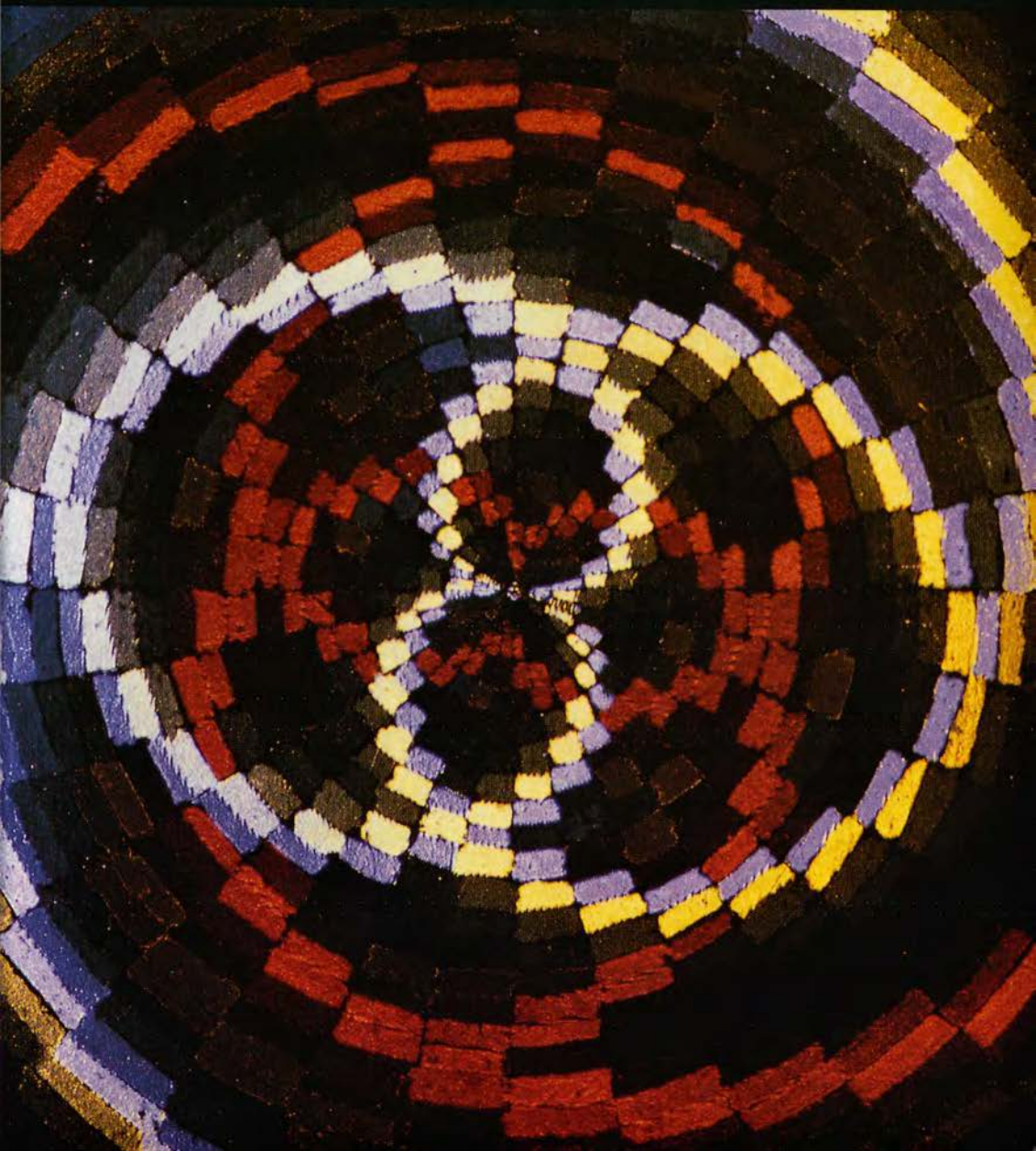


Betänkande av kreditbiståndsutredningen

Krediter för utveckling



Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar

1991:74

Utrikesdepartementet

Krediter för utveckling

Betänkande av kreditbiståndsutredningen
Stockholm 1991



SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmorgsgatan 5, Stockholm.

Omslag: Rolf Hernegran

Regeringen bemyndigade den 20 december 1990 statsrådet Lena Hjelm-Wallén att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet, och att knyta en parlamentarisk referensgrupp till utredaren.

