris konkurrenskraft, fanns också goda skäl för dem som nya biståndsinstrument. För det första skulle u-krediterna mobilisera nytt kapital för investeringar i u-länder. Genom att blanda kommersiella krediter med bistånd skulle en "hävstångseffekt" skapas där varje krona i bistånd skulle kunna mobilisera fyra till fem gånger mer privat kapital. För det andra sågs u-krediterna som ett sätt att skapa biståndssamarbete med en grupp länder som inte var de fattigaste bland u-länderna. För dessa skulle u-krediterna kunna fungera som ett slags övergång till normala kommersiella relationer. För det tredje var u-krediterna ett medel att starkare engagera näringslivet med sina resurser och teknologi i biståndet.

U-krediterna var dock ett kontroversiellt bistånd genom att de på ett nytt sätt inom svenska bistånd sökte kombinera inhemska intressen, dvs. explicit näringslivsstöd och därmed stöd för svensk ekonomi, med de biståndspolitiska intressena. De ledde till en intensiv debatt när de introducerades och u-krediterna har allt framgent av många betraktats som ett slags "sekunda" bistånd<sup>28</sup>. Genom att u-krediterna kom att administreras utanför biståndets huvudkanal, SIDA, först av EKN, och senare av det nyskapade BITS, blev u-krediterna heller ingen fullt accepterad biståndsform i det bilaterala biståndets huvudfåra. Detta kom särskilt till uttryck efter att de olika biståndsorganen integrerades 1995 och det nya Sida fick ansvaret för u-krediterna.

---

<sup>28</sup> För en intressant diskussion om konflikten mellan det rena, idealistiska svenska biståndet, och de kommersiella dimensionerna, se Jacoby, R. *Idealism versus Economics*, i Fruhling (1986).

Till skillnad från de tidigare utvecklingskrediterna som varit ett huvudinstrument inom biståndet fram till mitten av 1970-talet, skulle u-krediterna bli en skild verksamhet från biståndet i övrigt. Från näringslivets sida skulle dock u-krediterna välkomnas, och de blev otvivelaktigt ett instrument för ett antal svenska företag att etablera eller stärka sina positioner på ett antal viktiga marknader i "syd", inte minst när Kina började utvecklas till en av världens mest dynamiska marknader.

### 3.6.3 U-krediternas bakgrund

Grunden till u-krediterna lades 1978. Då genomfördes inom Handelsdepartementet en exportkreditutredning som publicerade sitt betänkande under namnet *Exportkreditfinansiering*.<sup>29</sup> Denna låg till grund för ett exportkreditfinansieringssystem för att ge svenska företag möjlighet att ge exportkrediter på OECDs konsensusvillkor<sup>30</sup>. Vid sidan av sitt huvudmandat konstaterade exportkreditutredningen också att många industriländer har biståndselement i sina exportkrediter med syfte att stödja ländernas exportindustrier. Dessa benämndes ofta "blandade krediter", från franskans *crédits mixtes* eftersom Frankrike sedan 1960-talet hade utfärdat denna typ av subventionerade krediter bundna till leveranser från franska företag. Utredningen fann att svenska exportföretag mötte konkurrens på u-landsmarknaderna genom dessa system och därmed hade en konkurrensnackdel.

1979 tillsattes en arbetsgrupp inom handelsdepartementet med uppdrag att utreda förutsättningar för att införa blandade krediter också i Sverige. Förslaget lades fram i betänkandet *Blandade krediter – förmånlig kreditgivning i samband med svensk export till u-länder*.<sup>31</sup> Utredningen konstaterade att flertalet industriländer tillämpade blandade krediter som ett sätt att främja ländernas

---

<sup>29</sup> Ds H 1978:1.

<sup>30</sup> 1976 träffades en överenskommelse inom OECD om riktlinjer för att begränsa statligt stöd vid exportkreditgivning, den så kallad *konsensus överenskommelsen*. (Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits). Denna överenskommelse gäller också de fattigaste länderna. 1978 utvidgades OECDs konsensusöverenskommelse till att omfatta i princip alla OECD-länder. Ett notifikationssystem skapades för blandade krediter med en subventionsgrad i intervallet 15 procent-25 procent infördes för att möjliggöra för konkurrerande länder eller företag att genomföra så kallad matchning. (Över 25 procent subventionsgrad krävde ingen notifiering). Detta system har modifierats ett flertal gånger under 1980-talet, där lägsta subventionsgrad successivt har höjts.

<sup>31</sup> Handelsdepartementet: *Blandade krediter – förmånlig kreditgivning i samband med svensk export till u-länder* (Ds H 1980:3).

exportindustrier, och att Sverige var ett av få OECD-länder som saknade denna typ av instrument. I en era när u-länderna svarade för den snabbaste ekonomiska tillväxten, medan tillväxten inom industriländerna var långsam, samt när oljekrisen med snabbt stigande oljepriser innebar betalningsbalansproblem för Sverige, ansåg utredningen att Sverige måste följa med och erbjuda liknande villkor som konkurrerande länder. Utredningen menade att några precisa regler för vilka u-länder som kan komma ifråga för blandade krediter inte borde uppställas, men att de framförallt borde inriktas mot länder där det konventionella gåvobiståndet trappades ned för att ersättas med "bredare samarbete". Gåvoelementet föreslogs till 15 procent, men minst 25 procent för de fattigaste länderna. Utredningen menade att eftersom instrumentet både skulle gagna biståndet och svensk export, borde kostnaden delas mellan biståndet och näringslivsfrämjandet.

### 3.6.4 U-kreditsystemet 1981

Detta betänkande ledde fram till proposition 1980/81:41 av den dåvarande borgliga regeringen och innebar ett nytt system för vad som skulle kallas u-krediter. Krediterna skulle vara bundna till leveranser från Sverige vad avsåg kapitalvaror, entreprenadarbeten och konsulttjänster. Propositionen uttalade att u-krediterna hade som ett delsyfte att ge svensk exportindustri större chans att hävda sig i den internationella kreditkonkurrensen på u-landsmarknader, och att de skall kunna ges till länder som inte är de fattigaste. Propositionen föreslog att u-krediterna skulle vidga biståndet till länder utöver de 20-tal länder som var svenska programländer vid denna tidpunkt. Dock skulle krediterna gå till länder som ändå kunde anses bedriva en politik i linje med den svenska biståndspolitik. U-krediterna sågs som ett komplement till gåvobiståndet och inriktades mot projekt som inte inrymdes i det senare. U-kreditsystemet skulle administreras i samarbete mellan den nyskapade BITS, som stod för biståndsgranskningen, och EKN som var beslutande myndighet. Kreditgivningen skulle ske inom ramen för det av AB Svensk Exportkredit (SEK) administrerade statsstödda exportkreditsystemet. SIDA skulle medverka med bedömning för krediter till Sveriges programländer. Krediterna skulle försäkras genom EKNs ordinarie garantisystem, men länder med särskilt låg kreditvärdighet skulle i enstaka fall kunna erhålla garantier utanför

detta system. En möjlighet gavs också att en viss del av garanti-premien skulle kunna finansieras med biståndsmedel.<sup>32</sup>

U-kreditsystemet var, även om det i grunden tillkommit av andra skäl än i biståndssyften, ett nytänkande genom att det började utnyttja kommersiella krediter i samband med bistånd. Detta innebar inte endast en uppväxlingseffekt, utan drog även andra mer kommersiella aktörer som EKN och SEK i biståndet.

### 3.6.5 Modifiering av u-kreditsystemet 1983

Redan i juni 1982 tillsattes en utredning av UD för att utvärdera det nya u-kreditsystemet och för att utreda om detta borde modifieras. Utredningen, som leddes av riksbanksdirektören Hans Lundström, lade ett år senare fram förslaget *U-krediter – en del av vårt utvecklingsarbete* (Ds UD 1983:2). Utredningen konstaterade ett det existerande systemet fungerat i knappt två år och att detta var en alltför kort tid för att entydigt bedöma dess resultat. Dock menade man att u-kreditsystemet i stort motsvarade förväntningarna, och att ett instrument av detta slag, som både var till gagn för svensk export och för biståndet, borde permanentas. Utredningen föreslog dock förändringar mot en större tonvikt på biståndsaspekten och nedtoning av exportfrämjandet. Utredningen föreslog också en förenklad process för beslut och administration. Det existerande u-kreditsystemet kritiserades för att vara administrativt tungrovt med långa beslutstider. Det fanns också en kritik av att vara alltför inriktad mot Sveriges programländer som vanligen hade låg kreditvärdighet, vilket gjort att det varit svårt att nå avtal. Ländervalet borde vidgas till "kommersiellt mer intressanta" länder i en era när Sveriges utrikespolitik vidgades mot ett större antal länder. Som ett sätt att öka biståndsaspekten föreslog utredningen att gåvoelementet skulle utgöra 30 procent i genomsnitt. För att minska problemet med den snedvridning av internationell konkurrens som u-krediterna innebär, föreslogs att u-krediter endast skulle användas när sådan snedvridning redan existerade, så kallad "defensiv matchning".<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Utrikesdepartementet: *U-krediter – en del av vårt u-landssamarbete*, Ds UD 1983: 2.

<sup>33</sup> Utredningen föreslog också en organisatorisk förändring för att hantera u-krediterna. Den innebar att Swedfund, BITS och IMPOD skulle föras samman till en stiftelse kallad Swedish Fund for Economic Co-operation with Developing Countries, SWEDFUND, var syfte skulle vara att administrera u-krediterna, Swedfunds hittillsvarande verksamhet, BITS tekniska samarbete, samt IMPODs verksamhet. Ett argument var att samtliga dessa organ

Utredningen låg till grund för proposition 1983/84:100 av den nyttillträdde socialdemokratiska regeringen. Det kan noteras att den nya regeringen som vunnit valet 1982 inte förkastade det u-kredit-system som tillkommit under en borglig regering, utan blott sökte modifiera det så att u-krediternas utvecklingspolitiska dimension skulle förstärkas. Propositionen föreslog också att krediterna fortsättningsvis skulle få en smidigare hantering, och att de inte skulle beslutas av EKN utan av BITS, samt att u-krediterna skulle garanteras mot biståndsanslaget. Riksdagen godkände propositionen, och regeringen utfärdade en ny förordning om u-krediter (SFS 1984:1132) som trädde i kraft i januari 1985. Det är denna förordning, med mindre justeringar, som gäller också idag.

### 3.6.6 U-krediternas utveckling under 1980-talet

Efter u-krediternas tillkomst 1981 och verksamheten byggts ut, beviljades under 1980-talets andra hälft ca 20 krediter per år med en genomsnittlig årlig kreditvolym på en till två miljarder kr vilket innebar en biståndsdel av i genomsnitt 0,5 miljarder kr per år. Efter några år skulle u-krediterna, dvs. biståndselementet i dem, uppgå till ca sju-åtta procent av hela den svenska bilaterala biståndsbudgeten, dock med stora variationer år från år. Under den första tioårsperioden (fram till 1991) skulle drygt 150 krediter beviljas och leda till avtal i ett trettiofem länders. Två länder skulle dominera i kreditgivningen. Indien var den i allt väsentligt största mottagaren följt av Kina, men även Algeriet var en stor mottagare. Tabell 3.1 redovisar de största mottagarna av u-krediter under perioden 1981–1991:

---

var för små för en rationell hantering av sina uppgifter. Detta förslag accepterades dock inte av regeringen.

Tabell 3.1 Svenska u-krediter 1981–1991

Land	Antal krediter	Miljarder kr	Typ av projekt
Indien	8	3,09	Kraft (vattenkraftverket Uri mfl.);
Kina	51	2,31	Telekommunikation, tillverkningsindustrier
Algeriet	13	1,12	Telekommunikation, kraft
Tunisien	14	0,55	Telekommunikation, industri, avlopp, gruvor
Kenya	5	0,43	Kraft (Kiambere vattenkraft)
Zimbabwe	8	0,42	Oljelagring; industri
Egypten	7	0,42	Kraft; industri
Pakistan	4	0,29	Telekommunikation, utvecklingsbank
Thailand	4	0,23	Industri, utvecklingsbank
Malaysia	4	0,21	Kraft (transmission)
Angola	4	0,20	Kraft (transmission), industri
Marocko	4	0,20	Telekommunikation
Etiopien	5	0,15	Telekommunikation, gruvor
Mauritius	2	0,14	Telekommunikation
Totalt	156	10,52	

U-krediterna hade som tidigare nämnts en explicit målsättning att vid sidan av Sveriges traditionella programländer, vidga antalet u-länder som inte var de absolut fattigaste som Sverige samarbetade med genom nya former av samarbete. Detta skedde också: Flertalet av de länder som blev föremål för u-kredgivning under det första årtiondet var med Världsbankens terminologi lägre medelinkomstländer<sup>34</sup>. Bortsett från Indien, Kenya och Zimbabwe, var de svenska programländerna relativt marginella i kreditgivningen. Särskilt Kina men också Algeriet, Egypten, Thailand och Malaysia blev genom krediterna nya samarbetsländer för Sverige.

Det kreditsystem som hade införts 1981 syntes uppfylla de målsättningar som ställts upp. Det blev en inte obetydlig del av det svenska biståndet och upplevdes särskilt av det svenska näringslivet som ett effektivt sätt för etablering på nya marknader och gav därmed likartad konkurrenssituation med som för företag från andra OECD-länder. U-krediterna vidgade antalet länder som Sverige samarbetade med, och skapade därmed kontakter med länder som i många fall skulle utvecklas till betydelsefulla *emerging markets*. En väsentlig del av u-krediternas framgång under 1980-talet hängde samman med att de sköttes av en organisation som skapats för

<sup>34</sup> 1991 definierade som en BNP per capita i intervallet 500–2 350 US-dollar.

ändamålet, BITS. Denna organisation saknas idag med nostalgi av många inom näringslivet. BITS fungerade smidigt, var i stor utsträckning anpassat till det svenska näringslivets arbetssätt, och kunde dessutom skapa fördelar genom de utbildningsinsatser som BITS också ansvarade för.

### **3.7 1990-talets bistånd**

#### **3.7.1 Kapitalismens seger och globalisering**

Sovjetunionens kollaps 1991, och därmed sammanbrottet av planhushållningens doktrin och slutet på det kalla kriget, innebar en rad förändringar i den internationella biståndsmiljön:

- En helt ny typ av biståndsländer uppstod i och med Sovjetunionens kollaps, där biståndssamfundet mobiliserade resurser för att stödja övergången dels till marknadsekonomier, dels till demokratiskt styrelseskick.
- Marknadsekonomi och integrering i den globala ekonomin blev den allt förhärskande doktrinen inom utvecklingsländerna och biståndssamfundet. Imports substitution som modell upphörde i princip, och utvecklingsländerna inledde en stark konkurrens om det internationella investeringskapitalet. Biståndet styrdes i ökande grad över till att stimulera utveckling av öppna marknadsekonomier och den privata sektorns roll i detta. Trenden mot avregleringar, privatisering med mera som inletts under 1980-talets strukturanpassning fortsatte.
- Privata investeringar växte som den allt förhärskande formen av kapitalöverföring till utvecklingsländerna, medan det internationella offentliga biståndet stagnerade eller gick tillbaka. Det fanns en stark tro på att den privata sektorn inte bara skulle dominera näringslivet, utan också skulle ta över mycket av tidigare offentliga investeringar i infrastruktur i utvecklingsländerna. Organisationer som Världsbanken drog sig i mycket tillbaka från dessa sektorer, och fokuserade på att skapa lämpligt klimat för dessa privata investeringar genom policyarbete och institutionella strukturer.
- Intresset för handel och investeringar i utvecklingsländerna (emerging markets) ökade. Särskilt den snabbt växande kinesiska ekonomin tilldrog sig intresse. Ett arbete pågick

samtidigt inom OECD för att stävja osund konkurrens på dessa marknaden vilket kulminerade i Helsingforsavtalet 1992 som starkt reducerade möjligheterna att tillämpa biståndssubventionering i bundna exportkrediter.

- Under 1990-talet blev skuldfrågan i många utvecklingsländer allt mer akut. I mitten på decenniet inleddes HIPC-initiativet genom starka påtryckningar av frivilligorganisationer, men också många biståndsländer, däribland Sverige.
- Den första vågen av strukturanpassningsprogram i Washington Consensus anda skulle modifieras i ljuset av dess tillkortakommanden till att inbegripa dimensioner som good governance, fattigdomsorientering, effektiva institutioner, med mera, men också att mottagarländernas aktiva ägarskap var en förutsättning för framgång. Poverty Reduction Strategies blev en modell initierad av Världsbanken som biståndssamfundet mer allmänt skulle ställa sig bakom.

### 3.7.2 Det svenska biståndet

Det svenska biståndet generellt, och kreditbiståndet specifikt, anpassades till den ändrade miljön på samma sätt som skedde inom biståndssamfundet i stort. Sovjetunionen och dess satelliter i Östeuropa blev stora mottagare av svenskt bistånd, i huvudsak i form av gåvor, men även som krediter och exportkreditgarantier. Ekonomisk tillväxt betraktades i allt högre grad som en nödvändig förutsättning för fattigdomsbekämpning, och nya former för att stödja privatsektorutveckling tog form. SwedeCorp etablerades specifikt för detta ändamål 1991 av den borgliga regeringen och inom SwedeCorps ram utvecklades bland annat villkorskrediterna som ett sätt att stödja privata investeringar i en form av riskdelning.

1994 fattade den nytillträdda socialdemokratiska regeringen beslut om att den organisatoriska strukturen för det svenska biståndet skulle ändras genom en sammanslagning av de olika organen SIDA, BITS och SwedeCorp. Den "nygamla" organisationen fick namnet Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete, Sida, som formellt började sin verksamhet den 1 juli 1995. Sida fick därmed också överta ansvaret för u-krediterna, biståndskrediterna samt de villkorlån som SwedeCorp förmedlat under sin korta livslängd. Däremot förblev Swedfund självständigt 1991



ombildat till ett helägt statligt bolag, och fortsatte med de (marknadsmässiga) krediter och garantier till investerande företag i u-länderna som fonden hade börjat med på tidigt 1980-tal.

### 3.7.3 Utvecklingskrediternas återkomst 1993

Vad som kan ses som en anomali i det svenska biståndet under denna period var återkomsten av mjuka och biståndsfinansierade krediter, närmast identiska med dem som hade lagts ned 1979. Det nya instrumentet, som baserades på en utredning inom UD<sup>35</sup>, ledde fram till en proposition av den dåvarande borgliga regeringen under Carl Bildt om att på försök införa ett biståndskreditsystem för länder med svag betalningsförmåga<sup>36</sup>. Krediterna avsåg att vara kompletterande instrument för finansiering av främst infrastruktur, och skulle företrädesvis lämnas till sektorer där svenskt näringsliv var konkurrenskraftigt. Biståndskrediterna skulle bygga på 80 procent gävoelement och krediterna skulle ges på IDA-villkor dvs över 40 år utan ränta, men en administrationsavgift på 0,75 procent. Krediterna skulle vara obundna och icke-garanterade eftersom de helt finansierades genom biståndsanslaget. Syftet med biståndskrediterna var enligt propositionen att de skulle öka flexibiliteten i det svenska biståndet, som ett alternativ dels till u-krediterna, dels till gåvobiståndet. De skulle framförallt riktas till "låginkomstländer med liten eller medelstor skuldbörda". BITS fick ansvar för hanteringen men skulle samråda med SIDA när det gällde programländerna".

Biståndskrediterna började tillämpas från 1993 som en tvåårig försöksverksamhet. Biståndskrediterna skulle dock få en trög start. Under de följande åren hade inga krediter kommit till, försöksverksamheten fortsatte, och den första biståndskrediten om 40 miljoner kr för vägar på landsbygden i Bangladesh beviljades först i juli 1996. Som tidigare nämnts blev aldrig biståndskrediterna något reellt alternativ i det svenska biståndet. De har levt en undanskymd tillvaro under större delen av de tretton åren de har existerat.

---

<sup>35</sup> UD: *Biståndskrediter som komplement till gåvobistånd*.

<sup>36</sup> Regeringens proposition 1993/94: 100.

### 3.7.4 Sidas kreditutredning 1996

När Sida skapades 1995 gav regeringen Sida i uppdrag att:

...analysera krediters roll för u-ländernas utveckling och dra konsekvenser härav för det svenska biståndets del. Här ingår att Sida skall analysera och redovisa erfarenheterna av u-kreditgivning och försöksverksamheten med biståndskrediter<sup>37</sup>

Regeringens utredningsuppdrag genomfördes av en intern arbetsgrupp inom Sida som leddes av Lars Ekengren, Sidas dåvarande chef för INEC och tidigare chef för SwedeCorp. Utredningen lade fram sin rapport i september 1996, (*Bistånd på kredit*). Utredningens slutsats var att erfarenheterna av u-krediterna var *övervägande positiva* genom att *med en relativt begränsad belastning på biståndsanslaget har stora finansiella resurser ställts till förfogande för genomförande av infrastrukturinvesteringar i ett trettiotal u-länder*.<sup>38</sup> Effektiviteten i genomförandet hade genomgående varit hög. Uteblivna återbetalningar var ca 4,5 procent av utlånade medel vilket mer än väl täcktes av de reserver som byggts upp med garanti-premiebetalningar från låntagarna.<sup>39</sup>

Utredningens syn på u-krediternas effekter byggde på fyra större utvärderingar av u-krediter som genomförts av BITS under åren 1993 till 1995. Tillsammans representerade dessa utvärderingar ca 50 projekt, eller en tredjedel av alla u-kreditfinansierade projekt som genomförts under u-kreditsystemets första 15 år. En första utvärdering avsåg energisamarbetet i Malaysia, som konstaterades överlag ha varit framgångsrikt (tre projekt för transmission av elkraft genom ABB). Utvärderingen fann att alla parter ansåg att projekten hade varit ett lyckosamt samarbete som inneburit ökat och förbättrat energiutbud i landet, klara regionala utvecklings-effekter, ett byte av kol som energikälla mot gas och vattenkraft, samt ökade intäkter för energimyndigheten direkt relaterade till u-krediterna.

En andra utvärdering gällde samtliga u-krediter inom telekommunikation, ett 40-tal projekt varav ca 60 procent i Kina genomförda av Ericsson. Också denna utvärdering fann att dessa projekt hade genomförts effektivt och framgångsrikt. De hade lett till en expansion med ca två miljoner nya linjer, vilka inneburit

<sup>37</sup> Regeringens regleringsbrev till Sida 1995/96.

<sup>38</sup> Sida (1996): *Bistånd på kredit. En rapport från Sidas kreditutredning*. Stockholm, sid. 33.

<sup>39</sup> Sida (1996) sid 34.

avsevärt förbättrade telekommunikationer för 10–20 miljoner människor. Investeringarna hade sannolikt också medverkat till förbättrad ekonomisk tillväxt. En tredje utvärdering avsåg fyra u-krediter för avloppsrening i Tunisien genomförda av det medelstora svenska företaget Purac. Också dessa ansågs ha varit framgångsrika, ha genomförts effektivt, haft hög standard, och medverkat till att Tunisien uppnått en för Medelhavsregionen hög avloppsstandard. En fjärde refererad utvärderingen avsåg en u-kreditportfölj i Zimbabwe om sju projekt i olika sektorer. Också denna utvärdering var mycket positiv. Samtliga projekt hade genomförts i effektivt och framgångsrikt och, i utredningen ord *”de positiva resultaten, i jämförelse med annat bistånd, är anmärkningsvärda.”*<sup>40</sup>

Sidas arbetsgrupp konstaterade således att erfarenheten av u-krediterna varit positiva och att de visat *de stora fördelar som ett kontraktsfinansierat system innebär, vilket utgår från kvalificerade beställare och kvalificerade utförare*<sup>41</sup>. Särskilt de större infrastrukturprojekten inom energi och telekommunikation framstod som framgångsrika, effektiva och problemfria. Man menade att orsakerna till framgången var att stora och kontraktsfinansierade projekt av den natur som särskilt u-krediter för infrastruktur byggde på var noggrant förberedda, vanligen genomfördes av de mest kompetenta och resursstarka organisationerna och myndigheterna i mottagarländerna (besluten om krediterna hade tagits på högsta nivå i landet) samt att leverantörerna var stora, sofistikerade och finansiellt starka internationella företag såsom ABB och Ericsson.

Avseende det andra syftet med u-krediterna – stöd för svensk exportindustri – fann utredningen att huvuddelen av projekten genomförts av ett fåtal svenska multinationella företag som hade kapacitet att genomföra specialiserad projektexport på global nivå. I vissa fall hade u-krediterna banat väg för dessa företags starka position på en ny marknad. Ericssons första stora stationsprojekt i Kina var ett sådant exempel; *u-krediterna hade fungerat som spjutspets för svensk teknologi* som sedan följts av andra leveranser på kommersiella villkor.<sup>42</sup> Även om endast ett fåtal företag svarade för majoriteten av leveranser vid givna u-krediter hade dessa i sin tur

---

<sup>40</sup> Sida (1996) sid. 37

<sup>41</sup> Sida (1996) sid. 33

<sup>42</sup> Sida (1996) sid. 40

använt flera tusen underleverantörer i Sverige med omfattande samsättning som resultat.

En av utredningens slutsatser var att över tiden hade ett antal olika varianter av u-kreditsystemet utvecklats med anpassade lösningar till specifika situationer. Detta var en flexibilitet som utredningen förordade att u-kreditsystemet i framtiden skulle vidareutveckla. Några exempel på dessa varianter var:

- u-krediter till nationella utvecklingsbanker, kallade *ramkrediter*, där dessa banker lånade medlen vidare på marknadsvillkor till mindre projekt bundet till svenska leverantörer; ett 50-tal mindre projekt hade finansierats i länder som Indien, Pakistan, och Thailand där ett antal svenska företag som annars inte tagit del av u-krediterna medverkat; dessa u-krediter byggde efter 1992 på ett undantag i OECDs regelverk där mindre projekt undantas från konsensusreglerna.
- så kallade *bundna projektramkrediter* i samband med samfinansiering med multilaterala organisationer som Världsbanken; Sverige har därvid gjort utfästelser tidigt i en projektcykel villkorad till svensk leverans.
- u-krediter i samband med rent gåvobistånd och kommersiella exportkrediter till mycket stora projekt – vattenkraftverket Uri i Indien med en sammanlagd svensk finansiering av ca 3 miljarder kr.
- u-krediter för finansiering av delvis lokala kostnader med inslag av garantier som skulle bli en pionjär till de fristående garantier som utredningen rekommenderade och som regeringen sedan gjorde till försöksverksamhet.

Utredningen föreslog i princip en fortsättning av de olika kreditformer som existerade, med öppning mot större flexibilitet, inklusive större grad av obundenhet. Därutöver föreslog utredningen att *fristående garantier* skall kunna ges av Sida för risktäckning av marknadsfinansierade krediter avseende privata projekt med svenska intressen, och med lokal upplåning. Därutöver föreslog man så kallat *avalbistånd* där Sverige skulle "låna ut" sin egen kreditvärdighet till biståndsländer. Regeringen tillstyrkte i princip Sida utredningens förslag, förutom det föreslagna avalbiståndet. Regeringen gav i uppdrag åt Sida att inleda en försöksverksamhet med fristående garantier under en tre-årsperiod i samarbete med EKN.

Det kan i efterhand konstateras att Sidas kreditutredning som tillkom samtidigt som biståndssamfundet började planera för de omfattande skuldavskrivningarna vilket skulle bli HIPC initiativet, och samtidigt som u-krediterna trappades av efter Helsingforsavtalet, tog ett djärvt grepp och slog ett slag för ett fortsatt och mer flexibelt kreditsystem. I en mening kanske kreditutredningen underskattade den organisatoriska effekt som sammanslagningen av de tre tidigare biståndsorganen skulle få. Särskilt BITS organisationskultur, där krediter var den naturliga formen, skulle i hög grad elimineras i det nya Sida.

### 3.7.5 Försök med fristående garantier

Idén om fristående garantier som Sidas kreditutredning hade föreslagit blev föremål för en regeringsproposition som riksdagen godkände i december 1997 om en försöksverksamhet. Regeringen bad därefter Sida och EKN att tillsammans utarbeta detaljerna för denna försöksverksamhet. Baserad på detta gav regeringen i mars 1999 Sida i uppdrag att genomföra fristående garantier som en försöksverksamhet under en treårsperiod. En högsta beloppsgräns för utställda garantier angavs till 1 miljard kr och med en säkerhetsreserv av 0,5 miljarder kr för att täcka eventuella förluster.

Målet med de fristående garantierna var enligt regeringen att med relativt begränsade offentliga medel och risktagande mobilisera kommersiella resurser som annars inte skulle varit tillgängliga för projekt om hög prioritet ur ett utvecklingsperspektiv.<sup>43</sup> Garantier skulle endast avse projekt och endast ges när risker inte kunde täckas av kommersiella institutioner på grund av t.ex. den upplevda risken i projektet, eller de underliggande krediternas längd. Direktiven förutsatte att garantierna skulle lämnas i enlighet med de målsättningar som gäller för svenskt bistånd, och att det skulle finnas ett svenskt intresse för kommersiella relationer, eller att det skedde i ett land med biståndsrelationer. Däremot var krediterna inte bundna till svenska leveranser. Garantier skulle lämnas mot en riskavspeglande premie, och de skulle bygga på riskdelning, dock utan att utesluta att 100 procents risktäckning kunde förekomma. Regeringen skulle indikera i dess landstrategier när länder var öppna eller inte öppna för garantier. Regeringen såg också de fristående garantierna som ett komplement till de garan-

<sup>43</sup> UD (1999): *Försöksverksamhet med fristående garantigivning*, 1999-03-11.

tier som EKN utfärdar i de fall EKN inte kunde lämna garanti. Garantierna skulle beslutas av Sida, men administrativt skötas av EKN i form av premieinbetalningar, skadefall, hantering av riskreserven. EKN skulle också årligen göra en analys av risken i de utestående garantierna och bedöma dessa i förhållande till riskreserven. Garantipremierna skulle tillföras säkerhetsreserven. Det regelverk som regeringen skapade för de fristående garantierna, som en *last resort*, men på marknadsmässig grund, skulle visa sig starkt begränsande för tillämpningen av detta instrument.

### 3.8 2000-talets bistånd

#### 3.8.1 Milleniemål, harmonisering och globala problem

Vid det nya seklets inledning antog det internationella biståndssamfundet milleniemålen som alltsedan dess har utövat en kraftig styrning av biståndet. Dessa mål, som har en stark fattigdomsprägel och som i mycket stor utsträckning liknar de som Sverige etablerade i början på 1960-talet, är epokgörande i meningen att de ställt upp specifika och kvantitativa målsättningar om vad som skall åstadkommas under de närmaste 15 åren avseende antalet absolut fattiga i världen: barnadödlighet, tillgång till rent vatten etc. De kan därmed följas upp, vilket sker systematiskt idag av organisationer som FN och Världsbanken<sup>44</sup>. Milleniemålen, och den ökade betoning som idag finns på bistånd och utvecklingsfrågor, har också manifesterats i olika åtaganden från världen avseende biståndets omfattning och finansiering, t.ex. Monterreyöverenskommelsen 2002 där biståndsländerna gjorde utfästelser om kraftigt ökat bistånd. Den negativa trenden av biståndsanslagen har också brutits.

På 2000-talet har biståndssamfundet i ökande utsträckning sökt korrigera de dysfunktionella aspekter av biståndet som blivit alltmer uppenbart under de senaste decennierna. Det gäller vem som äger utvecklingsagendan: biståndsberoendet bland de fattigaste länderna; effekten av konkurrensen från tusentals projekt genomförda av ett ökande antal biståndsorgan på de regeringar och organ som skall administrera och genomföra dessa projekt i form av

---

<sup>44</sup> Däremot är det omöjligt att avgöra de kausala sambanden. Är det biståndets förtjänst om målen uppfylls, eller dess fel om de inte uppnås? Några försök att bedöma sådana kausalsamband är ej heller del av uppföljningen.

fragmentering av resurser etc. Nya biståndsformer som budgetstöd, SWAPs (*sector wide approach*) etc. – helst med gemensam finansiering av biståndsorganen – har kommit upp på agendan, manifesterade i t.ex. Romdeklarationen 2003 och Parisdeklarationen 2005. Konsekvenserna av dessa förändringar på krediter som biståndsform är i huvudsak negativa. Direkt fattigdomsbekämpning, kraftigt ökande offentligt bistånd, och gemensam finansiering av budgetstöd med mera, talar för gåvor, inte krediter.

Under 2000-talets första år har HIPC-initiativet burit frukt för utvecklingsländerna genom de mycket omfattande skuldavskrivningar för de fattiga och svårt skuldtungda länder som genomgått HIPC-processen. Den processen har haft stort inflytande på krediter som biståndsform. För det första: De länder som genomgick de nödvändiga reformer för att nå skuldavskrivning var i princip stängda för kreditbistånd under processen gång. För det andra: Länder som fått sina skulder avskrivna bör enligt IMF enbart vara öppna för mycket mjuka krediter med 80 procents subventionsgrad. För det tredje: Skuldavskrivningarna innebar att krediter till potentiellt svårt skuldtungda länder blev förknippade med en påtaglig *morale hazard* och krediter därmed ett tveksamt biståndsinstrument. Till och med Världsbanken som helt uteslutande varit ett kredit- och låneförmedlande organ sedan banken etablerades på 1940-talet, har blivit utsatt för press att övergå till gåvor av sin främste finansiär, USA. Den amerikanska kongressen tillsatte 1998 en kommission led av Allan Melzer som kom till slutsatsen att IMF och Världsbanken hade misslyckats i sina uppdrag att göra något åt världsfattigdomen, och att Världsbanken i fortsättningen endast borde ge gåvobistånd till långinkomstländerna. Detta togs upp av den amerikanska administrationen som ställde krav i den riktningen på Världsbanken. Ett resultat blev att bankens IDA-fönster idag förmedlar ca 20 procent gåvor.

### 3.8.2 Det svenska biståndet

Under 2000-talets första hälft har Sveriges bistånd vuxit kraftigt för att år 2006 ånyo uppfylla målsättningen från 1960-talet att avsätta 1 procent av BNI till bistånd. Detta har dels inneburit betydande öknings av anslagen till Sida, men i än högre grad multilaterala bidrag genom att andelen av biståndet som förmedlas bilateralt sjunker. Det svenska biståndet har i allt väsentligt anpassats till de

övergripande internationella överenskommelserna. Det finns också krafter som arbetar för att biståndet skall koncentreras, både avseende antalet samarbetsländer och de sektorer som det bilaterala biståndet verkar inom. Den processen är dock i Sverige – till skillnad från många andra länder som Holland, Danmark – i sin linda.<sup>45</sup>

### 3.8.3 Kreditbiståndet marginaliseras allt mer

U-krediter och de mjuka biståndskrediterna har fortsatt enligt samma principer som tidigare, dock med en avtagande trend för u-krediterna (och ingen uppgång för biståndskrediterna), med påföljd att kreditinstrumenten i det svenska bilaterala biståndet än mer har marginaliserats. Under 2005 har dock en ny typ av u-kredit gjort ett avbrott i trenden som diskuteras närmare i nästa kapitel. Sida har också ett antal nya krediter för finansiering av infrastruktur under beredande, och räknar med att under 2007 göra anslagsframtällan om 400 miljoner kr för dessa.<sup>46</sup> Dessa "nya" krediter bygger inte på u-krediternas bundna traditionella kontraktsfinansiering, utan på en i huvudsak obunden finansiering där Sida medverkar på ett tidigt stadium i projektarbetet.

År 2000 formulerade Sida en policy för det kreditbaserade biståndet som en guide för Sidas beslut. Den ger formerna för Sidas u-krediter i linje med OECDs konsensusavtal samt regeringens kreditförordning och för Sidas biståndskrediter. Denna policy (något reviderad 2001) följs också i dagsläget av Sida. Policyn tillkom som ett sätt för Sida att strama upp framför allt u-kreditverksamheten mot en högre grad av biståndsinriktning. Särskilt är upphandlingsfrågan central – att biståndet i allt väsentligt skall tillämpa internationell konkurrensupphandling.

### 3.8.4 Fortsatt försöksverksamhet med fristående garantier

När försöksperioden med fristående garantier var till ända 2001 sökte Sida regeringens tillåtelse för en förlängd försöksverksamhet med ytterligare tre år av det skälet att endast två garantier hade kommit tillstånd.<sup>47</sup> När den andra försöksperioden var till ända

<sup>45</sup> Ekengren, L. och Lindahl, C. (2005) *Review of donor exit principles and practices*, Sida.

<sup>46</sup> Sida informell uppgift 2006.

<sup>47</sup> UD: *Förlängd försöksverksamhet med Sidas fristående garantier*, 2002-05-23.



hade Sida fyra garantier i sina böcker. Inga skador hade dittills uppstått. I början på 2005 hade Sida initierat en utvärdering av de fristående garantierna med anledning av att den andra försöksperioden var på väg att ta slut<sup>48</sup>. Den övergripande slutsatsen av denna utvärdering var att dessa garantier var ett innovativt *private-public partnership-program* som hade potential att åstadkomma fler biståndspolitiska målsättningar till låg kostnad, men som av olika skäl efter sex år hade en mycket ringa volym. De fyra bokförda garantierna borde i själva verket vara blott två, eftersom två av dem knappast uppfyllde de krav som uppställt. Utvärderingens slutsatser diskuteras närmare i kapitel 4, nedan.

På grundval av denna utvärdering och med tanke på att en övergripande kredit- och garantiutredning skulle tillsättas, föreslog Sida att försöksverksamheten förlängdes med ytterligare ett år vilket regeringen godkände. Verksamheten med de fristående garantierna är således i skrivande stund (oktober 2006) fortfarande en försöksverksamhet, och har som sådan pågått i drygt sju år. Inga nya garantier har tillkommit.

### 3.9 Slutsatser

Följande slutsatser från genomgången av det halvsekel som svenskt bistånd bedrivits är av betydelse för utredningen:

- Krediter, i någon form, har varit ett inslag i det svenska bilaterala biståndet sedan detta fick fastare former i början på 1960-talet bortsett från ett enda år, 1980 som var ett övergångsår mellan de tidigare mjuka och anslagsfinansierade utvecklingskrediterna, och de nya och mindre mjuka, blandade u-krediterna i form av subventionerade exportkrediter. Det finns således en stark tradition av krediter inom det svenska biståndet. Krediternas omfattning och form i det bilaterala biståndet har dock varierat mycket kraftigt under de fyra decennierna; från att ha svarat för omkring 40 procent av biståndet på 1960-talet med mjuka och helt anslagsfinansierade krediter över en mycket snabb nedgång under 1970-talet tills de upphörde helt 1980, följt av en snabb tillväxt under 1980-talet fram till tidigt 1990-tal med en helt ny typ av bunden subventionerad exportkredit, för att slutligen kraftigt fallit tillbaka till en nivå där krediter idag är mycket marginellt i svenskt bistånd. För att

---

<sup>48</sup> Lindahl, C (2005) *An evaluation of Sida's independent guarantee scheme*, Sida.

krediter framledes skall vara en del av svenskt bilateralt bistånd krävs således en förändring av dess utformning, regelverk, och administration.

- Krediternas omfattning och form har i hög grad styrts av rådande biståndsdoktrin där den svenska doktrinen i stort sett följer den internationella. På 1960-talet ansågs krediter vara en naturlig biståndsform i såväl Sverige liksom internationellt. På 1970-talet ändrades denna doktrin av två viktiga skäl: dels utvecklingsländernas ökade skuldbörda och de internationella skuldavskrivningar som inleddes 1978; dels ändringar i biståndets fokus: Från 60-talets betoning av ekonomisk utveckling som nyckel för utvecklingsländerna, till fokus på fattigdomens sociala dimensioner, en mer direkt orientering av biståndet till fattiga grupper samt utvecklingsländernas strävan till ekonomiskt oberoende. Också i detta följde Sverige i stort ett internationellt mönster. På 1980-talet återkom krediter, men nu med blandade biståndsmotiv och egenintresse i form av näringspolitik, som en direkt respons i Sverige till vad som skedde internationellt. Sedan 1990-talets mitt har det skett en nedgång av denna typ av krediter framför allt genom OECDs handelspolitiska överenskommelser, men också genom ändringar av det svenska biståndet och svenskt näringslivs efterfrågan. Denna trend är fortgående och har förstärkts dels genom skuldavskrivningarna under HIPC, dels genom det internationella biståndets ökade fattigdomsinriktning bland annat genom millenniemålen. Någon doktrinförändring kan idag knappast skönjas avseende krediter internationellt. Givet att Sverige tenderar att följa den internationella utvecklingen, krävs således klara motiv varför Sverige ska gå mot trenden och aktivt driva ett bilateralt kredit- och garantibistånd.
- Biståndets organisation är en viktig förklaringsfaktor för krediternas omfattning i det svenska bilaterala biståndet. Under perioder när krediter haft mer än en marginell roll har krediterna haft en egen administration; på 1960- och tidiga 1970-talet inom SIDA genom att det finansiella biståndet hade en egen avdelning, och på 1980-talet och tidiga 1990-talet genom BITS. Nedgångar av kreditbiståndets volym har skett parallellt med organisatoriska förändringar, dvs. när SIDA ändrade organisation 1972 och när BITS lades ned 1995. Organisationsformen är således av synnerlig vikt för hur ett framtida kredit-

och garantisystem skall fungera i praktiken. Väsentligen talar ett fortsatt kredit- och garantibistånd för skapandet av en organisatorisk struktur som är specialiserad för denna typ av bistånd, och i viss mån avskild från gåvobiståndets organisation och beslutsstruktur.

- Krediternas villkor och form har varierat kraftigt under det knappa halvsekel som det pågått avseende subventionsgrad, finansieringskällor, kredittidens längd, länderinriktning etc. Det är värt att notera att den kreditform som skedde i biståndets linda (utvecklingskrediterna med dess mycket mjuka villkor och tagna över biståndsanslaget) försvann 1979 men återkom 1993 i stort sett i samma format. De förutsättningar som fanns på 1960-talet både organisatoriskt och i doktrin existerade dock inte längre på 1990-talet och gör det inte idag. Ukrediterna har väsentligt styrts av det regelverk som OECD utvecklat i konsensusöverenskommelserna för bundna, blandade krediter. Sverige har i detta avseende anpassat sig till regelverket men inte varit en föregångare, i skarp kontrast till doktrinen om obundenhet i svensk handels och biståndspolitik.
- Garantier har varit ett centralt element i svenskt kreditbistånd när detta baserats på upphandling på kreditmarknader. Biståndet har utvecklat fungerande former för detta i samarbete med EKN och SEK. De fristående garantierna, har å andra sidan aldrig blivit mer än ett mycket marginellt instrument dels av organisatoriska skäl, dels beroende på ett stelt regelverk. Skall detta instrument finnas med som mer än en marginell verksamhet i fortsättningen, krävs förändringar i både organisation och regelverk.
- Sedan biståndets inledning har det skett mycket stora svängningar i synen på de kommersiella kapitalflödenas roll för utveckling, och särskilt biståndets koppling till dessa. Från 1960-talets doktrin att de kommersiella flödena i form av handel och investeringar är de främsta utvecklingsagenterna, till 1970-talets boskillnad och doktrin om "ekonomiskt oberoende", till dagens återgång till 1960-talets doktrin, förstärkt av globaliseringen. En betydande skillnad från 1960-tal och idag är dock att bistånd i allt väsentligt är det som förmedlas genom specialiserade organisationer och räknas officiellt som ODA, medan den verksamhet som t.ex. EKN eller SEK bedriver ligger utanför detta.



## 4 Erfarenheter av det nuvarande kredit- och garantibeståndet

### 4.1 Kapitlets syfte

Detta kapitel gör en genomgång av hur de olika kredit- och garantiinstrumenten har tillämpats i det svenska biståndet under det senaste decenniet, omfattningen samt inriktningen på länder och sektorer. Dessutom diskuteras de erfarenheter som finns kring dessa instrument avseende tillämpning, dess effekter och roll i utvecklingssamarbetet, specifikt som strategi för fattigdomsminskning. Den senare delen bygger i huvudsak på de utvärderingar som Sida har låtit göra i olika sammanhang.

### 4.2 U-krediterna

#### 4.2.1 U-krediternas omfattning 1981–2005

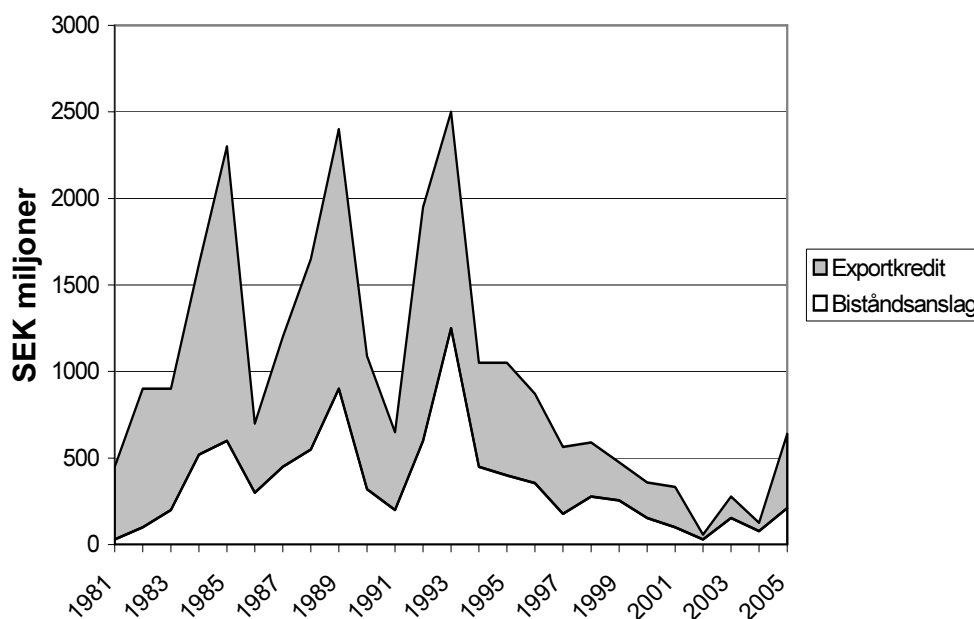
Omfattningen av u-krediterna i svenskt bistånd har varierat kraftigt över åren sedan de infördes 1981 som framgår av figur 4.1.<sup>1</sup> Den stora årliga variationen särskilt under 1980-talet och tidiga 1990-talet beror på några få mycket stora projekt, t.ex. u-krediten för kraftverksbygget Uri i norra Indien. Från en toppnotering 1994 av nära 2,5 miljarder kr har omfattningen kraftigt sjunkit, till en bottennotering 2004 av ca 100 miljoner. Samtidigt har biståndsanslagen i krediterna ökat från ca 35 procent under 1980-talet till över 50 procent de senaste åren.

---

<sup>1</sup> Figuren ovan bygger på två dataserier. Dels en från 1981 till 1998 som upprättades 1999 och som är byggd på Sidas dåvarande datasystem (Sida 1999), dels en för perioden 1996–2005 som upprättades 2006 i samband med denna utredning, och som bygger på en sammanställning från olika databaser i nuvarande Sida. Båda databaserna avser beviljade u-krediter som endera har utnyttjats eller som sannolikt kommer att utnyttjas. I en databas sker således en reduktion över tiden i meningen att beviljade krediter i många fall inte utnyttjas genom att en affär inte blir av. För detaljer om Sidas u-krediter 1996–2005.

År 2005 utgör ett undantag i den neråtgående trenden i u-krediter när en kredit motsvarande 640 miljoner krmiljoner kr godkändes av Sida för ett vatten och reningsprojekt i Sri Lanka. Detta projekt är en ny slags u-kredit som Sida har börjat utveckla, i huvudsak obunden och med ett aktivt deltagande i projektet från ett tidigt stadium. Krediten har beviljats av Sida men den har ännu inte lett till ett slutligt avtal. Den räknas följas av fler liknande krediter under beredning, t.ex. i Tanzania.

Figur 4.1. Svenska u-krediter 1981 – 2005



#### 4.2.2 Skälen till u-krediternas nedgång

Det finns ett flertal skäl till den neråtgående trenden sedan det tidiga 1990-talet:

- Efter Helsingforsöverenskommelsen inom OECD 1992, med de avsevärt skärpta reglerna för vad som kan anses acceptabla bundna krediter, har sådana blandade krediter internationellt

avtagit i betydelse. Den svenska trenden speglar därmed den internationella. Helsingsforsöverenskommelsen innebar i praktiken att det blev betydligt färre affärer på marknaden som kunde anses uppfylla överenskommelsen beträffande bundna krediter i och med att finansiellt bärkraftiga investeringar undantogs. Dock, som redovisas i nästa kapitel, har det skett en upphämtning under de senaste två åren internationellt.

