

Kommittédirektiv



Översyn av kredit- och garantiinstrumenten i det svenska utvecklingssamarbetet

Dir.
2006:22

Beslut vid regeringssammanträde den 16 februari 2006

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 biståndskredit-system 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) önskvärheten 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-kre-

diter). 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 medverkan 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 kredit-system 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 utvecklings-samarbete. Upphandling av varor och tjänster i utvecklings-samarbetet 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 garantiverksamhet med fokus på u-krediter, biståndskrediter och fristående garantier. Utredaren skall även kortfattat redovisa och bedöma erfarenheterna av andra låneformer såsom ramkrediter och villkorslån.

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, hantering, 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)