Till utredningsman utsågs förre chefen för Fonden för industriellt samarbete med u-länder (Swedfund) Sven Öhlund, och till sekreterare civil-ekonom Joakim Stymne. Ambassadrådet Birgitta Nygren förordnades som expert, och har bl. a. utarbetat underlaget till kapitel 4. Byråassistent Kristina Lindqvist har ansvarat för utskrifter och andra administrativa uppgifter.

I utredningens referensgrupp har som sakkunniga deltagit riksdagsledamöterna Ylva Annerstedt, fp, Birgitta Hambraeus, c, Anneli Hultén, fp, Nils T Svensson, s, och Per Westerberg, m. Vidare har som sakkunniga deltagit departementsrådet Gun-Britt Andersson (utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete), avdelningschef Johan Brisman (SIDA), direktör Lars Ekengren (Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd, SwedeCorp), departementsrådet Maj-Britt Grufberg (finansdepartementet), byråchef Peeter Horm (Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, BITS), direktör Bo Marking (AB Svensk Exportkredit, SEK), departementsrådet Mats Ringborg (utrikesdepartementets handelsavdelning), direktör Bo Thomé (exportkreditnämnden, EKN) och direktör Fredrik Trägårdh (ABB Project Finance & Trading AB).

Arbetet inleddes i mars 1991. Utredningen har antagit namnet kreditbiståndsutredningen.

Utredningen har sammanträtt fyra gånger med sakkunniggrupperna. Vid det första av dessa tillfällen deltog enbart riksdagsmannagruppen. Vid övriga tillfällen var samtliga sakkunniga kallade. En konsultstudie har utförts på utredningens uppdrag. Denna studie, utförd av civilekonomerna Lars Johansson och Samuel Egerö, avsåg en analys av vem som drar nytta av gävoelementet i u-krediterna.

Undertecknad har tillsammans med sekreteraren besökt DAC-sekretariatet i OECD två gånger samt de myndigheter i Frankrike och Nederländerna som administrerar blandade krediter. Samråd har skett under utredningens gång med olika berörda svenska myndigheter, företag och banker, inkl. riksgäldskontoret och riksrevisionsverket.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande Krediter för utveckling (SOU 1991: 74). Det bör understrykas att de synpunkter och förslag

som läggs fram i betänkandet är utredningsmannens egna. Särskilda yt-
randen har avgivits de sakkunniga Gun-Britt Andersson, Johan Brisman,
Lars Ekengren och Birgitta Hambræus. SOU 1991:74

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 13 september 1991

Sven Öhlund

/Joakim Stymne

1	<i>Sammanfattning och rekommendationer</i>	8
1.1	Utredningsarbetets inriktning	8
1.2	U-ländernas resursmobiliseringsproblem	9
1.3	Det svenska kreditbiståndet	9
1.4	Internationella system för kreditbistånd	10
1.5	Överväganden och förslag till systemförändringar	10
1.6	Utformning av en framtida u-kreditmodell	13
2	<i>U-ländernas resursmobiliseringsproblem</i>	15
2.1	Inhemskt sparande och utländsk upplåning	15
2.2	Internationella kapitalflöden i ett historiskt perspektiv	18
	2.2.1 1800-talets låneflöden	18
	2.2.2 1900-talets låneflöden	19
2.3	Kreditbistånd och andra källor för u-ländernas resursmobilisering	24
2.4	Kreditbistånd och gåvobistånd	26
	2.4.1 Kreditbistånd som disciplin	27
	2.4.2 Kreditbistånd som resursuppväxlare	30
	2.4.3 Svenska leverantörer	31
2.5	Länder och projekt	33
	2.5.1 Projektdimensionen	34
	2.5.2 Landdimensionen	34
	2.5.3 En långivares bedömning: två dimensioner	35
	2.5.4 Vilka projekt-landkombinationer skall kreditbistånds- finansieras?	37
2.6	Avslutande kommentarer	40
3	<i>Det svenska kreditbiståndet</i>	41
3.1	Grundläggande begrepp	41
3.2	Det tidigare systemet: biståndskrediter	43
3.3	U-krediter — en beskrivning och probleminventering	44
	3.3.1 U-kreditsystemets syfte och framväxt	44
	3.3.2 Ärendehantering och administration	47
	3.3.3 Volymutveckling — anslag och krediter	51
	3.3.4 Länderinriktning	53
	3.3.5 Projekturval	56
	3.3.6 Kontraktsfinansiering vs projektfinansiering	57
	3.3.7 Projektberedning och utvärdering	60
	3.3.8 Konkurrens- och upphandlingsfrågor	62
	3.3.9 Kapitalförsörjning av u-krediterna	64
	3.3.10 Kreditvillkor	65
3.4	Statliga garantier för u-krediter	69
	3.4.1 Garantier och biståndsanslaget	70
	3.4.2 Det modifierade u-kreditsystemet	71
	3.4.3 Regelverk för biståndsgarantier	72
	3.4.4 Debatten om garantipremien	75