- Sida har över tiden skärpt sitt regelverk för bundna u-krediter genom krav på internationell konkurrensupphandling, vilket har minskat attraktiviteten av dessa finansieringsformer för svenskt näringsliv. Svenska företag har med andra ord i minskande utsträckning drivit potentiella projekt, vilket inneburit att efterfrågan på Sidas u-krediter avtagit.
- De svenska u-krediterna har byggt på ett regelverk som etablerades på 1980-talet med små modifieringar under hand. Detta kan idag betraktas som otidsenligt eftersom det intill helt nyligen krävt minst 70 procent svenskt innehåll. I ett näringsliv som har kraftigt internationaliserats under de senaste decennierna och där tillverkning och service utlokaliseras av de stora företagen till i princip hela världen, har svenska företag svårt att leva upp till att 70 procent av värdet på krediten är svensk leverans. Andra länders bundna u-kreditsystem har anpassats efterhand, medan det svenska – trots propåer från Sida till UD för ändringar – har bibehållits.<sup>2</sup>
- Delar av svenskt näringsliv har sedan finanskriserna i utvecklingsländerna på 1990-talet, och särskilt krisen i Asien, i många avseenden minskat sitt intresse för utvecklingsländer som marknad. Detta gäller t.ex. Skanska, ett av de företag som var mycket aktivt inom u-kreditsystemet, som fattat ett policybeslut att fokusera på när- och hemmamarknader. Svensk projektexport har visat en neråtgående trend av en rad olika skäl.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> En förändring till 30 procents bindning beslöt av regeringen från och med oktober 2006.

<sup>3</sup> Segerberg, F. (2005); *Projektexport – tendenser och möjligheter*, SPE, Stockholm.

### 4.2.3 Regional fördelning – Asiens dominans

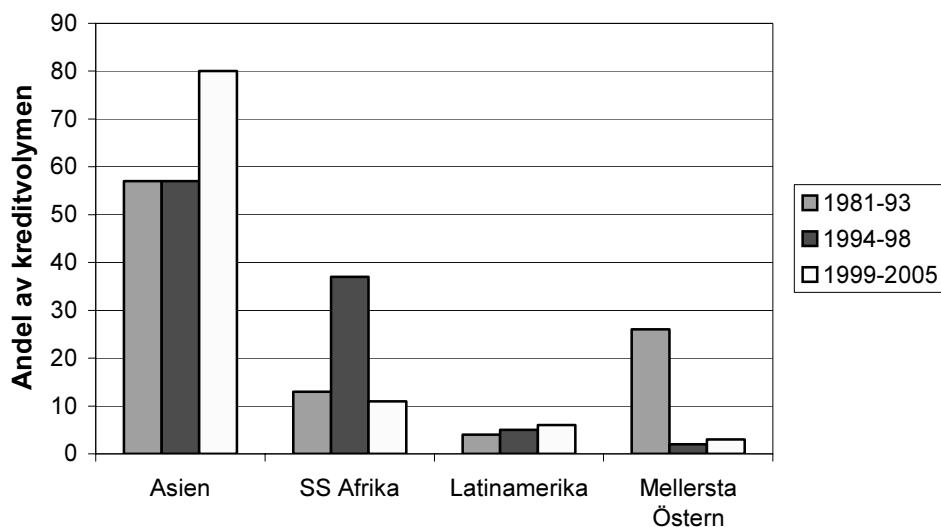
Asien har svarat för merparten av u-krediterna sett över hela den 25-åriga perioden. Denna andel har ökat sedan 1999 så att Asien under den senaste perioden svarar för 80 procent av hela u-kreditbeloppet som framgår av figur 3.<sup>4</sup> Afrika, söder om Sahara där flertalet av Sveriges biståndsländer ligger och fattigdomsproblematiken är störst, har haft en varierande andel över u-krediternas kvartss sekel långa livslängd – från en andel av nära 40 procent under senare delen av 1990-talet till blott drygt 10 procent efter 1999. Det är också värt att notera att Nordafrika (och resten av Mellersta Östern) var en relativt stor mottagare av svenska u-krediter under 1980-talet och mottog under perioden 1981–1993 en fjärdedel av det totalt beviljade beloppet, men att andelen sjönk radikalt efter 1993 till ca två procent. Under 1980-talet var Algeriet, Egypten, Marocko och Tunisien stora mottagare av svenska u-krediter, länder som sedan 2000-talet inte figurerar i svenskt u-kreditsammanhang. Latinamerika har under hela 25-årsperioden spelat en undanskymd roll, med i genomsnitt tre procent av de beviljade kreditanslaget.

---

<sup>4</sup> Återigen spelar den stora krediten till Sri Lanka som beviljades 2005 en avgörande roll i denna fördelning och trend.

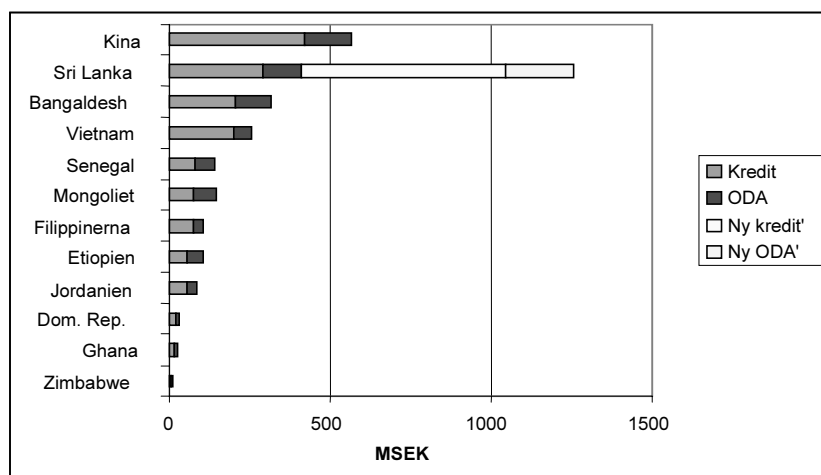


Figur 4.1. Fördelning på regioner av svenska u-krediter 1981–2005



#### 4.2.4 Landorienteringen

Under u-krediternas ”högperiod” på 1980-talet och tidiga 1990-talet gick huvuddelen av dessa krediter till två länder: Kina och Indien. Sedan 1999 har det dock skett en markant förskjutning i länderorienteringen. Således har Indien bortfallit genom att landet inte längre efterfrågar svenska u-krediter (eller svenskt bistånd över huvud efter 2003), medan Bangladesh, Sri Lanka och Vietnam, som före 1994 inte beviljats några u-krediter, blivit de största mottagarländerna. Kina kvarstår som en stor mottagare, och är fortfarande helt dominerande avseende antalet krediter. Figur 4 visar de länder som erhållit u-krediter 1999–2005.

Figur 4.2 Fördelningen av u-krediter på länder 1999–2005<sup>5</sup>

Sri Lankas framträdande position under de sista åren i u-kredit-systemet är påfallande. Dock är det en kredit (den i figur 4 nämnda ”ny kredit”) avseende 640 miljoner kr, som skapar den situationen.

Den svenska orienteringen avseende länder speglar väl den internationella som närmare presenteras i kapitel 5. Asien är den region som dominerar och Kina är främsta mottagarland av bundna, subventionerade exportkrediter bland OECD-länderna under det senaste decenniet. Det är i detta sammanhang av intresse att notera att Kina idag självt bedriver ett omfattande subventionerat exportkreditprogram.<sup>6</sup>

De svenska u-krediterna skiljer sig i landorientering gentemot de internationella bundna, blandade krediterna, genom att Sri Lanka är en stor svensk mottagare, medan Indonesien som internationellt har blivit den näst största (under de senaste åren den största mottagaren) inte figurerar i de svenska u-krediterna. Den ringa andelen av Afrika söder om Sahara i det svenska systemet motsvarar den internationella situationen.

<sup>5</sup> I figuren har den nya u-krediten till Sri Lanka redovisats separat som ”ny kredit”, respektive ”ny ODA” (se vidare texten under figuren).

<sup>6</sup> Eftersom Kina inte är medlem i OECD rapporteras detta inte till OECD och omfattningen är inte känd.

#### 4.2.5 U-krediter till de minst utvecklade länderna

Under perioden 1981–1993 svarade de Minst Utvecklade Länderna, MUL, för blott två procent av de svenska u-krediterna, en andel som steg till sex procent under perioden 1994–1998. Efter 1999 har denna andel stigit till ca 16 procent (1999–2005). Helsingforsöverenskommelsen 1992 inkluderade bland annat att biståndssubventionen i blandade krediter för de femtio minst utvecklade länderna, MUL, enligt FNs definition skulle vara minst 50 procent. År 2002 kompletterades konsensusavtalet med att blandade krediter till MUL alltid skall vara obundna. Efter 1999 har u-krediter förmedlats till tre av de minst utvecklade länderna, Bangladesh, Senegal och Etiopien som framgår av tabell 2.

#### 4.2.6 U-krediter och skuldtunga länder

Av de tolv länder som erhållit svenska u-krediter sedan 1999 är tre HIPC-länder (Senegal, Etiopien och Ghana), länder som fått någon enstaka kredit under perioden. Jordanien och Zimbabwe, idag klassificerade som svårt skuldsatta av Världsbanken, har erhållit var sin u-kredit. Huvuddelen av de u-krediter som förmedlats sedan 1999 har dock gått till länder som inte fått skuldavskrivningar och som har låg eller moderat skuldbörda enligt Världsbankens klassificering.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Världsbanken gör årligen en bedömning av ländernas skuldbörda baserad på bl.a. förhållandet mellan skuld- och exportintäkter. Banken skiljer mellan svår, moderat och låg skuldbörda.

Tabell 4.1. U-krediter till MUL och skuldtyngda länder 1999–2005

Land	Antal krediter	Kreditbelopp MSEK	Inkomstnivå <sup>8</sup>	Skuldstatus <sup>9</sup>	HIPC
Sri Lanka	3	830	LM	M	
Kina	9	417	LM	L	
Bangladesh	3	205	MUL	L	
Vietnam	3	200	L	L	
Senegal	1	81	MUL	L	X
Filippinerna	1	80	LM	M	
Mongoliet	1	80	L	M	
Etiopien	1	60	MUL	M	X
Jordanien	1	57	LM	S	
Dom. Rep.	1	24	LM	L	
Ghana	1	20	L	L	X
Zimbabwe	1	9	L	S	
Summa	26	2,063			

Källa: Data avseende u-krediter, se annex 1. Ländernas inkomstnivå avser DACs klassificering 2003, MUL FNs klassificering, och skuldstatus Världsbankens klassificering 2005 (avser situationen 2003).

#### 4.2.7 Sektorinriktning

Två sektorer stod fram till 1990-talets mitt för en mycket stor andel av de svenska u-krediterna, nämligen energi och telekommunikation. Fram till att Helsingforsavtalet trädde i kraft, svarade energi och telekommunikation tillsammans för över 75 procent av den totala u-kreditvolymen. Efter dess, när telekom i OECD-sammanhang bedömdes vara en kommersiellt bärkraftig verksamhet, har andelen telekommunikation drastisk minskat. Endast två u-krediter har lämnats efter 1999, i båda fallen till MUL (Etiopien och Bangladesh). Energisektorn behöll å andra sidan en stor andel av de totala u-krediterna under resten av 1990-talet, men har sjunkit till cirka en tredjedel av hela u-kreditvolymen efter 1999. Energi, som i OECDs konsensusregler normalt anses vara kommersiellt bärkraftigt, har gällt dels landsbygdselektrifiering, dels investeringar i MUL, samt ett projekt i fjärrvärme, i samtliga fall accepterade enligt OECDs regelverk.

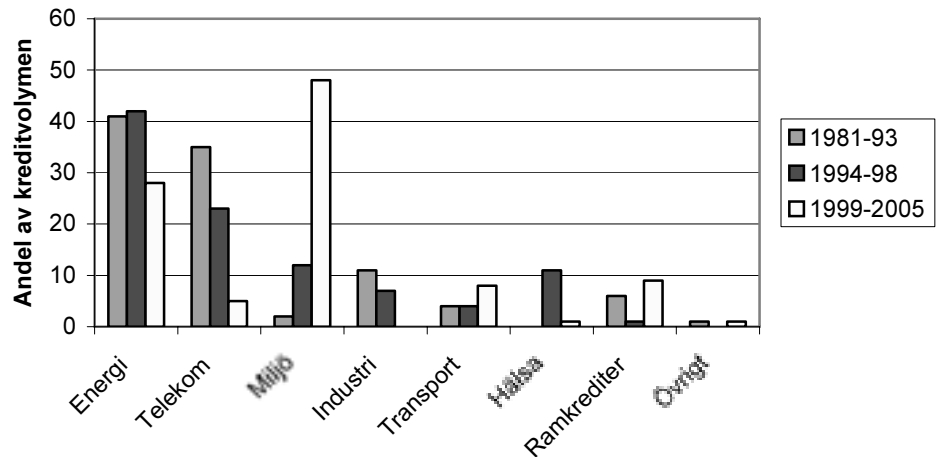
<sup>8</sup> Inkomstnivåer: MUL = Minst Utvecklade Länder (samtliga är låginkomstländer), L = Låginkomstländer (under 765 dollar per capita), LM = Lägre Medelinkomstländer (765–3 035 dollar)

<sup>9</sup> Skuldbörda: L – låg, M – moderat, S = Svår. skuldbördan för HIPC avser efter skuldavskrivningar.

Miljöinvesteringar, framför allt i form av vatten- och avloppsrening, har vuxit dramatiskt i betydelse av den relativa andelen, och svarar för nära hälften av u-kreditvolymen efter 1999. Denna utveckling hänger nära samman med OECD-överenskommelsen. Vatten- och avloppsrening är en sektor som i detta avtal inte anses kommersiellt bärkraftigt, och därmed tillgängligt för bundna krediter. Det är framför allt i Kina och i Sri Lanka som u-krediterna har tillämpats. Som diskuteras närmare nedan är miljö en sektor där andra än de stora multinationella ”svenska” företagen har kunnat medverka i u-krediterna.

Hälsosektorn, som före 1994 inte var föremål för några u-krediter, svarade under senare delen av 1990-talet för över tio procent av u-kreditvolymen, framför allt tack vare ett stort hälsoprojekt i Thailand. Efter 1999 har endast en mindre kredit om 18 miljoner krmiljoner kr lämnats till Kina. Transportsektorn har aldrig varit av större betydelse i det svenska u-kreditsystemet. Fram till 1990-talets slut utgjorde krediter till denna sektor blott några få procent, men en viss ökning i relativa termer har skett senare år. Efter 1999 har således tre u-krediter lämnats: två för kollektivtrafik i form av Volvobussar (Bangladesh och Senegal), och ett broprojekt i Bangladesh. De industriella u-krediterna spelade en viss roll fram till Helsingforsöverenskommelsen, men några sådana har inte lämnats sedan 1999. Figur 4.3 visar sektorfördelningen av u-krediterna över tiden.

Figur 4.3. Fördelning av u-krediter på sektorer 1981 – 2005



Den struktur som de svenska u-krediterna har, och förändringar i detta avseende i sektorfördelning över tiden, hänger samman med ett antal faktorer. För det första: Den starka tonvikten på energi (specifikt elkraft) och telekommunikation avspeglar svensk industris internationella nischkunnande och världsledande positioner. Det är företag som ABB, Ericsson och Skanska som svarat för en stor del av de leveranser som finansierats av u-krediterna. Å andra sidan, den relativt ringa roll som transportsektorn, och då särskilt vägbyggen, hamnar och flygfält, har i den svenska u-kreditstatistiken säger något om att större svenska företag inte har några dominerande positioner globalt i denna sektor, särskilt inte efter att stora internationella entreprenadföretag som Skanska och NCC av policy skäl i princip lämnat utvecklingsländerna som marknad. Transport är annars den sektor som dominerar i de bundna blandade krediterna internationellt som närmare diskuteras i kapitel 5.

Helsingforsavtalet har haft stor inverkan på vilken typ av u-krediter som beviljats före respektive efter avtalet. Så har t.ex. telekommunikation i princip försvunnit som en sektor för u-krediter. På samma sätt har de u-kreditfinansierade investeringarna inom energisektorn ändrats från betoning på kraftverksbyggen på 1980-talet till landsbygdselektrifiering sedan Helsingforsavtalet. Också industriella investeringar (inklusive gruvarbete), som under perioden

1981–1993 uppgick till 12 procent av det totala u-kreditbeloppet för denna period, har upphört. Framväxten av miljö (särskilt investeringar i vatten och avlopp) avspeglar en ökad global efterfrågan på denna typ av investeringar under de senaste decennierna, men framförallt att vatten och avlopp faller inom ramen för vad som accepteras i OECD som kommersiellt icke-lönsamt. Några medelstora svenska företag, som Purac, har med god draghjälp av de bundna krediterna etablerat sig som världsledande inom vatten- och avloppsrening där framför allt Kina blivit en viktig marknad.

#### 4.2.8 Levererande företag

Ett tjugotal svenska företag har medverkat i u-kreditsystemet sedan det etablerades. Några företag dominerar dock. ABB är helt klart det svenska företag som deltagit i u-kreditsystemet mest systematiskt. Under perioden 1996–2005 har u-krediter för cirka en miljard gått via ABB. Andra företag som vunnit kontrakt av större omfattning under denna period genom u-kreditsystemet är Volvo (transport), Skanska (hälsoprojekt). Purac (vatten- och avloppsrening;) och Ericsson (telekom). De företag som registrerats i u-kreditsystemet som leverantörer under beviljade krediter under perioden 1996–2005 framgår av tabell 4.2 (endast med ett u-kreditbelopp överstigande 100 miljoner krmiljoner kr).

**Tabell 4.2. Fördelning av u-krediter 1996–2006 på levererande företag**

Företagsgrupp	Antal u-krediter	MSEK	Sektor
ABB	11	971	Energi
Volvo	6	445	Transport
Skanska	2	325	Hälsa
Purac	4	231	Miljö
Ericsson	4	151	Telekom
European Partners	2	134	Energi; industri
Tranelectric	2	133	Energi
Swedish Emergency and Rescue	4	107	Hälsa
Elof Hansson	1	120	Miljö

## 4.3 U-krediternas effekter

### 4.3.1 Erfarenhetsåterföringen

Sida saknar systematisk information om de utvärderingar som skett av u-krediter eller biståndskrediter. Access till de utvärderingar som skett under åren bygger därmed i mycket på handläggares minne och erfarenhet. Detta är i sig ett förhållande som bör rättas till, så att Sida får systematisk och lättillgänglig bok över genomförda utvärderingar av sina kreditprojekt.<sup>10</sup>

### 4.3.2 Slutsatserna av sju utvärderingar

Som ett underlag för denna utredning har ett antal fristående utvärderingar av Sidas u-krediter som gjorts under de senaste åren konsulterats. Dessa utvärderingar är de som ställts till utredarens förfogande av Sida och är sannolikt inte en fullständig lista av dem som faktiskt har gjorts. Följande utvärderingar ingår i den genomgången:

**Tabell 4.3. Konsulterade utvärderingar av u-kreditprojekt**

Land	Sektor	Utvärdering år	Investering
Indien	Elkraft	2006	Vattenkraftverket Uri
Kina	Vatten och avlopp	2000	Nio projekt för vatten och avloppsrening
Kina	Reningsverk	2005	Tre avloppsreningsverk
Namibia	Elkraft	2006	Högspänningsledning från Sydafrika
Vietnam	Elkraft	2003	Transformatorstationer för landsbygdselektrifiering
Nio länder	Elkraft	2002	SCADA Processtyrning
Fem länder	Elkraft	2002	Landsbygdselektrifiering

Särskilt en av dessa utvärderingar, den avseende de så kallade SCADA-projekten, har skapat stor kontrovers kring u-kreditbiståndet. Resultatet av dessa utvärderingar refereras till nedan.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Sannolikt gäller samma sak för Sidas verksamhet i stort, men detta har inte utretts av denna utredning.

<sup>11</sup> Faktamaterialet beträffande projekten är hämtade från dessa utvärderingar.



## Vattenkraftverket Uri i Indien

Sveriges största u-kredit tills dags dato är utan jämförelse vattenkraftverket Uri i norra Indien. Kraftverket, på 480 MW, är beläget i den konfliktdrabbade provinsen Kashmir nära stilleståndslinjen med Pakistan. Projektet som har rötter i 1970-talet, började planeras mer i detalj i början på 1980-talet av de indiska myndigheterna. Skanska kom tidigt in i bilden och kontaktade 1983 svenska ambassaden i Delhi för att söka utverka en bunden u-kredit för projektet. Efter en positiv respons från den svenska regeringen bildade Skanska tillsammans med NCC, ABB, Sweco och brittiska företag ett konsortium för projektet. 1988 genomfördes en begränsad upphandling där tre företagsgrupper deltog. Det svensk-brittiska konsortiet vann anbudet och byggstart var 1989. Den svenska finansieringen av projektet uppgick till 3,4 miljarder kr, genom en kombination av gåvobistånd genom SIDA, u-kredit genom BITS och kommersiell exportkredit genom SEK. Biståndsandelen av detta var 35 procent, eller cirka 1,3 miljarder kr. Den svenska finansieringen svarade för 78 procent av det totala kontraktbeloppet. Övriga finansiärer var brittiska ODA, Nordiska Investeringsbanken (NIB) och indiska staten.<sup>12</sup> Kraftverket togs i drift 1997 och har fungerat sedan dess. Den stora jordbävningen som inträffade i området 2005 hade sitt epicentrum nära kraftverket, men detta klarade sig med mycket begränsade skador.

En utvärdering av Uriprojektet genomfördes 2005 av ett brittiskt konsultteam.<sup>13</sup> Huvudsyftet med utvärderingen var att bedöma i vilken grad projektet hade uppfyllt målsättningen, effektiviteten i användningen av det svenska biståndet samt projektets funktion och bärkraftighet. Utvärderingen konstaterade att projektet hade genomförts på ett mycket tillfredsställande sätt och på kortare tid än liknande kraftverksbyggen i andra delar av Indien trots de säkerhetsproblem som präglade området (bland annat med kidnappning av en svensk anställd och dennes familj, samt dödsskjutningar av indisk personal). Utvärderingen ansåg att det svensk-brittiska konsortiet, under ledning av Skanska-NCC, hade gjort ett mycket

---

<sup>12</sup> Betydande lokala kostnader för projektet såsom mark, evakueringskostnader för flyttade familjer, överföringslinjer m.m., var inte en del av den formella projektkostnaden, utan togs av den indiska staten.

<sup>13</sup> Scott Wilson (2005): *Uri Hydro-Electrical project, India. Evaluation of the Swedish support*, Sida.

gott arbete. Kraftverket hade efter att det tagits i bruk väsentligen uppfyllt målsättningen i form av försörjning av kraft, men genom att perioden 1997–2005 hade varit ovanligt torr var produktionen blott 75 procent av den planerade. Kraftverket hade medverkat till att elförsörjningen i norra Indien väsentligen hade förbättrats med ökad säkerhet och tillförlitlighet i systemet. Den tekniska kompetensen inom National Hydroelectrical Power Corporation (NHPC), som var ansvarig för projektet och driften, hade förbättrats tack vare projektet genom tekniköverföring och träning. Utvärderingen ansåg även att kraftverket hade positiva miljöeffekter genom att kolkraft och andra miljönegativa energikällor ersattes med ren vattenkraft, men att kritik kunde riktas mot hur projektet hade hanterat effekterna av bygget på vattensystemet i Jhelumfloden – särskilt fisksituationen. Projektkostnaden hade dock i indiska termer blivit avsevärt högre än projekterat, eller nära dubbelt så hög. Detta berodde i allt väsentligt på att den indiska valutan genomgick en betydande devalvering under projektets gång.

Utvärderingen innehöll ingen finansiell- eller ekonomisk ex postanalys och gjorde ingen bedömning av den som genomförts vid projektets tillkomst. Utvärderingen ägnade knappast någon analys av i vilken grad Uri genom väsentligt ändrade förhållanden i form av lägre produktion, fördröjningar, kraftigt ökad investeringskostnad (för den indiska staten), ökad sårbarhet genom konflikten, etc., hade påverkat projektets lönsamhet eller dess samhällsekonomiska avkastning. Ej heller analyserade utvärderingen den bundna kreditens konsekvenser, t.ex. i form av högre pris (det noterades att den upphandling som skedde aldrig var ämnad som ett alternativ till det svensk-brittiska konsortiet, utan mer syftade till att förbättra indiska statens förhandlingsposition), eller på vilket sätt subventionselementet i krediten användes. Några explicita krav på denna typ av analys förekom ej heller i Sidas uppdragsbeskrivning.

### Vatten- och avloppsrening i Kina

År 2000 anlät Sida ett dansk konsultföretag för att utvärdera svenska u-krediter för vatten- och avloppsrening i Kina.<sup>14</sup> Samman-

---

<sup>14</sup> PEM Consult (2000): *Evaluation of water and sewage treatment plants in China financed with Swedish concessional credits*, Sida and MOF.

lagt nio krediter hade förmedlats mellan 1993 och 1996 till olika provinser och av dessa ingick åtta i utvärderingen. Sex avsåg vattenreningsprojekt och två avloppsrening. Den totala kreditvolymen för de åtta projekten var 317 miljoner kr, och förmånsgraden 35 procent. Huvuddelen av projekten hade beslutats och hanterats av BITS innan nya Sida etablerades 1995. Utvärderingen konstaterade att i sex av de åtta projekten hade genomförandet fungerat väl, medan två visade på problem. Bortsett från dessa problem fungerade dock anläggningarna väl och bedömdes ha hög hållbarhet genom att teknologin var väl beprövad och de kinesiska organisationerna kompetenta. Dock konstaterade utvärderingen att projekten byggde på avsevärt högre efterfrågan på vatten än vad som blev det faktiska utfallet i fyra av de sex vattenreningsverken. Utvärderingen ifrågasatte därmed om åtminstone några av dessa verk verkligen behövdes och var relevanta. Avseende avloppsreningsverken fanns det en bättre överensstämmelse med efterfrågan och behov. Utvärderingen gjorde ingen egen samhälls-ekonomisk ex postkalkyl, men antog att särskilt vattenreningens samhälls-ekonomiska internränta var avsevärt lägre än förväntat. Någon bedömning av effekterna av att krediterna var bundna, t.ex. om och i så fall i vilken utsträckning de kinesiska myndigheterna hade betalt ett högre pris för utrustning och service än vad en internationell upphandling skulle ha givit, gjordes inte. Däremot konstaterade utvärderingen att krediterna hade varit avgörande för företagen (Purac och Malmberg) som genomfört leveranserna att etablera sig på den kinesiska marknaden. I fallet Purac förväntades denna etablering leda till fortsatt närvaro även utan subventionerade krediter, medan i Malmbergs fall företaget inte hade resurser att fortsätta utanför ett bundet creditsystem.

### **Reningsverk i Kina**

En ny utvärdering gjordes av krediter för reningsverk i Kina 2005, denna gång med fokus på nya u-kreditfinansierade avloppsreningsverk. Sida hade under 2001 beviljat u-krediter motsvarande cirka 180 miljoner kr för byggandet av tre reningsverk i Kina, och under 2003 ännu en u-kredit motsvarande 130 miljoner för ett fjärde reningsverk. Den totala projektkostnaden för de tre första reningsverken uppskattas till ca 800 miljoner kr och huvudparten av inve-

steringarna gjordes med lokala resurser (obligationer, mottagarorganisationernas egna medel och kommunala fonder). U-krediterna var bundna till svenska leveranser och hade ett subventions-element av ca 35 procent. De svenska leverantörerna av utrustning var för två av reningsverken Purac och i ett fall Malmberg. Val av leverantör skedde genom upphandling i Sverige där tre företag lämnade anbud.

De tre u-krediterna från 2001 utvärderades av en utomstående konsult.<sup>15</sup> I samtliga fall synes genomförandet ha gjorts väl och utan komplikationer, och efter konstruktionen fungerade reningsverken tillfredsställande. Utvärderingen ansåg att projekten hade inneburit ett inte obetydligt element av kapacitetsbyggande genom träningsinsatser, och att i samtliga tre projekt kvaliteten i vatten-systemen förbättrats avsevärt. Den menade, i huvudsak genom referenser till av Världsbanken studerade reningsverksprojekt, att de svenskfinansierade reningsverken i ett längre perspektiv skulle uppfylla de målsättningar som ställts upp avseende förbättrad miljö, förbättrad hälsostandard och ekonomiska förbättringar. Projektens långsiktiga bärkraft bedömdes som god eftersom Kina hade utvecklat den tekniska kompetensen att konstruera och underhålla dessa anläggningar (och dessutom i allt större grad tillverkade de mesta komponenterna). Utvärderingen kom till slutsatsen att de finansiella kalkyler som legat till grund för investeringar ”mer eller mindre” gällde också ex post. Några självständiga kalkyler av projektens finansiella eller samhällsekonomiska avkastning gjordes inte av utvärderingen, förutom att referera till liknande Världsbanks- och ADB-finansierade projekt.

Utvärderingen konstaterade att de svenska u-kreditfinansierade reningsverken drog nytta av parallella Världsbanks- eller ADB-finansierade projekt. För det första hade reningsverken som finansierades av Världsbanken och ADB betydligt mer explicita villkor, t.ex. avseende sektorreform, tariffer, institutionella förhållanden, etc. än de ”svenska” projekten som saknade sådana explicita villkor. För det andra genomförde Världsbanken och ADB vanligen mer omfattande ekonomiska, finansiella och miljömässiga analyser, som också ”svenskprojekten” drog nytta av som referensobjekt. Som en konsekvens av detta hade de svenska u-krediterna enligt utred-

---

<sup>15</sup> Goppers, K. (2005) *Three sewage plants in China (Qinghe, Yiyang and Liuzhou) financed by Swedish concessionary credits. An in-depth review.* Sida.

ningen konkurrensfördelar gentemot de multilaterala finansinstituten då de kinesiska myndigheterna kunde erhålla de svenska lånen mycket snabbare och med mindre krångel än de genom Världsbanken och ADB. Enligt utvärderingen ställde Sida lägre krav, krävde färre studier och accepterade i princip de kinesiska myndigheternas system för upphandling. (Det kan tilläggas att de svenska u-krediterna, med sina 35-procentiga subventionselement, också har betydligt större förmånsgrad än Världsbankens och ADBs, som ges till Kina på marknadsvillkor.)

### Kraftöverföring i Namibia

Sida initierade 2005 en oberoende utvärdering av två u-krediter för Namibia som beslutats 1998. I båda fallen avsåg krediterna energisektorn. Krediterna skulle via namibiska staten vidareutlånas till det statliga kraftbolaget Nampower för delfinansiering av ett större kraftöverföringsprojekt från Sydafrika. Projektets syfte var att öka importen av kraft till landet för att kunna tillfredsställa framtida efterfrågan, och också förbättra tillförlitligheten i kraftnätet. Projektet utgjorde i detta avseende en del av en framtida integration av kraftproduktion och överföring längs den västra kusten i södra Afrika. Projektet i dess helhet finansierades tillsammans med European Investment Bank (EIB), African Development Bank (AfDB), franska regeringen samt bolaget självt. Den ena av de svenska krediterna motsvarande 210 miljoner kr avsåg leverans av så kallade *Static Volt Ampere Compensators* (SVAC) från ABB, en teknik som har som syfte att motverka kraftförluster i högspänningsledningar. Den andra krediten, motsvarande 90 miljoner kr, med en subvention finansierad av biståndet motsvarande 75 procent, avsåg en garanti för att Nampower skulle kunna utfärda långa obligationer på den lokala marknaden som ett sätt att delfinansiera projektet. Denna kredit hade även ett annat syfte, nämligen att utveckla Namibias lokala finansmarknad. En förutsättning för de subventionerade krediterna var att Namibia skulle använda subventionselementet för finansiering av landsbygdselektrifiering, ett vid tidpunkten kraftigt underförsörjt område.

Krediterna för ABBs leveranser utnyttjades 1999, medan krediterna för att underlätta för Nampower att utfärda obligationer aldrig kom till användning. I det senare fallet fann Nampower att mobili-

sering av kapital genom obligationer på den lokala marknaden inte var lönsam på grund av en kraftigt förhöjd räntenivå i landet. Utvärderingen, genomförd av en konsult 2006, fanns att kraftöverföringsprojektet i dess helhet och den svenska u-krediten för ABB-utrustningen *i alla avseenden var framgångsrik*.<sup>16</sup> Projektet hade genomförts under budget, på planerad tid och uppfyllt de målsättningar som uppställts. De svenska leveranserna, som var specialdesignade för Namibias kraftnät i samarbete med Nampower personal, överträffade i funktion även högt ställda förväntningar och hade förbättrat driftsäkerheten i nätet med minskade överföringsförluster. Projektet bidrog enligt utvärderaren till Namibias ekonomiska tillväxt genom att den kunde tillfredsställa den ökande efterfrågan på elkraft i landet, och också genom att Nampower kunde leverera denna el mer effektivt med färre kraftförluster. Även landsbygdselektrifieringen genomfördes väl av Nampower, dock med förseningar. Det fanns även ett element av institutionsutveckling genom det samarbete som skett mellan ABB och Nampower med omfattande utbildning och samarbete i Sverige.

U-krediten hade givits för ett projekt som inte skulle ha accepterats under OECDs regelverk om den hade varit bunden, dels därför att den gavs med 25-procentig snarare än 35-procentig gåvoelement, dels och viktigare därför att projektet hade goda förutsättningar att vara finansiellt lönsamt, och därmed sannolikt inte hade accepterats i OECDs notifieringsprocedur. Sida valde därför en obunden kredit enligt utvärderingen i vetskap om att ABB med största sannolikhet skulle vinna ordern för SVAC-utrustningen i kraft av sin världsledande position med den tekniken. Upphandling skedde även i internationell konkurrens, och ABBs bud ansågs vara det enda som tillfredsställde samtliga tekniska specifikationer, men var dock inte billigast.

Ett av de viktigaste skälen till projektets framgång enligt utredningen var att Nampower är ett mycket välskött, tekniskt kompetent och även lönsamt och finansiellt solitt företag. Det fanns för övrigt kritik i Sidas projektkommitté att biståndet subventionerade projektet trots Nampowers finansiella styrka och Namibias ekonomi. Sida hade i en tidig propå till Nampower även föreslagit att

---

<sup>16</sup> Goppers, K (2006). *The Auas high-voltage transmission line in Namibia supported by a Swedish concessionary credit. An evaluation*. Sida, Stockholm.

projektet skulle finansieras till marknadspris, en propå som enligt utvärderingen ledde till *"en ganska skarp reaktion från Nampower, vilken tydligen fick Sida att byta åsikt..."* Utvärderingen kom också till slutsatsen att den svenska krediten saknade "additionalitet" i mening att den inte var avgörande för projektet som helhet eller för finansieringen av SVC-utrustningen. Dels hade Nampower kapacitet att självfinansiera en större del, dels hade African Development Bank (AfDB) redan gjort utfästelser om att finansiera också SVC-utrustningen innan Sidas erbjudande om u-kredit gavs. Nettoeffekten för Namibias del blev en billigare finansiering än om AfDB svarat för den "svenska delen". Medan utvärderingen lovordade projektets utförande och de medverkande parterna, framförde den en inte ringa kritik av finansiärerna (inklusive Sida) på grund av deras brist på samordning av projektet som sådant, av landsbygdselektrifieringsprojektet, av bristen på intresse att följa upp projektet och av att dela den begränsade uppföljning som ändå skett.

### Transformatorstationer i Vietnam

En svensk u-kredit på 60 miljoner kr beviljades av Sida 1997 för finansiering av sex transformatorstationer i södra Vietnam. En andra kredit beviljades 2000 för ytterligare sex transformatorstationer, denna gång på 80 miljoner. Syftet med krediterna var att förbättra tillgången på elkraft på landsbygden. Krediterna, som hade formen av "kreditlinjer" att användas för upphandling i delprojekt, lämnades till Vietnams regering för vidareförmedling till det statliga kraftbolaget Electricity of Vietnam (EVN). Båda krediterna innehöll 35 procents biståndssubvention. Utöver detta finansierade Sida premien för kreditgarantin som lämnades av EKN. Krediterna var bundna till svensk leverantör och ABB svarade för utrustningen. Företaget, som är världsledande för denna typ av utrustning var redan väletablerat i Vietnam med tillverkning i en egen fabrik i Hanoi, och med en marknadsandel av cirka en tredjedel av existerande stationer i landet. Ingen internationell upphandling tillämpades på grund av de relativt små delbeloppen, men rimligheten i ABBs anbud bedömdes av Sidaanlitad expertis. Om prisnivån i vart och ett av underprojekten inte var acceptabel skulle detta lämnas ut för internationell upphandling. Kravet på

”svensk leverans” var i den första krediten 70 procent av beloppet, som sänktes till 55 procent i den andra. Eftersom u-krediterna var bundna krävde de i princip notifiering i OECD. Sida hävdade att projekten var acceptabla genom valet av transformatorstationer som inte var kommersiellt (men dock samhällsekonomiskt) lönsamma på grund av deras lokalisering i fattigare områden på landsbygden.<sup>17</sup> Krediternas konstruktion som kreditlinjer gjorde också att vart och ett av delprojekten underskred OECDs limit av två miljoner i särskilda dragningsrätter (SDR) för notifiering. Krediterna ledde inte till några invändningar i Paris.

Eftersom den vietnamesiska regeringen förväntades vidareförmedla krediterna på mindre förmånliga villkor till EVN än de som regeringen erhöll betraktades subventionen som en form av budgetstöd till Vietnam. Vidareutlåningen var därför föremål för specifikt avtal med syftet från Sida att skapa mer marknadsliknande villkor för EVN, dvs. stimulera eltaxor som bättre avspeglar EVNs produktions- och distributionskostnader. Dock kunde Sverige inte göra några större anspråk på reformer eller konditionalitet inom energisektorn, ett område som Världsbanken drev med mångfald större resurser men med blandade resultat.

År 2003 genomförde en utomstående konsult en utvärdering av u-kreditprojekten för Sidas räkning.<sup>18</sup> Enligt utvärderingen hade projekten genomförts tillfredsställande och enligt plan, dock med viss försening. Projekten byggde på välkänd teknik och EVN var en välfungerande organisation som genomfört ett större antal investeringar av liknande natur i landets elnät, vilket bidrog till en i princip problemfri implementering. Av de stationer som hade byggts och utrustats fungerade dock flertalet långt under kapacitet när utvärdering genomfördes. Skälen till detta var enligt studien endera beroende på tillgången av el från huvudnätet eller brist på efterfrågan av el. Trots detta ansåg utvärderingen, med referens till ett Världsbanksprojekt, att projektets samhällsekonomiska lönsamhet sannolikt var hög, samt att projekten uppfyllt de socioeko-

---

<sup>17</sup> Stationer som är kopplade till landets kraftnätverk betraktas normalt som finansiellt lönsamma, och accepteras därför inte av OECDs konsensusregler för bundna biståndskrediter. Men enligt Sidas formella förklaring till OECD kan stationer i isolerade områden med litet befolkningsunderlag under vissa omständigheter betraktas som icke finansiellt bärkraftiga och därmed accepteras enligt reglerna.

<sup>18</sup> Goppers, K (2003).: *Swedish concessionary credits for transformer sub-stations in Southern Vietnam: An in-depth review*, Sida, Stockholm.



nomiska målsättningar som gällt för dem. Huruvida krediterna var avgörande för ABB att vinna ordena, eller deras effekt på ABBs exportkompetens, diskuterades inte i utvärderingen. Däremot menade utvärderingen att något överpris sannolikt inte förekommit eftersom EVN hade god kunskap om den internationella marknaden för dessa produkter.

### SCADA-utvärderingen

En utvärdering genomfördes i början av 2000-talet för Sidas räkning av svenskt bistånd till nio länder för så kallade SCADA-system (*Supervisory Control and Data Acquisition*). Dessa system har som syfte att förbättra effektiviteten i elkraftssystem genom reduktion av kraftbortfall, ökad säkerhet i nätet samt minskat behov av personal genom datorbaserad automatisering. Det är en välprövad teknik och tillämpas i princip av alla kraftbolag i den industrialiserade världen sedan 1970-talet och även i många utvecklingsländer.<sup>19</sup> Det svenska stödet som utvärderades, motsvarade cirka 83 miljoner dollar och hade förmedlats till projekt i Botswana, Ecuador, Jordanien, Kenya, Pakistan, Vietnam, Zambia och Zimbabwe under perioden 1985–1999. I sju av fallen bestod finansieringen av bundna u-krediter, i fallen Vietnam och Zambia av gåvobistånd. SCADA-utrustningen levererades i samtliga länder av ABB, ett världsledande företag inom denna teknik, och viss kompletterande programvara av svenska konsulter som Swedpower, Sweco och IVO. De slutliga mottagarna av krediterna och biståndet var de nio ländernas nationella eller regionala kraftbolag. Subventionen i de svenska u-krediterna var i genomsnitt 35 procent och biståndsdelen av u-krediterna uppgick till cirka 23 miljoner dollar. Den totala projektkostnaden i de nio länderna var 150 miljoner dollar, finansierad av, förutom Sverige, länderna själva samt andra givare.

Denna utvärdering, som gjordes av en grupp konsulter från norska Norplan och Swedish Development Advisers under ledning av Lennart Königsson (en före detta Världsbanksekonom och en

---

<sup>19</sup> Königsson, L. et al. (2002): *Aid finance for nine Swedish Hi-Tech projects. An evaluation of aims and outcomes of SCADA projects in nine countries.*, Swedish Development Advisers, Göteborg. Faktamaterial, liksom slutsatser är i sammanfattningen ovan hämtade från denna rapport.

flitligt anlita konsult av Sida), skulle skapa stor kontrovers. Utvärderingen konstaterade inledningsvis att projekten i samtliga fall hade implementerats mycket effektivt och att systemen fungerade väl, i några av fallen under mer än ett decenniums drift. Dessutom hade projekten inneburit inte oväsentlig kunskapstransferering och utbildning. Utvärderingen menade dock att den finansiella avkastningen av SCADA-investeringarna var negativ och den samhällsekonomiska lönsamheten låg eller negativ. Skälet till att den väletablerade SCADA-tekniken gav så magert resultat var, enligt utvärderingen, att SCADA-systemen är skapat för industriella höglöneländer där de stora vinsterna av systemen framförallt är arbetskraftbesparing. Dessutom är kostnaderna för avbrott höga (t.ex. beroende på mycket stort beroende inom industrin för tillförlitliga leveranser). I u-länder gäller inte dessa förhållanden med innebörd att vinsterna av SCADA är avsevärt mindre, medan investeringskostnaderna är lika eller till och med högre. Utvärderingen menade dessutom att det fanns alternativ teknik till SCADA som skulle ha löst mottagarländernas problem betydligt mer kostnadseffektivt, lösningar som inte studerats, eftersom projekten i mycket drivits av leverantörerna och deras konsulter i syfte att sälja systemen.

Utvärderingen hävdade att som exportfrämjande instrument hade u-krediterna haft blandad framgång. Å ena sidan ansåg man att ABB i inget fall skulle ha vunnit exportordern utan de bundna krediterna, å andra sidan att ABB och dess konsulter hade förlorat sina positioner i många av de nio länderna till förmån för andra leverantörer. Detta berodde på att de u-kreditfinansierade systemen hade upplevts som dyra av köparna, ofta med bristande intresse från ABB att förmedla effektivt support efter leverans, vilket i sin tur kunde vara kopplat till att dessa länder var marginella marknader för ABB. Utvärderingen ansåg att de bundna biståndskrediterna hade medverkat till att skapa en marknadssegmentering (genom bristande konkurrens) som gjorde att prisnivån för SCADA-systemen var avsevärt högre för utvecklingsländerna än motsvarande system i t.ex. de nordiska länderna, men också att de förra försetts med mer komplexa (och dyrare) system än de hade behov av. Utvärderingen hävdade att ”merkostnaden” för mottagarländerna i vissa fall kunde beräknas 30 procent eller mer av investeringen.

Utvärderarna var mycket kritiska mot de svenska biståndsorganen för bristen på finansiell och samhällsekonomisk analys av flertalet projekt, för bristen på analys av om alternativa och bättre lösningar fanns tillgängliga, och i princip för att förmedla ett bistånd som huvudsakligen gagnade svenska företag.

Utvärderingen av SCADA-krediterna ledde till avsevärda reaktioner från både Sida och företagen. ABB hävdade i ett brev till Sida att utvärderingen dragit ett antal felaktiga slutsatser och tillämpat en förenklad metod i sin ekonomiska analys, inte minst bortsett från det faktum att SCADA-system är ett centralt element för att underlätta marknadsreformer inom energisektorn och därmed privatisering.<sup>20</sup> ABB hävdade också att u-krediterna definitivt medverkat till att ABB fått en världsledande position genom dessa systemleveranser, bland annat manifesterat i order under Världsbanks- och ADB-finansiering. Sweco International och Swedpower hade liknande synpunkter och påpekade att SCADA-system också är avgörande för elmarknadens internationalisering som bland annat pågår i Afrika, och att Sverige har en unik resurs i att leverera sitt IT-kunnande, som utvecklingsländerna specifikt efterfrågat. IT-företagen menade också att de hade vunnit ett antal order i internationell konkurrens, tack vare erfarenheterna av de tidigare projekten.<sup>21</sup>

Sida hade också begärt ett utlåtande från Torsten Cegrell, professor vid KTH i industriella informations- och styrsystem. I ett brev till Sida var han extremt kritisk till utvärderingen och menade att utvärderarna visat en ”hjäpnadsväckande okunnighet inom en rad fundamentala områden”, och att dess slutsatser var en ”*incompetensförklaring av en hel bransch i hela världen*”.<sup>22</sup>

Sidas formella *management respons* till utvärderingen kom ett och ett halvt år efter att utvärderingen presenterats. Sida noterade att de utvärderade SCADA-projekten hanterats av organisationer som inte längre existerade (BITS och SIDA) och att de förhållanden som utvärderingen kritiserat, framför allt brist på konkurrens i det bundna u-kreditsystemet och brist på ekonomisk analys, etc., inte gäller under Sidas nuvarande procedurer.<sup>23</sup> Sida noterade därvid att upphandling numera sker i internationell konkurrens och de

<sup>20</sup> Brev från ABB till Sida den 23.8. 2002.

<sup>21</sup> Gemensamt brev från Swedpower och Sweco till Sida den 19.8.2002.

<sup>22</sup> Brev från Torsten Cegrell till Sida den 25.1.2002.

<sup>23</sup> Sida: Management response 10.6.2003.

bundna u-krediterna bara kommer ifråga efter vunnen order. Sida ifrågasatte också utvärderingens slutsatser avseende finansiell och samhällsekonomisk kalkyl, och menade i likhet med företagen att väsentliga men svårkvantifierbara vinster av systemen för sektorreform, privatisering och internationalisering måste beaktas. Beträffande systemens påstådda negativa finansiella avkastning i utvärderingen, hävdade Sida att detta stred mot internationell erfarenhet, inte minst OECDs, som i konsensusommanhang anser SCADA-system som kommersiellt bärkraftiga, och med andra ord inte är tillåtna för bundet bistånd efter 1992. Sida avsåg i sitt managementsvar att också framledes finansiera SCADA-system. Sida ansåg vidare att organisationens nuvarande regelsystem och procedurer i princip hanterade de problem som utvärderingen lyfte fram, och att utvärderingen därför inte krävde vidare åtgärder från Sidas håll. Utvärderingen ledde dock till, med en tjänstemans ord, att ”Sida blev mycket återhållsamt med att finansiera fortsatta SCADA projekt.”

### Landsbygdselektrifiering i fem länder

År 2000 initierade Sida en tematisk utvärdering av landsbygdselektrifieringsprojekt som genomförts sedan tidigt 1980-tal fram till 1995, i huvudsak genom u-krediter. Fem länder var föremål för studien (Angola, Botswana, Ghana, Lesotho och Malaysia) och det totala beloppet för u-krediterna var i storleksordningen 600 miljoner kr, med krediter som varierade i storlek från cirka 30 miljoner i Malaysia till 175 miljoner i Lesotho. Utvärderingens syfte var, enligt Sidas uppdragsbeskrivning, att bidra till kunskapen om hur landsbygdselektrifiering bidrar till ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning.<sup>24</sup> Studien, som byggde på fältarbete i tre av länderna (Botswana, Ghana och Lesotho), konstaterade att det var svårt att se direkta kopplingar av elektrifiering till ekonomisk tillväxt, men att el på landsbygden hade betydande effekter på offentlig service (hälsovård och skola) och på människors levnadsstandard, inte minst ökad säkerhet. Detta gällde även de fattigaste

---

<sup>24</sup> Fakta och slutsatser från denna utvärdering är hämtade från Orgut (2002): *Thematic evaluation of rural electrification projects*, Angola kunde inte utvärderas på grund av det pågående kriget i landet och uteslöts därför redan i ToR från studien.

grupperna som inte hade direkt anslutning till kraftnätet. Studien bekräftade därmed den gängse uppfattningen, som bland annat framkommit i ett antal Världsbanksstudier, att elektrifiering på landsbygden har klart positiv påverkan på människors levnadsvillkor och ofta har hög prioritet i vad fattiga människor önskar. Det är värt att notera att denna studie, som var Sidas första mer omfattande av projekt för landsbygdselektrifiering, inte gjorde några analyser av krediterna som biståndsform, hur subventions-elementet användes eller de finansiella och ekonomiska dimensionerna av projekten, vilket heller inte förväntades av ToR.