3.4.5	Självrisk	78
3.4.6	Övriga aspekter	79
3.4.7	Skadefall och återvinning	79
3.4.8	Avslutande kommentarer	81
3.5	Kreditinstrumentet i industribiståndet	81
3.5.1	Biståndskrediter lämnade av SIDA	81
3.5.2	Swedfund	83
3.5.3	U-krediter för industrisektorn	83
3.5.4	International Finance Corporation	84
4	<i>Internationella system för kreditbistånd</i>	86
4.1	Internationella regler	86
4.1.1	Consensus	86
4.1.2	GATT	89
4.1.3	DAC	89
4.1.4	EG	90
4.2	Andra länders system	91
4.2.1	Framväxt av blandkreditsystem	91
4.2.2	Kreditgivning	92
5	<i>Överväganden och förslag till systemförändringar</i>	95
5.1	U-krediter till mer riskfyllda länder	95
5.1.1	Kriterier för länderval	95
5.1.2	Mer riskfyllda länder	97
5.1.3	Systemmodifieringar	100
5.1.4	Biståndskrediter jämfört med u-krediter	101
5.1.5	Avslutande kommentar	103
5.2	Projekthantering	103
5.2.1	Projektkriterier	104
5.2.2	Utvärderingar	106
5.2.3	Bindning	106
5.2.4	Villkor för vidareutlåning	109
5.3	Medverkande organisationer och ansvarsfördelning	109
5.3.1	Den biståndsmässiga förvaltningen	110
5.3.2	Icke-biståndsorganisationers medverkan	111
5.4	Riskenivå, premieuttag, reserv för kreditförluster och skadefallshantering	121
5.4.1	Riskenivå	122
5.4.2	Reserv för kreditförluster	123
5.4.3	Former för premieuttag	123
5.4.4	Hantering av skadefall	127
5.5	Kreditsystem, garantisystem eller tvåkomponentsystem?	131
5.5.1	Ett modifierat enkomponentsystem	132
5.5.2	Ett tvåkomponentsystem	133
5.5.3	Sammanfattande slutsatser beträffande systemval	137
5.6	Samfinansieringar med Världsbanken, de regionala utveck- lingsbankerna och SIDA	138

5.7	U-krediter till industriutvecklingsbanker	141
5.8	U-krediter till länder i Östeuropa	144
6	<i>Utformning av en framtida u-kreditmodell</i>	147
6.1	Ett modifierat u-kreditsystem enligt enkomponentmodell	147
6.2	Ett modifierat u-garantisystem enligt enkomponentmodell	151
6.3	Kompletterande motiveringar	151
6.3.1	Beredning och beslut om u-krediter till betalningssvaga länder	151
6.3.2	Anslag och kreditramar	152
6.3.3	Kreditvillkor	153
6.3.4	Låneavtal	154
6.3.5	Den finansiella förvaltningen	154
6.3.6	Redovisning av biståndsstatistik	155

Särskilda yttranden

Bilagor

- 1 Kommittédirektiv
- 2 Förteckning över u-kreditfinansierade projekt
- 3 Referenslista

Denna utredning syftar till att utföra en översyn av kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet. I enlighet med utrikesutskottets begäran skall den granska "hur u-kreditgivningen uppfyller sin roll som biståndsinstrument jämfört med andra kreditinstrument". Utskottet anser också att det bör "studeras hur kretsen av mottagarländer skall kunna få en tydligare låginkomstprofil samt bindningen till Sverige av uppköpen". Riksdagens uppdrag till regeringen var att "göra en översyn av u-krediterna och andra kreditinstrument från biståndspolitisk synpunkt". Kommittédirektiven framgår av bilaga 1.