### 4.3.3 Några slutsatser kring u-krediterna

#### Effektiviteten i genomförande och hållbarhet

Genomgående för de utvärderade u-kreditfinansierade projekten är att de tekniskt varit framgångsrika eller mycket framgångsrika. Genomförandet har skötts väl både av de svenska företag som levererat och av köparna i mottagarländerna, i vissa fall under synnerligen svåra förhållanden som i kraftverksbygget i Uri, Indien. Även den kritiska utvärderingen av SCADA-projekten delar den åsikten. Projekten har i många fall inneburit betydande tekniköverföring och kompetensutveckling i partnerorganisationerna, dvs. vad som i Sverige skulle kallas statliga, regionala eller kommunala affärsdrivande verk. Projekten fungerar också väl efter att investeringarna avslutats. De har således hög hållbarhet. Dessa slutsatser stämmer väl överens med de som Sidas kreditutredning kom fram till 1995 efter att ha tittat på utvärderingar som gjordes under BITS-tiden. U-kreditprojekten skiljer sig därvid från den gängse bilden av ”vanliga” biståndsprojekt med dess frekventa motgångar och komplikationer och inte minst problem med bärkraft efter att biståndet avslutats. Ett flertal faktorer kan identifieras som förklaring till detta:

- Investeringsprojekt som bygger på krediter utsätts vanligen för en noggrannare prövning, och har kanske har högre prioritet i mottagarländerna, än projekt som baseras på rena gåvor. Detta kallade Sidas kreditutredning 1995 för ”disciplinmotivet”.

- Kreditprojekten gäller vanligen organisationer i mottagarländerna som är kompetenta affärsdrivande verk såsom kraftbolag, telebolag, vatten- och avloppsverk etc. Detta bidrar till projektens goda genomförande och hållbarhet. Projekten innebär vanligen betydande (projektfinansierad) utbildning som bidrar till den institutionella kapaciteten.
- U-krediterna tenderar att gå till länder som bedriver en framgångsrik ekonomisk politik, som Kina och Vietnam, och det finns därmed större sannolikhet att projekt skall fungera väl än om projekt bedrevs i ”svårare” miljöer. Det ligger i det reaktiva, kontraktfinansierade u-krediternas natur att de tenderar att komma fram i relativa sett dynamiska ekonomier där det finns intresse från både köpare och leverantör att göra affärer.
- Projekt som resulterar i (bundna) u-krediter har starka ”champions” i svenska företag som vanligen medverkar i ett tidigt stadium i projektplaneringen, och som är angelägna om att projekten kommer tillstånd. Dessa företag är vanligen multinationella och världsledande inom de tekniker som tillämpas, och har en otvetydig kompetens som projektexportörer. Företagens rykte och framtida affärer på dessa marknader (och i viss mån andra marknader) bygger på att projekten fungerar väl i implementering och även i drift. Det finns ett intresse hos dessa företag att de levererade produkterna fungerar även efter att leveransen avslutats, vilket stärker projektens hållbarhet. (SCADA-utvärderingen hade dock en delvis annan syn på detta och menade att de levererande företagen i viss grad missköta sig genom att marknaderna var så marginella).

### Kapacitetsbyggande

Flertalet av utvärderingarna framhåller att de kreditfinansierade projekten har inneburit betydande institutionsuppbyggnad genom de utbildningsinsatser som varit förknippade med investeringarna. Dessa har skett både på plats och då personal från den organisation som är slutmottagare av krediten varit på utbildning i Sverige. Ett skäl till framgångsrik kapacitetsbyggnad sammanhänger med vad som sagts ovan: u-krediterna bygger på en direkt relation mellan en professionell beställare och en professionell mottagare. Denna i

grunden kommersiella relation kan sannolikt vara överlägsen den som skapas genom tekniskt bistånd.

### Leder bundna krediter till högre pris?

En vanlig internationell kritik av de bundna krediterna är att subventionen äts upp av ett högre pris på den vara eller tjänst som finansieras. Föreställningen är att bundenheten gör att konkurrensen blir mindre, företaget kan lägga prisnivån högre och biståndssubventionen i sin helhet eller i delar blir ett slags "corporate welfare". Det finns en relativt omfattande forskning kring detta genomförd av Världsbanken, FN, OECD och fristående forskare som funnit att "överpriserna" i bundet bistånd, och särskilt exportkrediter är i storleksordningen 20–40 procent.<sup>25</sup>

Graden av konkurrens i de utvärderade svenska u-krediterna har varierat. I vissa fall har ingen konkurrensupphandling genomförts, utan Sida (eller dess konsulter) har genomfört en rimlighetsbedömning av prissättningen som i fallet med transformatorstationer i Vietnam. I andra fall har en svensk upphandling genomförts, som avloppsprojekten i Kina. Genom att Sverige är ett litet land och det sällan finns många leverantörer av samma vara eller tjänst (och svenska företag har likartad kostnadsstruktur) har sådana upphandlingar en begränsad förmåga att pressa priserna. Utvärderingarnas slutsatser avseende potentiella överpriser varierar. Några av dem menar att beställaren har stor erfarenhet av den internationella marknaden för varan (t.ex. transformatorer i Vietnam) och att några överpriser därmed svårligen skapas. I andra fall, återigen med referens till SCADA-projekten, menar utvärderingen att överpriser i storleksordningen 30 procent uppstod med referens till prisnivån i liknande anläggningar i Norden. Slutsatsen i den utvärderingen var att biståndet i allt väsentligt hamnade hos de svenska företagen. Detta kritiserades starkt av företagen i sina svar, med hänvisning till att SCADA-systemen alltid är skraddarsydda och några *off-the-shelf-priser* inte existerar. Överhuvud har inte de utvärderingar som analyserats i denna utredning ägnat någon större uppmärksamhet åt vilka effekter bundenhet till svenska leveranser har haft på teknikval och priser.

<sup>25</sup> Se t.ex. UNDP *Human development report* 2005, Morrisey & White (1996) *Evaluating the concessionality of tied aid*, ISS Haag.

Det är sannolikt att erfarenheten av de svenska u-krediterna historiskt inte skiljer sig markant från de övergripande slutsatserna om bundet bistånd; att de tenderar att skapa högre priser än vad en genuin internationell upphandling skulle innebära. Ett argument från det svenska näringslivets sida är att dessa potentiella överpriser måste ställas i relation till mervärden som svenska företag levererar i form av hög kvalitet, långsiktiga relationer, god affärskultur, etik, miljöansvar etc. och som inte alltid ger utslag vid bedömning av anbud i internationell upphandling. Det brukar också hävdas att internationella anbudsförfaranden i utvecklingsländer, även under medverkan av organisationer som Världsbanken, kan ha betydande inslag av korrupktion. Dessa faktorer nämns ofta av näringslivet som skäl till varför svenska företag är så dåligt representerade av de multilaterala finansorganisationerna vid ICB-kontrakt (*International competitive bidding*); man finner det ofta inte värt mödan att konkurrera.

Dock har Sida i allt större utsträckning tillämpat internationell konkurrensupphandling vid u-krediterna, vilket betyder att löfte om biståndssubventionerad exportkredit endast kan utgå efter att ett svenskt företag vunnit en order. Detta eliminerar överpriser, men å andra sidan minskar detta dels företagets intresse av att medverka i anbudsprocesser, dels skapar det en administrativt krånglig situation för Sida eftersom Sverige inte i förhållande till mottagarlandet kan utlova garanterad finansiering av ett projekt annat än om svenskt företag vinner anbudet.

### Har u-krediterna bidragit till svenska exportframgångar?

1995 års kreditutredning som genomfördes av Sida hävdade att de svenska u-krediterna på 1980-talet och tidiga 1990-talet haft stor betydelse för att vissa svenska företag etablerat sig på betydande exportmarknader, och därmed banat väg för fortsatta kommersiella transaktioner utan involvering av biståndet. Ericsson i Kina och ABB i Indien utgjorde exempel. U-krediterna hade därmed från ett näringslivsperspektiv spelat den katalytiska roll som var den egentliga grunden för dess tillkomst.

De utvärderingar som gjorts på senare tid har i flertalet fall inte belyst frågan om i vilken grad u-krediterna har spelat en roll som ett svenskt näringspolitiskt instrument. Detta sammanhänger



väsentligen med att u-krediternas ursprungliga syfte har tonats ned i retoriken, och bundenheten tagits för given och snarare blivit föremål för en analys i sig. Den första utvärderingen av vatten- och avloppsrening i Kina konstaterade dock att u-krediterna hade varit avgörande för att de svenska företagen, Purac och Malmberg, hade vunnit kontrakt i Kina. Både företagen är medelstora, och ansåg sig inte av egen kraft ha kunnat etablera sig på den kinesiska marknaden. I Puracs fall ledde u-krediterna till en fast etablering där företaget har kraft att agera utanför de bundna krediterna, medan Malmberg anser sig för liten för detta, och därmed är beroende av bundna krediter.<sup>26</sup> SCADA-utvärderingen gjorde en klar ansats att belysa det exportbefrämjande motivet, och hävdade att det snarare fanns en omvänd effekt, dvs. det bundna biståndet hade gjort att ABB spolierat marknader genom att ta ut vad kunderna upplevde som överpriser. Också denna slutsats kritiserade ABB i sitt svar på utvärderingen. Konsultföretagen som deltagit i SCADA-projekten hävdade å sin sida att de bundna krediterna varit avgörande för att de skulle kunna etablera sig på världsmarknaden.

En slutsats måste dock bli att i ett långt perspektiv har åtminstone vissa bundna u-krediter varit klart instrumentella att etablera både stora och medelstora företag på viktiga *emerging markets*. Dessa etableringar har sannolikt bidragit till betydande exportorder för svenska företag i fortsättningen utan hjälp av några u-krediter.

### Samhällsekonomisk avkastning

Genomgången av ett antal gjorda utvärderingar av u-kreditfinansierade projekt visar att ekonomisk samhällsekonomisk analys endera inte görs *ex post*, eller att utvärderaren relativt lättvindigt bedömer projektet jämfört med *ex ante*, med en vanlig slutsats att den samhällsekonomiska avkastningen är likartad *ex post* som *ex ante*. Flera av utvärderingarna noterar dock att den faktiska efterfrågan på den tjänst som investeringen producerar (elkraft, rent vatten, etc.), är mindre än planerad och att i åtminstone något fall betydande kostnadsökningar i lokal valuta skett utan att utvärderarna omsatt detta i en ny kalkyl. Faktorer av det slaget påverkar givetvis båda kalkylerna negativt. Den enda av alla utvärderingar som sökt göra en

<sup>26</sup> I Puracs fall har u-krediterna öppnat upp affärer i Kina för i storleksordningen 2 000 miljoner, och företaget har idag eget kontor där.

mer systematisk samhällsekonomisk kalkyl och jämföra *ex post* med *ex ante* är SCADA-utvärderingen. Den konstaterade att 1: *ex ante*-analyser inte hade gjorts eller innehöll grava felaktigheter (typ räknepfel) som BITS eller SIDA inte noterat, samt 2: *ex post* analysen pekade på låg eller negativ samhällsekonomisk avkastning, slutsatser starkt ifrågasatta av både företag och Sida som tidigare nämnts.

U-krediterna finansierar vanligtvis betydande offentliga investeringar där finansiella och samhällsekonomiska analyser tillhör den gängse metodiken att bedöma investeringarnas berättigande. Sidas generellt svaga analys *ex post* i detta avseende är allvarligt eftersom det är svårt att avgöra om dessa investeringar faktiskt har haft samhällsekonomisk nytta.

#### 4.4 Ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning

##### 4.4.1 Sambandet projektinvestering och ekonomisk tillväxt

Bedömningen av konkreta investeringsprojekts effekter på ekonomisk tillväxt är komplex eftersom ekonomisk tillväxt är ett aggregat och resultat av en rad samverkande faktorer på makronivå, medan ett även mycket stort investeringsprojekt i infrastruktur i sig knappast kan ge utslag i tillväxt annat än möjligtvis i en mycket liten ekonomi. Några påvisbara kausalsamband kan därmed inte förväntas. Antaganden kan dock göras, t.ex. att ökad produktion och konsumtion av elkraft, bättre tillförlitlighet i kraftleveranser, billigare el etc., skapar bättre förutsättningar för ekonomiska aktiviteter och därmed i slutändan tillväxt. Det vore därmed möjligt att argumentera att tillkomsten av Urkraftverket i Indien med stor sannolikhet har bidragit till Indiens ekonomiska tillväxt, men i relation till den indiska ekonomins storlek är detta bidrag så försvinnande litet att det är omätbart. Dock skulle möjligen regionala effekter kunna vara av en storlek att de är mer än försumbara. Samma argument gäller i princip för alla de svenska u-krediterna. Givet att de studerade projekten visar hög hållbarhet och funktion, är konventionella infrastrukturinvesteringar (som energi) och genomförda i flertalet fall i dynamiska ekonomier där investeringarna är integrerade i rimligt välfungerande sektorer, så kan slutsatsen göras att dessa projekt sannolikt har bidragit till ekonomisk tillväxt, men att dessa bidrag är så små att de är omätbara. Skillna-

der i dessa bidrag kan dock förväntas beroende på typen av investeringar. Det är således sannolikt att ökad tillgång till elkraft genom produktion eller transmission har bättre utslag i ekonomisk tillväxt än t.ex. avloppsrening (som har andra välfärdsvärden).

I den grad dessa investeringar har bidragit till systemförändringar i de sektorer som avses, t.ex. högre kompetens hos energileverantörer, uppgradering av teknik som influerar hela sektorn, reformprocesser eller liknande, så skulle sannolikt en större effekt på tillväxt kunna förväntas. Utredningen konstaterar att u-krediterna synes ha bidragit till en inte oväsentlig organisatorisk utveckling genom utbildning och samarbete mellan leverantör och beställare, men att Sida har haft en i allt väsentligt ”låg profil” att söka skapa systemförändringar genom reformer, och därvid sannolikt haft en ”free ride” i skuggan av de ofta betydligt större, men också mer ambitiösa investeringarna genomförda av Världsbanken eller ADB. Möjligen finns en viss risk att Sidas kontraktfinansierade u-krediter kan underminera detta reformarbete genom att ställa lägre krav i projektarbetet, och samtidigt erbjuda bättre finansieringsvillkor.

#### 4.4.2 Sambandet med fattigdomsminskning

Ett infrastrukturellt projekts påverkan på fattigdomen kan teoretiskt ske på olika sätt. Genom bidrag till ekonomisk tillväxt sker indirekt en reduktion av fattigdomen genom ”trickle down-effekter”. Detta är bakgrunden till Sida och andra biståndsorganisationers tes att ”ekonomisk utveckling är en nödvändig förutsättning för fattigdomsminskning” (om än inte tillräcklig). Detta indirekta samband avseende projekt kan mer konkret uppträda regionalt. Elektrifiering i ett landsbygdsområde kan mycket väl ge utslag i mätbar ekonomisk tillväxt i regionen som i sin tur minskar fattigdomen regionalt. Fattigdomsreduktion kan också ske mer direkt; rening av avlopps- och dricksvatten i en stad i Kina innebär med stor sannolikhet att hälsosituationen förbättras lokalt, med minskad sjuklighet och minskad barnadödlighet som följd.<sup>27</sup> Miljö-

---

<sup>27</sup> Fördelningsaspekter som att priserna på fast egendom kan påverkas genom tillgång till rent vatten och avlopp, på ett sätt så att fattiga kan tvingas bort från slumbostadsområden och därmed få sämre försörjningsmöjligheter och därmed kanske förvärrad fattigdom är komplicerade och diskuteras inte här. Det är ett

förbättringar av det slaget var avgörande för att minska barnadödligheten och att förbättra det allmänna hälsotillståndet när Sverige industrialiserades och gäller med all sannolikhet också utvecklingsländerna. Sidas utvärdering av landsbygdselektrifiering noterade välfärdsvinster för de fattiga i form av ökad säkerhet, även för dem som inte direkt hade tillgång till el. Slutsatsen är att de i huvudsak välfungerande infrastrukturella projekten som u-krediterna finansierat sannolikt både har bidragit till ekonomisk tillväxt och fattigdomsminskning, men att dessa bidrag på nationell nivå är försumbara, men lokalt kan vara mer påtagliga.

Det finns generellt en omfattande forskning som visar att infrastrukturinvesteringar tenderar att ha mycket hög samhällsekonomisk avkastning särskilt i låginkomstländer. Dessa studier har indikerat ekonomisk avkastning i storleksordningen 30–40 procent för telekommunikation, över 40 procent för energi, och upp till 80 procent för vägar.<sup>28</sup> En förutsättning är dock givetvis att dessa investeringar är välfungerande och hållbara.

En slutsats av det ovanstående är att Sidas u-krediter generellt kan antas ha givet positiva bidrag till ekonomisk tillväxt, välfärdsvinster och fattigdomsminskning, framför allt genom att projekten överlag har fungerat mycket väl, varit hållbara och bidragit till kunskapsöverföring till mottagarorganisationerna.

## 4.5 Biståndskrediter

### 4.5.1 Biståndskrediternas omfattning 1993–2005

Som nämnts tidigare återinfördes biståndskrediter 1993 i syfte att skapa alternativa finansieringsformer för infrastruktur för låginkomstländer ”med liten eller medelstor skuldbörda”. Under den trettonårsperiod som biståndskrediterna varit ett instrument inom svenskt bistånd har 20 sådana krediter beviljats med ett totalt biståndsanslag om drygt 0,6 miljarder kr.<sup>29</sup> Detta är också det totala kreditbeloppet eftersom biståndskrediterna tas över biståndsbudgeten medan återbetalningar räknas som negativt bistånd och

---

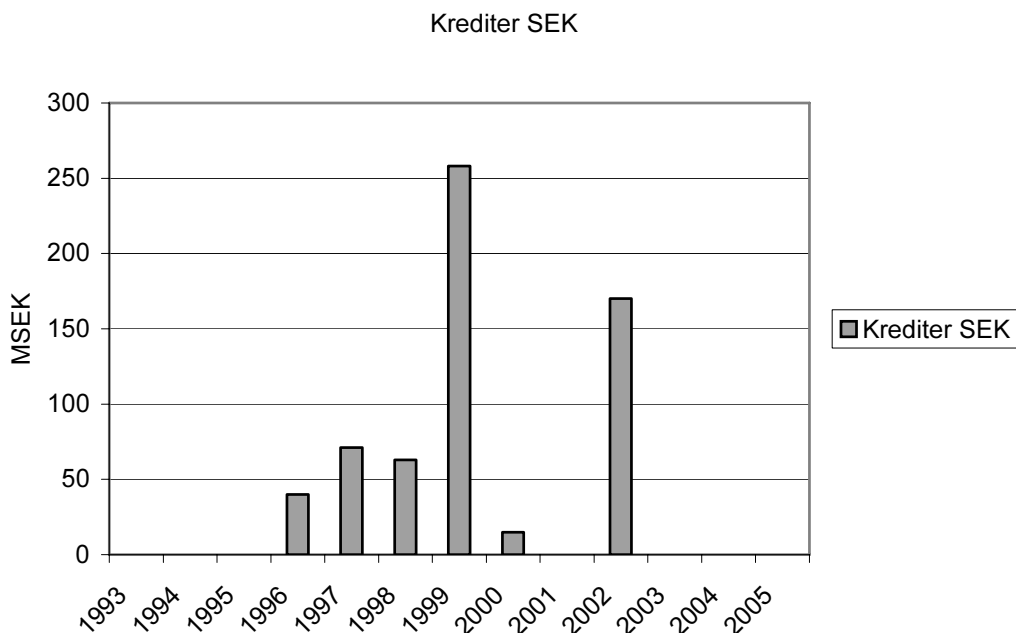
generellt problem i all form av ekonomisk utveckling att det ofta finns förlorare i åtminstone det korta perspektivet, och att dessa vanligen tillhör de fattiga.

<sup>28</sup> Estache (2004)

<sup>29</sup> För en sammanställning av Sidas biståndskrediter, se annex 1.

tillförs statskassan. Biståndskrediterna är således en mycket begränsad verksamhet i en organisation som under senare år har en årlig omsättning av över tio miljarder kr. Omfattningen av krediterna sedan 1993 framgår av figur 4.4.

Figur 4.4. Biståndskrediter 1993–2005



Som framgår av figuren förekom inga biståndskrediter under de första tre åren, och blott under ett år under 2000-talet (2002) i någon omfattning, medan inga biståndskrediter beviljats under de senaste tre åren.

#### 4.5.2 Inriktningen på länder

Nio länder eller regioner har blivit föremål för biståndskrediter sedan 1993. De palestinska områdena Västbanken och Gaza är de enskilt största mottagarna som framgår av tabell 4.4.

Tabell 4.4. Biståndskreter fördelade på länder

Mottagarland/region	Antal krediter	MSEK	Skuldbörda	Inkomstnivå
Palestinska områden	3	185	..	LM
Bangladesh	6	137	L	L
Laos	1	100	S	L
Sri Lanka	2	60	M	LM
Vietnam	2	55	L	L
Bosnien- Herze- vina	2	39	L	LM
Filippinerna	2	18	M	LM
Eritrea	1	18	S	L
Namibia	1	4	..	LM
<b>Totalt</b>	<b>20</b>	<b>616</b>		

(Källa: utredningens statistik, se annex 1 samt World Bank World Development Indicators 2005 avseende skuldbörda och inkomstnivå)

Inriktningen på länder i biståndskrediterna skall enligt rådande policy vara moderat *skuldtungda låginkomstländer*. Biståndskrediterna har inte följt denna policy särskilt väl. Flertalet av mottagarländerna är inte låginkomstländer och både Laos och Eritrea klassificeras som svårt skuldtungda i Världsbankens rapportering. De palestinska områdena, som inte har en klassificering av skuldbörda av Världsbanken är ett särfall. Genom den utveckling som skett sedan fredsavtalet 1993, och särskilt efter den andra Intifadan och Hamas seger i de demokratiska valen 2006, är sannolikheten att den palestinska myndigheten skall kunna återbetala lånen till synes obefintliga. Blott Bangladesh och Vietnam synes passa policykriterierna väl.

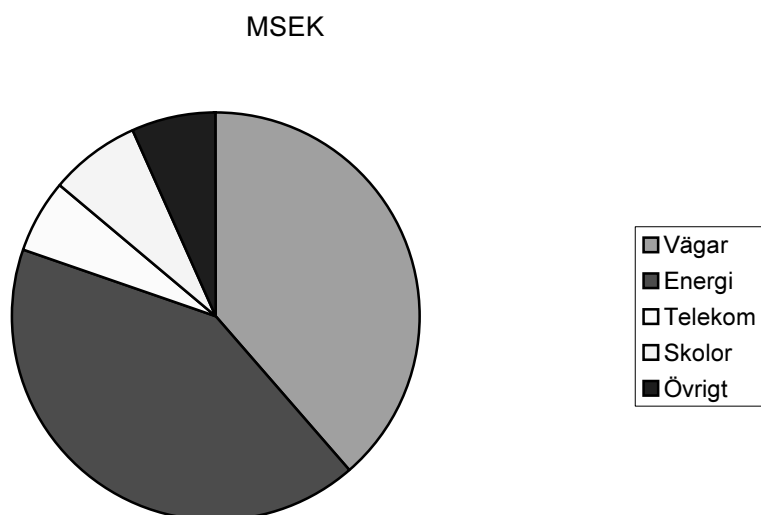
#### 4.5.3 Sektorfördelning

Biståndskrediterna har väsentligen använts för väg- och energi-projekt, som tillsammans svarat för 80 procent av kreditvolymen. Krediterna till de palestinska områdena avsåg således kraftöverföring i framför allt Gaza genom leveranser av ABB-utrustning, men kraftöverföringsprojekt har också finansierats i Vietnam och Eritrea. Vägprojekten avser dels Bangladesh och finansiering av landsbygdsvägar inom ramen för stora gåvofinansierade Sida-

projekt, dels ett stort projekt i Laos i form av en kredit på hundra miljoner kr för rehabilitering av en huvudväg.

Förutom vägar och energi har biståndskrediter i mindre skala finansierat bland annat investeringar i telekommunikation (Bosnien-Herzegovina), skolor (Sri Lanka) och jordreform (Filippinerna). Sektorfördelningen framgår av figur 4.5.

Figur 4.5. Biståndskrediter fördelade på sektorer.



#### 4.5.4 Leverantörer

Biståndskrediterna är formellt obundna och skall ske i internationell upphandling, även om möjlighet till bunden kreditgivning lämnats öppen i det svenska regelverket. Samtidigt förutsattes att det skall det finnas "svenskt intresse" i den sektor som avses t.ex. uttryckt i att Sverige har specifik know how och teknik, eller att det kan finnas svenska kommersiella exportintressen i sektorn. En genomgång av krediterna visar att det i många av projekten också är svenska företag som stått för leveranser och service, t.ex. ABB när det gäller flertalet energiprojekt, Ericsson i teleprojekt och Swed-survey i två krediter avseende fysisk planering på Filippinerna.

Biståndskrediterna speglar därmed de förhållanden som gällde i det svenska biståndets barndom, dvs. ett formellt obundet system som i allt väsentligt utnyttjar svenska företag i leveranserna. Biståndskrediterna kan dock till skillnad från u-krediterna finansiera projekt med huvudsakligen lokala kostnader, t.ex. vägar på landsbygden och skolbyggnader där väsentligen allt arbete och material är inhemskt och där upphandling sker lokalt och enligt lokala bestämmelser.

#### **4.5.5 Erfarenheter av biståndskrediterna**

Några biståndskrediter som blivit föremål för självständiga utvärderingar har inte ställts till utredarens förfogande, och underhandskontakter indikerar att några sådana inte gjorts. Utredningen har därmed inget att rapportera beträffande dessa.

### **4.6 Villkorslån**

#### **4.6.1 Villkorslånens syfte**

Villkorslån är en form av kredit som Sida har tillämpat gentemot i huvudsak privata organisationer i syfte att stödja t.ex. utveckling av småindustrier, uppbyggnad av finansiella institutioner för småföretagsfinansiering, mikrokreditverksamhet, riskkapitalfonder etc. Det är således i första hand lån som ges i syfte att stimulera näringslivsutveckling och där Sidas insatser baseras på att kommersiella krediter eller riskkapital inte är tillgängliga eller krediter är för dyrbara, men att projekten eller organisationerna bedöms ha en viktig utvecklingseffekt. Namnet villkorslån bygger på att det är lån vars amorteringar och räntebetalningar är villkorade av hur verksamheten fungerar. Går projektet bra skall lånet betalas. Går det dåligt kan lånet skrivas av. Villkoren i låneavtalet bestämmer om, hur och när sådan återbetalning eller avskrivning sker. Villkorslånen är således en form av riskdelning mellan Sida och mottagaren, där Sida tar hela eller större delen av risken vid dåligt utfall genom hel eller delvis avskrivning av lånet och räntan. Genom villkorslånens utformning innebär dock även full återbetalning och räntebetalning en viss subvention genom t.ex. amorteringsfrihet, att



räntan understiger marknadens eller bådadera. Omfattningen av denna subventionsgrad har inte analyserats i denna utredning.

Villkorslånen var en verksamhet som inleddes av Swedecorp på tidigt 1990-tal med den organisationens specifika mandat att arbeta gentemot den privata marknaden.<sup>30</sup> När Swedecorp integrerades i det nya Sida övertog Sida, och specifikt INEC, villkorslånen och har sedan fortsatt med denna verksamhet i relativt begränsad omfattning. Till skillnad från andra kreditformer är inte villkorslånen reglerade i statlig förordning och har därför fått en heterogen utformning från fall till fall. De har heller inte varit föremål för någon Sidapolicy eller några särskilda riktlinjer som anger när kreditinstrumentet kan användas, hur villkoren bör utformas och hur den administrativa hanteringen skall gå till.

Sida har tillämpat olika administrativa former för villkorslånen. För flertalet har Sida behållit ansvaret och de handhas av INEC. I några fall har Sida överfört villkorslånen till Svensk Exportkredit som således svarar för uppföljning av de finansiella aspekterna mot ersättning från Sida. I ett antal fall har Sida utställt lånen till Swedfund som i sin tur genomfört projekten. Som exempel har Sida utställt villkorslån till Swedfund för att bolaget skall investera i form av ägarkapital i specifika riskkapitalbolag eller fonder i utvecklingsländer. Verksamheten sköts i de fallen helt av Swedfund som återrappporterar utfallet till Sida.

En form av villkorslån utgörs av de så kallade Start Syd- och Start Östprogrammen, som dock av Sida givits en enhetlig ordning gällande låntagare, lånebelopp, allmänna villkor etc.<sup>31</sup>

#### 4.6.2 Villkorslånen omfattning 1996–2005

Om Start Öst- och Start Sydprogrammen undantas, (som svarar för relativt många lån men med mycket små belopp), redovisar Sida idag ett trettiootal villkorslån i sina böcker varav de tidigaste ställdes ut för tio år sedan. Sidas utbetalningar i dessa lån uppgår totalt till cirka 360 miljoner kr. Ett av villkorslånen svarar för nära hälften av hela beloppet: ett villkorslån till en fond för lån till infrastruktur-

<sup>30</sup> Det kan noteras att i Swedecorps instruktioner ingår inte explicit lån som en form av instrument, men de kan ses som ett medel för den nya organisationens mandat att göra riskkapitalsatsningar. SFS 1991: 840.

<sup>31</sup> Som nämnts tidigare behandlas inte Start Syd och Start Öst i denna utredning

investeringar i Afrika, EAIFF (*Emerging Africa Infrastructure Fund*), som Sida stödjer sedan 2002 tillsammans med några andra givare under det så kallade PIDG-initiativet (*Private Infrastructure Development Group*). Den genomsnittliga storleken av villkorslånen (med undantag av EAIFF-lånet) är omkring fem miljoner kr men fler av villkorslånen är mycket små, under en miljon. Regionalt dominerar helt Afrika söder om Sahara, och många av villkorslånen har förmedlats till minst utvecklade länder som Moçambique och Tanzania. Endast ett villkorslån har ställts ut i Asien (Vietnam). Se tabell 4.5 för detaljer.

I 2007 års budgetproposition ingår ett nytt större villkorslån, att ställas ut till PIDG Trust motsvarande 15 miljoner dollar (cirka 120 miljoner kr) för riskkapital till Guarantco, en nyskapad garantifond för infrastrukturella privatinvesteringar med säte i London. Med detta kommer PIDG-samarbetet att svara för den väsentligt största delen av Sidas villkorslån.

Tabell 4.5. Sidas villkorslån

Land	Projektnamn	Typ av projekt	Utbetalt belopp MSEK
<i>Europa</i>			
Bosnien-Herzegovina	Garantifond Skopje	SME-garantier	3,2
Kosovo	Kred Rural Kosovo	SME-inv.	2,7
Litauen	Latvian Inv. Bank	Bank	4,0
Polen	MOST Zernica		3,0
Regionalt	Media Dev. Fund	Massmedia	5,2
	Soros		
Regionalt	Media Dev. Fund II	Massmedia	16,0
<i>Afrika</i>			
Botswana	Tswelelo Pty Ltd	Småföretagsstöd	7,5
Botswana	Tswelelo Pty Ltd	Småföretagsstöd	3,7
Guinea-Bissau	FUNDEI	Statlig utv.fond	18,3
Moçambique	MINCO	Riskkapitalfond	2,5
Moçambique	FFPI	Statlig utv.fond	12,4
Moçambique	Maputo Port	Väg	6,0
Namibia	Namibian Leasing	Leasingföretag	3,7
Namibia	Namibian Leasing	Leasingföretag	1,8
Namibia	Namibian Stock Exch.	Finansinstitution	3,1
Namibia	ELCIN/NNRCCI	Bank	0,6
Tanzania	TVCF	Riskkapital	3,9
Tanzania	First Adili Bank	Bank	5,0
Tanzania	Fedha	Riskkapital	1,8
Tanzania	EDP-T Boliden Cont	SME-inv.	2,5
Tanzania	TDFL	Bank	1,7
Tanzania	Nile Bank	Bank	1,5
Uganda	Lango Agro Eco	Agroproduktion	0,1
Uganda	Lango Agro Eco	Agroproduktion	0,5
Zambia	EDP-Z Hifab Int AB	SME inv.	5,5
Zambia	PRIDE	Mikrofinans	8,8
	AFRICA/Zambia		
Regionalt	AMSCO BV	Management	2,5
Regionalt	EAIF	Riskkapital	163,1
Regionalt	EDFUND	Leasingbolag	11,3
<i>Latinamerika</i>			
Bolivia	Carlson Bolivia Fund	Riskkapital	14,4
Centralamerika	Centr. Am. Inv. Fund	Mikrokredit	15,0
	CAIF		
Centralamerika.	CFA	Riskkapital	8,3
Regionalt	LA CIF	Mikrokredit	4,1
Regionalt	LA CIF	Riskkapital	4,3
<i>Asien</i>			
Vietnam	EACB	Bank	7,4
<b>Totalt</b>			<b>362,9</b>

(Denna tabell är baserad på information från Sida och upprättad i samband med denna utredning 2006)

### 4.6.3 Administrativa erfarenheter av villkorslånen

Villkorslånen har blivit föremål för diverse studier under de senaste åren i huvudsak för att strama upp de administrativa formerna för dem. Slutsatserna av dessa studier är följande:

- Lånevillkoren varierar i hög grad avseende lånens längd, ränta och därmed också implicit subventionsgrad, även i de fall villkoren uppfylls och mottagaren återbetalar. Sida saknar en policy i detta avseende, även om försök att etablera en sådan nyligen har gjorts.<sup>32</sup> Bland villkorslånen tas även upp vad som tekniskt bör kallas utvecklingskapital, dvs. Sida har ställt kapital till förfogande för investeringar i riskkapitalfonder där återbetalning inte är bestämd till ett fast belopp, utan beror på fondens avkastning.
- Ett antal av villkorslånen har skrivits av eftersom de underliggande projekten inte har uppfyllt villkoren för återbetalning, med andra ord projekten eller verksamheterna har gått dåligt. Detta gäller t.ex. lån till statliga utvecklingsfonder i Guinea-Bissau och Moçambique. Några av projekten har gått bra eller mycket bra och full återbetalning har skett eller förväntas ske. Detta gäller t.ex. två mediafonder tillsammans med Soros i Östeuropa. Cirka 40 miljoner kr har totalt återbetalts till Sida.
- Ingen värdering av lånens värde (dvs. sannolikhet för återbetalning) har hittills skett systematiskt av Sida. Swedfund gör dock för egen räkning en bedömning av Sidaportföljens status och värde på bokföringsmässig grund. Sida har ålagts att göra sådana beräkningar vilket idag pågår.
- Sida saknar rutiner för finansiell uppföljning av lånen. I den grad uppföljning avseende återbetalning eller avskrivning sker, bygger denna i stor utsträckning på den enskilde handläggarens agerande. Eftersom lånen normalt är relativt långsiktiga och omsättningen och förflyttningar av personal inom Sida är betydande, har ett sådant individbaserat system sina uppenbara brister. Riksrevisionen har i revisionsrapport 2006 rekommenderat att Sida vidtar åtgärder för att förbättra den interna kontrollen vad gäller hanteringen av utlåningsverksamheten.

---

<sup>32</sup> Se t.ex. Öhlund, S. (2005) *Riktlinjer för Sidas villkorskrediter att fastställas av generaldirektören och delegeras till chefen för INEC att införa för tillämpning*, Sida.

Revisionen ansåg också att Sida bör upprätta och fastställa rutiner för redovisning och bedömning av osäkra fordringar/nedskrivningar samt för beslutsfattandet. Åtgärder är på väg för dessa förbättringar.

- Villkorslånen synes i vissa fall stå i strid med kapitalförsörjningsförordningen som förbjuder myndigheter att såsom ägare investera i kommersiella verksamheter.<sup>33</sup> En utredning har nyligen genomförts på uppdrag av Sida där denna fråga analyseras. Utredningen fann att ett antal av Sidas villkorslån sannolikt strider mot förordningens bokstav. Sida avser att söka undantag från kapitalförsörjningsförordningen för villkorslånen. Något sådant undantag, som sannolikt måste beslutas av riksdagen, har ännu inte beviljats.

#### 4.6.4 Erfarenheter av villkorslånen effekter

En utvärdering av Sidas engagemang i riskkapitalfonder och bolag som i huvudsak har skett genom villkorslån via Swedfund gjordes av Sida 2003.<sup>34</sup> Utvärderingen konstaterade att i ett flertal fall hade dessa bolag eller fonder haft en sämre finansiell utveckling än förväntat. Utredningen drog slutsatsen att Sida bör vara restriktivt i denna typ av engagemang eftersom det innebär marknadsingripande med subventioner och därmed risk för marknadsstörning. Sida bör endast medverka om det klart kan påvisas att det finns positiva *externaliteter*, dvs. att projektet eller fonden förväntas innebära betydande samhällsekonomiska vinster som överskrider den kommersiella avkastningen samtidigt som ingen marknadsstörning sker. Dessa förhållanden måste utredas noga *ex ante*. Utredningen ansåg att organisationer som Swedfund, snarare än Sida, är den naturliga organisationen att göra dessa investeringar i det svenska biståndet.

### 4.7 Fristående garantier

---

<sup>33</sup> De eventuella brotten mot kapitalförsörjningsförordningen är inte något specifikt för låneformen som sådan utan gäller också gåvobistånd med liknande inriktning.

<sup>34</sup> Lindahl, C. (2003): *Sida and Riskkapital. A study of venture capital funds and risk-capital for microfinance*. Sida

#### 4.7.1 Erfarenheter av de fristående garantierna

2005 initierade Sida en utvärdering av det fristående garantiinstrumentet som nämnts ovan. Denna hade inte bara i uppdrag att utvärdera de fyra garantier som hade lämnats vid denna tidpunkt, utan även hade även i uppdrag att analysera varför inte fler garantier kommit till stånd. Underlag för utvärderingen var en lista med ett dussin projekt som endera lett till att Sida utfärdat en garanti, att en sådan garanti förbereddes (*pipeline*) eller att någon garanti aldrig blev av.

Utvärderingen konstaterade att de fyra garantier som Sida ställt ut, i blott två fall kunde betraktas som genuina garantier i den mening att de uppfyllde de krav som fanns i regeringens direktiv. Två av de bokförda garantierna (AIG Infrastructure Fund och Nampower i Namibia) hade andra konstruktioner och borde därmed inte falla under garantiinstrumentet.<sup>35</sup> De två genuina garantierna gällde ett telekomprojekt i Uganda och ett hamnprojekt i Moçambique. Telekomprojektet i Uganda avsåg en garanti för ett obligationslån genom en lokal bank på den lokala finansmarknaden av företaget MTN, ett joint venture mellan sydafrikanska MTN och svenska Telia. Garantin gällde 80 miljoner över en åttaårsperiod (2001–2009). Denna obligation var en andra fas i ett större finansieringspaket för MTNs expansion av mobiltelefoni i Uganda. Garantin hade tonvikt på expansion på landsbygden.

Den andra garantin avsåg ett BOT-projekt för att rehabilitera och driva Maputos hamn bestående av ett konsortium med Skanska och företag från Storbritannien, Portugal och Moçambique. Konsortiet hade vunnit projektet i en internationell upphandling. Garantin avsåg ett maximalt belopp av 80 miljoner kr gentemot ett kommersiellt lån i dollar av den sydafrikanska banken Standard Corporate & Merchant Bank över en tolvårsperiod (2002–2014). Detta lån var en del av en 64 miljoner dollar stor finansiering av hamnrehabiliteringen där också lån från ett flertal utvecklingsbanker ingick, bl.a. FMO och Swedfund.

Utvärderingens slutsats beträffande de två garantierna var att båda var innovativa biståndsinsatser. I fallet MTN hade garantin gjort det möjligt för MTN att låna upp på den lokala finans-

---

<sup>35</sup> Ett projekt i Zimbabwe (Mutare vatten) kan sägas vara en föregångare till de fristående garantierna men redovisas dock av Sida som u-kredit.

marknaden genom det första privata obligationslånet i landet, och på det viset eliminera valutarisken i expansionen där intjäningen är helt i lokal valuta. MTN Uganda utvecklades mycket väl med god lönsamhet och garantin kommer med största sannolikhet inte att behöva utnyttjas. Samtidigt medverkade Sida i en snabb utveckling av mobiltelefoni på landbygden som i Uganda, liksom i många andra utvecklingsländer, blivit en dynamisk fattigdomsstrategi. I fallet Moçambique var projektet av stort utvecklingsintresse genom att Maputos hamn dels har en potentiellt mycket viktig roll för Moçambiques, och hela södra Afrikas ekonomi, dels var ett av de första BOT-projekten (*Build Operate Transfer*) i landet. Sidas garanti hade sannolikt stor additionalitet eftersom det var svårt att få till stånd finansieringen i detta riskfyllda projekt. Maputo port har dock inte utvecklats som förväntat, framför allt genom att den planerade privatiseringen och rehabiliteringen av den järnväg som försörjer hamnen genom Sydafrika har stött på problem och kraftigt försenats. Detta innebär att efterfrågan på till- och utförseln av frakt genom hamnen inte alls utvecklats som planerats. Risken i garantin bedöms därför av EKN ha ökat betydligt.

#### 4.7.2 Orsaken till få utställda garantier

Utvärderingen identifierade ett antal faktorer som förklaring till att endast två genuina garantier kommit till stånd efter sex år och att den totala massan av projekt som överhuvud blivit föremål för någon form av bedömning av Sida blott uppgick till ett dussin potentiella projekt. De viktigaste förklaringsfaktorerna som angavs var:

- Kravet på riskavspeglande premie – att Sida endast skall agera när marknaden inte går in på grund av för hög risk etc. – skapar ett mycket begränsat utrymme för Sidagarantier som ”*last resort*”.
- De premier som Sida har erbjudit för garantier, på rekommendation av EKN, har i många fall inte varit konkurrenskraftiga mot andra finansieringsalternativ.
- Sida är en myndighet med en myndighets beslutsstruktur och arbetssätt. Detta innebär en organisatorisk struktur som är långt ifrån lämplig för garantiinstrumentet. Sida hade därmed

haft svårigheter att agera både med den hastighet som normalt krävs på kommersiella marknader, och proaktivt för att generera en pipeline.

- Privata investeringar i infrastruktur, den huvudsakliga grunden för garantier, avtog efter att garantierna togs i bruk under hela den period som analyserades. Under denna period fanns det också betydande tillgång på riskvilligt kapital från framförallt DFI:er, men också olika typer av biståndsfinansierade fonder med infrastruktur som målgrupp.
- Även om garantierna inte är bundna till svenska leveranser har de *de facto* ändå haft en stark koppling till sådana genom att Sida i huvudsak agerar reaktivt. Den svenska industrins partiella tillbakadragande från de svårare utvecklingsmarknaderna har minskat efterfrågan.

Utredningen betonade att garantiinstrumentet krävde en organisatorisk förändring för att bli effektivt. För det första är det en tekniskt specialiserad verksamhet som kräver personal som har specifik finansmarknadskompetens och där det finns stark kontinuitet i hanteringen. För det andra kräver den organisatoriska strukturen ett företagsliknande klimat med snabb handläggning, proaktivt agerande etc. som ovan nämnts. Utredningen konstaterade därvid att Sida är en miljö som är långt ifrån optimal för att hantera de fristående garantierna, dock utan ge förslag på alternativ. I det sammanhanget noterade den att Sida parallellt var i färd med att utveckla ett annat garantiinstrument inom PIDG, kallat Guarantco, där också Storbritannien, Holland, Schweiz och Världsbanken medverkar.

Idag är Guarantco, som ursprungligen var en svensk idé och med avsikten att organisationen skulle lokaliseras till Stockholm, etablerad i London och har börjat sin verksamhet efter flera års fördröjning. Som nämnts ovan föreslås ett villkorslån om 15 miljoner dollar från Sida som svenskt kapital i Guarantco.

#### 4.8 Slutsatser

Genomgången av de olika kredit- och garantiinstrumenten såsom de fungerar idag och de erfarenheter som genererats genom Sidas



utvärderingar av dem, leder till följande övergripande slutsatser för utredningen:

- De projekt som finansierats med u-krediter har överlag implementerats väl och effektivt, uppvisar stor hållbarhet efter att investeringarna avslutats och har haft betydande inslag av institutionell kapacitetsuppbyggnad genom utbildningsinsatser i de svenska leverantörernas regi. Detta sammanhänger väsentligen med att investeringarna skett som samarbete mellan svenska företag och väl fungerade tekniska organisationer i mottagarländerna. Utan att några mer analytiska jämförelser med gåvobaserat bistånd har gjorts, noterar dock fler iakttagare att kreditbiståndet synes fungera generellt bättre än vanligt gåvobistånd i genomförande och hållbarhet. Det finns i dessa avseenden klara mervärden i ett kreditfinansierat, reaktivt bistånd, som bygger på att projekt förbereds av kommersiella parter och föreläggs Sida. Detta innebär också att de kan genomföras med relativt liten insats från Sida genom u-krediternas (hittills) reaktiva natur. Det finns således starka skäl att behålla och även bygga ut ett kreditinstrument som är reaktivt från biståndets sida, bygger på marknadsaktörernas egna initiativ och är flexibelt avseende de länder som kommer ifråga. Detta kräver dock en anpassad administrativ struktur för det finansierande biståndsorganet för att det skall kunna hanteras effektivt.
- U-krediterna var en innovation som bistånd när de etablerades i meningen att de innebar samarbete mellan biståndsfinansiär och kommersiell kapitalmarknad med biståndet som garant för marknadslånet. Den typen av kreditbistånd innebar inte bara en uppväxling av biståndsdelen, utan även en starkare integration av mottagaren med kommersiella kapitalmarknader. Detta system har klara mervärden jämfört med den tidigare formen av krediter som var helt anslagsfinansierad, och även de mjuka krediter som t.ex. Världsbanken förmedlar. Riskerna har också visat sig vara betydligt mindre än beräknat (reflekterat i riskpremier och skadefall). Denna form av bistånd som kombinerar gåva, marknadskredit och biståndsgaranti är värd att utveckla och förstärka, inte minst mot bakgrunden av de fattiga ländernas mycket stora kapitalbehov av bland annat infrastruktur-

investeringar, något som varken biståndet, de multilaterala finansinstitutionerna eller de rent kommersiella finansmarknaderna kan eller kommer att tillfredsställa av egna krafter i isolering.

- U-krediterna har åtminstone i vissa fall medverkat till att svenska företag har etablerats på så kallade *emerging markets* där krediterna har varit inkörsporten till fortsatta kommersiella relationer. Detta gäller under det senaste decenniet huvudsakligen Kina. U-krediternas roll som exportfrämjande har dock avtagit under åren framför allt beroende på minskande volymer av u-krediter, men också därför att de tenderar att utnyttjas av företag som redan är väletablerade på marknaden. Det är ett begränsat antal svenska företag som överhuvudtaget utnyttjat u-krediterna och bortsett från Purac, ett medelstort företag inom vatten- och avloppsrening, har de stora användarna varit ABB, Ericsson, Skanska och Volvo. Dessa multinationella företag har årliga omsättningar i storleksordningen 200 miljarder kr eller mer. U-krediter under en tioårsperiod av ett par hundra miljoner, eller i fallet ABB knappt en miljard, är utomordentligt marginella för dessa företag. I fallet ABB, den största "vinnaren", svarar u-krediterna 1996–2005 för i storleksordningen 0,05 procent av omsättningen på årsbasis. Slutsatsen är att det nuvarande u-kreditsystemet som ett svenskt näringspolitiskt instrument är helt försumbart för den svenska ekonomin. Den blandning av bistånds- och näringspolitiska politiska mål som var grunden för u-krediternas tillkomst och som fortfarande spelar en stor, implicit roll för systemets bevarande, har helt förlorat sin praktiska betydelse.
- Biståndskrediter har som tidigare diskuterats fått en så liten omfattning, och dessutom tillämpats något tveksamt i förhållande till de länder som blivit föremål för dem, att det synes mest rationellt att upphöra med dem. Det finns heller ingen uppväxling i resurser eftersom de tas direkt över biståndsbudgeten, och det inte finns någon koppling i form av återbetalningar till biståndet. (Återbetalningar går till statskassan).
- U-krediter och biståndskrediter är konventionella biståndsinstrument i den mening att de avser offentliga investeringar i framför allt fysisk infrastruktur med regeringar som motpart

och där finansieringen sker med utländsk valuta. Dessa krediter syftar till att vidareförmedlas till andra offentliga organ som affärsdrivande verk, kommunala eller regionala myndigheter etc. (men i princip utan subventionselementet). Sida har hittills varit konservativt i att tillämpa nya metoder i sådan finansiering som krediter direkt till subnationella organ som kommuner, affärsdrivande verk etc. Vidare har få experiment gjorts med krediter utställda i lokal valuta och upphandling av kreditelementet på den lokala valutamarknaden. Internationellt sker en utveckling av detta som Sida i större utsträckning följer med och även är i framkanten av.

- I de få fall fristående garantier har lämnats har det skett i projekt med faktisk eller potentiellt stor utvecklingseffekt som privat finansiering av infrastruktur, och till potentiellt mycket liten kostnad för biståndet. Det nuvarande systemet fungerar dock inte enär Sida har varit oförmögen att skapa mer än två garantier under en sjuårsperiod beroende av kombinationen av ett stelt regelverk och en organisatorisk struktur som passar illa för verksamheten. Systemet kräver dels en reform avseende regelverk, dels en organisatorisk förändring för genomförandet. Det är också problematiskt vid redovisning som ODA, och kräver ett undantag i den svenska politiken, att allt bistånd skall kunna redovisas som ODA av DAC. Det vore olyckligt om denna innovativa och potentiellt mycket kostnadseffektiva form av bistånd föll bort på grund av statistiska överväganden.
- Villkorslån är en experimentell form av stöd för utveckling av finansiella instrument med syfte att stimulera mikrokreditorganisationer, riskkapitalbolag, och privata investeringar i infrastruktur, *joint ventures* etc. Någon enhetlig bedömning av hur väl dessa lån har fungerat och i vilken grad de uppfyllt sina målsättningar har inte gjorts. Det finansiella resultatet är dock blandat. Villkorslån är dock ett innovativt inslag i privatsektorutveckling, men kräver reformer och riktlinjer för hur de skall hanteras och hur de skall finansiellt administreras. Dessutom kräver de ett klart regelverk i förhållande till gällande svenska författning, särskilt kapitalförsörjningsförordningen. Det vore olyckligt om detta innovativa, och potentiellt effektiva instrument inte skulle kunna tillämpas på grund av ett övergripande regelverk som är skapat för helt andra verksamheter än bistånd.

- Fler av de instrument som diskuteras här har tillkommit för att stimulera privatsektorutveckling, såsom mikrokrediter och småföretag, men även privata investeringar i infrastruktur. Detta gäller framför allt de fristående garantierna och villkorslånen. Dessa instrument, som väsentligen bygger på marknadsingripande på vad som brukar kallas mikronivån, dvs. företagsnivå, ligger i gränsområdet till vad kommersiella marknader normalt sysslar med. Biståndet, när detta bygger på någon form av subvention, löper alltid risken att skapa marknadsstörningar, dvs. det subventionerade biståndet ersätter kommersiella transaktioner, och kan på så vis fördröja marknadsutveckling. Biståndsinsatsen i dessa fall kan endast motiveras med att den söker kompensera marknadsimperfektioner. De kräver en mycket klar policy när de kan användas och hur de kan användas. Dessutom är den typen av marknadsingripande ofta problematisk för Sida genom att organisationen är en myndighet med de svårigheter detta kan ha för att agera gentemot marknadsaktörer. För detta krävs organisatoriska förändringar.

## 5 En internationell jämförelse

### 5.1 Kapitlets syfte

Detta kapitel gör en internationell utblick. Hur ser utvecklingen ut beträffande de subventionerade exportkrediterna särskilt efter OECDs Helsingforsavtal, och vilka strategier har olika länder tillämpat avseende detta internationellt kontroversiella bistånd? Det redogör också för USAIDs program för fristående garantier.

### 5.2 Bilateral blandade krediter

Blandade krediter bundna till leveranser från biståndsländernas näringsliv utvecklades först i Frankrike i början på 1960-talet. Denna biståndsform, som således kopplade samman exportfrämjande med bistånd, växte i betydelse i slutet på 1970-talet och 1980-talet då många OECD-länder tillägnade sig samma typ av system. Syftet var i allt väsentligt att ländernas företag inte skulle ha konkurrensnackdelar på de allt viktigare u-landsmarknaderna. Biståndsmedel användes i syfte att skapa dessa subventioner i flertalet länder.

Parallellt började ett arbete i OECD under 1970-talet att stävja denna form av konkurrensmedel, ett arbete som kulminerade i det så kallade Helsingforsavtalet 1992 där OECD-länderna kom överens om villkoren för dessa krediter avseende förmånsgrad, länderval och typ av investeringar som tilläts. Avtalet hade två syften. För det första, skulle de styra över denna "biståndsform" till de fattigare länderna som hade mindre tillgång till kommersiella krediter på marknadsvillkor. Avtalet satte gränsen vid DACs definition av lägre medelinkomst. Länder över denna nivå skulle därmed inte accepteras för bundna, subventionerade exportkrediter. För det andra skulle dessa krediter styras mot sektorer och projekt som inte är kommersiellt bärkraftiga, dvs projekt inom sektorer som har

god samhällsekonomisk avkastning, men inte kan förväntas bära sina egna finansiella kostnader genom egen intjäningsförmåga. Ett notifieringssystem infördes för att göra bedömningar av projekt som planerades att finansieras med bundna, blandade krediter. Syftet var dels kontroll, dels att ge andra länder möjligheter till matchning. Två undantag gjordes för de så kallade Helsingfors-krediterna: krediter under ett värde av två miljoner SDR<sup>1</sup> och krediter med 80 procent subventionselement eller mer.

1996 följdes Helsingforsavtalet upp när OECD gav ut riktlinjer för att i förväg kunna bedöma vilken typ av projekt som skulle anses som icke-kommersiellt bärkraftiga, i de så kallade *Ex ante Guidance on Tied Aid*. Resultatet av dessa blev att antal krediter som blivit föremål för granskning i Paris har minskat mycket kraftigt. Från en nivå av ett trettiotal projekt per år kort efter Helsingfors är dessa nu nere i ett fåtal per år. OECDs Helsingforsavtal har följts upp med nya regler, t.ex. att samtliga blandade krediter till de Minst Utvecklade Länderna efter 2002 skall vara obundna. Det bör noteras att OECDs konsensusregler endast gäller bundna krediter, inte obundna.

### 5.3 Omfattningen och inriktningen av bundna, blandade krediter

#### 5.3.1 Omfattningen

Helsingforsavtalet innebar en kraftig nedgång av de bundna, blandade krediterna i OECD-länderna efter 1992. Dessa nådde en lägsta nivå år 2002 med en total samlad volym av bundna blandade exportkrediter för samtliga OECD-länder av 2,4 miljarder SDR. Denna trend har dock brutits under senare år. Särskilt 2005 skedde en betydande uppgång, till 5,7 miljarder<sup>2</sup> SDR. Denna uppgång berodde väsentligen på att de två länder som är de helt dominerande i denna form av kreditgivning, Japan och Spanien, kraftigt ökade sina volymer (se vidare nedan).

---

<sup>1</sup> SDR är IMF:s special drawing right, vars värde baseras på en valutakorg med bland annat dollar och euro. Värdet av en SDR motsvarar idag 1,5 dollar (Källa IMF).

<sup>2</sup> OECD (2006) *Tied aid: 2005 full-year review of experience with the Helsinki Tied aid disciplines of the arrangement*, Paris.

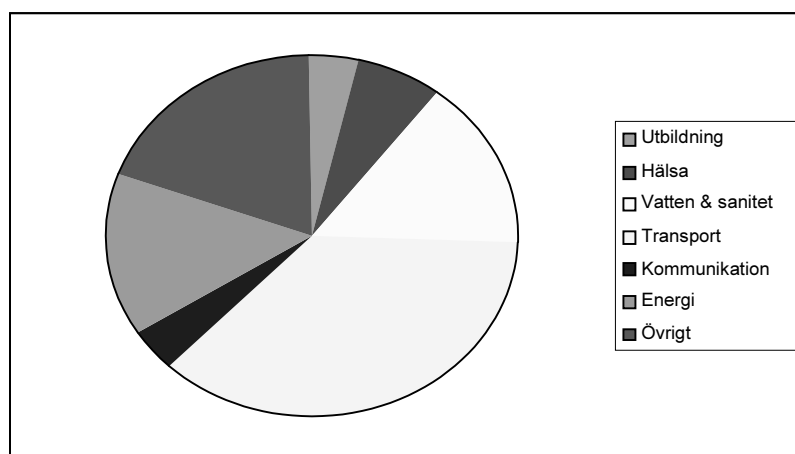
### 5.3.2 Landorienteringen

De bundna, blandade krediterna har i allt väsentligen lämnats till länder i Asien. Sedan 1995 har Kina, Indonesien och Vietnam varit de största mottagarna. Kina var länge dominerande, men under de sista två åren har Indonesien blivit största mottagare. Afrika, söder om Sahara har under denna period svarat totalt för ca 10 procent av samtliga OECD-länders bundna blandade krediter. I SS Afrika är det framför allt Ghana som har mottagit sådana krediter av någon omfattning. Kenya, Sydafrika och (till år 2000) Zimbabwe har också under denna period varit mottagare av viss betydelse.

### 5.3.3 Sektororientering

Helsingforsavtalet begränsade i hög grad vilken typ av projekt som kunde bli föremål för biståndssubventionerade blandade krediter som nämnts ovan. Industrikrediter minskade radikalt och också telekommunikation och energi eftersom dessa sektorer i stora stycken anses som kommersiellt bärkraftiga. Under perioden efter avtalet har väsentligen transportsektorn blivit dominerande med järnvägar som främsta delsektor. Vatten och sanitet har också blivit en viktig investeringskategori. Energisektorn har dock fortfarande en viss betydelse, särskilt kraftöverföring, som framgår av figur 5.1 nedan

Figur 5.1 Fördelningen av bundna, blandade krediter 1995-2005 (SDR)



(Källa OECD 2006)

## 5.4 OECD-ländernas olika hantering av blandade krediter

### 5.4.1 Olika strategier i OECD

OECD-länderna har valt mycket olika strategier avseende de blandade krediterna sedan mitten av 1990-talet. Det bör i detta sammanhang noteras att OECD-avtalen berör OECD-länderna, vilka i början på 1990-talet stod för den allt överskuggande exporten till utvecklingsländerna. Sedan dess har dock syd-syd transaktionerna fått starkt ökad betydelse. Särskilt Kina men också Indien har blivit stora projektexportörer, och använder i sådana sammanhang subventionerad finansiering. Omfattningen av denna är inte känd eftersom länderna inte rapporterar till OECD.

I tabell 5.1 görs en sammanställning av OECD-ländernas tillämpning av blandade bundna krediter:



Tabell 5.1 Olika system för blandade krediter i OECD-länder

OECD land	Program för blandade krediter	Omfattning 2005 (SDR miljoner)
Australien	Saknas. Upphörde med blandade krediter på 1990-talet	-
Belgien	Bundet system	175
Tjeckien	Saknas	-
Danmark	Bundet system. Inget krav på specifik andel danskt innehåll. Obundna krediter till Danmarks programländer infördes 2006	284
Finland	Bundet system för länder under 2 935 US-dollar; 50 procent finskt innehåll	49
Frankrike	Bundet system; minskande volymer	260
Grekland	Saknas	-
Nederländerna	Bundet system. ORET programmet genom FMO för lägre-medelinkomstländer; 40-60 procent nederländskt innehåll	205
Irland	Saknas. Saknar överhuvud statlig exportkreditfinansiering	-
Italien	Bundet system. För länder under 2 500 US dollar. Minskande volymer	132
Japan	Bundet system. Mycket omfattande och växande	1,375
Kanada	Saknas. Matchning dock möjlig efter beslut av regeringen.	-
Korea (syd)	Har numera ett bundet program	193
Luxemburg	Bundet system men inaktivt	-
Norge	Övergick 2002 till obundna blandade krediter från bundna.	-
Nya Zeeland	Saknas	-
Polen	Ett program för bundna blandade krediter infördes år 2000.	8
Portugal	Bundet system av mycket ringa omfattning	15
Schweiz	Bundet system sedan 1976 men mycket ringa volym; 50 procent schweiziskt innehåll	-
Slovakien	Saknas	-
Spanien	Program för bundna blandade krediter inrättades 1977. Mycket omfattande och växande	1,167
Storbritannien	Saknas. Upphörde med ATP programmet för bundna, blandade krediter 1997.	-
Sverige	Bundet system. Idag mycket marginellt	19
Tyskland	Bundet system, dock med minskande volymer	30
Ungern	Införde bundna krediter 2004	30
USA	Saknas. Matchning möjlig genom Exim bank	-
Österrike	Bundet system	175

(Källa. OECD 2005)

Fyra grupper bland OECD-länderna kan urskiljas beträffande tillämpningen av bundna, blandade exportkrediter för projektexport:

- Japan är helt klart det land som dominerat de bundna, biståndsubventionerade krediterna internationellt och svarade i början på 2000-talet för upp till 60 procent av samtliga sådana krediter. Idag svarar Japan för en tredjedel av alla OECDs bundna, blandade krediter i finansiella termer (2005). Japan har tillämpat dessa krediter som ett sätt att komma ur landets långa recession och negativa tillväxt. Spanien har också systematiskt tillämpat subventionerade exportkrediter som ett aktivt exportfrämjande sedan slutet på 1970-talet och svarar idag för nära 30 procent av samtliga OECD-ländernas bundna, blandade krediter.
- En grupp av länder som är relativt aktiva. I denna ingår Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna och Österrike, och numera också Sydkorea. Volymen av dessa länders bundna subventionerade exportkrediter har under senare år varit i storleksordning 100–300 miljoner SDR per år. I förhållande till landets egen ekonomi står Danmark i särklass i denna grupp.
- En grupp länder som idag, i relativa termer, har låg volym med bundna, blandade krediter. In denna ingår bland annat Finland, Italien, Schweiz, Sverige och Tyskland, samtliga med sådana krediter i storleksordningen under SDR 50 miljoner per år under senare år<sup>3</sup>.
- Slutligen länder som upphört med eller aldrig tillämpat dessa krediter. I denna ingår samtliga anglosaxiska länder, dvs. Australien, Irland, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Dessa länder har av principiella frihandelsskäl och i fallen Australien och Storbritannien också av biståndspolitiska skäl, kraftfullt tagit avstånd från denna typ av subvention. Också Norge tillhör sedan 2002 denna grupp.

Nedan beskrivs strategierna i några av dessa länder.

---

<sup>3</sup> Italien var ett undantag år 2005.

### 5.4.2 Australien

Australien införde ett system med bundna, blandade krediter 1982 som ett svar på andra länders kreditprogram för att landets företag inte skulle ha konkurrensnackdelar, särskilt i de för Australien viktiga marknaderna i Asien. Programmet gick under namnet *Development Import Finance Facility* (DIFF). Australien blev på det tidiga 1990-talet ett av de OECD-länder som förmedlade de största volymerna av blandade krediter. En utvärdering av DIFF-programmet genomfördes 1995. Denna konstaterade att krediterna hade haft positiva effekter i mottagarländerna, och att projekten väsentligen genomförts effektivt. Utvärderingen fann också krediterna inneburit betydande kommersiella vinster för Australien, och att dessa vinster var flertalet av de biståndsmedel som utnyttjats. Trots dessa positiva slutsatser skulle en ny regering som kom till makten 1996 besluta att avsluta DIFF-programmet. Regeringen ansåg att det fanns ett motsatsförhållande mellan det kommersiella målet att befrämja australiensisk export och biståndsmålet.

Detta beslut fick ytterligare stöd i en genomgång av Australiens bistånd 1997 i rapporten *One Clear Objective: Poverty Reduction Through Sustainable Development*, som menade att DIFF-programmet var *irretrievably tarnished by its origins and much of its history*. Studien rekommenderade istället obundna krediter. Det har förekommit en betydande debatt i Australien kring beslutet att upphöra med bundna krediter eftersom australiensiska företag ansetts ha konkurrensnackdelar gentemot företag från andra OECD-länder som fortsätter att tillämpa bundna blandade krediter, särskilt som Australiens främsta marknad är Asien där de bundna blandade krediterna främst används. Policyn ligger dock fast, och något system för obundna krediter har heller inte introducerats, utan Australiens bistånd utgår som gåvor.

### 5.4.3 Danmark

Danmark introducerade ett program för blandade krediter 1993. Detta ersatte ett statslåneprogram som hade varit i bruk sedan 1960-talet, men avslutats 1989. Detta tidigare program, som motsvarade de svenska utvecklingskrediterna på 1960- och 1970-talen, hade 75–85 procents gåvoelement och hade varit öppet för ett stort antal länder som erhöll danskt bistånd. De svarade för en stor del

av det danska biståndet. Tillkomsten av det nya subventionerade exportkreditprogrammet hängde även samman med att Danmark 1989 genomfört en betydande koncentration av sitt bistånd från ett 60-tal länder till 20 programländer. Krediterna sågs som ett sätt att fortsätta en form av bistånd till icke-programländer och som ett led av utfasningen av gåvobiståndet till dessa. Detta gällde t.ex. Kina, Thailand och Filippinerna. De danska blandade krediterna gavs en särskild organisatorisk form med ett eget sekretariat i utrikesministeriet och en särskild styrelse. Programmet marknadsförs också mycket aktivt med betydande resurser för detta ändamål. Resultatet är att medan flertalet OECD-länder har haft minskande volymer av blandade krediter sedan Helsingforsöverenskommelsen, har Danmark gått mot strömmen med ökande volym. De bundna blandade krediterna har i Danmark blivit ett aktivt instrument för danskt exportfrämjande. Danmark säger sig också ha fått undantag att lämna bundna krediter till de minst utvecklade länderna från OECD, något som dock är oklart. Danmark har också ansetts tänja på OECD-avtalet genom att fokusera på många mindre projekt (under två miljoner SDR).<sup>4</sup>

År 2002 genomfördes en utvärdering av programmet av Danida med hjälp av fristående konsulter.<sup>5</sup> Utvärderingen fann att mellan 1993 och 2000 hade cirka 100 projekt finansierats med en total lånesumma av 3,9 miljarder danska kr. Huvuddelen av projekten avsåg vatten och sanitet, hälsa, och energi. De främsta mottagarna av krediter var Kina och Thailand som tillsammans svarade för cirka hälften av krediterna i ungefär lika stora delar. Utvärderingen konstaterade att i ett internationellt perspektiv hade endast fyra OECD-länder ökat sin volym av blandade krediter efter 1992 och att Danmark var ett av dessa länder. I förhållande till landets BNP svarade Danmark för den näst största andelen av blandade krediter av alla OECD-länderna vid 1990-talets slut.

Utvärderingen ansåg att programmet hade implementerats effektivt, och projekten hade haft betydande effekter i mottagarländerna, ofta med ett vidare resultat på sektornivå än förväntat genom att de introducerat ny teknik som sedan spridits inom sektorn. Utvärderingen ansåg också att dansk exportindustri hade haft nytta av programmet genom att öka deras konkurrenskraft, men också genom att företagen blivit mer medvetna om u-landsmarkna-

---

<sup>4</sup> Dingstad, E. & Öhlund, S.: *Nordiska blandade krediter – u-krediter. En översikt och några kommentarer*, Sida konsultrapport, 2004.

<sup>5</sup> Danida (2002): *Evaluation Mixed Credit Programme*, MFA 2002/4.

derna. Antalet danska företag som medverkat var dock relativt få, även om spridningseffekterna i underleverantörsledet var betydande. Utvärderingen rekommenderade en fortsättning på programmet.

2005 genomfördes en revision av Danmarks blandade kreditprogram. Denna ledde till en ny strategi för de danska blandade krediterna som skall gälla för 2006 och framåt. Denna strategi fastställer att Danmark kan ge både bundna och obundna blandade krediter. De bundna krediterna är öppna för länder som har en högsta BNP per capitamotsvarande 80 procent av den gräns som gäller för Världsbankens 17-åriga lån. Den danska gränsen är idag cirka 2 600 US-dollar, och revideras regelbundet<sup>6</sup>. De obundna krediterna är endast öppna för Danmarks programländer, samt Sydafrika<sup>7</sup>. Förutom de identifierade länderna är de blandade krediterna öppna för ett antal regionala utvecklingsbanker. Det bör noteras att flertalet av Danmarks programländer tillhör MUL-kretsen, dvs skall enligt OECDs avtal enbart kunna erhålla obundna blandade krediter.

Någon specifik andel dansk leverans gäller inte för de bundna krediterna annat än att ett "danskt" företag skall medverka. För Kina gäller dock 25 procent danskt innehåll. Danskt företag definieras i detta sammanhang som ett bolag registrerat i Danmark. Krediterna, som framför allt förväntas ges till länder med låg kreditvärdighet (flertalet danska programländer), skall ta hänsyn till skuldbördan i dessa länder och deras position i HIPC-programmet. Kinas kustregioner är inte öppna för danska blandade krediter. De blandade krediterna ges vanligen över 10 år och räntefritt. Regeringen har allokerat 300 miljoner danska kronor från biståndsanslaget per år för blandade krediter. De blandade krediterna är en sedvanlig exportkredit som ställs ut av den danska exportkreditorganisationen (EKF) kompletterad med en räntesubvention. Den senare hanteras av Sekretariatet för blandade krediter.

---

<sup>6</sup> Den danska regeringen publicerar en lista på länder som är öppna under adressen [www.mixed-credit.dk](http://www.mixed-credit.dk)

<sup>7</sup> Danmarks programländer 2006 är följande 15 länder: Bangladesh, Benin, Bhutan, Bolivia, Burkina Faso, Egypten, Ghana, Kenya, Moçambique, Nepal, Nicaragua, Tanzania, Uganda, Vietnam och Zambia.

#### 5.4.4 Finland

Finland introducerade ett system för blandade krediter 1987 väsentligen som ett resultat av andra OECD-länders system och för att ge finska företag liknande villkor som konkurrenterna på u-landsmarknaderna. Även om det finska blandade krediterna var en del av finskt bistånd, hade de redan från början en stor betoning på exportfrämjande, särskilt med Finlands kommersiella relationer med de mer "avancerade u-länderna". I samband med OECDs Helsingforsöverenskommelse 1992 ändrades inriktningen på det finska systemet och volymen krediter sjönk. Före 1992 avsåg krediterna väsentligen projekt inom skog, energi och telekommunikation, medan efter 1992 krediterna framför allt har lämnats för miljöprojekt, vatten och avlopp, samt hälsoprojekt.

En oberoende utvärdering av det finska systemet med blandade krediter gjordes 2003. Denna fann att omfattningen av de bundna krediterna har varit relativt begränsad. Mellan 1993 och 2001 hade således 56 projekt godkänts i 11 länder, med Kina som helt dominerande med 40 projekt och 70 procent av kreditvolymen. Ett tredjedel finska företag deltog som leverantörer under dessa krediter. Graden av bindning var mycket hög i det finska systemet relativt andra länder; fram till år 2000 skulle 80 procent av leveranserna avse finska företag, men denna grad sänktes därefter till 50 procent. Utvärderingen fann att resultaten av de finska bundna krediterna överlag fungerat effektivt i mottagarländerna, men att det fanns administrativa problem kring hanteringen i Finland.

#### 5.4.5 Norge

Norge introducerade blandade krediter 1985 som ett svar på liknande system i andra OECD-länder, officiellt motiverat som ett sätt att skapa ett *level playing field* för norska företag på u-landsmarknaderna. Syftet var också att skapa förbindelser med andra u-länder än de fattigaste. Systemet var föremål för en utvärdering år 2000<sup>8</sup>. Under de 15 år som programmet då hade verkat hade bistånd motsvarande 1,9 miljarder norska kr förmedlats till cirka 130 projekt i 24 länder genom dessa krediter. Över fyrtio norska företag hade medverkat, men ett fåtal företag hade svarat för

---

<sup>8</sup> Hanssen-Bauer et al. (2000): *Evaluation of the Norwegian Mixed Credit Programme*, FAFO, Oslo.

huvuddelen av leveranserna. Liksom i andra länder hade programmet genomgått en betydande förändring efter Helsingforsavtalets tillkomst 1992, beträffande delsinriktningen på projekt, dels volymen. Avseende projekten skedde en förskjutning mot "icke kommersiella projekt" inom de sociala sektorerna och miljö, och avseende volymen, har denna sjunkit dramatiskt. I början på 1990-talet svarade blandade krediter för 7,5 procent av hela det norska biståndet, en andel som i slutet av 90-talet var 1 procent. Kina var den största mottagaren av de norska blandade krediterna, och svarade för en tredjedel av hela volymen, följt av Indonesien. Inledningsvis var bindningsgraden till norska leveranser 70 procent, men reducerades på 1990-talet till 50 procent.

Utvärderingen kom till slutsatsen att det norska programmet uppfyllde OECDs konsensusregler och krävde av detta skäl inte någon ändring. Utvärderingen ansåg att, givet den ringa och minskade omfattningen av det norska kreditprogrammet och därmed dess marginella effekter både i utvecklingshänseende och som stöd för norsk exportindustri, borde regeringen endera avsluta programmet eller skala upp det i volym. År 2002 ändrade Norge sitt kreditprogram till att vara helt obundet. Det har hävdats att genom att det norska näringslivet därigenom gick miste om exportfrämjandehjälp, inleddes ett närmare samarbete mellan det norska biståndet och norsk industri i samband med detta och även viss kompensatoriska element. Med en observatörs ord:

Ironically, the pressure from the private sector on Norwegian aid authorities to compensate for the loss of mixed credits has led the private sector closer to the official aid business than at anytime since the 1970s through the "Næringsliv i Sør" (NIS) initiative.<sup>9</sup>

*Næringsliv i syd-initiativet* innehåller bland annat ett *Match-Making Program* där norskt bistånd genom olika former av bidrag såsom stöd för feasibility studier, utbildning, konsultinsatser, miljöinvesteringar, med mera, söker stimulera *joint ventures* mellan norska företag och företag från ett antal utvalda norska biståndsländer – för närvarande Indien, Sydafrika och Sri Lanka. Detta program som i första fasen avsåg enbart investeringar, förväntas att också omfatta handelsförbindelser. Studier har också gjorts under detta

---

<sup>9</sup> Nordic Consulting Group (2004): *Nordic Development Fund. Evaluation 2004*, Oslo.

initiativ för att söka samarbetsformer i andra biståndsländer som Uganda och Vietnam.<sup>10</sup>

Det norska systemet med obundna blandade krediter sedan 2002 bygger på ett biståndselement av mellan 35–80 procent. De högre subventionsgraden är för de minst utvecklade länderna. Obundna krediter lämnas för länder upp till gränsen för hög-medelinkomst enligt Världsbankens klassificering, idag en BNP per capita av 3 035 US-dollar. Löptiden är normalt tio år, men kan variera mellan åtta och tolv år. Norge tillämpar internationell upphandling. Garantier genom den norska GIEK, subventioneras vanligen inte av biståndet, utan betalas av säljaren utom i särskilda fall. För att en garanti skall ställas ut av GIEK krävs 50 procent norskt innehåll i leveransen.

#### 5.4.6 Storbritannien

Storbritannien förmedlade bundna, blandade krediter under programmet *Aid and Trade Provision* (ATP) – på liknande villkor som andra OECD-länder tills 1997. När den nya labourregeringen under Tony Blair kom till makten fattade den ett policybeslut att upphöra med ATP-programmet. Avbindning av det brittiska biståndet var en fundamental princip i Blairregeringens White Paper, *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century*. Bundna, blandade krediter betraktades av den nya regeringen som den ”värsta formen” av bundet bistånd. Sedan dess har sådana krediter inte förmedlats av Storbritannien, även om krediter som beslutats tidigare fortsatt att betalas ut. Storbritannien har fortsatt arbetet på generell avbindning av landets bilaterala bistånd, och att det brittiska biståndet skall ske i form av gåvor. Dessa principer lades fast i ett nytt White Paper år 2000 kallat *Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor*. År 2001 fattade den brittiska regeringen beslut att helt avbinda det bilaterala biståndet.<sup>11</sup>

Storbritanniens argument för den unilaterala policyn för avbindning är att sådana bidningar:

- skapar ineffektivt bistånd genom att det leder till tekniska lösningar som inte är optimala för mottagarlandet

---

<sup>10</sup> Norad (2006): *Näringslivsutveckling I Syd, NIS initiativet* [www.norad.no](http://www.norad.no).

<sup>11</sup> DFID (2001): *Briefing note on Untied aid*, London.



- minskar möjligheterna för företag från u-länderna att konkurrera om biståndskontrakt
- skapar ett givarstyrkt bistånd mot sektorer där givarlandet har kommersiella intressen
- styr biståndet mot mindre behövande länder (som är kommersiellt mer intressanta) från de fattigaste.

Den brittiska regeringen menade också att bundet bistånd på lång sikt har negativa effekter för Storbritanniens näringsliv genom att reducera dess konkurrenskraft. Storbritannien har inte övervägt att ändra detta policybeslut även om andra länder har fortsatt sitt bundna bistånd och program med blandade krediter. Generellt anses idag DFIDs bistånd som bland det mest effektiva biståndet globalt, och Storbritannien har skaffat sig en position i biståndssamfundet som en av de allra mest tongivande och DFID som en av de mest dynamiska organisationerna.

## 5.5 USAIDs fristående garantier

USA har inget system för blandade krediter och har som policy att aktivt verka för att eliminera dessa typer av subventionerad export. Detta kommer bland annat till uttryck i aktivt arbete i OECD att ifrågasätta notifierade projekt under Helsingforsöverenskommelsen. USA har också ett begränsat matchningsprogram för att amerikanska företag skall kunna möta erbjudanden från andra länders specifika erbjudanden kopplade till blandade krediter.

USA, genom USAID har å andra sidan ett omfattande garanti-program, med likheter med de svenska fristående garantierna. Detta inleddes samma år som den svenska försöksverksamheten, 1999, och har således pågått i sju år, men har haft en helt annan utveckling i meningen att ett hundrafemtiotal garantier hittills ställts ut. Den årliga garantigivningen ligger i storleken 100–150 miljoner US-dollar vilket med det system av riskdelning som tillämpas motsvarar kreditvolymen kring 300 miljoner US-dollar per år.<sup>12</sup>

Garantierna hanteras av en särskild enhet inom USAID, kallad Development Credit Authority (DCA), som är det legala och administrativa centret. Dess enda uppgift är garantiverksamhet och

---

<sup>12</sup> USAID: Credit guarantees. Year in review 2004, 2005, Washington DC.

enheten har en liten professionell stab för verksamheten. Garantierna är dock integrerade inom USAID i mening att de är starkt beroende av USAIDs fältverksamhet med sina kontor i olika samarbetsländer. DCAs garantier gäller lokal finansiering genom nationella banker eller finansieringsinstitutioner. Därvid är de ofta kopplade till tekniskt bistånd till dessa organ i syfte att stärka organisationerna eller att utveckla de lokala finansmarknadsinstrumenten. De är partiella, dvs. de garanterar upp till 50 procent av risken. De är i princip tillämpade för all typ av privat investeringsverksamhet, men skall bidra till USAIDs utvecklingsmålsättningar. Der kan ställas ut i lokal valuta eller i US-dollar, och ha löptid upp till 20 år. Garantipremierna skall vara riskavspeglande men utvecklingseffekten tas med i analysen vilket tillåter subvention.

## 5.6 Nordiska Utvecklingsfonden (NDF)

NDF tillskapades 1989 av de fem nordiska länderna med syftet att lämna krediter till utvecklingsprojekt i fattiga länder i samfinansiering med internationella organisationer. Krediterna skulle beviljas på IDA-villkor, dvs. med en återbetalningstid på 40 år och med en administrationsavgift på 0,75 procent. Krediterna förutsattes vara formellt obundna men knöts till ett nordiskt intresse, innebärande att det skulle finnas ett tydligt kommersiellt eller annat intresse hos minst ett nordiskt land för att krediterna skulle lämnas. Normalt har det nordiska intresset tillgodosetts genom att en nordisk upphandling anordnats avseende den projektkomponent som NDF finansierat, dvs. en anbudskonkurrens ordnades av låntagaren där endast nordiska företag inbjöds att delta.

NDF ägs till ca en tredjedel av Sverige. Fondens utveckling har expanderat kraftigt efter en försiktig start och har under senare år omfattat ca MEUR 50 årligen. Totalt uppgår NDFs portfölj av utbetalade lån och låneutfästelser till MEUR 950 eller 9 miljarder kr som hanteras av en liten personal på 16 personer. 400 nordiska leverantörer finns registrerade hos NDF. Särkilt intressant har NDF varit för konsultföretagen till följd av att fonden lyckats att i sina strävanden att bryta ut för nordisk finansiering kunskaps- och teknikintensiva projektkomponenter ur större investeringsprojekt.

NDF har utvärderats av oberoende expertis i ungefärligen femårsintervaller i samband med beslut om kapitaltillskott från ägarländerna. Den senaste utvärderingen från 2004 utvisade att fonden

uppfyllt sitt uppdrag väl och finansierat projekt med överlag god utvecklingseffekt. Utvärderingen pekade dock på att knytningen till nordiskt intresse kunde komma att innebära problem och rekommenderade att den skulle upphöra. Härigenom skulle NDF kunna engagera sig i projekt där fonden hittills inte hade ett passande finansieringsinstrument, t ex sektorprogramstöd och budgetstöd. I samband med att de nordiska länderna diskuterade ett förnyat kapitaltillskott till NDF på basis av utvärderingsrapporten meddelade man från dansk sida att Danmark inte avsåg medverka. Sverige som accepterade konsulternas förslag sökte få till stånd en lösning utan Danmarks bidrag vilket dock visade sig omöjligt vilket medförde att det gemensamma nordiska beslutet blev en nedläggning av NDF. Denna kommer nu att ske successivt i takt med att ännu inte utbetalda medel utbetalas till anlitade leverantörsföretag.

Förutom en omfattande projektportfölj lämnar NDF efter sig en bred yta av professionella kontakter på projektnivå med de internationella finansieringsorganen – Världsbanksgruppen, Asiatbanken, den Interamerikanska Banken och den Afrikanska Utvecklingsbanken – som i hög grad uppskattas av dessa och som kompletterar de nordiska biståndsorganens nätverk. Det blir en utmaning för de nordiska biståndsorganen, inklusive Sida, att inom ramen för en reviderad kreditordning fortsätta och vidareutveckla dessa kontakter.

## 5.7 Slutsatser

Som framgår ovan är bilden av de blandade, bundna exportkrediterna inte entydig. Några länder använder detta instrument i mycket stor omfattning, där Japan och Spanien intar en exceptionell ställning. Även Danmark har i förhållande till storleken av den danska ekonomin en betydande tillämpning av bundna, blandade krediter. Också i förhållande till sina länders ekonomier kan Belgien, Sydkorea och Österrike räknas dit, dock i avsevärt lägre grad än Danmark och Spanien. Mycket viktiga industriländer och biståndsgivare har dock entydigt tagit avstånd från denna form av blandning mellan exportfrämjande och bistånd, framför allt USA som varit starkt pådrivande i OECD att eliminera dessa subventioner sedan lång tid tillbaka. Också Australien, Kanada och Storbritannien tillhör detta läger. Ett antal länder har idag så pass begränsad tillämpning av de bundna, blandade krediterna att dessa

inte har någon praktisk betydelse för vare sig ”givarländerna” som exportfrämjande eller för mottagarländerna som en form av kapitalöverföring för investeringar, särskilt med beaktande av omfattningen av givarländernas export och bistånd. Till dessa länder kan räknas Sverige men också Tyskland och Schweiz. Bland nya industriländer inom OECD har tillämpningen av bundna blandade krediter varierat. Några av dessa, som Polen och Sydkorea, har börjat tillämpa denna form av subventionerad exportkredit medan andra, som Slovakien och Tjeckien, inte gör så. Som nämnts tidigare tillämpar Kina och Indien denna form av exportstöd.

Skandinavien speglar den splittring som råder internationellt. Norge har gått en egen väg genom ett helt avbundet system (även om en garanti genom det norska GIEK kräver 50 procent ”norskt innehåll”). Sverige och i viss mån i Finland har behållit de bundna systemen från 1980-talet men volymerna har kraftigt sjunkit så att instrumenten idag är mycket marginella i båda länderna – i Sverige dock mer än i Finland givet ländernas ekonomier och biståndsvolym. Danmark tillämpar konsekvent bundna blandade krediter och kan i förhållande till landets ekonomi räknas till de få länder som har en mycket omfattande tillämpning. Dock har Danmark idag inget formellt krav på ”danskt” innehåll i leveranserna (annat än att företaget skall ha ett registrerat bolag i Danmark). Det senare innebär i praktiken att många av de företag som utnyttjar de danska bundna krediterna är multinationella företag som snarare är ”svenska” (som ABB) eller ”franska” (som Alcatel) än genuint danska. Det är också oklart vad de bundna danska krediterna har för betydelse för att skapa inhemskt sysselsättning eftersom det står de företag som utnyttjar dem fritt att förlägga produktionen var de önskar.

Retoriken att Sverige inte bör avbinda fortare än andra OECD-länder är därmed inte övertygande. Dels är bilden internationellt blandad idag och en stor del av de tongivande projektexporterande OECD-länderna tillämpar inte systemet längre, dels har från svensk synvinkel detta instrument i praktiken ändå självdött. Bindningen saknar därmed all praktisk betydelse för svenskt näringsliv (annat än kanske för något enstaka företag på marginalen) och därmed som ett svenskt näringspolitiskt instrument. Den kraftfulla argumentering som ibland hörs för att bevara detta instrument synes mer sammanhången med en nostalgi för en flydd tid än spegla dagens verklighet.

USAIDs fristående garantiverksamhet är en intressant modell för ett framtida svensk kredit- och garantisystem. USAID har utvecklat ett betydande program med ett hundrafemtio-tal garantier under samma period som Sidas garantier verkat. Två väsentliga skäl synes ha bidragit till USAIDs framgång: Verksamheten bedrivs specialiserat inom USAID med egen organisation, beslutsprocess och stab. Regelverket är mindre stelt än Sidas, där DCA fattar beslut om premienivå och därvid kan anpassa denna till marknaden. Det bör noteras att USAIDs garantier också i hög grad gäller andra verksamheter än Sidas, såsom mikrokrediter, småföretagsverksamhet, jordbruk och bostäder, medan infrastruktur svarar för en mindre del.



## 6 Bistånd, krediter, tillväxt och fattigdom

### 6.1 Kapitlets syfte

*”Kredit och garantiinstrumentens roll för att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt i samarbetsländerna och därmed bidra till målet om minskad fattigdom skall stå i centrum för analysen”* enligt utredningens direktiv. I kapitel 4 gjordes ett försök att göra den analysen utifrån ett mikroperspektiv *ex-post*, dvs. utifrån vilka effekter de krediter som ställts ut under senare år synes ha haft i detta avseende. Detta kapitel söker komplettera den analysen med ett makroperspektiv. Vad vet vi idag om biståndets, och specifikt kreditbiståndets effekter på tillväxt och fattigdomsminskning?

### 6.2 Fattigdom och utveckling i ett 50-årigt perspektiv

#### 6.2.1 Framgångsländerna

När 1961 års svenska biståndsberedning angav motivet för att Sverige skulle göra en kraftfull satsning på bistånd, betonade man den stora klyftan mellan de rika, utvecklade industriländerna och de fattiga “underutvecklade” länderna. Inte endast präglades utvecklingsländerna av massfattigdom i form av kronisk undernäring, analfabetism, hög barnadödlighet etc., utan klyftan mellan den rika och den fattiga världen vidgades dessutom. Detta berodde på att den ekonomiska tillväxten per person i den industrialiserade världen var avsevärt högre än i utvecklingsländerna. Det var i grunden ett pessimistiskt scenario som utmålades.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Blande fattigaste köbberbera i slutet av 1950-talet fanns Jordanien, Sydkorea, Indien, Burma, Etiopien, Liberia, Formosa (Taiwan), Iran, Brasilien, Ghana och Egypten, alla med en BNP per capita under 200 US-dollar i dåtidens penningvärde. Sverige hade vid denna tid en BNP per capita av cirka 1 500 US-dollar, och USA, var rikast i världen mätt i BNP per capita med ca USD 2 200. 1961 var stora delar av den afrikanska kontinenten ännu i en process av avkolonialisering, och medtogs därför inte i statistiken. Källa: Proposition 1962:100, bilaga.

Idag vet vi att fler av de länder som på 1950-talet tillhörde de fattiga genomgått en snabb ekonomisk utveckling och industrialisering, och räknas numera till den rika världen. Det gäller framför allt de så kallade mirakelekonomierna i Sydostasien, såsom Sydkorea, Taiwan och Singapore. Levnadsstandarden har ökat dramatiskt i den första generationens framgångsrika utvecklingsländer. Analfabetismen är i princip utrotad, spädbarnsdödligheten nere på europeisk nivå, svälten eliminerad och den materiella välfärden högre än i vissa gamla industriländer. Dessutom är tillväxten snabbare än i de gamla industriländerna, och kvarvarande gap minskas. Sydkorea är kanske det mest dramatiska exemplet – ett av världens fattigaste länder efter Koreakriget på 1950-talet. Idag är Sydkoreas BNI per capita 12 000 US-dollar, högre än för EU länder som Grekland, Spanien och Portugal.<sup>2</sup>

Den första generationen av ekonomiskt framgångsrika länder följs av en andra generation i Asien med Thailand och Malaysia i ledningen, och efter dem en tredje generation dit Kina, Indonesien och Vietnam kan räknas. Kina har efter perioder av extrema förhållanden med kanske upp mot hundra miljoner döda av svält och umbäranden under Maos ledarskap, slagit in på en väg med snabb ekonomisk utveckling efter Dengs makttillträde. Idag är det världens mest framgångsrika ekonomi i form av långsiktig tillväxt. På samma sätt befinner sig Vietnam efter Doi Moi-reformerna i slutet på 1980-talet, på en liknande väg av mycket snabb tillväxt. Den tredje generationens tillväxtländer har fortfarande låg inkomst mätt i BNI per capita, men de befinner sig i sådan snabb ekonomisk utveckling att fattigdomen mycket hastigt reduceras avseende materiell standard, utbildning och hälsa. (Däremot är dimensioner som demokrati och respekt för mänskliga rättigheter en helt annan sak.) Indien är kanske ett fjärde generationens framgångsland. Indien härbärgerar flest fattiga människor i världen, i storleksordningen 350–400 miljoner, men detta beror dels på Indiens politiska-kulturella strukturer där kastväsendet spelar en stor roll med sin förmåga att rättfärdiga enorma klasskillnader, dels på att den snabba ekonomiska utvecklingen fortfarande är i ett tidigt stadium.

Den minskning som globalt sker av världens fattigdom mätt i millenniemålets termer beror i mycket hög grad på i första hand Kinas och i andra hand Indiens utveckling, dels genom att dessa länder tillsammans på 1980-talet svarade för omkring två-tredje-

---

<sup>2</sup> World Bank: *World Development Indicators 2005*.



delar av alla världens extremt fattiga, dels därför att den ekonomiska utvecklingen så fort lyfter folk ur extrem fattigdom i dessa länder. Båda länderna ger idag mer bistånd än de tar emot. Båda har mycket stora överskott i sin betalningsbalans, och det bistånd som Kina och Indien fortfarande tar emot synes i allt större utsträckning motiveras av västvärldens egenintressen i form av politiskt och ekonomiskt inflytande, än av att Indien eller Kina behöver bistånd från en finansiell eller teknisk synvinkel. Biståndet till Kina och Indien är i båda fallen under 0,2 procent av ländernas BNI.

Framgångarna sker inte uteslutande i Asien. I Afrika har Mauritius och Botswana varit uthålliga framgångshistorier med tillämpning av olika ekonomiska strategier och båda nått status av "övre-medelinkomstländer" med Världsbankens terminologi. I Mellersta Östern har några oljeproducerande, men befolkningsfattiga länder, nått en ekonomisk nivå motsvarande eller överträffande många av industriländernas. I Latinamerika, där självständigheten från kolonialmakterna först vanns på 1800-talet, är fattigdomen inte i första hand en fråga om fattiga länder, utan om mycket stora klasskillnader och ojämn fördelning. Den latinamerikanska kontinenten med i huvudsak medelinkomstländer, har skapat en i relativa termer liten andel extremt fattiga, men samtidigt en till synes permanent sådan klass<sup>3</sup>.

### 6.2.2 Den "misslyckade" utvecklingen

Vid sidan av dessa framgångar under det senaste halvsekleet att minska fattigdomen i världen har andra länder gått i omvänd riktning, eller befinner sig fortfarande på den nivå de var för 50 år sedan. Fattigdomen i stora delar av Afrika söder om Sahara anses idag lika stor eller större än för ett halvt sekel sedan åtminstone mätt i materiell standard. Den lovande utveckling som många väntade sig efter avkolonialiseringen har i många länder i stället blivit ekonomisk tillbakagång eller stagnation. Afrika, söder om Sahara har blivit biståndssamfundets och hela världens bekymmer, en kontinent som blivit allt mer marginaliserad i världsekonomin och skådeplats för den ena humanitära katastrofen efter den andra i form av inbördeskrig, folkmord, svält, sjukdomar och gigantisk

---

<sup>3</sup> Antalet människor som beräknas leva på mindre än en dollar om dagen i Latinamerika har varit i princip oförändrat kring tio procent av befolkningen under de senaste 20 åren. (World Bank: *World Development Indicators* 2005).

misshushållning av korrupta ledare. Fler av de länder som tycktes ha goda förutsättningar vid frigörelsen, såsom Zimbabwe, har dragits ned i samma onda spiral som så många av sina grannstater. Biståndet, och särskilt gåvobiståndet, har alltmer sökt sig till denna kontinent av dels humanitära skäl, dels därför att det är i Afrika söder om Sahara som utvecklingsproblematiken ställs på sin spets och biståndets verkliga utmaning finns<sup>4</sup>. Det är Afrika som symboliserar fattigdomen i världen, som får världsartister som Bono och Bob Geldof att engagera sig i bistånd, och också framgångsrika entreprenörer som Bill Gates och Warren Buffet att skänka stora delar av sina förmögenheter till utveckling.

### 6.2.3 Fattigdomen minskar

Några slutsatser från detta halvsekel av utveckling är att dramatiska förändringar i välstånd och fattigdom har skett över ett par generationer, att en mycket snabb tillväxt och fattigdomsminskning är möjlig även i gigantiska ekonomier som Kina, men också att utvecklingen kan gå i stå eller gå i motsatt riktning. Skillnaden mellan "vinnare och förlorare" i den globala ekonomin blir allt mer dramatisk. Mätt i BNI-termer per capita är det nominella gapet mellan de rikaste nationerna och de fattigaste inte 20–30 gånger som på 1950-talet, utan snarare 200–300 gånger. Den övergripande trenden är dock klar; fattigdomen är på tillbakagång i världen hur den än mäts: i BNI per capita, i läskunnighet, i tillgång på tillräcklig näring, i dödstalen för barn eller i genomsnittlig livslängd. Det beräknas att 400 miljoner färre människor levde i absolut fattigdom i början på 2000-talet jämfört med tjugo år tidigare, och att andelen av befolkningen i utvecklingsländerna i absolut fattigdom sjunkit från 40 procent till omkring 20 procent som framgår av figur 6.1 nedan<sup>5</sup>. Blott Afrika bryter mönstret. Genom befolkningstillväxten

---

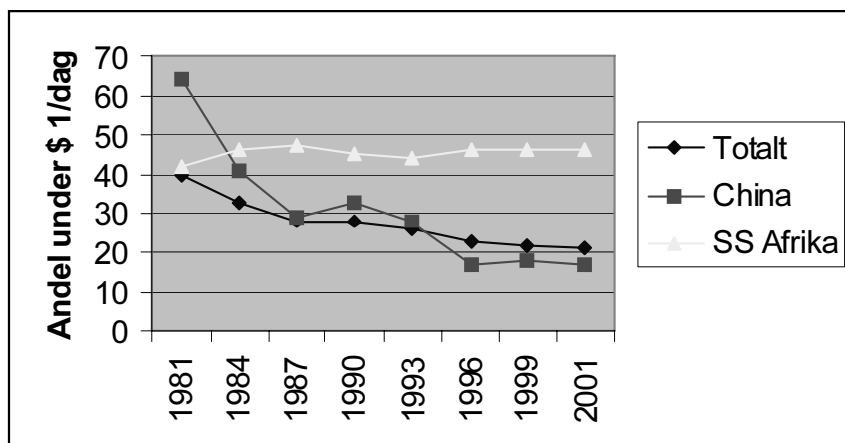
<sup>4</sup> Det har också tillkommit ett antal biståndsländer där få förväntade sig detta. Hela den "andra världen", inklusive Sovjetunionen, har bytt skepnad från att vara en betydande biståndsgivare till att bli biståndsmottagare på 1990-talet. I några fall för en kortare tid, som för de nya EU-medlemmarna, i fallet Ryssland för en längre tid, och för många av de nya länderna som uppstod ur Sovjetunionen i Centralasien sannolikt för lång tid framöver. Biståndet har således fått en ny arena, mindre motiverat av behovet att eliminera massiv absolut fattigdom än av en önskan att hjälpa till en transformation till marknadsekonomi och demokrati.

<sup>5</sup> World Bank (2005): *World Development Indicators 2005*, Washington DC. Definitionen av absolut fattigdom är den som tillämpas i milleniemålen, dvs. människor som lever på mindre än en US-dollar per dag mätt i PPP (*Purchasing Power Parity*)

är antalet extremt fattiga idag dubbelt så många som för en generation sedan, dvs i början på 1980-talet. Det är också i stora delar av Afrika som spädbarnsdödligheten ökar och människors livslängd blir kortare, inte minst genom hiv- och aids pandemin.

**Figur 6.1 Andelen extremt fattiga i utvecklings- och transitionsländerna 1981–2001**

(Andelen som lever på mindre än en dollar (PPP) per dag)



(Källa: World Bank: World Development Indicators 2005)

## 6.3 Bistånd och ekonomisk tillväxt

### 6.3.1 Finns det samband?

Biståndets bidrag och roll för den positiva utveckling som många fattiga länder har genomgått under det senaste halvsekle är en hett debatterad fråga internationellt. Sydkorea och Taiwan var mycket stora biståndsmottagare från USA på 1950-talet, både per capita och totalt. De som vill se biståndet som en katalysator för ekonomisk utveckling kan därmed peka på några sannolika framgångs-sagor<sup>6</sup>. Andra menar dock att det var först när detta bistånd upphörde i dessa länder som utvecklingen tog fart<sup>7</sup>. Botswana var också en stor mottagare under den tid landet började sin snabba

<sup>6</sup> Se t.ex. World Bank (1998) *Assessing aid*

<sup>7</sup> Se t.ex. Klein, M. & Harford, T. (2005): *The market for aid*, IFC.

utveckling, och i Mauritius spelade tekniskt bistånd en viktig roll för att utveckla landets ekonomiska strategi från en fattig ekonomi helt beroende av sockerexport (under 1800-talet använd av befolkningsekonomen Malthus som exempel på hur massvält skulle förgöra en nation) till dagens industrialiserade och serviceorienterade ekonomi med en per capitainkomst som är högst i Afrika.

I andra fall har massiva resursöverföringar i form av bistånd till synes inte givit några resultat eller mycket magra resultat. Många av de fattigaste länderna idag som gått kräftgång eller haft en stagnerande utveckling sedan frigörelsen har varit stora biståndsmottagare i snart ett halvsekel. Länder som Etiopien och Zambia är exempel på mottagare av det svenska biståndet. Dessa länder har blivit allt mer beroende av bistånd för att överhuvud fungera. Det kan hävdas att kausalsambandet är det omvända; bistånd flockas till fattigdomen och den misslyckade utvecklingen. Det är där problemen finns som bistånd kan motiveras, där den kan göra nytta. Det finns således ett systematiskt "negativt" urval i meningen att i framgångsrika länder utfasas från biståndet, medan den endemiska fattigdomen attraherar biståndet, oavsett vad som är dess orsaker.

### 6.3.2 "Assessing aid" och därefter

Biståndet till de fattiga länderna var inledningsvis mycket av en kopia av Marshallplanen till Europa efter andra världskriget. Denna hjälp, som otvetydigt var mycket framgångsrik, fick president Truman 1949 att ta initiativet till en liknande plan för utvecklingsländerna. Biståndet fick sin teoretiska grund i den så kallade *två-gap* teorin som hävdade att utvecklingsländerna hade svårigheter att göra produktiva investeringar för tillväxt på grund av begränsat sparande och export. Biståndet skulle fylla på det otillräckliga inhemska sparatet och tillväxt följa<sup>8</sup>. Ett stort antal studier har sedan dess sökt analysera biståndets roll för ekonomisk utveckling och fattigdomsminskning. Många av dessa studier har visat vaga eller inga samband mellan bistånd och tillväxt, och har i flera fall pekat på att bistånd kan ha en effekt att substituera sparande. I den idag klassiska Världsbanksrapporten *Assessing aid* från 1998 drog Dollar och Burnside dock slutsatsen att (finansiellt) bistånd fungerar i "goda" policymiljöer, medan det fungerar dåligt eller inte alls i

---

<sup>8</sup> Chenery, H. och Strout, A.; (1966), *Foreign Assistance and Economic Development*, American Economic Review, vol. 56 sid. 679–733.

“dåliga” policymiljöer<sup>9</sup>. Denna studie fick betydande konsekvenser för biståndet på det viset att biståndsgivare tenderade att söka sig till vad som bedömdes som “goda” policymiljöer i fattiga länder för att därmed öka biståndets effektivitet<sup>10</sup>. Samtidigt hävdade studien att policyreformer inte kan “köpas” när det inte finns en genuin inhemskt vilja och pågående reformsträvanden, en möjlig förklaring till varför så många strukturanpassningsprogram inte har levererat de resultat som förväntades.

Andra Världsbanksstudier som genomförts efter *Assessing aid* kritiserar dock det sätt på vilket slutsatserna hade dragits<sup>11</sup>. Några av dessa ger en betydligt mer pessimistisk syn på biståndets roll. Dessa studier indikerar att bistånd inte tycks bidra till, utan snarare minska ekonomisk tillväxt, bland annat genom att öka regeringars konsumtion och reducera investeringar som andel av BNP.<sup>12</sup>

I ett försök att sammanfatta resultaten av 50 års forskning kring sambandet mellan bistånd och ekonomisk tillväxt fann Mc Gillivray et al. studier som pekade i alla riktningar: de som funnit att bistånd har negativ effekt eller ingen effekt på tillväxt, de som indikerade att det finns ett positivt samband, och de, likt Dollar och Burnside, som dragit slutsatsen att det finns ett positivt samband, men bara under vissa förutsättningar<sup>13</sup>. Själva drog författarna slutsatsen från sin genomgång att bistånd trots allt synes fungera – att tillväxten i utvecklingsländerna skulle vara lägre utan bistånd. Problemet kvarstod dock – att bestämma när det fungerar.

Det finns andra ljusglimtar i forskningen kring bistånd och tillväxt, särskilt för ett bistånd som fokuserar på infrastruktur och privatsektorutveckling som de svenska kredit- och garantiinstrumenten. I en studie som gjorde åtskillnad mellan olika typer av bistånd, fann man att vad som kallades bistånd med syfte att ge *short-term impact*, definierat som bistånd till infrastruktur, finansmarknad, privatsektor och jordbruk, med mera, visade ett klart positivt samband med ekonomisk tillväxt, även i länder med

<sup>9</sup> World Bank (1998): *Assessing aid. What works, what doesn't and why*, World Bank, Washington DC.

<sup>10</sup> McGillivray, M. (2003): *Aid effectiveness and selectivity: integrating multiple objectives in aid allocations*, DAC Journal 4. Också Världsbankens IDA allokeringar använder numera kvaliteten i låginkomstländernas policy och institutioner som grund.

<sup>11</sup> Easterly, W.; Levine, R.; and Roodman, D. (2003) “*New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's "Aid, Policies, and Growth"*.” NBER Working Paper 9846. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.

<sup>12</sup> Djankov et al (2005): *The curse of aid*, World Bank, Washington DC.

<sup>13</sup> McGillivray, M. et al (2005): *It works, it doesn't; It can, but that depends... 50 year of controversy over the macroeconomic impact of development aid*, UNU Wider, Helsinki.

mindre "god" policymiljö<sup>14</sup>. Som nämnts tidigare, har den ekonomiska forskningen visat generellt god korrelation mellan infrastrukturinvesteringar och ekonomisk tillväxt. Att investeringar i tillförlitliga energisystem, vägnät, hamnar och telekommunikation etc. spelar en central för ekonomisk tillväxt är inte blott en intuitiv uppfattning de flesta av oss bär på, utan även väl belagt i ett stort antal studier<sup>15</sup>.

### 6.3.3 Biståndets självkritik

Det finns en betydande självvransakan inom biståndssamfundet avseende biståndets effektivitet och dess förmåga att skapa utveckling och fattigdomsminskning. En skola hävdar att inte större inbrytningar i fattigdomen har åstadkommit av biståndet beror på att volymerna av bistånd är för små och att det behövs avsevärt större resurser<sup>16</sup>. Dessa argument har lett till de omfattande internationella förpliktelser som biståndssamfundet gjort de senaste åren t.ex. i Monterrey 2002.

En annan skola menar att den starka projektorientering som existerat med ofta tusentals projekt i samma land, inte sällan av konkurrerande biståndsgivare, skapat en fragmentering i mottagarlandets administration, brist på ägarskap, att projekt har genomförts utan hänsyn till ländernas förmåga att underhålla dessa verksamheter efter att biståndet dragit sig tillbaka, och andra liknande negativa aspekter. Detta skulle kunna vara en av förklaringarna till den så kallade *mikro-makro paradoxen* som Paul Mosley och andra identifierade på 1980-talet: biståndsprojekt fungerar ofta bra enligt utvärderingar, men det går inte att se några samband mellan dem och ekonomisk tillväxt<sup>17</sup>. Projektbiståndets dysfunktionella aspekter var ett av motiven för det policybetonade bistånd som växte fram under 1980-talet. Felet låg inte i biståndsprojekten, utan att de bedrevs i "dåliga" policymiljöer. De omfattande strukturanpassningsprogram som initierades av Världsbanken och IMF med stöd från stora delar av biståndssamfundet på 1980-talet var ett radikalt sätt (jämfört med tidigare mer mikrobetonat bistånd) att angripa

<sup>14</sup> Radelet, S. et al (2004): *Aid and Growth: The Current Debate and Some New Evidence*; Center for Global Development, Washington DC.

<sup>15</sup> För en summering av denna forskning, se Estache, A. (2006) *Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues*, World Bank.

<sup>16</sup> Se t.ex. Sachs, J. (2005): *The end of poverty – Economic possibilities for our time*, Penguin books, NY.

<sup>17</sup> Mosley, P. (1987): *Overseas development aid: its defence and reform*, Wheatsheaf.

detta problem. Även om programmen ofta tvingade fram eller stimulerade bättre makroekonomiska policyer, skulle dock resultaten bli under förväntningarna, programmen utsättas för stark kritik av ledande ekonomer som Världsbankens egen chefsekonom, Joe Stiglitz, och Washington Consensus överges för mer komplexa program. Dessa har vidareutvecklats till en allt mer övergripande biståndsagenda med gemensamma budgetstöd och sektorprogram, senast manifesterat av Parisöverenskommelsen 2005<sup>18</sup>.

En tredje skola ifrågasätter om biståndet överhuvud gör någon nytta. En av utvecklingsekonomin pionjärer, Peter Bauer, drog slutsatsen:

Development aid is ... not necessary to rescue poor societies from a vicious circle of poverty. Indeed it is far more likely to keep them in that state. It promotes dependence on others. It encourages the idea that emergence from poverty depends on external donations rather than on people's own efforts, motivation, arrangements, and institutions<sup>19</sup>.

Den förre Världsbanksekonomen William Easterly är en annan kritiker. Han är djupt kritisk till hur hela biståndsindustrin fungerar som "planhushållningens sista utpost", medan resten av världen övergått till ett marknadsekonomiskt tänkande, att bistånd snarare motverkar utveckling än bidrar till den.<sup>20</sup>

## 6.4 Utvecklingens drivkrafter

### 6.4.1 Bra politik och dålig

De femtio årens biståndsverksamhet har lett till en intensiv diskussion och forskning om att försöka bestämma vad som driver utveckling, särskilt mot bakgrund av att världen under denna period skapat sådan skillnad i "vinnare och förlorare". Detta är sig en teoribildning som går tillbaks till 1700-talet, till de tidiga utvecklingsekonomer som Adam Smith och David Ricardo när

---

<sup>18</sup> DAC High-Level Forum on Aid Effectiveness.

<sup>19</sup> Bauer, P. (2000) *From Subsistence to Exchange and Other Essays*. Princeton University Press.

<sup>20</sup> Easterly, W. (2006): *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Penguin books, NY. På svensk botten har några ledande biståndsadministratörer dragit liknande slutsatser som Easterly. En av dem är Bo Karlström som efter trettio år i utvecklingens tjänst för IMF, Sida och andra organisationer samlade sina erfarenheter i början på 1990-talet i Karlström, B. (1991). *Det omöjliga biståndet*, SNS.

insikt började utvecklas att kronisk fattigdom inte var ett av Gud bestämt öde för större delen av mänskligheten i avvaktan på ett paradiset av överflöd efter döden för de gudfruktiga.

I en mening är svaret enkelt; bra politik skapar välstånd, dålig politik fattigdom. Tillgången till naturresurser har att döma av de moderna trauman som flertalet länder i Afrika – rika på naturresurser som olja och metaller – genomgår snarare verkat vara ett hinder. Geografi är betydelsefullt, särskilt tillgång till kuster och sannolikt också ett tempererat klimat. Men det finns också länder med de till synes sämsta geografiska förutsättningarna, som avsaknad av kust, vilka blivit bland de rikaste i världen såsom Schweiz och Luxemburg. Framgångsexemplet Botswana, näst rikast i Afrika söder om Sahara i dag, är ett modernt exempel. Singapore utgör undantaget från att välstånd skulle ha svårt att skapas tropikerna.<sup>21</sup>

Vad bra respektive dålig politik består i är dock inte lika enkelt att säga. En omfattande läroprocess har pågått under de senaste decennierna inom biståndssamfundet. Det är en läroprocess som funnit att marknadsekonomier är mer effektiva än planekonomier; att öppna ekonomier som är exportorienterade är mer effektiva än de som skyddas bakom höga tullmurar med importsubstitution och ekonomiskt oberoende som princip; att den privata sektorn är en nyckel till ekonomisk tillväxt och därför behöver ges goda förutsättningar och utrymme, snarare än att behandlas som en parasit; att sunda statsfinanser och god samhällsstyrning är bättre än det omvända; att framgångsrik utveckling kräver ett bra samspel mellan stat och näringsliv; att satsning på humankapitalet, dvs. människor med god utbildning och god hälsa, starkt bidrar till ekonomisk utveckling, och så vidare.

Historien har samtidigt lärt att det inte nödvändigtvis är den ekonomiska doktrinen som det råder konsensus om i biståndet som avgör framgång. Kina och Vietnam, de två snabbast växande ekonomierna under det senaste decenniet, följer en ekonomisk politik som avsevärt skiljer sig från det recept som t.ex. Washington Consensus utvecklade på 1980-talet. Dessa länder rankas även lågt i dagens modeller för konkurrenskraftiga ekonomier som t.ex.

---

<sup>21</sup> Jeffry Sachs har framfört tesen att Afrikas problem i hög grad beror på att en specifik "sjukdomsmiljö" som t.ex. gör att malaria är mycket svårare att kontrollera än i andra delar av världen, är en orsak till Afrikas ekonomiska problem. Sachs (2005). Geografi kan också ha en nyckelroll i meningen att närhet till mer utvecklade, och snabbt växande länder "spiller över" till grannarna i form av handel och investeringar, medan närhet till länder i konflikt och krig "spiller över" i form av risk för krig och politisk osäkerhet.



World Economic Forum utvecklade. De sydostasiatiska mirakel-ekonomierna gick också emot rådande doktrin t.ex. i form av en selektiv öppenhet med stark betoning av export, och samtidigt skydd mot import i sina länders kritiska utvecklingsfas. Vissa forskare har också visat att detta var en politik som många av dagens rika länder en gång följde<sup>22</sup>. Det finns således mycket som talar för att en stark stat med en klar vision och ett klart ledarskap om hur den vill se utvecklingen kan vara en avgörande för tillväxten, inte minst när i en globaliserad värld en allt starkare internationell arbetsfördelning äger rum, och nationer liksom företag strävar efter att utveckla vad forskare som Michael Porter kallar nationernas *competitive advantages*.<sup>23</sup> Att välja egensinniga vägar, ofta i konflikt emot gängse synsätt, tenderar att sammanhålla med starkt ledarskap. Därmed finns en risk att harmonisering kring en utvecklingsagenda som alla håller med om kanske inte alltid är receptet på framgång.

#### 6.4.2 Institutionernas roll

Den ekonomiska forskningen började på 1980-talet identifiera institutionernas roll för långsiktig utveckling. Denna riktning, som fick namnet institutionell ekonomi, grundades på analyser av varför västvärlden under de senaste seklerna hade lyckats skapa ett genom historien helt unikt välstånd. I denna riktning definierade institutioner inte som organisationer, utan snarare som system, normer, regelverk och värderingar<sup>24</sup>. Institutioner, i den mening som dessa ekonomer använder, är tröga system, som endast långsamt förändras och där det också finns en betydande *path dependency*.

Institutionell utveckling har alltid varit en viktig aspekt av det svenska bilaterala biståndet och många metoder har tillämpats. Redan i 1961 års biståndsberedning framhöll författarna vikten av god samhällsstyrning, effektiva regelverk och myndigheter som förutsättningar för biståndet. Samtidigt finns en insikt om att institutioner tar lång tid att bygga upp, sällan kräver betydande

---

<sup>22</sup> Chang, H.J. (2002): *Kicking away the ladder. Development strategy in a historical perspective*, Anthem press, London.

<sup>23</sup> Porter, M. (1990): *The competitive advantage of nations*, McMillan Press, London.

<sup>24</sup> Se t.ex. Rosenberg, N. och Birdzell, L.E (1986): *How the West grew rich: the economic transformation of the industrial world*, Basic Books, NY; North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

kapitalresurser, och att det inte är enkelt eller ens meningsfullt att flytta över "svenska" eller västerländska institutioner till mottagarländerna. Hernando de Soto har i det sammanhanget gjort en betydelsefull iakttagelse: vi vet vad som är bra och vad som är dåliga institutioner, men vi saknar kunskap om processen som leder från dåliga till bra ... de Sotos anser institutioner för äganderätter generellt vara en nyckel till ekonomisk tillväxt. De fungerar allmänt väl i de rika länderna, och dåligt i de fattiga. De fungerade också dåligt i de idag rika länderna när de var fattiga. Den insikt som saknas, enligt de Soto är hur denna process från "dåliga" till "bra" institutioner för äganderätt ägde rum. Det är en kunskap som glömts bort i Nord, och saknas i Syd<sup>25</sup>.

## 6.5 Gåvor eller krediter

### 6.5.1 Är gåvor bättre än krediter?

I den bilaterala biståndsvärlden finns det en tendens att betrakta gåvor som en bättre form av bistånd än krediter, även starkt subventionerade krediter. Detta sammanhänger sannolikt med att en gåva visar större generositet än en kredit, ett bättre uttryck för solidaritet med de fattiga. Det finns djupgående moraliska dimensioner i detta: Bibeln myntade uttrycket att det är bättre att giva än att taga, och att kräva ränta på ett lån var länge förbjudet i den kristna läran (och är det i princip fortfarande i islam). Krediter associerar till Shakespears Shylock – att sätt att lura av de fattiga deras sista skärv. I mer pragmatiskt biståndssammanhang har också krediter förlorat position genom skuldavskrivningarna. Det är både moraliskt och finanspolitiskt fel att förmedla krediter till länder som några år senare måste skrivas av. Det underminerar finansiellt ansvar och urholkar på sikt finansmarknaderna.

Ett antal studier har dock indikerat att krediter synes ha bättre effekt än gåvor i biståndssammanhang. En studie kom således till resultatet att gåvor tenderar att spenderas på konsumtion snarare än på investeringar och därför inte har någon effekt på tillväxt.<sup>26</sup> I en annan studie i Världsbankens regi fann Djankov och medförfattare att lån till länder med god styrning kan ha en inverkan på till-

---

<sup>25</sup> De Soto, H. (2000) op. cit.

<sup>26</sup> Odedokun, M (2003): *Economics and politics of official loans versus grants*. World Economy 27.

växt, men att gåvor saknade sådan effekt<sup>27</sup>. En japansk studie fann samma brist på korrelation mellan gåvor och tillväxt<sup>28</sup>. Det kan finnas bakomliggande förklaringar till dessa resultat, att gåvor ges till verksamheter som har mycket försenad effekt på tillväxt, som primärskoleundervisning, medan lån – särskilt bilaterala – tenderar att förmedlas till inkomstgenererande verksamheter, med en mer direkt potentiell effekt på ekonomisk tillväxt.

Det finns grundläggande skillnader mellan gåvor och krediter som är viktiga att diskutera i detta sammanhang, skillnader som talar både för och emot de båda formerna. Dessa diskuteras nedan.

### 6.5.2 Krediternas fördelar

Det som i princip talar för krediter är:

#### Större jämlikhet mellan parter

En gåva har ett inbyggt ojämlikhetsförhållande. Den bestäms av givaren. En gåva i biståndssammanhang bygger på att mottagaren är oförmögen att stå för sina egna kostnader, sina egna investeringar och sin egen utveckling. Om gåvorna upprepas uppstår mycket lätt ett biståndsberoende – ett mer eller mindre kroniskt ojämlikt förhållande. Den svenska biståndsberedningen 1961 betonade dessa aspekter i sitt val av krediter som form för biståndet vad gällde de finansiella överföringarna. När biståndet gav upp krediterna på senare delen av 1970-talet var det för att mottagarna inte förmådde betala sina lån. Det var indirekt ett tecken på biståndets misslyckande. Dagens bistånd söker skapa ägarskap över utvecklingsagendan även när biståndet gåvofinansieras i sin helhet, men den i grunden ojämlika relationen kan ha svårt att överbryggas trots detta. Gåvobistånd riskerar att vara nyckfullt. Det kan snabbt avta beroende på politiska strömningar i de länder som förmedlar gåvor. Ett land eller en organisation som förmår bygga sin utveckling på (kommersiella) krediter kommer alltid att hitta finansärer, och har dessutom full kontroll över de resurserna (om landet eller organisationen sköter sina betalningar).

---

<sup>27</sup> Djankov et al.(2004): *Helping the poor with foreign aid: the grants versus loans debate*, World Bank.

<sup>28</sup> Sawada, Kohama och Kono (2004): *Aid, policies and growth*, University of Tokyo.

## Uppväxling

Ett vanligt motiv som brukar anges som en fördel med kreditbistånd jämfört med gåvor är uppväxlingen, eller "hävstångseffekten". Denna gäller framför allt krediter som består av en blandning av gåva och kommersiell kredit (hur än blandningen sker). När det svenska u-kreditsystemet infördes antogs att uppväxlingseffekten var fyra–fem gånger genom att biståndsdelen var relativt liten. Över tiden har de blandade krediterna fått en allt lägre sådan effekt genom OECD-avtalen. När förmånsgraden uppgår till 80 procent blir uppenbarligen uppväxlingen mycket begränsad. Viktigare än uppväxling är sannolikt de institutionella effekter som krediter kan ha jämfört med gåvor, som diskuteras nedan.

## Integration med finansmarknaderna

Biståndets målsättning måste vara att göra sig självt onödigt – att fattiga länder förmår finansiera sin egen utveckling med utnyttjande av lokala resurser och kommersiella lån upphandlade på lokala eller internationella finansmarknader. Kreditbistånd, särskilt när detta blandar bistånd med kommersiella krediter som det svenska u-krediterna, ligger närmare detta tillstånd än rena gåvor. Exponering av mottagarländerna, vare sig det gäller regeringar, kommuner eller offentliga affärsdrivande verk, till de kommersiella finansmarknaderna kan skapa bättre förutsättningar för att nå biståndets slutfas – exit. De imperfektioner i information som ofta innebär att långivare tar ut höga räntor eller garantipremier i syfte att gardera sig mot mer eller mindre okända risker kan reduceras genom att dessa regeringar och organisationer etablerar mer interaktion med de finansiella marknaderna.

## Institutionell utveckling

Med långivning följer vanligen uppbyggnad av institutioner för att hantera risker och information. Mottagarna skapar rutiner för att administrera lån och sköta återbetalningar. Detta minskar transaktionskostnaderna och bidrar till effektivitet i den finansiella hushållningen och styrningen. Länder som integreras i finansmarknaderna och som sköter sina åtaganden får bättre ställning på dessa marknader, vilket minskar kostnaden för upplåning och ger bättre

kreditvillkor. Gåvor å andra sidan saknar dessa element. Ett gåvoberoende land är närmast liktydigt med att landet inte är kreditvärdigt.

### Disciplinmotivet

Sidas kreditbiståndsutredning 1995 betonade vad man kallade disciplinmotivet i sina argument för ett svenskt fortsatt kreditbistånd. Mottagarlandet kan förväntas hantera ett lån på ett annat sätt än en gåva genom att utsätta det för större granskning, kanske en mer genomträngande analys av hur viktigt den underliggande investeringen är. Krediter skall återbetalas och ju kortare tiden är mellan återbetalning i form av amorteringar och räntor desto större anledning ta med detta i beräkningen. Detta innebär att mycket mjuka krediter, som IDAs lån eller Sidas biståndskrediter med tioårig amorteringsfrihet och lånen utsträckta över 40–50 år, har ett lägre (om något) disciplinincitament än kortare och mer kommersiella krediter.

### Prissignaler

En gåva kostar till synes mottagaren ingenting. En kredit däremot har ett pris, hur högt beror på villkoren. Detta kan tyckas tala för gåvan när det gäller fattiga länder, men avsaknaden av ett pris gör också att signalerna till mottagarna om "priset" på pengar blir svaga eller obefintliga och motverkar därmed en god hushållning med resurser. Det är sannolikt lättare för ett land att genomföra reformer mot good governance om de resurser som ställs till förfogande har ett pris som närmar sig det reella priset. Detta skapar incitament att välja "rätt" teknologi och "rätt" system. Gåvobaserat bistånd har ju också kostnader i slutändan i och med att de investeringar som genomförs kräver underhåll. Ett kreditbistånd har sannolikt större incitament att ta hänsyn till dessa redan från början.

### Ansvarstagande

En kredit har ett inbyggt incitament till ansvarstagande. Den måste skötas för att den inte skall leda till betalningsinställningar och svå-

righeter att därmed få tillgång till nya resurser. Gåvor saknar i grunden detta incitament (även om biståndsgåvor söker bygga upp sådant ansvarstagande genom olika villkor förknippat med gåvan).

### 6.5.3 Krediternas nackdelar

#### Skuldbörderisken

Den allt överskuggande faktorn som trots vad som sägs ovan talar för gåvor i stället för krediter är den skuldbörda som krediter skapar. Krediter kräver återflöde i form av räntor och amorteringar. Det är uppbyggnaden av allt större skulder i förhållande till förmågan att betala av dessa som har lett till de periodiska skuldavskrivningarna till utvecklingsländerna under de senaste decennierna. Det är också skuldfrågan som har fått biståndssamfundet att i allt större utsträckning övergå till gåvor inom biståndet. Denna problematik diskuteras närmare nedan och dess konsekvenser på ett framtida svenskt kredit- och garantibistånd.

#### Den administrativa bördan

Krediter måste anses generellt mer administrativt krävande än gåvor. Detta sammanhänger delvis med disciplinmotivet hos mottagaren, men också hos givaren. Vanligen görs mer utförliga analyser av kreditfinansierat bistånd än gåvor, t.ex. i form av samhälls-ekonomiska och finansiella kalkyler över internräntan. Detta är ovanligt vid gåvobistånd, men inte för att det inte skulle kunna göras eller för att det inte skulle vara värdefullt. Både givaren och mottagaren är angelägna om att krediten inte leder till ohållbar skuldsättning, svårigheter att göra räntebetalningar och amorteringar. En gåva är däremot avräknad när den sker. Kreditbiståndet kräver dessutom system för finansiell uppföljning av krediterna – att räntor betalas och amorteringar sköts. Detta är långsiktiga åtaganden för biståndsorganet, upp till ett halvt sekel för de riktigt långa krediterna. Kreditfinansierat bistånd som utnyttjar kommersiella krediter bygger vanligen på garantier av dessa krediter. Detta är en komplikation som kräver administrativa resurser jämfört med gåvobistånd. Krediter lever dessutom kvar och skapar ansvarstagande. Problem med återbetalningar kan kasta ljus över den ursprungliga krediten och klokheden i att förmedla den.

I en era när många bilaterala biståndsorgan, inte minst Sida, konfronteras med snabbt ökande anslag, men där de administrativa anslagen inte växer i samma takt (eftersom de är kopplade till generella system för den offentliga förvaltningen), kan en incitamentsstruktur uppstå inom biståndet att finna biståndsverksamheter som absorberar stora delar av anslagen med låg administrativ insats. Budgetstöd, särskilt tillsammans med andra givare, tenderar att vara ett sådant instrument. Komplicerade tekniska lösningar som garantier med utnyttjande av lokala kreditmarknader ger definitivt mycket låg, om ens något utslag i detta implicita styrsystem.

### ODA-klassificeringen

En aspekt som inte har något att göra med biståndets effektivitet eller dess effekter är hur olika former registreras i DACs officiella statistik över ODA. En kredit som tas över biståndsbudgeten innebär att amorteringar och räntor blir "negativt bistånd", dvs. dras ifrån i statistiken. Krediter med för "lågt" subventionselement, för närvarande 25 procent, räknas inte till någon del som bistånd av DAC. En helt biståndsfinansierad investering jämfört med samma investering, till hälften finansierad med en kommersiell kredit, innebär att den senare formen endast blir halva ODA i statistiken. Garantier som inte är subventionerade och inte leder till skada gör sig heller inte observerad i statistiken, och kan även bli negativt bistånd genom garantipremier. De olika biståndsformerna har därmed bäring på hur väl biståndsgivaren lyckas uppfylla sina politiska förpliktelser såsom enprocentmål eller FN:s mål om 0,7 procent. Statistik av denna art har givetvis inget att göra med biståndets effektivitet, dvs. vilket utfall det blir av en investerad "biståndskrona" i olika biståndsformer. Snarare har det snedvridande effekter, och riskerar att leda till minskad effektivitet. Detta gäller inte minst garantier som är en elegant lösning på biståndsfinansiering, till potentiellt mycket låg kostnad och med hög utväxling, men som helt faller utanför DACs ODA-ram.

## 6.6 Skuldbördor och skuldavskrivningar

### 6.6.1 En lång historia av avskrivningar

Krediter är intimt förknippade med skuldproblematiken. Den faktor som framför allt har bidragit till en minskning av det bilaterala kreditbiståndet är skuldfrågan, och risken att fattiga länder hamnar i en ohållbar skuldbörda. Detta är inget nytt för biståndet utan en del av världens ekonomiska historia. Under 1800-talet skedde t.ex. periodiska omfattande utlåningar till Latinamerikas nyss självständiga stater av dåtidens finansiella centrum i Europa, följt av betalningsinställningar av många av dessa länder, för att efter något decennium följas av ny utlåning, följt av betalningsinställningar etc.<sup>29</sup>

Under det halvsekel som biståndet existerat har historien upprepat sig, delvis med biståndet som aktör, delvis med kommersiella marknader som huvudaktörer. Oljekrisen 1973 inledde en våg av framför allt kommersiell kreditgivning till utvecklingsländerna. Den ökade utlåningen följdes dock snabbt av en skuldkris: räntehöjningar i USA, en recession i västvärlden och därmed fallande priser på för u-länderna viktiga exportråvaror innebar att många utvecklingsländer snabbt hamnade i en skuldkris. Som nämnts tidigare gick därför i slutet av 1970-talet UNCTAD ut med en appell till världssamfundet med krav på skuldavskrivningar. Sådana skedde också i begränsad omfattning t.ex. av Sverige där huvuddelen av de krediter som lämnats som bistånd under 1960- och 1970-talen skrevs av.

Under 1980-talet växte skuldproblematiken i många länder, och omförhandlingar av lån blev ett stående inslag i den så kallade Parisklubben. Särskilt Afrika söder om Sahara fick en allt mer ohållbar skuldsituation. Regionens skuldkvot (definierat som långfristiga lån som andel av landets exportintäkter) växte från 75 procent 1975 till över 300 procent 1990<sup>30</sup>. Avseende skuldkvoten kom Afrika att bli den hårdast skuldyngda regionen i världen. I reella termer är dock Afrika så litet i den globala ekonomin att effekterna på världsekonomin och det internationella finansiella systemet är begränsade vid betalningsinställningar, medan Latinamerika är helt annan sak. Mexikos

---

<sup>29</sup> Se t.ex. Öhlund, S. (1991): *Krediter för utveckling. Betänkande av kreditbiståndsutredningen*, SOU 1991:74.

<sup>30</sup> Öhlund 1991 op cit.



betalningsinställning 1982 var därmed av betydligt större betydelse för den globala finansmarknaden.

### 6.6.2 Skuldavskrivningar i modern tid

#### HIPC initiativet

Afrikas skuldbörda, som i stor utsträckning består av exportkrediter och mjuka biståndskrediter från bilaterala och multilaterala organ, ledde fram till allt starkare krav på massiva skuldavskrivningar under 1990-talet. HIPC-initiativet tillkom 1996 genom Världsbanken och IMF, men efter starka påtryckningar av frivilliga organisationer och många regeringar, bland annat Sverige. Syftet var att skriva av de skuldyngda och fattiga ländernas lån mot att de genomförde makroekonomiska reformer för att stimulera tillväxt. 1999 kom det utökade initiativet, med en bredare målsättning att skapa en slutgiltig lösning på de frekventa omförhandlingarna av skulder. 40 länder är accepterade för skuldavskrivningar under HIPC, av vilka 33 ligger i Afrika söder om Sahara. 2006 hade 19 länder nått "slutpunkten" vilket innebär att långivarländerna skrivit av skulder motsvarande 28 miljarder US-dollar, vilket är omkring hälften av dessa länders skulder. Ytterligare tio länder beräknas nå denna punkt 2007 med avskrivningar av 14 miljarder<sup>31</sup> US-dollar. Samtliga 40 HIPC-länder förväntas ha fått skuldavskrivningar senast 2010.

#### Multilaterala skuldavskrivningar

HIPC-initiativet följdes av det så kallade *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) på förslag av G8-länderna som innebär att tre av de multilaterala finansinstitutionerna – IDA inom Världsbanksgruppen, IMF och African Development Fund – skriver av samtliga utestående lån till de HIPC-länder som uppnår HIPC's completion point. Den totala avskrivningen under MDRI uppskattas till 17 miljarder US-dollar, huvudsakligen genom avskrivning av IDA-krediter.

---

<sup>31</sup> World Bank (2006): *Global Development Finance 2006*. Washington DC.

## Parisklubben

Vid sidan av HIPC- och MDRI-initiativen har betydande skuldavskrivningar skett de senaste åren genom Parisklubben. Denna informella organisation, som är jämnårig med biståndet, har framför allt sedan 1980-talets början gjort betydande omförhandlingar av utvecklingsländernas skulder av en sammanlagd skuld av storleksordningen 500 miljarder dollar. Omförhandlingar av lån, temporära skuldåtgärder och avskrivningar av lån har därmed blivit ett indirekt stående inslag i biståndet. Under 2004–2005 nådde detta en hittills ouppnådd nivå när långivarländerna i Parisklubben fattade beslut om att skriva av lån på tillsammans 48 miljarder dollar till Irak och Nigeria.<sup>32</sup>

### 6.6.3 Effekterna av HIPC

HIPC-initiativet har blivit föremål för fler utvärderingar av Världsbanksgruppen. Bankens utvärderingsenhet (OED) konstaterade i en rapport 2003 att HIPC-initiativet var välkommet och utgjorde en innovativ metod inom det finansiella biståndet.<sup>33</sup> Utvärderingen konstaterade dock att en ohållbar skuldbörda är ett tecken på underliggande strukturella problem, och skuldavskrivningar i sig vare sig löser dessa problem eller är en garanti för att inte en ohållbar skuldbörda åter skall återuppstå. Enligt utvärderingen är HIPC-initiativet för begränsat för att angripa dessa underliggande strukturella problem som har att göra med bland annat ländernas sårbara exportbas och svaga skatteintäkter, men också deras finansiella ledningsförmåga. Utvärderingen fann också att HIPC-initiativets förväntade omfördelning av resurser mot ökade investeringar inom hälsa och utbildning inte tog hänsyn till kapaciteten att hantera dessa resurser på ett effektivt sätt, och att de därmed riskerade att få begränsad effekt på fattigdomsreduktion och tillväxt. Resursbrist, menade utvärderingen hade visat sig i andra Världsbanksstudier, var ofta inte anledning till dåligt utfall inom dessa sektorer.

2006 gjorde Världsbankens *Independent Evaluation Group* (IEG) en uppföljning av den tidigare utvärderingen. Man fann att i elva av tretton länder som fått skulderna avskrivna under det så kallade *enhanced HIPC* hade skuldbördan ökat sedan skulderna avskrivits,

---

<sup>32</sup> World Bank (2006)

<sup>33</sup> Guatam, M., (2003): *Debt relief for the poorest. An OED review of the HIPC initiative*, World Bank (OED) Washington DC.

och i åtta av dessa nått sådan nivå att de överskred HIPC:s tröskelnivåer (150 procent av exportintäkter och 250 procent av skatteintäkter), bland annat genom ny upplåning. Bland dessa länder ingår fler av Sveriges viktigaste mottagarländer såsom Etiopien och Uganda. Utvärderingen konstaterade i likhet med sin föregångare:

Debt reduction alone is not a sufficient instrument to affect the multiple drivers of debt sustainability. Sustained improvements in export diversification, fiscal management, the terms of new financing, and public debt management are also needed, measures that are outside the ambit of the HIPC Initiative.<sup>34</sup>

Utvärderingen fann ingen förbättring i dessa länders status avseende hunger och extrem fattigdom – det främsta MDG-målet före respektive efter skuldavskrivningarna.

Skuldavskrivningarna under HIPC och i Parisklubben de senaste åren har kraftigt ökat volymen bistånd. HIPC-initiativet sågs som en engångslösning för att ge de fattiga och skuldtunga länderna en ny start, och samtidigt skapa nödvändiga reformer. Som nämnts ovan är initiativtagaren till HIPC inte optimistisk att HIPC är denna engångslösning, utan att de strukturella problemen som en gång skapade skuldbördan kvarstår och att fler av länderna snabbt håller på att bygga upp en ny ohållbar skuldbörda. De prognoser om ekonomisk tillväxt som gjordes i samband med avskrivningarna synes också vara för optimistiska. Det finns därmed diskussioner om nya rundor av liknande skuldavskrivningsinitiativ, vilket indikerar att skuldavskrivningar kan bli en mer eller mindre permanent form av bistånd. Den *morale hazard* som kritikerna av skuldavskrivningarna brukar framföra kan därmed bli verklighet. Dessutom finns en betydande risk av skuldavskrivningar kopplade till reformkrav blir storskaliga försök att ”köpa” reformer och ”bra policyer” som *Assessing aid* varnade för.

## 6.7 Slutsatser

Följande slutsatser kan dras av detta kapitel om det svenska kredit- och garantibiståndets roll för tillväxt sett ur ett makroperspektiv:

Snabb och omfattande fattigdomsminskning är möjlig, och den pessimism som biståndet andades i sin inledning var inte välgrun-

---

<sup>34</sup> Elliot, V. and Lala, S. (2006): *Debt relief for the poorest. An update of the HIPC initiative*, World Bank (IEG) Washington DC.

dad. Samtidigt har historien lärt att utvecklingen kan följa många olika spår: från att de fattigaste nationerna *kan* nå välstånd på västerländsk nivå inom ett par generationer, till att utvecklingen kan gå i motsatt riktning, med bibehållen eller till och med ökad fattigdom och umbäranden. Historien visar också att det fortfarande knappast finns några ofelbara recept på framgång, och att länder som varit de mest framgångsrika tenderar att ha gått åtminstone delvis mot strömmen avseende dåtidens konventionella visdom om "rätt" modell. Biståndets del i framgångarna eller möjliga skuld till misslyckanden är omtvistad. I den omfattande forskning som skett kring bistånd under de senaste decennierna råder det olika uppfattningar om och under vilka förutsättningar bistånd har bidragit till den snabba tillväxt och fattigdomsminskning som skett i vissa länder men uteblivit i andra. Det går att finna företrädare för alla schatteringar, från att bistånd har varit starkt katalytiskt till dem som menar att det i allt väsentligt har varit kontraproduktivt och hindrat utveckling. Även om det i varje tidsepok har funnits övertygelse om att en viss form av biståndsparadigm leder till positiv effekt, har det senaste halvsekleklet också visat att biståndssamfundet periodiskt har tvingats överge dessa paradigmer på grund av tveksamma resultat för att välja nya strategier. Det finns idag en övertygelse om att dagens paradigm, manifesterad av t.ex. harmoniseringsagendan, är receptet på de goda resultaten. Historien synes dock tala för att det kan vara berättigat med en viss försiktighet i denna övertygelse; att sökprocessen kanske inte är slut utan att det kan finnas anledning att följa olika spår och tillåta olika strategier för en fortsatt sökprocess. Det finns idag också en allt starkare samsyn av hur bistånd bör bedrivas inom biståndssamfundet, med en betoning på att reducera transaktionskostnaderna för mottagarländerna (och för givarna), att placera utvecklingsagendan hos mottagarländerna och att integrera biståndet i dessa länders budgetsystem. Detta är viktiga inslag för att reducera de dysfunktionella aspekterna av det förflutnas bistånd, men det innebär också att allt större biståndsresurser satsas på *en* strategi och *en* paradigm. Går denna väl kan vi förväntas oss mycket god utdelning av biståndet i form av fattigdomsminskning. Går det illa har biståndet gjort ett katastrofalt misstag som de fattiga länderna i slutändan betalar för.

En föreställning i denna utredning är att det kan finnas anledning för svenskt kredit- och garantibistånd att skapa ett alternativ till den centralplanering som sker – en mer decentraliserad och mark-

nadsstyrd biståndsform vid sidan av och som ett komplement till biståndet i harmoniseringsagendan och PRS-processens anda. Detta bygger på de positiva effekter som de hittillsvarande u-krediterna synes ha haft, dvs. att bistånd med relativt begränsad insats av finansiella resurser och administrativ insats från Sida, har resulterat i väl implementerade och väl fungerande investeringar i infrastruktur, parallellt med en kunskapsuppbyggnad och institutionell utveckling som skett utan direkt medverkan av biståndet. Det ligger också i det decentraliserade, reaktiva biståndets natur att det tenderar att ske i ”goda” policymiljöer i den mening att det finns både en stor efterfrågan på investeringar och ett intresse från näringslivet att utveckla affärer. Därmed uppstår på en organisk och marknadsstyrd väg den allokering av biståndsresurser till ”goda miljöer”, som t.ex. Världsbanken idag söker uppnå med komplexa system för att mäta kvaliteten i policy och institutioner, t.ex. i CPAI-index och liknande för IDA-allokeringar.

Ännu en föreställning i denna utredning är att krediter och garantier, särskilt de som bygger på samarbete med marknadsaktörer och finansiella marknader, har ett klart mervärde i vissa situationer jämfört med det gängse gåvobiståndet som gör det värt att vidareutveckla trots den övergripande trenden inom biståndet. Samtidigt har kredit- och garantibistånd också avsevärt större risker som måste minimeras. Återigen kan ett svenskt bilateralt kredit- och garantibistånd skapa en intressant sidofåra till gåvobiståndets större flöde, och därigenom bidra till en pluralism som kan gagna biståndets effektivitet.



## 7 Svenskt bistånd i en föränderlig miljö

### 7.1 Kapitlets syfte

Sedan början på 1990-talet har den globala utvecklingen och biståndets roll i denna miljö starkt ändrat karaktär, och den förändringsprocessen är fortgående och förstärks. Detta kapitel avser att kortfattat skissa denna förändringsprocess och dra slutsatser om vilken konsekvens detta har för svenskt kreditbistånd, med särskilt tonvikt på hur ett sådant bistånd kan göras effektivare än idag. Följande globala förändringar är i detta avseende fundamentala:

- De privata kapitalflödenas allt större roll för global kapitalförsörjning, och särskilt vikten av privata investeringar.
- Biståndets roll i den totala kapitalförsörjningen.
- Globalisering av världens problem, inte minst klimatfrågan.
- De multinationella företagens förändrade intresse för miljö och utvecklingsproblem.
- Den föränderliga "biståndsmarknaden" vad avser utbud och efterfrågan.

### 7.2 Det privata investeringskapitalets ökande betydelse

Från början av 1990-talet har skett en dramatisk tillväxt av de privata kapitalflödena i form av direkt- och portföljinvesteringar i utvecklingsländerna. Dessa flöden nådde en nivå kring 200 miljarder US-dollar vid 1990-talets slut som framgår av figur 7.1. Privat investeringskapital kom därmed att bli flerfald större än de officiella flödena (ODA) som stagnerat kring en nivå av 50 miljarder US-dollar sedan 1980-talets slut. Efter 1998 sjönk de privata flödena i

efterdyningarna av Asienkrisen, men har åter vuxit kraftigt de senaste två åren för att 2005 nå ca 300 miljarder US-dollar.<sup>1</sup>

Överföringar genom *remittances*<sup>2</sup> till utvecklingsländerna är en annan form av privata kapitalöverföringar, och en betydande källa för utvecklingsländerna. Sedan mer tillförlitlig statistik har blivit tillgänglig i mitten på 1990-talet har vuxit de kraftigt. Officiellt beräknades de för 2005 ligga på en nivå kring 170 miljarder US-dollar, men uppskattningar tyder på att med informella flöden är den verkliga nivån snarare minst 250 miljarder US-dollar<sup>3</sup>. Biståndet, som fram till 1990-talets första år var den viktigaste formen av kapitalöverföring till de fattiga länderna, har fram till de senaste åren varit stagnerande, och en allt mindre del av det totala flödet. En viss uppgång har skett sedan 2002, särskilt 2005 beroende på skuldavskrivningarna. Trenden synes dock klar; bistånd är en minskande del av resurserna för investering i utveckling, och biståndet måste därmed i ökande grad samspela med dessa privata flöden. Detta var naturligt i biståndets tidiga skede, innan organisatoriska strukturer byggts upp för det offentliga biståndet, men försvann i stor utsträckning under 1970-talet, för att sedan 1990-talet bli allt mer centralt.

---

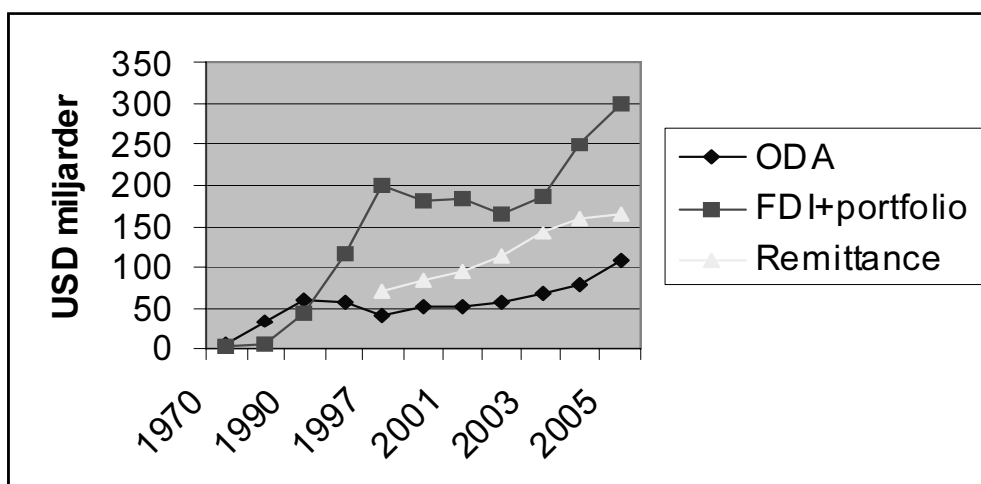
<sup>1</sup> World Bank (2006) *Global Development Finance* 2006.

<sup>2</sup> Privata transferreringar tex. från gästarbetare till hemländerna.

<sup>3</sup> IMF anger att de uppgick till 167 miljarder US-dollar för 2005, men menar att de informella överföringarna sannolikt är minst 50 procent av de formella. (World Bank (2006b): *Global Economic Prospects* 2006, Washington DC.



Figur 7.1 Kapitalöverföringar till utvecklingsländer 1970–2005

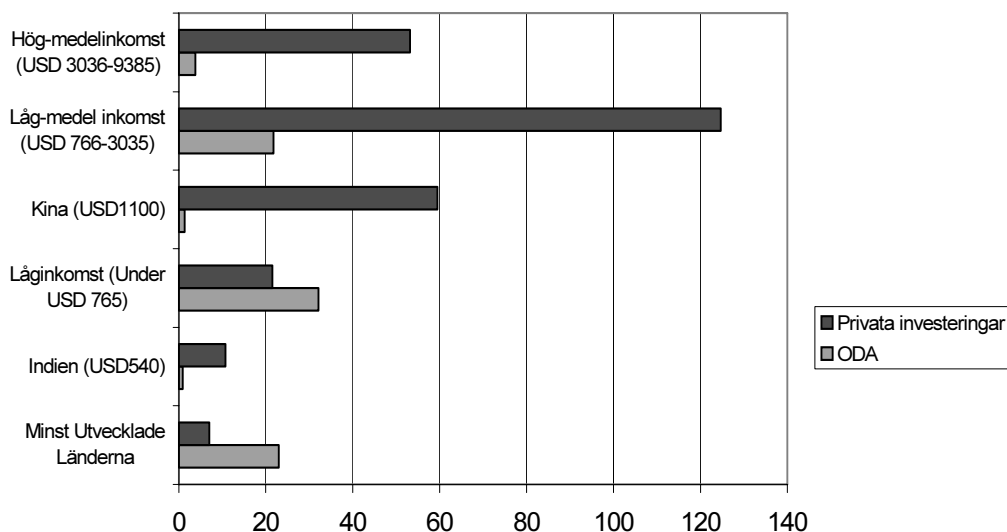


Källa: Data från World Bank Global Development Finance 2006; och UNCTAD: World Investment Report 2004

Bistånd och utländska investeringar är dock inte spridda jämt bland utvecklingsländer. Det privata investeringskapitalet går i stor utsträckning till de mest dynamiska ekonomierna. Kina, med ett årligt inflöde idag i storleksordningen 60 miljarder US-dollar, intar en särställning och har blivit den största mottagen av FDI (*Foreign Direct Investments*) i världen. Låginkomstländerna svarar för cirka 10 procent, eller 20 miljarder US-dollar av det totala flödet av privata investeringar, medan de 50 minst utvecklade länderna tillsammans var mottagare av blott cirka 7 miljarder US-dollar år 2004<sup>4</sup> som framgår av figur 7.2:

<sup>4</sup> Bland låginkomstländer och MUL finns dock mycket stora variationer. Några länder som Angola, Azerbajdzjan, Tchad, Gambia och Mauretanien har under senare år tagit emot investeringar som motsvarar 10 procent eller mer av ländernas BNP, allt väsentligen beroende på kapitalintensiv olje- och annan råvaruexploatering. Ändra fattiga länder som Bangladesh, Burkina Faso, Madagaskar och Nepal mottar å andra sidan blott några få promillen av ländernas BNP. Se vidare UNCTAD: *World Investment Report 2004*, NY 2004.

**Figur 7.2. Bistånd och privata kapitalflöden för olika typer av utvecklingsländer 2003 (USD miljarder)**



Källa: World Bank World Development Indicators 2004; UNCTAD: World Investment Report 2004

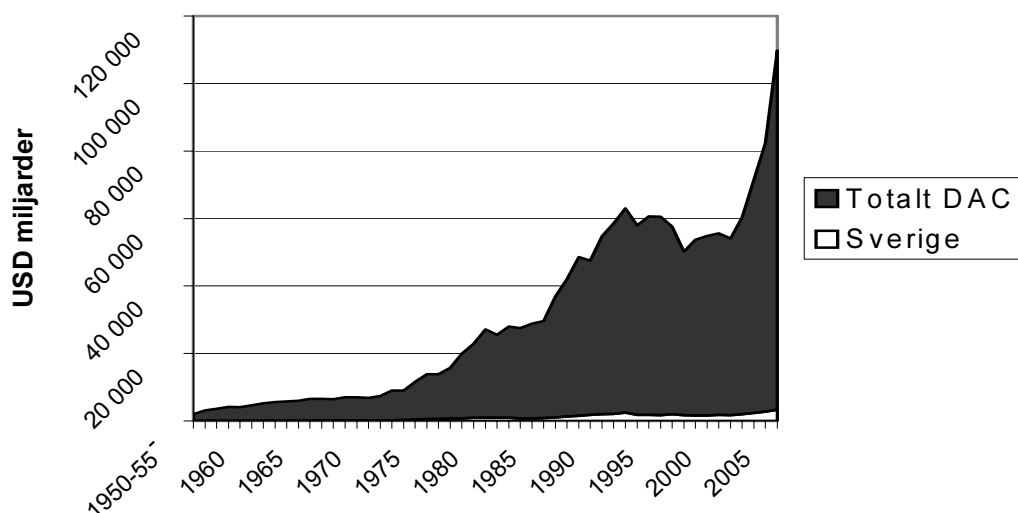
Denna snedfördelning är en del av den "orättvisa" utvecklingens tragik. De miljöer som bäst skulle behöva stimulansen av privat kapital, de länkar till den globala ekonomin som detta utgör, och inte minst det kunnande som är inbäddat i utländska investeringar, är de som får minst.

Biståndets roll bör givetvis vara att söka komplettera det privata kapitalet; att stimulera det, snarare än att ersätta det att förstärka det till de miljöer där flödena är svaga; att skapa mer gynnsamma miljöer för privata investeringar och också att i vissa miljöer underlätta för det privata kapitalet att få ett mer "humant ansikte" i form av etik, socialt ansvar och miljöansvar. Biståndets förmåga att skapa och utveckla de lokala kapitalmarknaderna, att utveckla de fattiga ländernas förmåga att generera sina egna resurser, att integrera de fattiga länderna och dess organisationer och företag med de internationella kapitalmarknaderna är därmed kritiskt, och den enda metoden på vilken biståndet kan fylla sin uppgift, att i slutändan avveckla sig självt.

### 7.3 Svenskt bistånd i ett internationellt perspektiv

Det totala officiella biståndet från DAC-länderna beräknades år 2005 uppgå till drygt 100 miljarder US-dollar. Det har därmed skett en kraftig uppgång jämfört med 1990-talet och det tidiga 2000-talet när biståndsvolymen var mindre än hälften av 2005 som framgår av figur 7.3<sup>5</sup>.

Figur 7.3 Det svenska och internationella offentliga biståndet 1950–2005



Trots att Sverige är en av de mest generösa biståndsgivarna i världen, och ett av de få länder som uppfyller FNs mål på 0,7 procent, utgör det svenska biståndet en liten del av det totala internationella biståndsfloppet, eller ca tre procent. I ett längre perspektiv har den andelen sjunkit, från fem procent i slutet på 1970-talet. Svenskt bistånds storlek är givetvis en reflektion av att Sverige är en liten del av OECD-ländernas totala ekonomi, och att allt fler länder har börjat ge bistånd. Om privata flöden från filantropiska organisationer inräknas i biståndet, minskar den svenska andelen än mer.

<sup>5</sup> Uppgången 2005 beror väsentligen på skuldavskrivningar under HIPC initiativet och i Parisklubben. Den kan därmed inte betraktas som en trend för framtiden. Dock synes biståndet sedan 2002 ha brutit den nedgång och stagnation i biståndsfloppen (i löpande priser) som gällt sedan det tidiga 1990-talet. Med de utfästelser som givarsamfundet gjort senare år och i samband med millenniemålen kommer sannolikt en nivå av 80–90 miljarder US-dollar upprätthållas under de närmaste åren.

Det bilaterala svenska biståndet som förmedlas via Sida utgör idag cirka 2 procent av det totala offentliga biståndsflödet. På en internationell "biståndsmarknad" är således Sverige och Sida en liten aktör i finansiella termer. Det nuvarande svenska kredit- och garantibiståndet, som uppgår till ca två procent av det totala svenska bilaterala biståndet, är uppenbarligen en helt försumbar del av biståndsflödena i världen. I inget av Sveriges biståndsländer uppgår sannolikt det nuvarande kredit- och garantibiståndet till mer än några promille av det totala biståndsflödet till dessa länder. Det svenska kreditbiståndets potentiella globala effekt i utvecklingssträvandena och världens fattigdomsbekämpning ligger därmed knappast inte i detta bistånds kvantitativa roll i form av bidrag till de fattiga ländernas kapitalförsörjning. Detta innebär att om svenskt kredit- och garantibistånd skall ha någon mer än försumbar inverkan på tillväxten och fattigdomsminskningen i samarbetsländerna måste detta bistånd ha stark katalytisk effekt och stå för betydande uppväxling.

## 7.4 En föränderlig "biståndsmarknad"

### 7.4.1 Ökande och diversifierat utbud

Världsbankens Michael Klein har i en nyutgiven bok beskrivit biståndet som en marknad. Han talar om en marknad med alltfler aktörer som står för utbud av bistånd, ett utbud med alltfler *entries*, men inga *exits*. En rad icke OECD-länder har de senaste åren gjort entré som offentliga biståndsgivare eller håller på att utöka sitt bistånd. Det gäller t.ex. Brasilien, Kina, Indien, Sydafrika och Thailand. Särskilt Kina är av intresse i detta sammanhang. Kina, som bedrev bistånd redan på 1960-talet, har således annonserat att landets bistånd kommer öka avsevärt de närmaste åren, inklusive en budget på tio miljarder US-dollar för subventionerade krediter och blandade exportkrediter. Det biståndet riktas framför allt mot Afrika och är kopplat till Kinas ekonomiska intressen i regionen, inte minst råvarutillgången. I Europa växer antalet biståndsaktörer när länder som Slovakien blir biståndsgivare, medan andra "nya länder" som Polen börjar tillämpa blandade exportkrediter<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Klein och Harford (2006)

Den filantropiska, privata sektorn blir allt mer framtonande inom biståndet. Inte bara den oräkneliga mängden frivillig organisationer både i biståndsländerna och i mottagarländerna, som i princip fungerar som leverantörer av offentligt bistånd, utan också genuina biståndsgivare som Soros och Gates Foundation vilka förmedlar i ekonomiska termer mer bistånd än t.ex. det totala svenska offentliga biståndet. Särskilt de privata biståndsorganen tenderar att tillämpa metoder med stark resultatorientering och lånar modeller från den privata sektorn. Det är också inom den sektorn som experiment med *output-based aid* främst äger rum. Mycket tyder på att filantropi växer kraftigt med ett ökande engagemang bland världens rikaste och mest framgångsrika företagare och entreprenörer för världens fattigaste.

#### 7.4.2 Allt färre länder har behov

Genom den i stora stycken framgångsrika ekonomiska utveckling som skett i världen sedan biståndet begynnelse minskar antalet länder som är genuint fattiga och där fattigdomen är endemisk. Dessa länder befinner sig väsentligen på den afrikanska kontinenten, även om antalet fattiga i absoluta termer fortfarande domineras av Indien och Kina i kraft av att dessa två länder härbärgerar nära hälften av utvecklingsländernas befolkning. Det råder idag dock stor enighet om att Indien och Kinas fattigdom minskar relativt fort, särskilt i Kina, genom ländernas egen inneboende kraft och tillväxt. Biståndets roll för den materiella fattigdomen i dessa länder är därmed synnerligen marginell. Om däremot fattigdom också omfattar mänskliga rättigheter och frihet, i enlighet med t.ex. svensk definition, (men inte i FN:s millenniemål), blir förhållandena helt annorlunda beträffande Kina.

Den koncentration av internationellt bistånd som riktas mot de genuint fattiga länderna i framför allt Afrika söder om Sahara är välkommet om bristen på utveckling i denna region ses som en fråga framför allt om bristande finansiella resurser från omvärlden. Samtidigt har detta också inneboende problem: en kombination av länder i kris, eller med svag ledningsstruktur och pågående konflikter – vilka av DAC har kallats *fragile states* och av Världsbanken LICUS, *Low Income Countries under Stress* – länder i regelrätt inbördeskrig och andra – (som Somalia, där staten i princip har upphört) som skapar problem att kanalisera omfattande bistånds-

resurser, åtminstone om biståndet vill undvika det som *Assessing aid* kallade "dåliga policy miljöer", och att "köpa goda policyer" med bistånd – med andra ord de former av bistånd som denna rapport ansåg var utan effekt. Kombinerat med detta är den omvitnat bristande kapaciteten att absorbera bistånd i dessa länder, särskilt inom den offentliga sektorn.

## 7.5 Globalisering av problem och lösningar

### 7.5.1 De nya globala problemen

Globalisering är inte nytt, vare sig i form av kapitalströmmar eller i form av global spridning av problem och hot. Pandemier som hiv och aids har sina föregångare redan på 1300-talet i pesten som spreds över stora delar av den kända världen och skapade massdöd. Idag synes miljöproblematiken vara det globala problem särskilt klimatförändringarna, som utgör det största hotet. Det finns också en insikt om att problemen kanske växer fortare än vi trodde för bara något årtionde sedan: att om inte problemen på sikt kan bemästras påverkar detta drastiskt allas välfärd, och vi i slutändan alla blir fattiga på en i ökande takt obeboelig jord. Problemet med en ekonomisk utvecklingsmodell som bygger på större uttag av världens naturliga kapital (i form av t.ex. icke förnyelsebara energikällor) och emissioner från denna utveckling som många anser hota världens framtid (genom växthusgaser) är av sådan dignitet att det vore förmätet av svenskt bistånd att ta sig an detta, och än mer förmätet av ett mycket begränsat kredit- och garantibistånd. Dessutom kan det med all rätt hävdas att detta resursuttag och dessa miljöemissioner inte är de fattiga ländernas problem. De fattiga länderna ansvarar för en mycket begränsad del av människans ekologiska fotspår och de fattigaste människorna för en försvinnande liten del. Det är länder som USA, Sverige och andra västländer som behöver byta system, inte Afrika söder om Sahara<sup>7</sup>. Dock bedrivs bistånd idag i stort som kopiering av den västerländska modellen: det bygger på att skapa ekonomisk tillväxt, ju högre desto bättre för fattigdomsminskningen. Det strävar efter global handel och att stärka globaliseringens krafter som ett medel att förstärka denna tillväxt. Det är ett bistånd som tillämpar i princip samma teknologi som västvärlden använder avseende investeringar i energiförsörj-

---

<sup>7</sup> Se t.ex. WWF (2006)

ning, i transportsystem, urban utveckling, industriell utveckling och jordbruk etc. Även om systematiska miljökonsekvensbedömningar i de enskilda fallen söker eliminera de värsta formerna, kräver vi knappast att de fattiga länderna skall vara bättre än industrialisationerna. Vill man vara cynisk kan man hävda att jordens hållbarhet fortfarande bygger på att de fattiga ländernas utveckling inte varit mer framgångsrik än den varit hittills, att biståndet inte funnit den *magic bullit* för att hjälpa de fattiga att snabbt nå samma välfärd och materiella standard som vi har i Sverige.

Svenskt bistånd är en mycket liten aktör i detta perspektiv. Men det finns gemensamma intressen för Sverige och de fattiga länderna att utveckla de tekniker och system som är genuint hållbara i Brundtlandrapporten och PGUs anda. Det kan gälla ren energi, urbana system som har liten miljöpåverkan, hållbar vattenförsörjning, omställning från fysisk till elektronisk kommunikation, etc. Incitamenten för denna typ av teknik och systemutveckling kan inte förväntas komma utifrån fattiga länders PRS-processer. Bistånd kan skapa incitament för detta genom att dela risker i FoU och i innovationsstadiet. Bistånd kan också bidra till ett bredare, fattigdomsinriktat perspektiv för den utveckling som redan sker inom dessa områden. Det finns dessutom synergieffekter att eftersträva; de företag eller forskningslaboratorier som genererar dessa lösningar har världsmarknader framför sig. Möjligheterna finns eftersom system- och teknikvalen i de fattiga länderna i stor utsträckning ännu inte är gjorda. Kostnaden för omställning är därmed avsevärt lägre.

### 7.5.2 De internationella företagens förändrade intresse för miljö- och utvecklingsproblem

När den amerikanska managementprofessorn C.K. Prahalad för något år sedan publicerade boken *The fortune at the bottom of the Pyramid – eradicating poverty through profits* – som blev en bestseller, tolkade han inte bara det ökande intresset inom de internationella företagen för utvecklingsländernas som *emerging markets*. Han gick ett steg längre: att de fattiga, eller med Prahalads terminologi termer de fyra miljarder människor som lever på mindre än fyra US-dollar om dagen, både är de internationella företagens oupptäckta marknad, och att de stora företagen kan vara med och lösa världens fattigdomsproblem på ett konkret sätt

genom att ta sig an dem<sup>8</sup>. Parallellt med Prahalad har Stuart Hart, management professor vid Cornell i USA, vidareutvecklat dessa tankar<sup>9</sup>. Hart går ett steg längre än Prahalad och menar att om inte de stora företagen tar sig an världens i dag pressande problem i form av fattigdom och miljöförstöring är inte bara företagens framtid hotad, utan även den utveckling som västvärlden uppnått. Prahalads och Harts idéer har inte bara fångat många internationella företags intresse, utan de har även börjat få stort inflytande på biståndssamfundet i dess strävan att i större utsträckning än tidigare involvera och arbeta med den privata sektorn, och att dra på de multinationella företagens kreativitet och resurser för att söka lösa de fattigdomsproblem som biståndet inte förmått tackla<sup>10</sup>. Denna "nya" insikt bygger inte minst på att dagens multinationella företag har sådan omfattning och sådan global täckning att det framför allt är inom dessa som världens ekonomiska utveckling i mycket bestäms: genom deras beslut var produktion förläggs, de investeringar de gör, den teknologi och de system de utvecklar, och de normer och värderingar som de arbetar efter.

Svenska storföretag ligger långt framme i det som Hart kallar utvecklingen mot *hållbara globala företag*, dvs företag som i ökande grad söker finna lösningen på de globala fattigdoms- och miljöproblemen. "Svenska" företag som Ericsson, ABB och Tetra Pak figurerar ofta i sådana sammanhang, och det synsätt som denna nya företagskultur står för blir i allt större grad integrerad i dessa, och andra företags tänkande. Internationella företag börjar tillämpa teknik som utvecklats inom biståndet, som *Rapid Rural Appraisal*. Ett antal storföretag skickar idag ut folk för att leva i fattiga länders byar under längre tid för att förstå vari fattigdomens problem ligger, men framför allt för att söka finna praktiska lösningar på dessa problem och som kan omsättas i kommersiella idéer. Detta kan gälla frågor som lokala energisystem och rent vatten eller så triviala ting för västvärlden som tillräckligt billiga tvättmedel för att kunna användas dagligen av fattiga kvinnor.

Det svenska biståndet har en unik möjlighet i detta. Biståndet kan samverka med dessa krafter och underlätta den utveckling som

---

<sup>8</sup> Prahalad, C.K (2005): *The fortune at the bottom of the Pyramid – eradicating poverty through profits*, Wharton School Publishing, New Jersey.

<sup>9</sup> Hart, Stuart (2005): *Capitalism at the Crossroads – The unlimited business opportunities in solving the world's most difficult problems*, Wharton School Publishing, New Jersey.

<sup>10</sup> Se t.ex. UNDP (2004) *Unleashing entrepreneurship, Making business work for the poor*.



den nya "hållbara, problemlösande skolan" håller på att bana väg för. Sverige, med sin kultur av jämlikhet och öppenhet för teknisk utveckling, och den "svenska modellen" i form av att näringslivet i samarbete med myndigheter skapar lösningar på centrala samhällsproblem, är en modell som skapat det svenska välståndet, och det som många utvecklingsekonomer brukar beskriva som nutidens "bästa samhälle". Den modellen kan replikeras i global skala.

En kombination av krediter och garantier med en ny framtoning för att minska risker för och skapar incitament till utveckling av nya system, produkter och lösningar som gagnar en hållbar utveckling och de fattiga, tillsammans med tekniskt gåvobistånd kan ytterligare motivera (svenska) företag att skapa marknader och problemlösning för världens fyra miljarder fattiga, och därmed skapa modeller för samarbete mellan företag och den offentliga sektorn. Avkastningen på denna typ av bistånd, i form av uppväxling, skulle kunna bli mångfaldig på ett helt annat sätt än dagens kreditbistånd.

### 7.5.3 Kraften i lokala innovationer

Det är givetvis ett felaktigt perspektiv att utgå från att lösningen på fattigdomen och den hållbara utvecklingen skall komma från väst, med tekniker utvecklade i väst eller i multinationella företag. De viktigaste krafterna finns i de fattiga länderna själva, en tes som kännetecknat biståndet sedan dess födelse. En dimension av detta, som ett innovativt, marknadsstyrt svenskt kredit- och garanti-bistånd kan bidra till är att fånga upp den stora mängd lokala innovationer som pågår för specifik problemlösning men som ofta aldrig blir mer än goda idéer beroende på brist på resurser. Ett exempel på detta, som dock har lett till en gigantisk framgångssaga, är mikrokrediter – ett nytänkande av en lokal entreprenör i Bangladesh, emot allt konventionellt tänkande, men som idag är en etablerad global industri helt skapad för att tillfredsställa fattigas finansiella behov. Biståndet, inte minst det svenska, kan ta åt sig en viss ära för denna framgång genom tidiga insatser att stödja Muhammed Yunus pionjärarbete på 1970-talet<sup>11</sup>. Det finns med stor sannolikhet många innovatörer och entreprenörer av samma

<sup>11</sup> Det är inte uteslutet att mikrokrediterna blivit vad de är tack vare att Muhammed Yunus hade en fot i båda miljöerna: som professor utbildad i USA förmådde han övertyga biståndsgivare i initialskedet om värdet av att skala upp hans finansiella experiment bland fattiga kvinnor i Bangladesh.

slag som Muhammed Yunus i världens fattiga länder, och kanske är varje familj som lyckas överleva på mycket knappa resurser i grunden sådana entreprenörer. Ett decentraliserat, marknadsstyrt och innovationssökande svenskt kredit- och garantibistånd kan skapas för att stimulera framväxten av dessa innovationer och problemlösningar, förutsatt att rätta former skapas<sup>12</sup>.

## 7.6 Slutsatser

- Svenskt bistånd, och särskilt det bistånd som sker i form av krediter, är idag och kommer även fortsättningsvis att vara en mycket marginell form av kapitalöverföring till utvecklingsländerna sett i ett internationellt perspektiv. Om detta bistånd skall ha någon som helst påverkan på fattigdomen förutsätter det att detta bistånd har betydande *additionalitet* och katalyserande effekt.
- Samspelet mellan bistånd och privata kapitalflöden är en allt viktigare form. Genom globaliseringen är det de privata flödena som växer kraftigast, som sannolikt har bäst utvecklingseffekt, men samtidigt är diskriminerande mot "dåliga" miljöer eller miljöer som saknar goda affärsmöjligheter. Kredit- och garantibistånd kan vara en effektiv form av sådant samspel i ett *public private-partnership* förhållande.
- I den föränderliga "biståndsmarknaden" med ett växande, och allt mer diversifierat utbud, och en "efterfrågan" från ett minskande antal genuint fattiga länder finns det anledning att söka nya vägar för svenskt kredit- och garantibistånd, dels i att tillämpa en decentraliserad marknadsstyrning med olika mottagare, dels att styra över biståndet mot en mer globalt inriktad problemlösning där initiativen i mindre grad kan förväntas komma från fattiga länders PRS-processer, än från initiativ från lokala eller internationella företag och entreprenörer.
- Det synes finnas idag ett större intresse bland västvärldens företag att ta sig an fattigdomens och hållbarhetens problem, med långgående experiment för att finna nya lösningar. Svenska

---

<sup>12</sup> Krediter, snarare än gåvor, hade sannolikt påskyndat en utveckling av mikrokrediter till att bli självbärande verksamheter. Under en lång tid innebar gåvobistånd till mikrokreditororganisationer både att det underminerade deras intresse att bli självbärande genom räntor, och att en osund konkurrens skapades mellan olika mikrokreditororganisationer.

företag ligger långt framme i denna utveckling. Ett svenskt kredit- och garantibistånd kan utnyttja denna trend, och dela de risker dessa företag tar i detta förändrings- och utvecklingsarbete

- En inriktning av detta bistånd, som fokuserar på att söka lösning på världens problem med genuint uthållig ekonomisk utveckling där klimatfrågan har högsta prioritet, är sannolikt den viktigaste uppgift ett svenskt bistånd kan ha – ett bistånd som ägnas åt att ta riskerna förknippade med en utveckling av ny teknologi och nya system.



## 8 Utredningens slutsatser och förslag

### 8.1 De övergripande slutsatserna

En första slutsats i denna utredning är att krediter och garantier kan utgöra mycket intressanta instrument inom det bilaterala biståndet med mervärden i specifika situationer och därmed bidra till ökad effektivitet i biståndet. De mervärden som dessa instrument kan ha är följande:

- 1) Krediter – om de bygger på samarbete med finansmarknader – kan bidra till uppväxling av biståndet (en biståndskrona genererar ett större kapital för produktiva investeringar i fattiga länder som annars inte vore tillgängligt, eller tillgängligt på sämre villkor). 2) Krediter kan skapa ökad integration av de fattiga länderna och deras organisationer och företag med dessa kapitalmarknader för framtida större tillgänglighet och minskade transaktionskostnader (genom reducerad osäkerhet och informationsasymmetri). 3) Om krediten utnyttjar lokala kapitalmarknader innebär detta dessutom en potentiell utveckling av dessa marknader, vilket ger ytterligare potentiell utvecklingseffekt. 4) Krediter kan bidra till ökat ägarskap och disciplin i projektanalys och beslut, i det senare fallet hos både låntagare och långgivare. 5) Krediter kan vara effektiva, och i vissa fall de enda rimliga instrumenten, för att bedriva ett bistånd som riktas till affärsdrivande verk och företag, vilket dels stödjer decentraliseringssträvanden och marknadsutveckling, dels avlastar regeringar, den ofta mest trånga sektorn i fattiga länder.
- Garantier utnyttjar biståndets inneboende komparativa fördel av stor riskbenägenhet (biståndet är ju villigt att ge bort pengarna) med den privata sektorns kreativitet och flexibilitet. Garantier kan utformas så att de får potentiellt mycket stor

utväxlingseffekt till låg eller till och med ingen kostnad alls för biståndet.

Dessa fördelar sammantaget talar för ett aktivt framtida svenskt bilateralt kredit- och garantibistånd.

En andra slutsats är att krediter och garantier kan innebära betydande risker och har andra nackdelar som måste tas i beaktande vid utformning av ett framtida kredit- och garantibistånd. Dessa är av väsentligen två slag:

- Som biståndshistorien har visat innebär krediter alltid risk för bidrag till en potentiellt ohållbar skuldbörda. Om mottagaren är regeringar eller offentliga organ kan detta tendera till att betjäningen av skulden försvårar eller helt hindrar utveckling, eller att långgivaren till slut tvingas skriva av skulden med den underminering av disciplin på finansmarknaderna detta innebär. Detta är huvudskälet till varför krediter förlorat i betydelse gentemot gåvobistånd internationellt och i Sverige. Ett framtida kredit- och garantisystem måste ta största möjliga hänsyn till detta, och utformas så att dessa risker minimeras.
- Krediter och garantier är principiellt administrativt mer komplexa instrument än gåvobistånd, bland annat genom att lån och garantier kräver samarbete med fler parter (finansmarknader och garantiinstitut) och en annan administrativ ordning (uppföljning av finansiella transaktioner och genom att de finns kvar i biståndsadministrationen under längre tid). Också beredning av krediter och garantier tenderar att vara mer komplex, t.ex. beroende på krav på analys av mottagarens kreditvärdighet, återbetalningsförmåga och kreditens effekter på dessa. Dessutom regleras krediter och garantier av överordnade svenska och internationella regelverk, vilket inte gäller gåvor. Ett framtida svenskt kredit- och garantibistånd måste därför ske inom en organisatorisk struktur som skapar förutsättning för effektiv och professionell hantering.

En tredje slutsats är att det kreditbistånd som hittills skett genom u-krediterna har varit ett i stora delar mycket bra och effektivt bistånd genom att projekten generellt genomförts mycket väl, har stor uthållighet, skapat institutionell utveckling, och belastat biståndsadministrationen i relativt liten grad. Skälet till detta är, enligt utredningen, väsentligen att biståndet varit reaktivt och marknadsstyrt. Det har byggts på kommersiella aktörers (köpare

och säljare) egenintressen och projektutveckling, där biståndets roll väsentligen varit finansiärens. Enligt utredningen finns det i den anda av starkare centralplanering som sker i det internationella och svenska biståndet, ett intresse att bibehålla och utveckla denna decentraliserade, marknadsstyrda form av bistånd som ett komplement.

En fjärde slutsats är att u-krediterna har varit det svenska näringslivets mest konkreta samarbetsform med biståndet, och den nedgång som skett i dessa har skapat betydande besvikelse i det exportorienterade näringslivet gentemot biståndsadministrationen. Utredningens slutsats är att det knappast finns någon återvändo i denna trend, utan att ett förstärkt samarbete måste ske i nya former parallellt med att krediterna avbinds. Ett förstärkt och mer intimt samarbete med svenskt näringsliv och den ”svenska resursbasen generellt”, är inte bara ett starkt politiskt önskemål idag, utan även ett medel att öka biståndets effektivitet och mobilisera de resurser och den kreativitet som finns i det svenska samhället till biståndets och de fattiga ländernas fromma.

En femte slutsats är att kredit- och garantibiståndet bygger på instrument som i olika avseende mobiliserar och samagerar med den privata sektorn. Denna interaktion bör förstärkas i en biståndsmiljö där den privata sektorn länge sågs som suspekt och skild från utvecklingen. Dock måste sådant bistånd som innebär marknadsingripanden bygga på selektiva val där vägledande principer är dels att välja och stimulera investeringar som ger mervärde i form av högre samhällsekonomisk avkastning än privatekonomisk (vilket motiverar bistånd), dels undviker marknadsstörning. Dessutom är rollfördelningen mellan biståndets aktörer viktig i detta sammanhang. Sverige har ett antal offentligt skapade organisationer som kan spela större roll än de gör idag inom biståndet för dessa marknadsingripandet. Detta gäller framför allt Swedfund och EKN.

En sjätte slutsats är att den internationella ”biståndsmarknaden” och biståndsproblematiken är under snabb förändring i en rad avseenden, och att det svenska kredit- och garantibiståndet måste anpassas till dessa förändringar för att skapa större utväxling och effektivitet för att bidra till de biståndspolitiska målen. De viktigaste processerna i denna miljö är följande:

1. Svenskt bilateralt bistånd är internationellt en mycket liten och minskande aktör, och det bistånd som förmedlas – även i ett framtida kredit- och garantibistånd – också framgent kommer

att vara mycket marginellt i ett internationellt perspektiv. Detta leder till slutsatsen att sådant bistånd måste söka stark additionalitet och uppväxling för att bli annat än försumbart som instrument för att medverka till fattigdomens utrotande på ett hållbart sätt.

2. Det internationella biståndsutbudet växer och blir allt mer diversifierat, medan de genuint fattiga och biståndsberoende länderna blir färre, vilket innebär potentiella balansproblem som talar för nya former av bistånd, mer decentraliserade, marknadsstyrda och fokuserade på globala problem än på fattiga länder och förmedling genom dess regeringar.
3. Biståndet är en fortsatt krympande andel av privata kapitalflöden i och till fattiga länderna, vilket innebär att biståndet i allt större grad måste verka i samarbete med eller som stimulans till dessa flöden där riskdelning och komplement är centrala dimensioner.
4. Utvecklingens kärnfrågor globaliseras alltmer i meningen att problemen tenderar att vara globala, vare sig dessa är pandemier eller klimatfrågan och lösningarna därmed också kräver en global ansats där bistånd kan spela en större roll än var som sker idag.
5. Västvärldens företag synes redo att på ett annat än tidigare ta sig an fattigdomen och miljöproblemen, vilket skapar förutsättningar för samarbete med bistånd.

## **8.2 Den föreslagna strategin**

### **8.2.1 Vägledande principer**

Slutsatserna ovan leder till följande övergripande strategi:

1. Krediter och garantier bör även fortsättningsvis ingå som aktiv del av det svenska bilaterala biståndet med Sida som huvudaktör, men att det reformeras, förstärkas och fördjupas, och bygger på stärkt samarbete mellan olika parter.
2. Instrumenten utformas på ett sätt att de minimerar och i högsta möjliga grad undviker att bidra till att fattiga länder får en besvärande skuldbörda som riskerar att leda till nya skuldavskrivningar.



3. Dessa reformerade instrument bör få en klar *pro-poor growthprofil* och skapas så att de bidrar till att ge svenskt bistånd en dynamisk, innovativ och additionell roll i det internationella biståndet som kan göra att detta får en avsevärd högre utväxlingseffekt i hållbar fattigdomsminskning än den relativa volymen på det svenska biståndet annars talar för.
4. Dagens bundna system med u-krediter bör upphöra och Sverige formellt avbinda sig dessa former av bistånd, dels av skälet att biståndssubventionerade exportkrediter är instrument som rymmer mycket illa med Sveriges hållning i bistånds- och handelspolitiken, dels av skälet att u-krediterna förlorat all praktiskt betydelse som samarbetsform mellan näringsliv och bistånd, och bindningen därmed snarare har blivit ett hinder än en möjlighet.
5. Den svenska resursbasen och näringslivet specifikt, bör i avsevärt högre grad än idag, bli aktiva partner i detta bistånd med syfte att skapa klara mervärden för biståndet och bidra till att näringslivet kan spela en än mer aktiv roll för att stimulera en hållbar utveckling i de fattiga länderna.
6. Svenskt kredit- och garantibistånd bör koncentreras till de områden som Sverige är ”bäst på”, dvs. där den svenska resursbasen och svenska näringslivet tillhör de världsledande och där denna kompetens är av hög relevans för uthållig fattigdomsbekämpning.
7. Kredit- och garantibiståndet bör användas aktivt i det svenska biståndets eftersträlvade koncentrationsprocess sektoriellt och geografiskt och i samarbete med andra aktörer, inklusive de multilaterala finansinstituten på ett sätt så att detta får synergieffekter genom komplementär roller.
8. De svenska offentliga organisationer som är involverade i biståndet på ett mer rationellt sätt bör få en klar rollfördelning, men också att kredit- och garantibiståndet får den organisatoriska struktur som skapar förutsättningar för professionell och effektiv hantering.

Dessa principer beskrivs nedan.

### 8.2.2 Ett nytt, reformerat aktivt kredit och garantibistånd

De nuvarande instrumenten inom det svenska biståndet är marginaliserade och illa anpassade till dagens verklighet, och kräver därmed en reform och förstärkning. Detta föreslås ske på följande sätt:

- En nedläggning av det existerande systemet för både u-krediter och biståndskrediter.
- Skapandet av ett nytt, formellt obundet och flexibelt kredit- och garantiinstrument kallat *utvecklingskrediter* med syftet att det skall fungera som ett aktivt alternativ och komplement till Sidas gåvobistånd. Krediterna skall bygga på en kombination av tre element: 1) en biståndsgåva förmedlas av Sida, 2) en marknadskredit upphandlas av finansinstitut, och 3) en Sidagaranti av marknadskrediten utställd mot en garantipremie. Utvecklingskrediter skall kunna lämnas till kreditvärdiga regeringar, men även till kreditvärdiga offentliga organisationer och subnationella organisationer som kommuner och också – under vissa specifika villkor – till företag. Utvecklingskrediterna skall kunna tillämpas för i princip alla sektorer och alla typer av projekt och program – med naturliga undantag som humanitärt bistånd, katastrofhjälp och stöd till frivilliga organisationer. Krediterna föreslås få hög flexibilitet vad gäller subventionsgraden och kunna i princip kunna tillämpa en förmånsgrad mellan noll och åttio procent (subventionsgrad under 25 procent avser fristående garantier utan komplement med en kredit).
- Den försöksverksamhet med fristående garantier som bedrivits av Sida sedan 1999 reformeras avseende utförandeorganisation och regelverk och görs permanent. Det föreslås att dessa fristående garantier ingår som en form i Sidas utvecklingskrediter (nämnda) ovan, men där Sida ges möjlighet att subventionera garantipremien för utvecklingsändamål. Det föreslås vidare att Sida skall kunna delegera genomförandet av dessa garantier till Swedfund mot ersättning i syfte att göra de mer marknadsorienterade, men också att stärka och komplettera Swedfunds arsenal av instrument för företagsutveckling med ett utvecklingsperspektiv. Dessa garantier skall beslutas av Sida såsom en av statens fem garantimyndigheter och säkerställs mot Sidas säkerhetsreserv.

- Vidare föreslås att EKN skall kunna garantera exportkrediter till svenska företag med viss biståndssubvention av garanti-premien för låginkomstländer med hög risk där garantier för exportkrediter över ett år i princip är omöjliga idag eller mycket dyrbara. Dessa garantier kallas fortsättningsvis *EKNs utvecklingsgarantier* och skall följa EKNs gängse former för exportkreditgarantier, med skillnad att del av garantipremien kan subventioneras av biståndsmedel och tillföras EKNs säkerhetsreserv.
- Sidas *villkorlån* ges en mer stringent form för när och hur de skall tillämpas och att de utformas så att de inte strider mot kapitalförsörjningsförordningen. Utredningen föreslår att när dessa lån innebär marknadsingripande, och Sida inte har fått ett medgivande om undantag från kapitalförsörjningsförordningen från riksdagen, skall Sida i första hand samarbeta med Swedfund, på så sätt att villkorlånen överförs till Swedfund och att Swedfund blir genomförandeorganisation med ansvar gentemot slutmottagaren, samt att Sida skriver av lånen i sina böcker.
- De svenska kredit- och garantiinstrumenten vidgas till att, som en försöksverksamhet, stimulera innovationer avseende teknik, produkter, system och tjänster av mycket stor potentiell relevans för uthållig fattigdomsminskning. Detta föreslås ske för det första genom ett system för *marknadsgarantier* som bygger på ett system av *output based aid*, dvs. biståndet garanterar en initial marknad för nya system eller produkter om och endast om dessa utvecklas enligt givna specifikationer. För det andra genom ett system med villkorlån med liknande syfte, nedan kallade *innovationslån*, med innebörden att biståndet tar en stor del av risken för innovationsutveckling genom att skriva av lånet helt eller delvis om innovation misslyckas. Dessa garantier och lån riktas framför allt till forskningsorgan, företag, organisationer eller entreprenörer både i i-länder och u-länder för att dela risker i utveckling av teknik, produkter, tjänster och system som är av potentiellt mycket hög relevans för uthållig fattigdomsbekämpning.

## Anpassning till gällande regelverk

Till skillnad från gåvobistånd innebär krediter och garantier att Sida ikläder sig risker och ansvar som myndighet som endera regleras av mer övergripande regelverk för den svenska staten, eller där sådana regelverk är under utarbetande. Sida som en av statens garantimyndigheter måste anpassa sig till det regelverk som gäller garantier. Detta kräver att riskavspeglande premier skall tillämpas, att en säkerhetsreserv skall etableras för täckande av framtida skador, samt att de sammantagna riskerna i utställda garantier skall värderas i riskbokslut. Premier som är lägre än riskavspegling kan dock ske om mellanskillnaden täcks från biståndsanslaget och tillförs säkerhetsreserven.

Det finns förslag om att staten utformar ett enhetligt system för hantering av statens låneformer. För Sidas räkning är ett sådant system relevant för villkorsslånen (däremot inte utvecklingskrediterna där lånedelen hanteras av fristående organisationer). Anpassning till detta får ske när beslut fattats om ett sådant system.

Sida har kritiserats för att bryta mot kapitalförsörjningsförordningen (SFS 1996:1148). Det gäller bestämmelsen som innebär att det är otillåtet för myndigheter att bilda bolag, stiftelser, föreningar eller liknande rättssubjekt, om inte riksdagen beviljat undantag. Villkorsslånen ligger i farozonen för detta, särskilt de när Sidas lån innebär ett deläggande av t.ex. riskkapitalfonder. För att undvika detta föreslås att Sida vid utfärdandet av villkorsslån avskriver dessa i sina böcker och överför lånet till Swedfund eller annan aktör i de fall inte ett undantag från kapitalförsörjningsförordningen har beviljats av riksdagen.

De föreslagna kredit- och garantisystemen måste i alla situationer uppfylla Sveriges förpliktelser enligt WTO, OECD och EG-rätt. Genom att krediterna föreslås bli obundna, krävs ingen anpassning till OECDs konsensusavtal. Däremot måste subventioner i garantisystemen följa gällande regelverk.

Sidas upphandlingsregler, som bygger på dels lagen om offentlig upphandling, dels internationella regelverk, skall styra kredit- och garantibistånd på samma sätt som för Sidas hela verksamhet. Sida bör dock få undantag från detta regelverk för att kunna bedriva ett närmare samarbete med Swedfund, det svenska bilaterala biståndets andra ”arm”, som idag bedriver verksamhet i bolagsform.

### 8.2.3 Minimera risken för ökad skuldbörda genom svenskt bistånd

Den främsta risken som är förknippade med kredit- och garantibistånd, och som det svenska biståndet måste undvika, är en ökning av länders skuldbörda så att denna blir svårbemästrad eller på annat sätt skapar mindre utrymme för utveckling och fattigdomsbekämpning i mottagarlandet. Sverige, som har varit starkt pådrivande för skuldavskrivningar, måste också säkerställa att ett svenskt bistånd inte bidrar till en ny våg av sådana avskrivningar och den urholkning av de finansiella finansmarknaderna som detta medför. Detta gäller krediter och garantier till den offentliga sektorn eller i varje situation där krediten kan riskera att hamna i regeringars ansvar.

Svenskt bilateralt kredit- och garantibistånd ska:

- inta en mycket restriktiv hållning avseende krediter eller garantier riktade till regeringar eller offentliga organ i länder som har en svår skuldsituation, eller länder som har haft en sådan och fått skulderna avskrivna; utredningen föreslår att Sverige i detta har en mer restriktiv hållning än t.ex. Världsbanken, särskilt vad gäller kredit- eller garantibistånd till den offentliga sektorn i svårt skuldtunga länder eller länder som genomgått HIPC-processen eller fått skulder avskrivna i Parisklubben; definitionen på svårt skuldtunga länder kan följa Världsbankens klassificering; bidrag till den snabbt ökande skulduppbyggnaden som idag sker i vissa HIPC-länder måste undvikas i det svenska biståndet;
- söka lämna krediter i lokal valuta och skapa möjligheter för upplåning i lokal valuta för att därmed undvika extern skuldbörda och valutarisker för mottagarländerna. Huvuddelen av den verksamhet som biståndet medverkar i finansieringen av inom den offentliga sektorn, har endera låg eller ingen egen direkt intjäningsförmåga (t.ex. skolundervisning), eller intjäningen är i lokal valuta (t.ex. elkraft och distribution, vatten och avlopp), vilket innebär att krediter i utländsk valuta vanligen är förknippade med en valutarisk för mottagaren och därmed potentiellt ökad extern skuldbörda. En utveckling av kreditbistånd i lokal valuta med den kommersiella delen upphandlad på lokala marknader och med biståndsgaranti är en ny, ännu outvecklad form, av bistånd internationellt. Sverige kan i

detta spela en dynamisk och innovativ roll inom det internationella biståndet. Dock måste i detta hänsyn tas till risken för intern skuldbörda respektive den lokala finansmarknadens kapacitet;

- betona den privata sektorn i kredit- och garantibiståndet och i större utsträckning bli mindre nationsbaserat i biståndet och mer inriktat på globala fattigdomsproblem.

#### 8.2.4 En pro-poor, dynamisk och additionell profil

Sverige bedriver idag ett mycket begränsat kredit- och garantibistånd som motsvarar mindre än en halv promille av det totala internationella biståndet till de fattiga länderna. Även efter en föreslagna betydande uppskalning, kommer detta bistånd ändå i ett större perspektiv vara mycket ringa. Detta både motiverar och skapar möjlighet för att Sverige formar detta bistånd så att det i ett internationellt perspektiv får en klar additionalitet (i meningen söka göra det som inte andra aktörer gör), och blir innovativt (i meningen pröva nya vägar som kan fungera som demonstration för andra och därmed få en katalytisk effekt som vida överstiger biståndets ringa omfattning). Denna additionalitet inom biståndssamfundet föreslås ske bl.a. genom att Sida agerar enligt följande:

- Söker utveckla ett decentraliserat bistånd som komplement till dagens centraliserade. Detta kan ske genom att förmedla krediter och garantier med subnationella enheter som kommuner som mottagare, och ett kredit- och garantibistånd direkt riktat till offentliga affärsdrivande verk.
- Strävar efter att ställa ut krediter och garantier i lokal valuta, och med upphandling på lokala kreditmarknader. Sådant kredit- och garantibistånd bör kopplas till tekniskt gåvobistånd för att medverka till utvecklingen av dessa marknader.
- Arbetar för att utveckla former för *output based aid* med garantier som instrument, dvs. där garantin utfaller om vissa resultat uppnås.
- Stimulerar forskning och innovation för att lösa problemen kring en uthållig tillväxt och för ny teknik, system, produkter och tjänster som är av betydande vikt för fattigdomens minsk-

ning och de fattigas välfärd samt söker mobilisera företag och innovatörer i i-länder och fattiga länder till detta.

- Har en klar *pro-poor growthprofil* i allt kredit- och garanti-bistånd. Pro-poor kan i detta sammanhang definieras som investeringar i:
  - länder med mycket utbredd fattigdom, t.ex. definierade som länder med mer än 40 procent av befolkningen i extrem fattigdom, som kännetecknas av god samhällsstyrning (t.ex. definierat genom Världsbankens CPAI-index);
  - regioner med utpräglad fattigdom;
  - verksamheter som särskilt gagnar de fattiga, t.ex. i infrastruktur av särskilt betydelse för fattigas välfärd och sysselsättning;
  - nya teknologier och system som är direkt inriktade på fattigas välfärd och produktionssystem;
  - system som är genuint hållbara i Brundtlandtrapportens anda.

### 8.2.5 Formell avbindning av krediterna

Den formella bundenheten i dagens svenska u-kreditsystem skapar en rad negativa aspekter av både bistånds- och handelspolitisk natur vilket varken gagnar biståndet, svensk projektexport eller det svenska näringslivet. Det finns därmed en rad förhållanden som idag talar för att avsluta detta bundna bistånd, och göra kreditformen formellt obundet:

- OECDs arbete att stävja de biståndssubventionerade bundna exportkrediterna har kraftigt minskat utrymmet och tillämpbarheten för dessa. Det skapar låsningar i hur och när krediter kan användas, t.ex. vilken typ av projekt som är öppna för bundna krediter, krav på notifiering i OECD, krav på minsta förmånsgrad etc. Det finns ingen anledning att tro att ansträngningarna mot än starkare restriktioner av de bundna blandade exportkrediterna inte kommer att fortsätta inom OECDs ram och därmed än mer reducera kreditformens användbarhet. En avbindning eliminerar dessa restriktioner.
- Få svenska företag har överhuvud tillämpat de svenska u-krediterna över tiden, och de som främst använt dem – multinationella svenska företag såsom ABB, Volvo, Ericsson

och Skanska – är idag knappast beroende av dessa bundna krediter för sin globala verksamhet.

- Företag som gör sig beroende av marknader skyddade från internationell konkurrens genom bistånd riskerar att förlora sin konkurrenskraft, och dessa skydd kan därmed på sikt bli ett kontraproduktivt instrument inom näringspolitiken.
- Subventionerade bundna exportkrediter har ett generellt dåligt rykte både i bistånds- och handelsvärlden, och innebär en stark kompromiss med svensk traditionell frihandels- och biståndspolitik. Bundna subventionerade exportkrediter blir dessutom lätt föremål för kritik av utomstående, inte minst de aktiva frivilligorganisationerna som söker bekräftelse på att Nord fortsätter exploateringen av Syd. Denna kritik ger därmed biståndet ett onödigt dåligt rykte.

Svenska argument för att fortsätta bundna u-krediter brukar motiveras med att ”så länge andra gör det, så...”, ett motiv som Sidans kreditutredning 1995 kallade ”kålsuparmotivet”. Avbindning skall således enligt gällande svenskt politik ske i takt med, men inte snabbare än, det som sker inom OECD. Som framgår av kapitel 5 är OECD-bilden mycket blandad idag. Fler mycket viktiga industrinationer har aldrig tillämpat detta system eller upphört med dem. Det gäller samtliga anglosaxiska länder, dvs. USA, Storbritannien, Australien, Nya Zeeland, Kanada och Irland. Norge har upphört med bundna blandade krediter, och i många OECD-länder, däribland Sverige men också t.ex. Tyskland och Schweiz, har dessa bundna creditsystem fått en sådan begränsad omfattning att de saknar all praktiskt betydelse för både bistånd och exportfrämjande. Blott ett fåtal av OECD-länderna driver ett aktivt exportfrämjande med hjälp av subventioner av exportkrediter, där Japan, Spanien och Danmark tillhör en grupp för sig. Det danska systemet är dock ihåligt genom att det inte har några som helst garantier för att dessa krediter leder till något danskt exportfrämjande eller några sysselsättningseffekter i Danmark.

Denna utredning föreslår en avbindning av samtliga former av kredit- och garantiinstrument som föreslås tillämpas inom biståndet.



### 8.2.6 Samarbetet med det svenska näringslivet inom ramen för kredit- och garantibiståndet

Samarbetet mellan svenskt bistånd och svenskt näringsliv har, sedan den mycket nära kopplingen som fanns när biståndet tog form på 1960-talet, utvecklats till det närmast obefintliga samarbetet idag. Det finns ett flertal skäl till detta:

- I biståndets vagga fanns en föreställning om att handel och investeringar, och generellt kommersiella relationer mellan länder, var den viktigaste drivkraften för utveckling i de fattiga länderna. Denna föreställning ändrades i hög grad på 1970-talet inom biståndet där snarare intressekonflikter betonades. Bistånd blev alltmer en offentlig angelägenhet med en specialiserad biståndsmyndighet som drivande kraft. Denna föreställningsram har i hög grad följt med intill dessa dagar.
- Biståndets allt starkare fokus på former som budgetstöd, sektorprogram, PRS-processer (*Poverty Reduction Strategy*), landstrategier och harmonisering mellan givare har skapat vad som kan kallas en ”centralplanering” inom biståndet. De marknadsstyrda investeringarna som uppstår genom kommersiella relationer mellan kunder och leverantörer hamnar därför alltmer utanför biståndet. Det saknas helt enkelt budget eller resurser för att ta hand om dessa.
- Biståndets inriktning mot ”mjuka” sektorer som utbildning, hälsa eller mot områden som är *cross-cutting*, såsom samhällsstyrning, demokrati, jämlikhet, humanitärt bistånd, med mera saknar naturliga kommersiella aktörer på ett helt annat sätt än mer traditionell investeringsverksamhet.

En avbindning av de existerande u-krediterna innebär till synes ett försvagande av den återstående direkta länken mellan biståndet och näringslivet. Detta står i strid emot rådande biståndspolitik, det bredare intresse som finns i samhället om en koppling, och också utredarens övertygelse att svenskt näringsliv har en mycket viktig roll att fylla för att skapa ekonomisk utveckling i de fattiga länderna och att bidra till att utvecklingen blir hållbar. Utredningen är dock av den uppfattningen att ett fortsatt bundet och biståndssubventionerat kreditsystem är en återvändsgränd som gagnar varken näringslivet eller biståndet. Istället kan ett reformerat, obundet

kredit- och garantisystem skapa ett närmare och betydligt mer omfattande samarbete med det svenska näringslivet.

Den svenska resursbasen och svenskt näringsliv utnyttjas bättre inom kredit- och garantisystemet genom följande förslag:

- Det svenska biståndet fortsätter inom, och förstärker koncentrationen på, de områden av relevans för fattigdomsminskning där Sverige har ledande kompetens och där svenska företag kan leverera system, kunnande, produkter och tjänster som är bland de bästa som kan erbjudas globalt, med hänsyn också taget till långsiktighet, hållbarhet, socialt ansvar och etik, dvs. har stor möjlighet att vinna internationella konkurrensupphandlingar.
- Det svenska näringslivet ges möjlighet till genuin medverkan i samarbetsstrategiprocessen för att svenska företag: 1) skall kunna ge sina synpunkter på områden där svenska näringsliv kan bidra och som därmed påverkar det svenska biståndets inriktning inom ramen för övergripande biståndets målsättningar och åtaganden, och 2) skall få tidig kännedom om sektorer där biståndsfinansierade investeringar kommer att äga rum, inte minst kreditfinansierade infrastrukturella investeringar, vilket kan förbereda företag för framtida upphandlingar.
- De verksamheter som idag är gåvofinansierade utökas med kreditelement som innebär att leveranser av system, produkter, teknik och tjänster blir delar av biståndet. Detta skapar naturliga områden för svenska företag att medverka i internationell konkurrensupphandling. Detta innebär att Sida systematiskt bör granska möjligheten till kreditelement inom olika sektorer. Detta ligger inom ramen för det föreslagna kredit- och garantisystemets inriktning att bli ett mer aktivt biståndsinstrument där krediter systematiskt prövas mot gåvor för de länder som krediter lämpar sig för.
- Sida, vid medverkan i utformningen av specifikationer i konkurrensupphandling, tar stor hänsyn till centrala ”svenska” värden för utveckling såsom företagsetik, miljöhänsyn, socialt ansvar, långsiktigt ansvar för leveranser, utbildning och kapacitetsbyggande, demokratisk företagskultur, anti-korruption och systemtänkande – värden som svensk industri också betraktar som sin styrka.

### 8.2.7 Koncentration till vad Sverige är "bäst" på med relevans för uthållig fattigdomsbekämpning

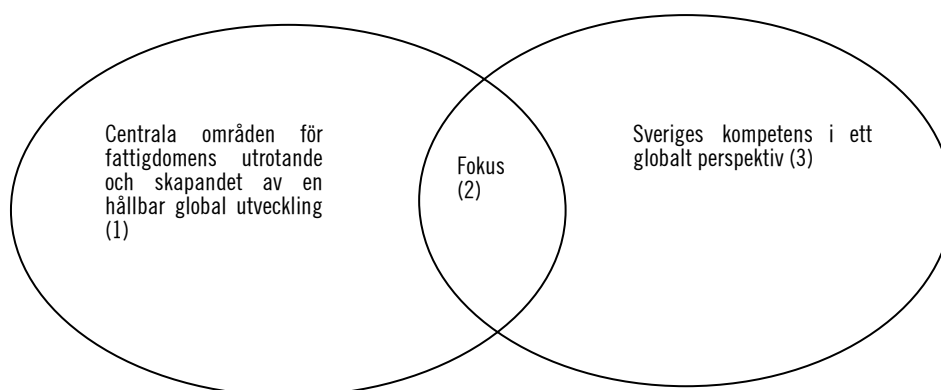
En rad skäl kan anföras att Sverige bör koncentrera kredit- och garantibistånd mot det som Sverige är "bäst" på:

- Krav på koncentration av det svenska biståndet har uttalats av den svenska riksdagen.
- Sida som organisation har behov av koncentration för att kunna leverera effektivt bistånd.
- Det svenska kredit- och garantibiståndet, även vid en kraftig ökning, kommer inte att utgöra mer en högst någon promille av de totala biståndsflödena.

Orienteringen mot den svenska kompetensen vid en koncentrationsprocess är naturlig av följande skäl. För det första är det sannolikt att det bistånd som därigenom genereras är mer effektivt för utveckling, än om biståndet inriktas på sådant där den inhemska kunskapen och institutionella kompetensen är låg. Bistånd byggt på svenska kompetensområden kan dra på stora resurser inom företag, organisationer, arbetsmarknad och forskning, och mottagarländerna får därmed del av bland det bästa världen kan erbjuda. För det andra har fokus på svensk kompetens större sannolikhet att skapa självgående processer efter, eller utanför, det direkta biståndet genom de egenintressen som svenska organisationer och företag har. Bistånd kan aldrig vara mer än en temporär, ofta marginell insats, och bestående bilaterala relationer bygger på kommersiella och andra intressen. För det tredje har en sådan koncentration större sannolikhet att generera mervärden i Sverige som både är av nytta för svensk ekonomi och för svensk sysselsättning, samt i sin tur ger effekter i en global värld genom synergiska processer.

Utredningen föreslår att det svenska bilaterala kredit- och garantibiståndet koncentreras till områden som uppfyller både kravet att det är av hög prioritet för fattigdomens utrotande och skapande av en hållbar global utveckling i vid mening, och att det finns en klar svensk kompetens av världsklass inom dessa områden (eller att det är sannolikt att sådan kompetens kommer att etableras med begränsade resurser). Detta kan illustreras med följande modell:

Figur 8.1. Definition av kredit- och garantibiståndets ämnesfokus



Modellen bygger på att det finns viktiga problem och områden för att eliminera världens fattigdom där Sverige knappast kan anses ha spetskompetens i någon bredare mening och där både centrala institutioner, företag och teknisk kompetens saknas eller är magert företrädda. Det kan t.ex. gälla tropiskt jordbruk (delområde 1 i figur 8.1). Det finns också områden där Sverige är världsledande, men vilka knappast har hög angelägenhetsgrad för världens fattiga eller för att skapa en hållbar global utveckling. Detta kan gälla medicinsk teknologi för hjärttransplantationer (delområde 3). Slutligen finns områden med en klar överlappning (delområde 2).

Det är i detta sammanhang viktigt att se utvecklingen dynamiskt, som en riktning snarare än som ett statiskt förhållande. Fattigdomens problem, och framför allt en uthållig utveckling, förändras och omdefinieras över tiden, och särskilt den svenska kompetensen är i stark förändring i en konkurrensutsatt värld. Denna utredning avser inte att söka kartlägga detta utan blott ge några exempel. Det finns således ett antal kompetensområden som Sverige av tradition är bra på och där svenska företag blivit världsledande och som också i stor utsträckning redan är koncentrationsområden i svenskt bistånd, inte minst genom de bundna u-krediterna. Dessa gäller t.ex. vattenkraft och elkraftsöverföring, telekommunikation, vatten- och avloppsrening, samt miljö i en vidare bemärkelse. Ett dynamiskt utvecklingsperspektiv skulle kunna innebära t.ex. följande områden (denna beskrivning begränsas till områden med naturlig koppling till investeringar med krediter och garantier):

- Inom energiområdet har den hittills framförallt gällt vattenkraft och eldistribution, men det finns starka krafter i Sverige som arbetar för teknikutveckling mot andra förnyelsebara och ”rena” energikällor. Här borde finnas en betydande intressegemenskap mellan svenskt näringsliv, forskning, institutioner och den svenska resursbasen i en vidare mening å ena sidan, och biståndet å andra. Energiproblematiken delas i stor utsträckning av de rika länderna och de fattiga, och utvecklas alltmer till världens övergripande ödesfråga.
- Dator- och informationsteknologi är ett område där Sverige är världsledande, i både systemutveckling och produktteknologi. Inom telekommunikation har den mobila tekniken fått en för något decennium sedan oanad tillämpning i utvecklingsländer, och kanske framför allt i de fattigaste länderna, genom att denna teknik gör ett ”systemhopp” över dyrbara investeringar i fast telefoni. Mobil telefoni är redan en fattigdomsinriktad strategi som drivs av marknadskrafterna, men det finns nya, ännu relativt oexploaterade områden med specifik koppling till fattiga länder, t.ex. i form av *mobil banking*, kopplad t.ex. till mikrokrediter. Datorteknologin är ännu i sin linda i att skapa appliceringar för fattiga länder och fattiga människor genom Internet. Här finns, eller borde finnas, gemensamma intressen mellan näringsliv, forskning och bistånd. Det är teknologier som kan få mycket starka effekter på områden som demokratiutveckling. Informationsteknologi är också ett område som den nya svenska utvecklingspolitiken explicit önskar förstärka.<sup>1</sup>
- Urban utveckling, och specifikt urbana transporter, är ett område där svensk kompetens får anses världsledande, och som blir ett allt större problemområde i utvecklingsländerna genom den mycket snabba urbaniseringen. Bistånd och näringsliv skulle gemensamt kunna skapa applikationer med fokus på de fattigas behov som både är av högsta relevans för de fattiga och innebär stora potentiella marknader för svenska företag och organisationer. Initiativ har redan tagits av näringslivet i detta avseende kring konceptet *sustainable city*.
- ”Miljösektorn” är idag en väletablerad teknologi med stora beröringspunkter mellan svensk resursbas, företag och biståndet, t.ex. inom avloppsrening. ”Ren” teknik inom energisektorn kan förväntas inte bara vara av avgörande betydelse för den

---

<sup>1</sup> PGU, sid 50–51.

globala utvecklingen och världens ”hållbarhet” i stort, utan även bli en enorm marknad i fattiga länder, särskilt i Asien. Den utbyggnad som förväntas av tusentals kolkraftverk i t.ex. Indien och Kina under de närmaste åren är en gigantisk utmaning för världen.

- Vatten är en i ökande utsträckning begränsad resurs för världen, och ett område där svensk kompetens är betydande, inte minst inom forskningen. Vattenrening är ett etablerat område för svensk näringsliv, men rening i den lilla skalan, på hushållsnivå, skulle om lämplig och billig teknologi fanns tillgänglig, både skapa enorma hälsovinster för de fattiga och samtidigt vara en gigantisk kommersiell marknad. Biståndet skulle starkare kunna samagera och skapa incitament för en sådan utveckling.

Svensk kompetens handlar inte bara om klassiska teknologier. Den byggs i allt större utsträckning på tjänster och inte minst på systemtänkande. Framgångsrika storföretag som vuxit under de senaste decennierna är sådana som Ikea och Hennes & Mauritz. Tetra Pak är ett tidigare nämnt exempel. Nyckelfaktorer för framgång är bland annat förpackning, distribution och design i system. En koppling mellan bistånd och denna typ av svensk kompetens kan förbättra och förbilliga tillgången på basvaror för de fattiga. Tetra Pak är ett exempel på ett framgångsrikt sådant samarbete.

Det finns områden där Sverige har ett systemkunnande som måste anses världsledande, men som i mindre utsträckning utvecklats till varor eller tjänster som etablerats på världsmarknader. Detta gäller t.ex. förebyggande sjukvård. Skälen till den begränsade exponeringen i dessa fall beror på att de väsentligen drivs i offentlig regi och är skattefinansierade. Incitamenten för etablering utomlands och anpassning av teknik och system till kraven i fattiga länder blir därmed låg. Samtidigt är svensk medicinsk teknologi en global spetskompetens. Även om biståndet i stor utsträckning har dragit på den svenska kompetensen inom hälsovård, har detta i ringa grad lett till självgående processer. Det är samtidigt förvånande att så lite samarbete har funnits mellan svensk forskning, svensk medicinsk teknologi och farmakologi å ena sidan, och biståndet å den andra, för utveckling av terapier för de vanligaste sjukdomarna i de fattiga länderna och bland de fattiga. Läke- medelsindustrins obenägenhet att lägga ned betydande forsknings-

resurser på sjukdomar som är mindre vanliga i industrivärlden sammanhänger med en osäkerhet om framtida marknader, ett förhållande som biståndet i viss grad skulle kunna överbrygga genom att skapa marknadsincitament i form av garantier. Framgången inom läkemedelsindustrin och teknologin sammanhänger i hög grad med samspelet mellan företag och landsting, en relation som biståndet i viss mån skulle kunna kopiera.<sup>2</sup>

Utredningen föreslår att Sida i samarbete med Swedfund inleder en diskussion med svenskt näringsliv och med andra intressenter inom den svenska resursbasen för att identifiera delområde 2 ovan, och att det svenska biståndet vad avser kredit- och garantiinstrumenten styrs mot dessa identifierade områden. Denna definition måste kontinuerligt upprepas, anpassas till ändrade förhållanden och förfinas.

### 8.2.8 Rationell arbetsfördelning mellan och inom de offentliga organen

Dagens kredit- och garantibistånd uppvisar både styrkor och organisatoriska brister. Genom att Sida är en organisation som i allt väsentligt har att hantera ett gåvobistånd, som dessutom har varit kraftigt växande i anslag genom svenska målsättningar att uppnå en procent av BNI i bistånd, har krediter, lån och garantier marginaliserats. Inom Sida är dessa instrument udda. Sida har vidare inte en organisatorisk struktur där dessa instrument hanteras rationellt. Villkorslånen har vuxit fram *ad hoc* från övertagandet av dem från Swedecorp. Det råder ingen klar arbetsfördelning mellan Sida och Swedfund beträffande de instrument som är privatsektororienterade och marknadsrelaterade, och Swedfund har under organisationens drygt kvartsekellånga tillvaro varit en mycket marginellt del av det svenska biståndet.

Utredningen föreslår att en klar arbetsfördelning och nära samarbete skapas mellan de offentliga huvudaktörerna inom det svenska biståndet avseende de föreslagna kredit- och

---

<sup>2</sup> Det skall dock noteras att särskilt inom hälsosektorn och medicinsk teknik förekommer idag innovativa samarbetsformer mellan bistånd och näringsliv, t.ex. att en rad pågående och planerade initiativ prövar helt nya former av bistånd. Det gäller t.ex. Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, Vaccine Fund's International Finance Facility for Immunisation, Världsbankens *debt buydown* för poliokampanjer, förslag till G8 om ett *Advance Purchase Commitment* för vaccin mot malaria etc. Se vidare Brainard, L. (2006) *Transforming the development landscape. The role of the private sector*; Brookings Institute, Washington DC.

garantiinstrumenten mellan regering, Sida, Swedfund, EKN, SEK och ambassaderna. Denna arbetsfördelning presenteras i avsnitt 8.5 nedan. Dessutom föreslås en organisatorisk förändring inom Sida för att hantera kredit- och garantibistånd som närmare presenteras nedan.

### 8.2.9 Koncentration och samarbete med synergi

Det svenska biståndet har över åren blivit alltmer extensivt avseende både länder och sektorer eller områden. Detta har skett trots att biståndspolitiken ofta uttalat behov av koncentration. Sverige skiljer sig i detta avseende från många andra länder som de senaste åren gjort kraftig koncentration i sina bilaterala bistånd, t.ex. Nederländerna och Danmark. Skälet till sådan koncentration är att skapa större effektivitet genom att få en kritisk massa i vad man gör. I Sverige har uttalanden gjorts av riksdag, regering och Sida att också Sverige borde koncentrera biståndet geografiskt och i teknikområden, men detta är ännu inte implementerat i någon påfallande grad.

Kredit- och garantibistånd föreslås utgöra ett aktivt instrument i koncentrationsprocessen genom att regeringen i samarbetsstrategierna indikerar utfasning av bistånd till specifika länder genom övergång till kredit- och garantibistånd som huvudalternativ med avtagande subventionsgrad. Utredningen har redan föreslagit beträffande sektor- och områdesorienteringen att kredit- och garantibiståndet är en föregångare mot koncentration mot vad som 1) är centrala fattigdomsproblem och 2) svenska kompetensområden.

I samarbete med andra bilaterala givare, specifikt nordiska men också de multilaterala finansorganisationerna, kan samarbete i kredit- och garantibistånd tillåta större investeringar av en art som särskilt infrastruktur kräver. Sveriges komparativfördel gentemot organisationer som Världsbanken ligger dock sällan i kapitaltillskottet utan att Sida har större flexibilitet, kan mjuka upp banklån och krediter med gåvobistånd och förmedla tekniskt stöd i form av gåvor till genomförande organisationer. Sidas komparativfördel ligger också ofta i mer omfattande förberedelse av projekt och program, vilka väsentligen kan finansieras med gåvor. Garantiinstrumentet kan vara ett väsentligt komplement i större investeringar där det finns intresse att få med kommersiella banker, eller skapa



garantier vid t.ex. regeringars förmåga att uppfylla *Power Purchasing Agreements* och liknande.

### 8.3 De specifika förslagen

Nedan presenteras de olika föreslagna specifika instrumenten mer i detalj

#### 8.3.1 Utvecklingskrediter

##### Syften

Det föreslagna systemet för utvecklingskrediter skall ha följande syften:

- a) Bidra till ökat ägarskap och ansvarstagande över utvecklingsagendan i mottagarländernas förvaltningar, bättre disciplin, bidrag till reformsträvanden och decentralisering och god finansiell styrning genom att ge riktigare signaler om priset på pengar, samt att minska biståndsberoendet i alla dess negativa former.
- b) Skapa uppväxling av biståndet genom samarbete med kapitalmarknader, och där så är möjligt bidra till utvecklingen av lokala finansmarknader i Sveriges partnerländer och därmed underlätta ländernas försörjning av kapital för investeringar utan att skapa valutarisker och extern skuldbörda.
- c) Vara ett aktivt instrument vid transformeringen av gåvobistånd till andra former, dvs. vid "graduering" av länder, och i det svenska biståndets koncentrationsprocess;

##### Former

Följande föreslås gälla för Sidas utvecklingskrediter:

- a) De skall vara obundna.
- b) De skall i första hand avse offentliga investeringar;
- c) De skall bestå av tre komponenter: 1) en biståndsgåva från Sida, 2) ett kommersiellt lån som lämnas på rådande marknadsvillkor av fristående finansinstitut eller bank, 3) en Sidagaranti för det kommersiella lånet. Gåvan och marknadskrediten för-

medlas i ”obländad” form men genom det anlitate finansinstitutet eller banken. Förmånsgraden bestäms av gåvans storlek i förhållande till den kommersiella krediten. Kombinationer utan gåva (som en fristående garanti), eller utan Sidagaranti (som ett ogaranterat marknads lån i kombination med en gåva) skall också vara möjliga.

- d) Den kommersiella krediten skall där så är möjligt och lämpligt utställas i lokal valuta och upphandlas på den lokala kapitalmarknaden. Om den lokala marknaden inte är villig att ställa ut krediter med längre löptider, bör Sida utreda hur kortare lån kan omsättas med någon form av Sidagaranti för att skapa tillräcklig långa kredittider. En bedömning av risken vid lokal upplåning i form av marknadsstörningar av den lokala kreditmarknaden måste också göras (risken för *crowding out*) och vara en del av beslutet om finansieringsform.
- e) Utvecklingskrediterna skall ha flexibla villkor och i princip kunna ha en förmånsgrad mellan noll och åttio procent (noll procents förmånsgrad motsvarar dagens fristående garantier med riskavspeglande premie utan subvention). Förmånsgrader under 25 procent avser i princip enbart garantier med varierande grad av subvention. En förmånsgrad av minst 25 procent bör tillämpas för krediter – den rådande miniminivån för att biståndselementet i krediterna skall räknas som ODA i DAC-sammanhang.<sup>3</sup> För de minst utvecklade länderna bör den lägsta förmånsgraden vara 50 procent enligt DACs rekommendationer, och för länder som genomgått HIPC-processen 80 procents förmånsgrad enligt IMF:s rekommendationer. I övrigt bör förmånsgraderna bestämmas utifrån landet ifråga, typ av mottagare samt typ av investering enligt närmare detaljer nedan.
- f) Utvecklingskrediterna skall kunna lämnas till regeringar, offentliga organ eller subnationella regeringar (regionala eller kommunala) med finansiellt ansvar, egen intjäningsförmåga, och egen kreditvärdighet. Det finns ofta ett klart biståndsmotiv i att förmedla krediter och garantier direkt till subnationella enheter genom att detta stärker decentraliseringssträvanden, transparens och reformer, samt reducerar kravet på centralregeringen. Dock innebär sådan kreditgivning vanligen högre

---

<sup>3</sup> Om OECD eller DAC förändrar denna lägsta nivå, bör förmånsgraden i det svenska systemet anpassas därefter.

risk, vilket innebär att Sida inledningsvis bör vara återhållsamt med denna form tills erfarenheter har vunnits.

- g) Utvecklingskrediterna skall i princip kunna användas för all typ av biståndsverksamhet med vissa undantag, såsom katastrofbistånd vilket närmare preciseras och motiveras nedan. När utvecklingskrediter tillämpas gentemot andra offentliga organ än regeringar bestäms dessa organs finansiella ställning, kreditvärdighet, och återbetalningsförmåga vanligen av vilken typ av verksamhet som bedrivs.
- h) Krediterna bör kunna ges på tider mellan fem och tjugo år, med tio år som en normal period, men med hänsyn till återbetalningsförmågan. Kortare kredittider bör väljas när så är möjligt då dessa ger bättre signaler för striktare bedömning av projekt och investeringar och stimulerar bättre finansiell styrning och ansvar samt ger korrektare signaler till den lokala marknaden om priset på pengar. Kortare kredittid underlättar också upphandling av kapital på den lokala kapitalmarknaden.
- i) Krediterna garanteras av biståndet mot riskavspeglande premie. EKN bör anlitas för att bistå Sida med fastställande av riskavspeglande premienivå (mot ersättning). Om Sida bedömer att det av utvecklingsskäl finns anledning att subventionera denna premie (därför att premienivån för kreditutställaren försvårar eller omöjliggör investeringen), skall Sida kunna göra detta. Den subventionen blir då en del av gåvoelementet i krediten.
- j) Garantipremien och den eventuella biståndssubventionen av premien skall tillföras en säkerhetsreserv i Sidas räkning. EKN föreslås att på uppdrag av Sida och mot ersättning indikera en riskavspeglande premienivå som nämnts ovan, svara för den försäkringstekniska administrationen av garantierna, upprätta riskbokslut för Sidas räkning, handha säkerhetsreserven, samt bevaka Sidas intressen i Parisklubb och andra sammanhang. Eftersom EKN är en myndighet med unik kompetens i Sverige antas ingen upphandling behöva ske.
- k) Om krediterna ställs ut i lokal valuta kan Sida behöva återförsäkra sig mot uppskrivningar av den lokala valutan i förhållande till den svenska kronan genom extra avsättning till säkerhetsreserven eller genom högre garantipremie.
- l) Sida bör samarbeta med SEK vid upphandling av den kommersiella krediten, men ha full frihet att utnyttja andra finans-

institut när detta kan förväntas leda till bättre villkor för mot-  
tagarlandet eller Sida.

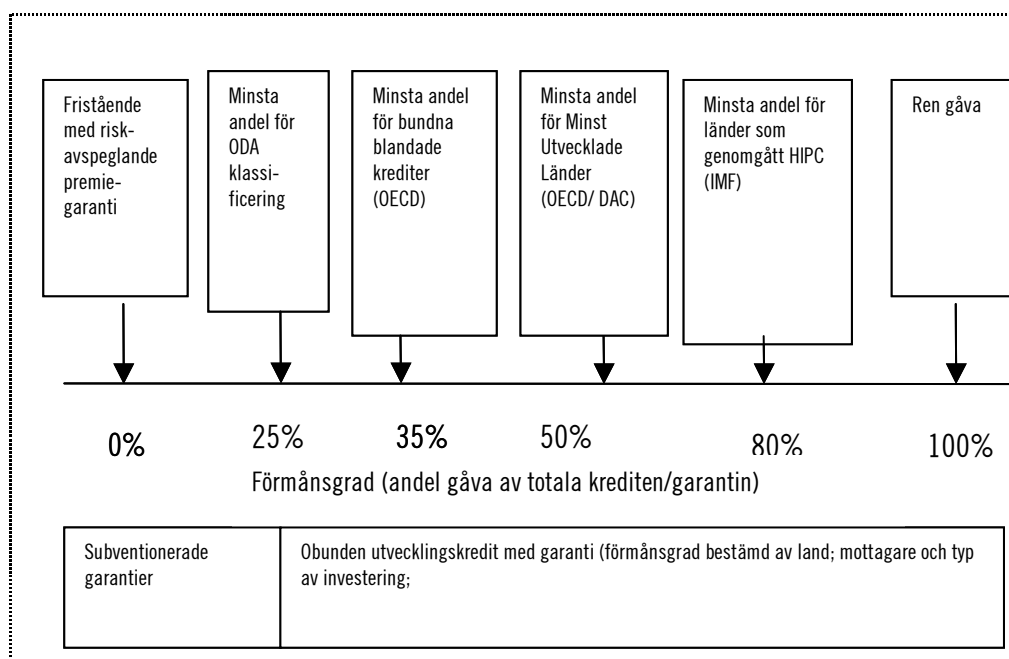
- m) Krediter och garantier som ställs ut i utländsk valuta till offentliga organ skall tillämpas enbart för länder som har en mycket liten risk att hamna i en besvärande skuldsituation. För länder som genomgått HIPC-initiativet eller på annat sätt fått skuldavskrivningar (och därmed kan ha en låg skuldbörda), bör Sida inta en mycket restriktiv hållning avseende krediter. Sverige bör därmed inta en mer strikt hållning än t.ex. Världsbankens IDA-fönster i detta avseende. Skälet till detta är, som diskuterades i kapitel 6, att skuldavskrivningar i ringa grad angriper de grundläggande strukturer som gjort att landet hamnat i en ohållbar skuldsituation, och att det därmed finns en betydande *morale hazard* med fortsatta krediter. Principer för vilka länder som bör vara öppna respektive stängda för krediter ges nedan.
- n) Privata företag skall i speciella fall kunna vara kredit- och garantimottagare som innehåller subvention för specifika investeringar under två förutsättningar: 1) att det klart kan påvisas att det finns betydande positiva *externaliteter* i investeringen, dvs. att de samhällsekonomiska effekterna avsevärt överstiger den företagsekonomiska avkastningen i föreslaget projekt, *samt* 2) att någon störning av marknaden inte uppstår på grund av den subventionerade krediten. Särskilt gäller detta när projektet kan förväntas ha stark demonstrationseffekt i fattigdomsreduktion eller för uthållig utveckling. Förmånsgraden i denna typ av kredit bör generellt vara låg. Dessa typer av krediter kan t.ex. gälla för utveckling av lokal privat service inom infrastruktur.
- o) Kredit- och garantisystemet har som syfte att utveckla både de lokala finansmarknadernas och kreditmottagarnas kapacitet att utnyttja finansiella marknader för sin verksamhet, och det faller sig därmed ofta naturligt att dessa är kopplade till, eller sker i samarbete med biståndsinsatser för kapacitets- och institutionell utveckling.
- p) Utvecklingskrediterna behandlas på samma sätt som gåvor avseende upphandling och skall därmed följa de principer som Sida har etablerat för upphandling som bygger på gällande EU-regelverk och lagen om offentlig upphandling. Inga särregler för krediter bör därför tillämpas i detta avseende. Skälet till detta är att ur mottagarens synvinkel bör det inte finnas någon

skillnad i hantering eller bedömning av de resurser som landet utnyttjar vare sig dessa ställs till förfogande som en gåva eller som ett lån.

- q) Subventionen, dvs. gåvoelementet i kredit- och garantisystemet följer med utvecklingskredit. Om kreditmottagaren är ett subnationellt offentligt organ t.ex. ett affärsdrivande verk, skall Sida kunna ställa krav på subventionens användning, t.ex. i specifika fattigdomsinriktade insatser eller miljöinsatser som annars inte skulle komma tillstånd, eller att subventionen används för att öka tillgängligheten av den tjänst som produceras bland fattiga grupper, kvinnor etc., t.ex. genom subventionerade priser på dessa tjänster. Om krediten förmedlas till regering för vidarebefordran skall Sida kunna ställa krav på att detta sker till marknadspris om detta är viktigt, t.ex. på grund av pågående reformarbete.

En sammanfattning av krediterna i förhållande till olika förmånsgrader ges i figur 8.2.

Figur 8.2. Krediter och olika förmånsgrader



### Landinriktning

Tillämpningen av de föreslagna utvecklingskrediterna gentemot olika typer av samarbetsländer *avseende regeringar och offentliga mottagare* föreslås enligt följande:

- Länder som har en svår skuldbörda (enligt Världsbankens definition) bör överhuvud inte bli föremål för svenskt bilateralt kredit och garantibistånd. För länder eller regioner som saknar klassificering, t.ex. beroende på nyss avslutad konflikt, bör heller inte instrumentet tillämpas.
- För länder som genomgått skuldavskrivningar under det senaste decenniet, bör den svenska biståndspolitiken vara mycket restriktiv vad gäller krediter och garantier. Detta gäller t.ex. länder som Tanzania, Moçambique och Uganda. Där tendensen i dessa länder är upptagande av lån som riskerar att leda till ny svår skuldbörda bör Sverige inte ställa ut krediter eller

garantier. Samma sak gäller för länder som i Världsbankens CPIA-index<sup>4</sup> rankas i den sämsta kategorin.

- För länder för vilka den svenska regeringen fattat beslut om att biståndet skall fasas ut – eller transformeras till andra former än gåvor beroende på att biståndsbehoven bedöms som lägre som ett resultat av ländernas ekonomiska utveckling, minskade fattigdom, tillgångar till betydande naturresurser, eller liknande – föreslås att utvecklingskrediter blir den huvudsakliga formen med de undantag som nämns nedan. Detta gäller för närvarande t.ex. Sydafrika och Namibia. Gradueringsprocessen kan genomföras över en bestämd tid med ett successivt minskande förmånselement i krediterna, till att slutligen uppnå marknadsvillkor. Tiden och avtrappningen av förmånsgraden bör bestämmas i samråd med ländernas regeringar i den svenska regeringens samarbetsstrategier.
- För länder som *inte* tillhör låginkomstländerna – och där Sverige beslutar att ge bistånd under en begränsad tid i en transformationsprocess (t.ex. från planhushållning till marknadsekonomi, eller från diktatur till demokrati) – bör biståndet som huvudalternativ vara krediter och garantier. Beslut om detta skall lämnas av regeringen i samarbetsstrategier, eller där sådan inte upprättas i direktiv till Sida. Förmånsgraden i dessa krediter och garantier bör beslutas från fall till fall.
- För Sveriges samarbete med *medelinkomstländer* (enligt DACs definition) som har en *låg eller moderat skuldbörda* (enligt Världsbankens definition), bör kredit- och garantibistånd övervägas som huvudform för samarbete. Detta gäller idag t.ex. Sri Lanka. Beslut om detta skall lämnas av regeringen i samarbetsstrategier. Förmånsgraden i dessa krediter bör beslutas från land till land.
- För Sveriges samarbete med *låginkomstländerna* (enligt DACs definition) som har en *låg eller moderat skuldbörda* bör kredit och garantier övervägas från fall till fall, både vad avser land och typ av investeringar. När och för vad bör beslutas gemensamt av mottagarländerna och Sida. Bland Sveriges viktigare samarbetsländer gäller detta idag t.ex. Bangladesh och Vietnam. Förmånsgraden i dessa krediter får avgöras från fall till fall.

---

<sup>4</sup> Världsbanken gör varje år en bedömning av IDA-länderna i dess CPIA-index (Country Policy and Institutional Assessment) där länder graderas i fem kategorier.

En sammanfattning av tillämpningen av utvecklingskrediter avseende *offentliga mottagare* ges nedan:

	Låginkomst	Medelinkomst	Transition eller utfasning
Låg eller moderat skuldbörda.	Kredit en möjlighet, baserat på avtal mellan landet och Sverige.	Kredit som huvudalternativ.	Kredit som huvudalternativ.
Genomgången skuldavskrivning.	Mycket restriktiv tillämpning av krediter. Vid tendens till ny uppbyggnad av svår skuldbörda stängt för krediter.		
Svår skuldbörda .	Stängda för krediter.		

### Sektor, program och projektriktning

Krediter och garantier tillämpas idag huvudsakligen i svenskt bistånd för investeringar i infrastruktur som framgått tidigare. Utredningen föreslår ett klart avsteg från denna princip och har som ett huvudtema att utvecklingskrediter skall kunna vara ett generellt alternativ till gåvor i princip i allt utvecklingsarbete som Sida bedriver, dock med ett antal viktiga undantag som definieras nedan. Motivet till detta är följande: Det finns inga principiella skäl till varför olika investeringar skall ha olika ekonomiska villkor. I princip är det den samhällsekonomiska avkastningen och lönsamheten med hänsyn tagen till fördelningsaspekter som skall avgöra prioriteringarna. Ett land bör inte behöva välja en viss typ av investering därför att medlen ställts till förfogande gratis av biståndsorgan, jämfört med andra investeringar där de finansiella resurserna har ett pris, t.ex. i form av kommersiella krediter som måste återbetalas.<sup>5</sup> Det ligger dock i sakens natur att denna princip endast kan tillämpas till viss del av ett antal skäl: För det första: Moraliska skäl kräver att humanitärt bistånd, katastrofbistånd, bistånd till konflikthantering och fredsbyggande etc. skall utgå som gåvor och inte genom krediter. För det andra: Det bistånd som förmedlas till frivilligorganisationer med dess inriktning på humanitärt bistånd,

<sup>5</sup> Ett skäl till den omfattande kapitalförstörelse som skedde under framför allt 1970- och 1980-talen i länder som Tanzania i infrastruktur var att ur landets synvinkel kostade t.ex. nya vägar ingenting eftersom de tenderade att gåvofinansieras av givare, medan däremot underhållet av vägarna måste finansieras genom egna medel. Det var ur en snäv synvinkel mer rationellt att inte underhålla vägarna och vänta på gratis rehabilitering, än att underhålla dem.



mänskliga rättigheter, demokrati etc. måste också undantagas.<sup>6</sup> För det tredje: Det är osannolikt att krediter eller garantier kan tillämpas i de fall där det finns en politisk skillnad mellan Sverige och mottagarlandet, där landets prioriteringar är andra än Sveriges och där biståndet syftar till påverkan av dessa prioriteringar. Detta kan t.ex. gälla bistånd med inriktning på demokrati, miljö, mänskliga rättigheter, jämställdhet eller jämlikhet. För det fjärde: Bistånd som gäller rådgivning, teknisk hjälp, studier och liknande för kapacitets- och institutionsuppbyggnad etc. är sannolikt både praktiskt och diplomatiskt svårt att förmedla genom krediter.<sup>7</sup> Av samma skäl kan krediter vara ett realistiskt alternativ till budgetstöd eller sektorprogramstöd med flera givare som bidrar med gåvor. För det femte: Tillämpningen av krediter och garantier bestäms också av vem som är mottagare, som närmare diskuteras nedan.

#### *Regeringar som mottagare*

När regeringar är mottagare av krediter bör landets skuldbörda och kreditvärdighet vara huvudkriteriet av skäl som ovan angivits att skapa neutralitet för olika finansieringsformer, men med hänsyn till de undantag som givits ovan.

#### *Subnationella enheter som mottagare*

Krediter och garantier bör kunna ställas ut till subnationella "regeringar" som regionala regeringar eller kommuner där dessa har finansiell frihet från staten, egen intjäningsförmåga (genom skatter eller avgifter) och där dessa bedöms som kreditvärdiga, särskilt när sådan decentraliserad kreditgivning har ett mervärde i att medverka till decentraliseringsreformer. Samma princip som för regeringar bör gälla avseende vilken typ av verksamhet som kan kredit- eller garantifinansieras. Förmånsgraden av sådana krediter eller garantier bör bestämmas utifrån vilket land som avses (enligt ovan) och typ

---

<sup>6</sup> Dock kan kredit- och garantibistånd vara en möjlighet för bistånd via frivilligorganisationer som arbetar med produktiva investeringar i jordbruk eller liknande av det skälet att detta kan innebära en uppväxling av detta bistånd, genom att UKG kan generera mer resurser för dessa organisationers arbete vare sig dessa är lokala eller nationella. Organisationernas kreditvärdighet och formella rätt att ta upp lån är givetvis en avgörande faktor för tillämpningen.

<sup>7</sup> Det är ett skäl som gör att Världsbanken ofta söker gåvofinansierat tekniskt bistånd som komplement till större lånefinansierade investeringsprogram.

av projekt, där fattigdomsaspekten bör spela stor roll. Således bör subnationella regeringar i fattiga regioner, eller investeringar med en klar fattigdomsprofil, kunna erhålla en högre förmånsgrad.

#### *Offentliga affärsdrivande verk som mottagare*

En princip idag inom biståndet är att verksamheter som är kommersiellt lönsamma (eller har förutsättningar att vara det) bör bära sina egna kostnader och drivas självständigt av den privata sektorn eller som oberoende offentliga organisationer, och där så är möjligt i konkurrens. Detta gäller t.ex. infrastrukturell service som energi, telekommunikation, vatten, hamnar, transport etc., men också bostadssektorn. Det finns skäl för biståndet att underlätta dessa organisationers kapitalförsörjning för investeringar som ett led i sektorreformer, decentralisering eller reformer inom den offentliga sektorn. Det föreslagna kredit- och garantiinstrumentet kan vara medel i detta, särskilt om det kan tillämpas så att de sker direkt gentemot aktören och bygger på finansieringsformer som dels underlättar organisationens framtida kapitalförsörjning, dels minskar risker för valutaförluster. Bedömningen av kreditvärdighet och risk är dock generellt svårare, vilket kräver en långsam uppbyggnad av en Sidaportfölj av denna typ av krediter och garantier. Det ligger i sakens natur att de sektorer som kan komma ifråga för dessa ”decentraliserade” krediter och garantier är begränsade till de sektorer där dessa organ har naturlig intjäningsförmåga genom den service de tillhandahåller. Av stort intresse i detta sammanhang är bostadssektorn, en sektor som biståndet generellt har ägnat relativt begränsat intresse, men där långsiktiga finansieringslösningar är av central betydelse.

Förmånsgraden (dvs. subventionselementet i dessa krediter och garantier) bör bedömas och fastställas utifrån ett utvecklings- och fattigdomsperspektiv. För välfungerande affärsdrivande verk med god kreditvärdighet, och utan ett specifikt fattigdomsmandat, kan biståndet inriktas på garantilösningar med låg eller ingen subventionsgrad, och där biståndets roll blir att reducera risk för kommersiella aktörer (leverantörer och finansinstitut) i organisationens långsiktiga finansiering av investeringar. Mobil telefoni eller energiproduktion kan utgöra exempel. Biståndet kan i sådana fall skapa mycket hög uppväxling (betydande kapitaltillförsel för varje biståndskrona), bidra till att organisationen utvecklar en framtida

helt marknadsfinansierad kapitalförsörjning och, om det sker genom lokal finansiering, bidra till utveckling av den lokala finansmarknaden. I de fall dessa affärsdrivande verk har ett klart fattigdomsmandat, t.ex. kraftöverföring eller vattenförsörjning, kan förmånsgraden kopplas till detta mandat, och krav även ställas att förmånselementet specialdestineras för direkta fattigdomsinsatser. Förmånsgraden bör också bestämmas utifrån behovet av institutionell och organisatorisk utveckling, organisationens kreditvärdighet och finansiella förmåga att betjäna lån, samarbete med andra finansärer etc.

#### *Privata organisationer som mottagare*

Subventioner till företag som arbetar på kommersiella marknader bör i princip undvikas av biståndet genom de snedvridningseffekter detta innebär, vare sig detta sker i form av gåvor, subventionerade krediter eller garantier. Undantag kan dock göras under speciella förutsättningar. Detta gäller där biståndet kan påvisa: 1) att det finns klara positiva externaliteter, dvs. att den samhällsekonomiska avkastningen är avsevärt högre än den företagsekonomiska vid specifika privata investeringar, och 2) att marknadsstörning inte riskerar att uppstå genom biståndssubventionen. Den första punkten innebär att samhället tjänar mer än företaget på den specifika investeringen, och att samhället (eller biståndet) anser det värt att "betala" för detta mervärde. Sådana positiva externaliteter kan vara förknippade med skapandet av marknader där sådana inte existerar eller fungerar mycket dåligt, t.ex. därför att marknadens aktörer har stark riskaversion på grund av osäkerhet (där biståndets roll kan vara att reducera denna risk), eller beroende på att den institutionella strukturen fungerar dåligt (t.ex. det legala regelverket för privat medverkan i infrastruktur) och där det kan förväntas att konkreta företagsinvesteringar leder till förbättringar i dessa institutioner genom att företagen och dess verksamhet "tvingar fram" institutionell utveckling etc. Det ligger i sakens natur att dessa subventioner måste vara temporära, avsedda att spela en katalytisk roll i ett initialskede och i princip avse pionjärinsatser.

Ett förstärkande skäl till biståndssubvention av företagsinvesteringar (eller mer generellt av privata aktörer) genom krediter och garantier är dess potentiella fördelningsmässighet. Detta kan gälla företag eller privata organisationer som söker utveckla service

med avsevärd fördel för fattiga grupper där sådan service inte existerar, t.ex. lokal energiförsörjning, finansiella tjänster för fattiga människor (t.ex. mikrogarantier eller försäkringar som komplement till mikrokrediter), insatsvaror och rådgivning för jordbruksprodukter av särskilt relevans för fattiga etc.

Förmånsgraden i dessa företagsinriktade krediter och garantier måste avgöras från fall till fall, men generellt bör den vara låg för att reducera marknadsstörrisikerna och stimulera framväxten av genuina kommersiella marknader.

### Proaktiv och reaktiv tillämpning

Utvecklingskrediterna skall fungera både som ett proaktivt och ett reaktivt instrument för Sida.

Det proaktiva fallet innebär att utvecklingskrediten är en alternativ finansieringslösning i Sidas gängse verksamhet. Det innebär att Sida generellt är med tidigt i beslutsprocessen, projektet eller programarbetet och i detta sammanhang gör utfästelser om finansiering. Det finns i dessa fall ingen principiell skillnad mellan hantering av krediter och gåvobistånd, och beslutsprocesserna bör vara desamma även om de i kreditfallet också kräver kredit- och garantitekniska beslut som komplement. Finansieringen (dvs. biståndsdelen av krediten samt eventuell subvention av en garanti) blir en del av biståndsbudgeten för landet ifråga och investeringen i förekommande fall en integrerad del av landets *Poverty Reduction Strategy* (PRS). Valet av finansieringsform och förmånsgrad i denna bör i dessa fall styras av vilket land som avses, vilken typ av mottagare som avses, samt typen av investering enligt kriterier ovan.

Den *reaktiva* formen av utvecklingskrediter är en metod för Sida att fånga upp propåer, idéer och utvecklingsprojekt som har stort intresse ur utvecklings- och fattigdomssynpunkt men som inte finns med i, eller har fått plats i Sidas övergripande landprogrammering. Sådan reaktiv hantering kan t.ex. ske när offentliga affärsdrivande verk, subnationella myndigheter, lokala eller internationella företag, banker eller andra organisationer vänder sig till Sida för (sam)finansiering av projekt och verksamheter där krediter och garantier är en naturlig form av finansiering. Förutsättningen för att dessa förslag skall beaktas för finansiering av Sida är att följande kriterier är uppfyllda:

- Att den underliggande investeringen har stor potential att bidra till uppfyllandet av det svenska biståndets övergripande mål, och generellt ligger inom ramen för de svenska biståndspolitiska målsättningarna.
- Att mottagaren har formell möjlighet att ta upp marknadslån, rimligt god kreditvärdighet och förväntas kunna betjäna det underliggande lånet.
- Att den svenska krediten eller garantin bedöms ha klar additivitet, dvs. utan svenskt biståndsstöd investeringen har liten sannolikhet att komma till stånd.
- Att investeringen ligger inom ramen för svenska koncentrationsområden och Sidas kompetens för att tillåta en bedömning av dess kvaliteter.
- Att finansieringen uppfyller Sidas generella krav på upphandling.

Utredningen föreslår att Sida har ett särskilt budgetanslag för denna typ av kredit- och garantifinansierat utvecklingsbistånd som framgår vidare nedan. Utredningen föreslår även att Sida har en annan beslutsordning för denna typ av kredit, som vidare beskrivs nedan.

### 8.3.2 Utökad användning av garantiinstrumentet

#### Garantier i Sidas och Swedfunds regi

Det fristående garantiinstrumentet är ett innovativt system där Sida har spelat en pionjärroll inom biståndet och stimulerat en bredare utveckling av detta hos andra organ. I de föreslagna utvecklingskrediterna ovan har Sida möjlighet att tillämpa enbart en garanti (genom att inte förmedla en gåva tillsammans med en kommersiell kredit) och göra detta på marknadsvillkor genom riskavspeglande premie. Denna tillämpning, som motsvarar dagens fristående garantier, har inte blivit ett aktivt biståndsinstrument i Sidas regi av skäl som anförts tidigare. För att öka tillämpningen av garantiinstrumentet, föreslår utredningen därför följande:

Sida får möjlighet att subventionera premierna i garantierna *under förutsättning* att detta kan motiveras med förväntad utvecklingseffekt i form av *positiv externalitet* (dvs. den samhälls-

ekonomiska avkastningen klart överstiger den företags-ekonomiska) utan att några marknadsstörningar uppstår. Skillnaden mellan den riskavspeglande och den subventionerade premien skall då avsättas från biståndsmedlen till Sidas säkerhetsreserv. Utredningen föreslår att EKN bistår Sida att fastställa den riskavspeglande premien för varje specifik transaktion. Den subvention som Sida kan lämna skall därmed avse skillnaden mellan den riskavspelande premien och vad som kan anses motsvara en rimlig marknadspremie, t.ex. bestämd av vad andra aktörer som bilaterala DFI:er eller Export Credit Agencies (ECA) är redo att lämna för liknande transaktioner i samma land. Ett schablontak kan också ställas upp, t.ex. den sexprocentiga garantinivå som Sida idag tillämpar i u-kreditsystemet.

Sida inleder ett samarbete med Swedfund som bygger på att Swedfund, för Sidas räkning, kan förmedla fristående garantier men där beslut fattas i varje enskilt fall av Sida. Dessa garantier ställs ut av Sida som också beslutar om garantipremie (med bistånd av EKN), möjlig subvention av garantin och gör avsättning av denna till säkerhetsreserven. Premiebetalning av garantitagaren betalas via Swedfund till Sidas säkerhetsreserv. Motivet för detta är att Swedfund har ett mandat som utvecklingsorgan gentemot den privata sektorn för att stimulera privata investeringar, och att Swedfund därmed har naturliga marknadskontakter och kan agera på marknadens villkor på ett helt annat sätt än Sida kan. Som genomförare av Sidas garantiinstrument får Swedfund en utökad och starkare ställning gentemot klienter och kan erbjuda ett bredare sortiment av finansiella tjänster. Det innebär också att Swedfund utökar möjligheterna att kunna skapa finansiering i lokal valuta. Subventions-elementet i dessa garantipremier bör endast tillämpas för att skapa likvärdiga förhållanden gentemot andra finansiärer och *inte* att skapa marknadsnedvridning. Swedfund bör uppbära ersättning för att hantera garantierna för Sidas räkning. Utvecklingseffekterna i de projekt där garantier kan komma ifråga bör bedömas av Swedfund utifrån de förbättrade metoder för att göra fattigdoms- och utvecklingsanalyser som Swedfund håller på att utarbeta.

Swedfund bör också pröva möjligheten att utveckla garantiinstrumentet i egen räkning till att gälla garantier vid nyemissioner i företag med intressant profil i för Swedfund intressanta länder. Sådana garantier kan t.ex. gälla att Swedfund garanterar en fullteckning av en emission mot en riskpremie. Tecknas inte alla

aktier av marknaden går Swedfund in som (temporär) ägare på samma sätt som vid en riskkapitalinvestering.

### EKNs u-garantier

Utredningen föreslår att EKN får möjlighet att lämna garantier för exportkrediter till svenska företag för utvalda låginkomstländer med hög politisk risk (klass 6 och 7 eller länder som annars är stängda för EKN-garantier) till reducerad riskpremie och mot avsättning av mellanskillnaden mellan den riskavspeglande premien (enligt EKNs bedömning) och den som erbjuds garantitagaren från ett särskilt biståndsanslag via Sida. Motivet till detta är att garanti-premierna i sådana länder ofta kan utgöra ett hinder för att affärer kommer till stånd genom den höga premienivån styrd av den osäkerhet som råder beroende på informationsimperfectioner. Det finns därmed ett intresse både ur biståndssynpunkt och för främjande av svensk export att dela sådana förhöjda risker och därmed kunna reducera transaktionskostnader och brister i information. EKN är den naturliga organisationen i detta genom att EKN både har den tekniska kompetensen och marknadskontakterna. Systemet kan även gagna EKNs vanliga verksamhet genom ökad information om mer marginella länder sett ur EKNs synvinkel.

Reducerade premier i EKNs u-garantier skall falla inom ramen för EKNs allmänna bestämmelser och de regler som OECD och EU uppställt. De skall endast gälla låginkomstländer enligt DACs definition, och länder för vilka garantier av detta slag är öppna skall anges av regeringen. En standardiserad, *enkelt tillämpbar mall*, bör utvecklas i samarbete mellan Sida och EKN där dessa projekt kan bedömas av EKN om de kan anses uppfylla rimliga utvecklingskrav. Det system som är under utveckling i Swedfund för bedömning av utvecklings- och fattigdomseffekter av investeringar kan utgöra en grund för en sådan mall. Principen för detta bör vara att varje transaktion – som avser en produktiv investering och som uppfyller rimliga etiska, sociala och miljökrav – i länder som generellt är marginaliserade i globala kapitalflöden kan anses ha en positiv, potentiell utvecklingseffekt.

Garantipremierna och den subvention från biståndsanslaget via Sida skall avsättas till EKNs riskreserv och de eventuella skador som uppstår täckas av EKN och hanteras på sedvanligt sätt. Som närmare utvecklas nedan föreslår utredningen att subventions-

elementet i dessa EKNs u-garantier tas från biståndsanslaget, upp till en maximerad årlig gräns som beslutas av regeringen. Inom ramen för detta belopp skall det sedan stå EKN fritt att allokera biståndssubventionen på projekt och garantier, under förutsättning att dessa projekt uppfyller de minimikrav som uppställts i mallen för bedömning av EKNs u-garantier.

### 8.3.3 Sidas villkorslån

Villkorslån är ett innovativt och flexibelt biståndsinstrument som bör kunna tillämpas i större grad än idag av Sida, men som kräver klarare regler för hantering, dels när de kan tillämpas, dels avseende administrationen och finansiell uppföljning. Med villkorslån avses i detta sammanhang lån av Sida för att tillföra riskkapital i form av ägarandelar i eller lån till privata organisationer med syfte att stimulera fattigdomsreducerande privatsektorutveckling i Sveriges samarbetsländer. Det är således ett instrument för riskdelning med privata aktörer eller statligt ägda organisationer som arbetar kommersiellt. Går det underliggande projektet bra, betalas lånen med ränta tillfullo tillbaka av låntagaren. Går det dåligt kan de skrivas av helt eller delvis beroende på de villkor som etableras.

Villkorslån bör endast tillämpas för projekt och verksamheter som uppfyller tre villkor;

1. De ska ha stor potentiell utvecklingseffekt ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.
2. Kommersiell finansiering på marknaden skall inte vara tillgänglig på rimliga kreditvillkor beroende på riskaversion från kapitalmarknaderna, inklusive av biståndet närstående finansinstitut som Swedfund och andra DFI:er. Det senare kan bero på att den underliggande verksamheten är oprövad, ännu inte uppnått full kommersiell bärkraft, befinner sig i ett utvecklings- eller prototypstadium, företaget eller organisationen som genomför den saknar finansiell *track-record*, verksamheten bedrivs i en politisk miljö med mycket hög risk, t.ex. i krisområden etc.
3. Om verksamheten blir framgångsrik, skall den ha kommersiell bärkraft och därigenom också kunna återbetala lånet.

Villkorslån som bygger på att Sida blir delägare i kommersiell verksamhet, t.ex. i riskkapitalbolag, strider mot gällande kapital-



försörjningsförordning och måste därför struktureras så att detta inte uppstår, eller där detta inte går, Sida begär undantag från kapitalförsörjningsförordningen.

Följande föreslås gälla för Sidas villkorslån:

- De skall beslutas av Sida som gör bedömningen och utfärdar villkoren för lånen.
- De skall belasta biståndsbudgeten i sin helhet när de utfärdas.

Om Sida inte kan få ett generellt undantag för villkorslån av riksdagen från kapitalförsörjningsförordningen föreslås att Sida väljer en av två modeller:

1. Villkorslånet överlåtes till annan part och skrivs av i Sidas böcker. I första hand föreslås att Swedfund – såsom regeringens instrument för privatsektorutveckling för att minska fattigdomen – blir den part som villkorslånet överlåtes åt, och därmed ansvarar för projektet och också erhåller den återbetalning som sker när projektet är framgångsrikt och villkoren uppfyllts. Det föreslås att den eventuella vinst som uppstår från detta, efter täckande av Swedfunds kostnader, fonderas av Swedfund för att användas för tekniska stödåtgärder för privatsektorutveckling i linje med det anslag som föreslås i 2007 års budget för Swedfund. Sida kan också överlåta lånet till annan part och därvid stipulera användning av de medel som eventuellt återbetalas, t.ex. som bidrag till fattigdomsinriktade verksamheter av Sida oberoende organisationer eller fonder.
2. Sida söker undantag av riksdagen för större, unika villkorslån. Den verksamhet som idag bedrivs under PIDG kan utgöra sådana fall som meriterar sådant sökande av undantag.

#### 8.3.4 Marknadsgarantier och innovationslån

Probleminriktade insatser och innovationer har i biståndets femtioåriga historia i vissa fall haft dramatiska effekter på fattigdomen och kunnat skapa förändring i global skala. Detta gäller t.ex. utrotandet eller tillbakaträngande av smittosamma sjukdomar som smittkoppor; minskad barnadödlighet genom närmast universell vaccination av barn; utvecklingen av högavkastande grödor, särskilt vete och ris som tillsammans med nya system för jordbruksrådgivning skapat helt andra förutsättningar att kunna föda världens folk

och förändrade den indiska halvön från en kontinent av periodiska svältkatastrofer på 1940- och 1950-talen till överflöd för export; och mikrokrediter som utvecklades från en radikal idé som gick emot allt tänkande inom bankväsendet till en världsomspännande verksamhet där miljoner fattiga för första gången får tillgång till finansiellt kapital för investeringar i produktiv verksamhet. Detta är blott några exempel där bistånd spelat en betydande och sannolikt avgörande roll för att forskning, systemutveckling och innovationer skall leda till radikala förbättringar för fattiga människor i global skala. Biståndet som i allt väsentligt är orienterat att förmedla kapital och tekniskt kunnande till specifika fattiga länder är dock i ringa grad organiserat för att stimulera dessa problemlösande insatser på global nivå, särskilt de som kräver mer omfattande teknisk utveckling och forskning för att ta fram ny teknik.

Det finns också strukturella hinder för att näringslivet i både den fattiga världen och den rika av kommersiella skäl skall satsa kraftfullt på att utveckla dessa innovationer. Marknaderna upplevs som osäkra och köpkraften som låg, vilket gör att FoU-insatser tenderar att orienteras mot andra marknadssegment. Det internationella näringslivets forsknings- och utvecklingsorganisationer är lokaliserade väsentligen i de rika länderna, vilket gör att problemorientering naturligt inriktas mot dessa områden. Utvecklingsländer blir intressanta som marknader först när tillräcklig köpkraft utvecklats. Fattiga länder är marginella marknader för det produkt- och tjänsteutbud som utvecklats och anpassats till kärnmarknaderna i väst.

Det blir allt tydligare att världens fortsatta utveckling inte kan följa samma spår som den idag industrialiserade världen följde under 1800- och 1900-talen beroende på de resursrestriktioner och miljöproblem som är förknippade med den processen. Med stor sannolikhet kommer de idag fattiga länderna att behöva välja andra utvecklingsbanor och annan teknologi än den som idag tillämpas i den rika världen på samma sätt som den idag rika världen kommer att tvingas till omställningar. Dessa omställningar ställer krav på innovativ teknik och systemutveckling där bistånd kan spela en katalytisk roll till både de fattiga och de rika ländernas fromma. Det finns ett klart egenintresse i detta. Under de senaste åren har vuxit en allt större insikt om att världens problem inte längre är de fattiga ländernas, utan att vi alla lever under ett gemensamt hot av skenande globala miljöproblem i form av klimatförändringar, med konsekvens i förlängningen att vi alla riskerar att bli fattiga. Bistån-

det är en resurs som på ett bättre sätt än vad som hittills skett kan mobiliseras i den innovativa processen att söka lösningar på denna världens ödesfråga.

Utredningen föreslår att svenskt bilateralt bistånd, specifikt det bistånd som bygger på ett reformerat system för krediter och garantier, söker bidra till en sådan problemorienterat bistånd för uthålligt fattigdomsminskning. Det föreslås ske genom två helt nya former av krediter och garantier som presenteras nedan.

### Marknadsgarantier

Ett nytt garantiinstrument, här kallat *marknadsgarantier* föreslås i en försöksverksamhet. Syftet med denna garanti är att reducera risker vid nyskapande kommersiell verksamhet som har en direkt relevans för uthållig fattigdomsbekämpning och som innebär lösning på specifika problem för fattiga människor. Målsättningen är att garantier av detta slag skall stimulera innovationer som har direkt relevans för att öka fattiga människors välbefinnande genom att ny teknik, nya produkter, nya system eller nya tjänster blir tillgängliga på globala marknader till priser som gör dem åtkomliga. Garantierna syftar således till att stimulera innovationer som riskerar att utebli eller fördröjas genom upplevda kommersiella risker i ett stadium av forskning och utveckling.

Det föreslagna instrumentet föreslås fungera som följer: Sida lämnar en garanti till det företag eller den organisation som lyckas utveckla en specifik teknik, produkt, system eller tjänst som i förhand preciserats och som har väsentlig betydelse för minskning av fattigdom i världen om den blir tillgänglig, men som idag inte existerar. (Som exempel anges här ett billigt, tillförlitligt malariavaccin som enkelt kan distribueras till låg kostnad.) Specifikationen av vad denna teknik, vara, tjänst eller detta system skall ha för egenskaper, t.ex. högsta produktionspris, minimisäkerhet, grad av tillförlitlighet, kostnad för drift etc. måste vara klart preciserad i förväg. Sida garanterar att det företag eller den organisation som kan utveckla denna vara eller tjänst (det fungerande vaccinet) har en garanterad marknad till ett givet maximibelopp genom att Sida förbinder sig att inhandla varan eller tjänsten (vaccinet) motsvarande detta belopp. Sida ställer således ut en garanti för en säker initial marknad som endast utfaller om varan, systemet eller tjänsten blir tillgänglig och uppfyller de krav på den som uppställts. Sida kan sedan över-

föra varan, systemet eller tjänsten (vaccinet) som en gåva (eller subventionerad kredit) till relevanta organisationer i utvecklingsländer för vidare slutanvändning (i fallet vaccin till hälsovårdsmyndigheter eller frivilliga organisationer inom hälsosektorn). Denna förmedling kräver ingen fysisk hantering av Sida (i fallet vaccin kan den fysiska överföringen gå direkt från tillverkande företag till mottagarna). Sida avsätter garantibeloppet till en reserv som tas i anspråk om och när tekniken, varan, systemet eller tjänsten har utvecklats. Sker ingen utveckling, eller specifikationerna inte uppfyllts, utfaller inte garantin och reserven kan användas för annat ändamål.

Det företag eller den organisation som har varit framgångsrikt i att utveckla tekniken, produkten, systemet eller tjänsten har fullt ägande till denna, bortsett från en förbindelse att leverera den till ett pris som inte överstiger det som fastställdes i garantin under en viss period (för att undvika att företaget eller organisationen utnyttjar en initial monopolställning). Detta pris måste både ge rimlig avkastning till det levererande företaget och göra produkten eller varan tillgänglig för fattiga människor.

De varor eller tjänster som skulle kunna bli föremål för marknadsgarantier måste noggrant utredas både vad avser deras betydelse som instrument att minska fattigdomen (i fallet malariavaccin genom att minska dödlighet och ohälsa, reducera bortfall i ekonomisk aktivitet och inkomst, och reducera kostnad för sjukvård), och sannolikheten för att denna utveckling skulle kunna komma till stånd.

Närliggande exempel på produkter och tjänster där denna typ av garanti skulle kunna appliceras finns inom hälsosektorn (förebyggande eller kurativa metoder för sjukdomar av stor vikt för de fattiga länderna), inom energisektorn (t.ex. billiga, småskaliga anläggningar för produktion av el på bynivå), inom vattenrening och inom högavkastande grödor av stor relevans för fattiga.

### **Innovationslån**

Som ett komplement till marknadsgarantin föreslås ett nytt slags villkorslån med samma syfte, dvs. att stimulera framtagandet av teknik, produkter, system eller tjänster som har direkt relevans för att öka fattiga människors välbefinnande. Detta villkorslån skall kunna ges av Sida till forskningsorganisationer eller andra liknande orga-

nisationer, inklusive företag, för specifika uppdrag att utveckla en ny teknik, produkt eller system som skall ha vissa klart preciserade egenskaper av hög relevans för uthållig fattigdomsbekämpning. Lånet skall kunna utfärdas amorterings- och räntefritt under en given period. Om forskningsorganisationen är framgångsrik och därmed kan finna kommersiell avsättning för tekniken, produktprototypen eller systemet, skall lånet vara villkorat att det återbetalas till fullo med ränta fastställd till marknadspris. Om denna utveckling inte lyckas kan hela eller delar av villkorslånet skrivas av. Det bör finnas en karantänperiod efter detta då organisationen inte tillåts att patentera eller på annat sätt dra nytta av det avskrivna villkorslånet utan att göra återbetalning.

Villkorslån för innovationer av detta slag kan göras bundna eller obundna, dvs. de kan lämnas endast till svenska organisationer och företag, eller de kan vara öppna för alla. Förslag till teknik, produkter eller system skall kunna lämnas av forskningsorganisationer, andra organisationer eller företag.

## 8.4 Budgetkonsekvenser

Finansieringen av de föreslagna kredit- och garantiinstrumenten föreslås bli följande:

Biståndselementet i de utvecklingskrediter som används av Sida som ett alternativ till gåvobiståndet i de projekt och program som Sida finansierar inom ramen för landprogram och samarbetsstrategier - ofta som ett led i ländernas PRS-process - föreslås belasta biståndsanslaget på samma sätt som gåvobiståndet till dessa länder.

En särskild budgetpost kallad *kredit- och garantifonden* föreslås för finansiering av följande verksamheter:

- Biståndselementet och den eventuella subventionen i garanti-premier i de utvecklingskrediter som hanteras reaktivt av Sida, dvs. kontraktsfinansiering där Sida svarar på initiativ från marknaden inklusive decentraliserade offentliga organ, affärsdrivande verk, privata organisationer och internationella banker.
- De eventuella subventioner av premier i de fristående garantier som Swedfund föreslås genomföra för Sidans räkning, samt den ersättning som Swedfund får uppbära för denna hantering.

- Subventionerna i det föreslagna EKN-u-garantisystemet.
- De villkorslån som Sida förmedlar.
- De marknadsgarantier och innovationslån som utredningen föreslår att Sida skall börja tillämpa.

Utredningen föreslår att kredit- och garantifonden skall vara ”global”. Den skall med andra ord vara öppen för alla länder som Sida bedriver samarbete med (med de undantag som gjorts tidigare beträffande krediter till offentliga mottagare i svårt skuldyngda länder) och hanteras på en *first-come-first-servicebas*.

Utredningen föreslår att ett schablonbelopp på tre procent av den svenska biståndsbudgeten på årlig basis utgör anslag för fonden (detta motsvarar i dagsläget cirka en miljard kronor). Denna schablon skall därefter justeras beroende på erfarenheter av verksamheten. Av detta schablonbelopp föreslår utredningen att regeringen på en årlig basis indikerar ett maximerat belopp att användas som subvention i EKNs u-garantier.

Utredningen föreslår att utnyttjande av fonden beslutas av ett särskilt råd som närmare beskrivs nedan.

## 8.5 Organisatorisk tillämpning

### 8.5.1 Regeringens roll

Regeringens roll inom det föreslagna reformerade kredit- och garantibiståndet (förutom att utforma relevanta policyer och regelverk, samt att lämna instruktioner till Sida i sedvanlig ordning) föreslås vara följande:

- I Sveriges samarbetsstrategier, tidigare landstrategier, klargöra: 1) när kredit- och garantiinstrumenten med regeringar eller offentliga organ som mottagare *bör* tillämpas som huvudalternativ i biståndet (länder där biståndet skall transformeras eller fasas ut, samt till kreditvärdiga medelinkomstländer); 2) när de *kan* tillämpas baserade på avtal från fall till fall med länderna ifråga (låginkomstländer som inte har en svår skuldbörda); 3) när de kan tillämpas med stor *försiktighet* (länder som genomgått skuldavskrivning), samt 4) där krediter *inte skall* tillämpas (länder med en svår skuldbörda, som kännetecknas av dålig

finansiell styrning och tendenser för att skapa ohållbar skuld-  
börda).

- Allokera i den årliga biståndsbudgeten avsättning till den föreslagna kredit- och garantifonden.
- Indikera avseende EKNs u-garantier maximibeloppet för det totala subventionselementet i dessa u-garantier som en del av kredit- och garantifonden.

### 8.5.2 Sidas roll

Sida är den huvudsakliga genomförandeorganisationen av det föreslagna kredit- och garantibiståndet. Sidas roll inom detta arbete fokuseras på att skapa och förbättra finansmarknaderna och dess institutioner, samt att medverka i mobilisering av kapital för offentliga investeringar. Detta innebär:

- Sida tillämpar det föreslagna utvecklingskrediterna som finansieringsalternativ i linje med Sveriges samarbetsstrategier, och för mottagare och investeringar och principer enligt vad som föreslagits ovan.
- Sida, såsom garantimyndighet, lämnar garanti på marknadskrediten och gör avsättning gentemot Sidas säkerhetsreserv av eventuell subvention av garantipremien från biståndsanslaget.<sup>8</sup>

För utvecklingskrediterna krävs samarbete med EKN enligt nedan.

Sida förstärker också sitt arbete för privatsektorutveckling med tillämpning av de föreslagna kredit- och garantiinstrumenten. Principiellt bör Sidas arbete i huvudsak inriktas på att skapa bättre miljöer och förutsättningar för den privata sektorn genom institutionell och policyutveckling på meta- (internationell nivå), makro- och mesonivå i linje med rådande privatsektorpolicy. Dock kan insatser på mikronivå, dvs. i direkt relation till privata aktörer motiveras under tre förutsättningar som tidigare definierats: 1) Betydande potentiella samhällsekonomiska vinster som överstiger de företagsekonomiska kan uppstå. 2) Ingen marknadsstörning sker genom biståndet. 3) Kommersiellt kapital, inklusive DFI:ers insatser är inte tillgängligt på rimliga villkor.

---

<sup>8</sup> Sida skall också ha möjlighet att upphandla garantiutställare som övertar Sidas risk under förutsättning att kreditgivaren medger detta.

Sida bör i första hand söka samarbete med Swedfund för projekt som innebär bistånd riktat till specifika aktörer på marknaden (se nedan).

### 8.5.3 Samarbete mellan Sida och EKN

Det föreslagna kredit- och garantiinstrumenten medför att Sida och EKN ingår avtal avseende EKNs råd avseende riskavspeglande premie i enskilda investeringar, den försäkringstekniska administrationen av utställda garantier, upprättande av riskbokslut och handhavande av Sidas säkerhetsreserv. EKN skall ha rätt till ersättning för dessa tjänster

### 8.5.4 Samarbete mellan Sida och Swedfund

Swedfund, som statens riskkapitalbolag med ett utvecklingsmandat, bör vara biståndets huvudaktör avseende agerandet gentemot privata företag på kommersiella marknader. Detta bör ske med ett klarare utvecklingsperspektiv än hittills, vilket är också en process som idag har påbörjats inom organisationen. Swedfund har i det svenska biståndet stora komparativa fördelar i relationen till den privata sektorn genom att som en liten organisation i bolagsform kunna agera snabbt och smidigt och på marknadens villkor. Samarbetet mellan Sida och Swedfund bör dock förstärkas. Utredningen föreslår därför att Swedfund blir Sidas "förlängda arm" när Sida i kredit- och garantiverksamheten önskar agera på marknaden gentemot privata organisationer. Detta gäller:

Swedfund får i uppdrag av Sida att i specifika fall tillämpa fristående garantier. Dessa beslutas av Sida på förslag av Swedfund (som bereder förslagen), och de hanteras försäkringstekniskt av EKN på uppdrag av Sida på samma sätt som garantierna i Utvecklingskrediterna. Eventuell subvention av premier tas från Sidas biståndsanslag (se nedan) och tillförs Sidas säkerhetsreserv. Garantierna sköts av Swedfund som har rätt till ersättning för detta. Garantipremier, baserade på riskavspeglande prissättning enligt EKNs bedömning med eventuell subvention, tillförs Sidas säkerhetsreserv.

Swedfund föreslås också ta över de villkorslån som Sida ställer ut där ingen annan lösning väljs av Sida. I dessa fall får Swedfund



ansvaret för lånet, uppföljningen av det underliggande projektet och den finansiella kontrollen.

#### **8.5.5 EKNs roll**

EKN ges möjlighet att som ett komplement till nämndens kärnverksamhet även kunna förmedla garantier till svenska företag i låginkomstländer med högre risk som annars är stängda för längre krediter, mot en garantipremie som delvis kan subventioneras av biståndet och mot säkerhet i Sidas säkerhetsreserv. Hanteringen av dessa u-garantier sköts av EKN som för detta ändamål kan dra på ett anslag i Sidas förvaltning (se nedan) upp till årligt maximerat belopp bestämt av regeringen för subventionselementet (dvs. skillnaden mellan riskavspeglande premie och den som erbjuds företaget). EKN och Sida föreslås utarbeta en mall för att EKN skall kunna göra erforderlig projektbedömning från utvecklingsperspektiv.

#### **8.5.6 Ambassadernas roll**

Ambassaderna är biståndets fältorganisation. I det svenska decentraliserade biståndet planeras och beslutas mycket av biståndet i specifika länder på ambassadnivå. Det är därmed väsentligt att ambassaderna har full kunskap om, och kompetens att, tillämpa kredit- och garantiinstrumenten i samarbete med Sida och Swedfund, särskilt i de länder som är viktiga för biståndet.

#### **8.5.7 Organisatorisk struktur inom Sida**

För att Sida skall ha incitament och kapacitet för att aktivt använda krediter och garantier krävs en organisatorisk förändring. Det föreslås att en central kredit- och garantiavdelning etableras inom Sida som har till funktion att hantera dessa finansieringsformer. Avdelningens chef skall ingå i Sidas ledningsgrupp. Avdelningen skall verka för att kredit- och garantiinstrumenten blir ett reellt alternativ i de länder och de verksamheter där de är möjliga och har ett mervärde, och den skall bistå regionala eller tekniska avdelningar i landstrategiprocesser och med praktiska funktioner kring kredithanteringen i övrigt. Den skall också bistå ambassaderna och aktivt

verka gentemot dessa så att kreditformen beaktas i dess diskussioner med partnerländerna.

#### **8.5.8 En ny beslutsordning och ett särskilt råd**

Sidas kredit- och garantiinstrument som är marknadsstyrda kräver ofta en snabbare beslutsprocess än den som gäller i Sidas gängse verksamhet. Den verksamhet som finansieras skiljer sig också i många avseenden från den som är gängse för Sida, inte minst i att den har nära koppling till den privata sektorn och avser riskdelning och risktagande. Utredningen föreslår därför att de verksamheter som skall finansieras av den föreslagna kredit- och garantifonden får en egen beslutsordning av liknande slag som den som idag tillämpas för Sarec. Utredningen föreslår skapandet av ett råd med företrädare för regeringen, Sida, Swedfund, EKN, SEK, representanter för svenskt näringsliv och frivilligorganisationer. Detta råd skall ha rätt att fatta beslut om allokeringar från fonden. Den föreslagna kredit- och garantiavdelningen på Sida skall utgöra rådets sekretariat och förbereda ärenden för beslut.

#### **8.5.9 Referensgrupper**

För att stödja rådet i sina beslut skall det kunna utse ett antal referensgrupper kring specifika teknik- eller problemområden av särskild vikt för uthållig fattigdomsminskning. Dessa personer kan rekryteras internationellt och grupperna ha som syfte att dels bistå rådet att bedöma förslag som föreläggs Sida för finansiering ur fonden från ett uthålligt fattigdomsperspektiv, dels bistå rådet på områden där Sida skall kunna ta initiativ och skapa incitament för utveckling, t.ex. med tillämpning av de föreslagna marknadsgarantierna. Kostnaden för dessa referensgrupper skall kunna täckas av fonden.

#### **Förstärkta personella resurser**

För att Sida skall ha administrativ och professionell kapacitet att genomföra det föreslagna kredit- och garantibistånd med förankring i den föreslagna nya kredit- och garantiavdelningen, föreslås att denna i ett initialskede förstärks med professionell expertis på

konsultbasis upphandlad på långtidskontrakt. Denna kostnad bör därvid avräknas mot biståndsbudgeten.

### **Förbättrade system för uppföljning**

Denna utredning har funnit att Sidas redovisningssystem för de nuvarande u-krediterna och villkorslånen har brister. Dessutom har den funnit att det saknas en god och systematisk erfarenhetsåterföring genom de utvärderingar som görs. Dessa brister kan relativt enkelt rättas till och bör vara en integrerad del av den nya kredit- och garantiavdelningen.

## **8.6 Kostnadskonsekvenser**

Utredningens förslag innebär inga ökade kostnader för staten, utan förslagen skall från en finansiell synvinkel helt rymmas inom den övergripande svenska biståndsbudgeten (dock innebär förslagen betydande förändringar i hur denna struktureras).



# Litteraturförteckning

- Andersson, B. (1991) *Resultat och effektivitet i genomförda u-kreditprojekt*, BITS, Stockholm
- Bauer, P. (2000) *From Subsistence to Exchange and Other Essays*. Princeton University Press
- Brainard, L. (2006) *Transforming the development landscape. The role of the private sector*; Brookings Institute, Washington DC
- Brundtland et al (1997): *Our common future*, Oxford University Press
- Catterson, J. och Lindahl, C. (1998): *Sustainability enigma*, EGDI, Stockholm
- Chang, H.J. (2002): *Kicking away the ladder. Development strategy in a historical perspective*, Anthem press, London
- Chenery, H. och Strout, A.; (1966), *Foreign Assistance and Economic Development*, American Economic Review, vol. 56 (September), pp. 679–733.
- Danida (2002): *Evaluation of the Mixed Credit Programme*, MFA 2002/4, Köpenhamn
- DFID (2001): *Briefing note on Untied aid*, London
- Djankov et al (2005): *The curse of aid*, World Bank, Washington DC
- (2004): *Helping the poor with foreign aid: the grants versus loans debate*, World Bank, Washington DC
- Easterly, W.; Levine, R.; and Roodman, D. (2003) *New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, Policies, and Growth'*. NBER Working Paper 9846. Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research.
- Easterly, W. (2006): *The white man's burden: Why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*, Penguin books, NY
- Edgren, G (1986). *Changing terms*, i Fruhling 1986 op cit.

- Ekengren, L. och Lindahl, C. (2005) *Review of donor exit principles and practices*, Sida
- Elliot, V. and Lala, S.(2006): *Debt relief for the poorest. An update of the HIPC initiative*, World Bank (IEG) Washington DC
- Estache, A. (2004) *Emerging Infrastructure Policy Issues in Developing Countries: A Survey of the Recent Economic Literature*, World Bank
- Estache, A. (2006) *Infrastructure: A survey of recent and upcoming issues*, World Bank.
- Fruhling, P.(red) (1986). *Swedish Development Aid in Perspective. Policies, Problems and Results Since 1952*, Almqvist & Wiksell, Stockholm
- Guatam, M (2003). *Debt relief for the poorest. An OED review of the HIPC initiative*, World Bank (OED) Washington DC
- Hanson et al (2003) *Globalisation and national financial systems*, World Bank, Washington DC
- Hanssen-Bauer et al. (2000): *Evaluation of the Norwegian Mixed Credit Programme*, FAFO, Oslo
- Hart, Stuart (2005): *Capitalism at the Crossroads – The unlimited business opportunities in solving the world's most difficult problems*, Wharton School Publishing, New Jersey
- Heppling, S. (1986) *The Very First Years*, i Fruhling (1986)
- Jacoby, R (1986). *Idealism versus Economics*, i Fruhling (1986)
- Karlström, B. (1991). *Det omöjliga biståndet*, SNS, Stockholm
- Klein, M. & Harford, T. (2005): *The market for aid*, IFC, Washington DC
- Lindahl, C. (2005): *Wealth of the poor. Eliminating poverty through market and private sector development*, Sida
- Litan et al. (2003): *The future of domestic capital markets in developing countries*, Brookings Institute Washington DC;
- Ljunggren, B. (1986) *Swedish goals and priorities*, i Fruhling 1986
- McGillivray, M. (2003): *Aid effectiveness and selectivity: integrating multiple objectives in aid allocations*, DAC Journal 4.
- McGillivray, M. et al (2005): *It works, it doesn't; It can, but that depends... 50 year of controversy over the macroeconomic impact of development aid*, UNU Wider, Helsinki
- Morrisey & White (1996) *Evaluating the concessionality of tied aid*; ISS Haag
- Mosley, P. (1987): *Overseas development aid: its defence and reform*, Wheatsheaf
- Norad (2006): *Näringslivsutveckling I Syd, NIS initiativet*, Oslo

- Nordic Consulting Group (2004): *Nordic Development Fund. Evaluation 2004*, Oslo
- North, D. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, Cambridge
- Odedokun, M (2003): *Economics and politics of official loans versus grants*. World Economy 27
- OECD (1992) *Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits*, Paris
- (2005): *Export credit financing in OECD member countries and non-member economies (2005 update)*, Paris
- (2006) *Tied aid: 2005 full-year review of experience with the Helsinki Tied aid disciplines of the arrangement*, Paris
- Porter, M. (1990): *The competitive advantage of nations*, McMillan Press, London
- Prahalad, C.K (2005): *The fortune at the bottom of the Pyramid – eradicating poverty through profits*, Wharton School Publishing, New Jersey
- Radelet, S. et al (2004): *Aid and Growth: The Current Debate and Some New Evidence*; Center for Global Development, Washington DC

### Regeringens propositioner

- Proposition 1962:100 (*angående svenskt utvecklingsbistånd*)
- Proposition 1968:101
- Proposition 1980/81:41 (*om förmånlig kreditgivning till u-länder*)
- Proposition 1981/82: 20
- Proposition 1989/90:44 (*om statlig medverkan vid finansiering av export mm.*)
- Proposition 1993/94: 100
- Proposition 2002/2003:122: *'Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling PGU (2003)*

### Departementspromemorior

- Handelsdepartementet (1980): *Blandade krediter - förmånlig kreditgivning i samband med svensk export till u-länder (Ds H 1980:3)*
- Ds H 1978:1.

- Utrikesdepartementet: *U-krediter – en del av vårt u-landssamarbete*,  
Ds UD 1983: 2
- UD: *Biståndskrediter som komplement till gåvobistånd*
- UD (1999): *Försöksverksamhet med fristående garantigivning*,
- UD: *Förlängd försöksverksamhet med Sidas fristående garantier*,
- Riksgäldskontoret (2006): *Gemensam kostnads- och riskredovisning  
för statens utlåningsmyndigheter*, Dnr 2005/103
- (2002): *Förutsättning för en effektivare hantering av statens  
risktagande genom garantier*, Dnr 2001/1746
- Riksrevisionen (2004) *Den statliga garantimodellen*; RiR 2004:4
- Rosenberg, N. och Birdzell, L.E (1986): *How the West grow rich:  
the economic transformation of the industrial world*, Basic Books,  
NY;
- Rudebeck, K. och Wall, C. (2006): *Utvecklingsamarbete och  
näringsliv I samverkan*, UD Stockholm
- Sachs, J. (2005): *The end of poverty – Economic possibilities for our  
time*, Penguin books, NY
- Sawada, Kohama och Kono (2004): *Aid, policies and growth*,  
University of Tokyo
- Segeberg, F. (2005); *Projektexport – tendenser och möjligheter*, SPE,  
Stockholm
- Sida: (1996): *Bistånd på kredit. En rapport från Sidas kreditutredning*.  
Stockholm
- (1999) *Sida's credit portfolio. Presentation of the development of  
concessionary credit and soft loan schemes 1981-1998*
- (2001) *Sida's policy for credit-financed development co-operation*
- (2002): *Sidas financial instruments*
- (2004) *Making markets work for the poor*
- (2006): *Sidas årsredovisning*

### Sidas konsultrapporter

- Devfin AB (1997) *Rekommendationer och förslag till policy och  
hanteringsordning för Sidas låne- och garantiverksamhet*
- Dingstad, E. & Öhlund, S (2004): *Nordiska blandade krediter – u-  
krediter. En översikt och några kommentarer*,
- Goppers, K (2003). *Swedish concessionary credits for transformer  
sub-stations in Southern Vietnam. An in-depth review*



- Goppers, K. (2005) *Three sewage plants in China (Qinghe, Yiyang and Liuzhou) financed by Swedish concessionary credits. An in-depth review.*
- Goppers, K. (2006). *The Auas high-voltage transmission line in Namibia supported by a Swedish concessionary credit. An evaluation.*
- Lindahl, C. (2005) *An evaluation of Sida's independent guarantee scheme*
- Graham, L. et al. (1998): *Sida supported projects in Thailand 1986-1998.*
- Königsson, L. et al. (2002): *Aid finance for nine Swedish Hi-Tech projects. An evaluation of aims and outcomes of SCADA projects in nine countries*
- Lindahl, C. (2003): *Sida and Risk-capital. A study of venture capital funds and risk-capital for microfinance*
- Orgut och Swedserv (2002): *Thematic evaluation of rural electrification projects*
- PEM Consult (2000): *Evaluation of water and sewage treatment plants in China financed with Swedish concessionary credits*
- Swedish Development Consulting Partners (1997): *Aid to telecom in Southern Africa. What has it achieved?*
- Scott Wilson (2005): *Uri Hydro-Electrical project, India. Evaluation of the Swedish support*
- Öhlund, S. (2005) *Riktlinjer för Sidas villkorskrediter att fastställas av generaldirektören och delegeras till chefen för INEC att införa för tillämpning*
- Öhlund, S. (2005b): *Hur värdera Sidas kredit och låneportfölj. Förslag och rekommendationer*
- Sjögren, A. (1993) *Tillkomsten av BITS och Swedfund. Förändringar i svensk biståndspolitik?* Stockholms universitet
- de Soto, H. (2000) *The mystery of capital. Why Capitalism triumphs in the West and fails everywhere else.* Basic Books, NY

### Statens offentliga utredningar

- SOU 1977:13: *Sveriges samarbete med u-länderna. Betänkande av biståndspolitiska utredningen*, Stockholm
- SOU 1991:74: *Krediter för utveckling. Betänkande av kreditbiståndsutredningen*, Stockholm
- SOU 2001:96: *En rättvisare värld utan fattigdom*, Stockholm

- Stokke, O. (1978): *Sveriges utvecklingsbistånd och biståndspolitik*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala
- UNCTAD (2004): *World Investment Report 2004*, Geneve
- UNDP (2004) *Unleashing entrepreneurship, Making business work for the poor*  
(2005): *Human Development Report 2005*, NY
- de Vylder, S. (2002) *Utvecklingens drivkrafter. Om fattigdom, rikedom och rättvisa i världen*, Forum Syd, Stockholm
- World Bank (1998): *Assessing aid. What works, what doesn't and why*, Washington DC  
(2005): *World Development Indicators 2005*,  
(2006): *Global Development Finance 2006*.  
(2006b): *Global Economic Prospects 2006*,
- Åkesson, H. (2006): *Förändrade arbetssätt inom UD, Sida och ambassaderna*, UD, Stockholm



Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2006-11-13

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdraget att utreda kredit- och garantiinstrumentens roll, utformning och effektivitet i det svenska utvecklingssamarbetet.

## Bakgrund

### *Historik*

Under sextio- och sjuttiotalen tillämpades ett biståndskreditsystem i det svenska utvecklingssamarbetet. Krediterna var i sin helhet anslagsfinansierade och lämnades i obunden form. Systemet upphörde i praktiken i början av sjuttioalet. År 1978 avskrevs, i enlighet med en UNCTAD-resolution som Sverige ställde sig bakom, de biståndskrediter som lämnats till de fattigaste länderna.

U-kreditsystemet infördes 1980. Som ett av motiven för att återinföra kreditbistånd angav regeringen (prop. 1980/81:41, bet. 1980/81:UU16, rskr. 1980/81:122) önskvärdheten av att stödja också andra än de allra fattigaste länderna. Motivet var biståndspolitiskt, och krediter skulle endast beviljas länder vars utvecklingspolitik låg i linje med de svenska biståndspolitiska målsättningarna. 1983 utreddes u-kreditsystemet, vilket bl.a. ledde till att en större tonvikt kom att läggas på biståndsaspekterna. Regeringen utfärdade i december 1984 förordningen (1984:1132) om krediter för vissa utvecklingsändamål (u-krediter). Förordningen är med ändringar gjorda i december 1987 och juli 1995 alltjämt gällande.

Riksdagen gav på förslag av utrikesutskottet (1989/90:UU15) regeringen i uppdrag att tillsätta en utredning med parlamentarisk

medverka med uppgift att göra en översyn av u-krediterna och andra kreditinstrument från biståndspolitisk synpunkt. I betänkandet *Krediter för utveckling* (SOU 1991:74) föreslogs en rad modifieringar av u-kreditsystemet, bl.a. att systemet skulle omformas från ett garantisystem till ett kreditsystem med svenska staten som kreditgivare. Utredningen diskuterade kortfattat möjligheten att komplettera u-kreditsystemet med anslagsfinansierade biståndskrediter men förkastade detta och förordade i stället ett antal modifieringar i syfte att utvidga systemet till att även kunna omfatta mer riskfyllda länder.

Som ett resultat av utredningen och den följande remissomgången lät utrikesdepartementet utreda förutsättningarna för kreditgivning till en bredare krets samarbetsländer. Förslag presenterades 1993 i rapporten *Biståndskrediter som komplement till gåvobistånd*. Det ledde till beslut om att från budgetåret 1994/95 på försök införa ett anslagsbaserat låneinstrument, biståndskrediter, för mer betalningssvaga länder (prop. 1993/94:100, bet. 1993/94:UU14, rskr.1993/94:214).

Sida fick i regleringsbrevet för 1995/96 i uppdrag av regeringen att analysera krediters roll för u-länders utveckling och dra konsekvenser härav för det svenska biståndets del. I Sidas utredning *Bistånd på kredit* (september 1996) föreslogs ett utvidgat system med större flexibilitet omfattande såväl bundna som obundna u-krediter respektive biståndskrediter, samt införande av fristående garantier som en särskild biståndsform.

Regeringen tillstyrkte i budgetpropositionen för 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 7, bet. 1997/98:UU2, rskr. 1997/98:103) Sidas förslag om ökad flexibilitet i utnyttjandet av olika kreditinstrument och kreditformer. Regeringen föreslog och riksdagen godkände att en försöksverksamhet med fristående garantigivning skulle inledas. En säkerhetsreserv skulle inrättas för ändamålet. I mars 1999 (UD1999/283/IC) beslutade regeringen om riktlinjer för försöksverksamheten. I oktober 2001 fastställde regeringen en riskpolicy för försöksverksamheten (UD2001/795/IC). I maj 2002 beslutade regeringen att förlänga försöksverksamheten med ytterligare tre år (UD2002/780/GU) med hänvisning till att alltför få garantier hade utfärdats för att möjliggöra en god analys och utvärdering av verksamheten. Regeringen beslutade i oktober 2005 (UD2005/56799/GU) om ytterligare en förlängning av Sidas försöksverksamhet t.o.m. 31 december 2006 med hänvisning till föreliggande översyn.

*Kredit- och garantiverksamheten under senare år*

Motiven för kreditbistånd är främst uppväxling och disciplin. Det förstnämnda innebär att krediter och garantier möjliggör ett ökat kapitalflöde jämfört med gåvor och det senare att krediter skapar ökad försiktighet vid utnyttjandet. Ytterligare ett motiv är att mottagarna skall kunna graduera från beroende av gåvobistånd till kreditbistånd för att på sikt främja utveckling mot kreditvärdighet. Kredit- och garantiinstrumenten har också en roll att spela som komplement till gåvobistånd.

Målet för u-kreditverksamheten är att Sida skall bidra till att stödja tillhandahållandet av finansieringslösningar för investeringar i infrastruktur i utvecklingsländer. Under de senaste åren har efterfrågan på kreditfinansierade projekt minskat. Det finns flera anledningar till detta, bl.a. en minskad efterfrågan från svenska leverantörer till följd av internationell avbindning av en stor del av biståndet till de minst utvecklade länderna, och skuldavskrivningar för länder som har små möjligheter att bära ny kreditgivning. Även hanteringen av krediter och garantier upplevs ibland som besvärlig.

Biståndskrediter är normalt obundna (de är inte bundna till leveranser av svenska varor och tjänster) och används främst för intäktsgenererande projekt i de fattigaste länderna som inte har tillgång till marknadsfinansiering. De kan även användas för sociala projekt och miljöprojekt i lite rikare länder. Utnyttjandet av biståndskrediter har varit begränsat under de senaste åren.

Sidas fristående garantiverksamhet syftar till att med relativt begränsade statliga medel och begränsat risktagande mobilisera kommersiell finansiering som annars inte skulle vara tillgänglig för t.ex. privata investeringar i infrastruktur. Ramen för den fristående garantiverksamheten uppgår till en miljard kronor. Engagemanget består av fyra garantier och utnyttjandet har således förblivit begränsat även under den förlängda försöksperioden. I en utvärdering som Sida låtit göra (juni 2005) bedöms garantierna som ett innovativt instrument med viktig potential. Det finns enligt utvärderingen flera anledningar till att få garantier aktualiserats, bl.a. att riktlinjer och villkor inskränker möjligheterna till utnyttjande av instrumentet.

Ökade investeringar i infrastruktur har under senare år framhållits som en avgörande förutsättning för att minska fattigdomen och nå millennieutvecklingsmålen. Detta har lett till att efterfrågan på finansiering av infrastrukturprojekt ökat, inte minst i Afrika. I

många länder är krediter och garantier lämpliga instrument för finansiering av sådana investeringar.

### Behovet av en översyn

Regeringen betonade i propositionen *Gemensamt ansvar – Sveriges politik för global utveckling* (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) att ett effektivt utnyttjande av resurser kräver avbindning av allt internationellt utvecklingssamarbete. Upphandling av varor och tjänster i utvecklingssamarbetet bör ske i fri konkurrens. Samtidigt påpekas i propositionen att genomförandet av avbindningen skall ske genom gemensamma steg inom EU och OECD. En ensidig avbindning riskerar att leda till snedvriden konkurrens, vilket inte är syftet med avbindning. Sverige arbetar inom främst EU och DAC (OECD:s biståndskommitté) för gemensamma steg mot utökad avbindning av biståndet. Inom DAC fortsätter diskussionen om förutsättningar för avbindning av biståndet till andra utvecklingsländer än de fattigaste respektive om att utvidga rekommendationen till att omfatta fler former av bistånd.

Vidare framhålls i propositionen att erfarenheter och kunskaper inom svenskt näringsliv och fackföreningsrörelse bör tas tillvara i utvecklingssamarbetet, och att formerna för samverkan bör utvecklas. I propositionen konstateras också att användningen av u-kreditverktyget förändrats genom OECD/DAC:s rekommendation om avbindning av biståndet till de minst utvecklade länderna, vilken Sverige ställt sig bakom, och att u-kreditförordningen mot bakgrund av detta behöver ses över.

Propositionen förordar vidare att garanti- och kreditinstrument bör vidareutvecklas i syfte att främja inhemsk resursmobilisering i de minst utvecklade länderna. Kredit- och garantigivning bör ske så att en uppbyggnad av ohållbara skulder undviks.

### Uppdraget

Utredaren skall analysera om de motiv som anges för användning av krediter och garantier som effektiva biståndsinstrument är fortsatt giltiga utifrån såväl låg- som medelinkomstländernas behov och förutsättningar. Kredit- och garantiinstrumentens roll för att

skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt i samarbetsländerna och därmed bidra till målet om minskad fattigdom skall stå i centrum för analysen. Analysen skall utgå från den politik och de målsättningar som regeringen angett och riksdagen beslutat om i propositionen om en politik för global utveckling. Utredaren skall utgå ifrån att krediter och garantier även framdeles skall ingå i det svenska utvecklingssamarbetets arsenal av biståndsinstrument.

Utredaren skall se över bindningsaspekter respektive upphandling i internationell konkurrens och bedöma konsekvenserna för kreditinstrumentet av regeringens ställningstagande till och ambitioner om fortsatt avbindning av biståndet.

Utredaren skall redovisa Sidas nuvarande kredit- och garanti-verksamhet med fokus på u-krediter, biståndskrediter och fristående garantier. Utredaren skall även kortfattat redovisa och bedöma erfarenheterna av andra låneformer såsom ramkrediter och villkorlån.

Utredaren skall analysera och bedöma relevansen av nuvarande kredit- och garantiverksamhet i relation till angivna motiv. Analysen skall även omfatta närliggande verksamhet i Exportkreditnämnden, AB Svensk Exportkredit och Swedfund International i de avseenden som är relevanta för bedömning av kredit- och garantiverksamhet från ett utvecklingsperspektiv.

Utredaren skall analysera hur den svenska resursbasen utnyttjats inom ramen för nuvarande kredit- och garantiformer, respektive förutsättningar för att framdeles främja det svenska näringslivets deltagande i leveranser av varor och tjänster respektive överföring av kunnande i en framtida kredit- och garantiverksamhet.

Utredaren skall pröva om nuvarande arbetsfördelning mellan de svenska aktörerna är ändamålsenlig och överväga alternativa modeller för hantering av existerande respektive framtida kredit- och garantiinstrument. Syftet med arbetsfördelningen skall vara att ta tillvara komparativa fördelar och att olika system skall komplettera men inte konkurrera med varandra. Syftet med arbetsfördelningen skall vidare vara dels att främja koncentration och effektivitet i utvecklingssamarbetet, dels att främja möjligheter till samverkan med näringslivet i enlighet med regeringens ambition att stärka och utveckla formerna för detta, vilket betonas i den ovan nämnda propositionen.

Utredaren skall se över nuvarande organisation och arbetsfördelning för beredning av och beslut om olika typer av krediter och garantier och lämna förslag om organisatorisk hemvist, han-

tering, beredning och reglering av kredit- och garantiinstrument, inklusive ansvarsfördelning mellan de svenska aktörerna. Utredaren skall inte föreslå inrättande av en ny myndighet eller institution.

Utredaren skall överväga möjligheter till samverkan med främst nordiska biståndsaktörer liksom samfinansiering med multilaterala aktörer, främst de multilaterala utvecklingsbankerna.

Utredaren skall lämna förslag om principer, inriktning och former för kredit- och garantiverksamheten, inklusive urval av länder och sektorer med hänsyn till regeringens strävan mot ökad fokusering och koncentration i utvecklingssamarbetet. Utredaren skall se över möjligheten att bredda kretsen av samarbetspartners för krediter i samarbetsländerna till att också omfatta kommuner, myndigheter och privata aktörer. I uppdraget ingår att överväga behov av utveckling av kredit- och garantiinstrumenten och att lämna förslag om detta. Möjligheten till uppföljning av resultaten av beviljade krediter och garantier skall beaktas.

Utredarens redovisning skall innehålla förslag till de författningar för beviljande av krediter och garantier som uppdraget kan ge anledning till.

### Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren skall samråda med Sida, Exportkreditnämnden, Exportrådet, Svensk Projektexport, AB Svensk Exportkredit och Swedfund International samt i den utsträckning det behövs med andra berörda myndigheter och organisationer liksom med representanter för svenskt näringsliv och relevanta näringslivsorganisationer. Utredaren skall beakta relevanta utredningar. Utredaren bör vidare ta tillvara erfarenheter från andra länders, i första hand de nordiska ländernas, kredit- och garantiinstrument. Myndigheterna skall lämna utredaren det underlag som utredaren begär.

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 15 augusti 2006.

(Utrikesdepartementet)