1.1 Utredningsarbetets inriktning

Jag har i utredningen prioriterat frågor som gäller motiven för att behålla ett kreditinstrument i det svenska utvecklingsbiståndet och att granska och utvärdera effekterna av bindningen av u-krediterna till svenska leveranser. Vidare har jag prövat förutsättningarna och villkoren för att kreditgivningen breddas vad avser kretsen mottagarländer till att också omfatta länder med klarare låginkomstprofil, vilket ofta sammanfaller med lägre kreditvärdighet. Jag har också utvärderat u-kreditsystemet ur administrativ/teknisk synvinkel i syfte att identifiera såväl reella som potentiella konfliktorsaker mellan biståndspolitiska intressen och intressen kring u-kreditsystemets sekundära målgrupp, nämligen exportintressena. Därvid har utformningen av regelverket i det garantisystem som tillämpas vid kreditgivningen särskilt analyserats.

Det kan också finnas skäl att nämna vad som med den nämnda inriktningen har givits lägre prioritet, delvis med tanke på den tid som stått till förfogande. Inget av de projekt som u-krediter hittills medverkat till att finansiera har besökts. Ej heller har besök hos eller samtal med företrädare för låntagande länder företagits. Det skulle givetvis ha varit en fördel om så kunnat ske, eftersom det kunde ha givit värdefulla informationer och impulser för utredningen. Min bedömning är dock att sådana besök sannolikt inte skulle ha medfört några signifikanta ändringar i de slutsatser och förslag som jag presenterar i rapporten.

Rapporten är indelad i fem kapitel utöver detta inledningskapitel.

Kapitel 2 diskuterar u-länders resursmobiliseringsproblem och motiven för en kreditgivning mellan länder och under vilka omständigheter den är fördelaktig för både långivare och låntagare. Det ger en historisk tillbakablick på framgångsrika och mindre framgångsrika perioder av internationella kapitalöverföringar med betoning på utvecklingen av u-ländernas skuldbörda under senare årtionden. U-krediternas andel av de totala biståndsflödena redovisas. Kapitlet innehåller vidare en diskussion kring motiven för att ha ett kreditinstrument i biståndet. Därvid dras slutsatsen att tillräckliga motiv finns, men att instrumentet måste användas med yttersta nogrannhet, både vad avser val av projekt och deras avkastning liksom vad avser bedömningen av mottagarlandets ekonomi, för att krediten inte skall bidra till att öka skuldbördan på sikt. Bindningen till leveranser från långivarlandet analyseras, varvid konstateras att bindningen i sig inte är önskvärd men att Sverige, genom att hålla kvar ett bundet u-kreditsystem så länge majoriteten av övriga i-länder gör det, kan bidra till att reducera riskerna för snedvridning av bistånds- och handelsflöden på det internationella planet, och att stärka konkurrensmomentet i den internationella användningen av bundna blandade krediter. Sverige bör emellertid i internationella fora verka för en avbindning av krediterna och så snart detta sker övergå till ett obundet system.

1.3 Det svenska kreditbiståndet

Kapitel 3 inleds med en beskrivning av olika kreditformer bland annat med hänsyn till sättet för krediternas finansiering via budgetmedel eller med upplånade medel. Tillkomsten och framväxten av det nuvarande svenska u-kreditsystemet redovisas och analyseras.

De svenska u-krediterna lämnas i dag huvudsakligen enligt en s.k. enkomponentmodell, vilket innebär att biståndet subventionerar räntebetalningarna i en kredit som lämnas på kommersiella villkor. Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS), som administrerar u-kreditsystemet, beslutar dels om att lämna en sådan subvention, dels om att uppdraga åt exportkreditnämnden (EKN) att utfärda en garanti, dvs. en försäkring mot uteblivna betalningar. Land- och sektorfördelningen av den hittills avtalstecknade kreditvolymen på drygt nio miljarder kronor redovisas. För- och nackdelar med den tillämpade modellen för finansiering diskuteras. Garantisystemet kring u-krediterna ges särskilt utrymme mot bakgrund av de konflikter som uppstått till följd av de krav och villkor som ställs i systemet. Utredningen konstaterar att någon särskild garantiordning för u-krediter inte föreligger och att den använda garantiordningen för exportkrediter i vissa situationer kommer i konflikt med biståndspolitiska intressen. Vidare ifrågasätts om inte riksdagen borde ha beslutat om garantiramar för u-krediterna, då dessa garantier inte ingår i de garantiramar som exportkreditnämnden givits av regering och riksdag. Hittills har riksdagen endast fattat ett formellt beslut avseende

1.4 Internationella system för kreditbistånd

Kapitel 4 ger en översikt och en kort beskrivning av andra i-länders system för u-krediter och de ansträngningar som görs i internationella fora att bringa ordning och reda i de olika systemen för att försöka neutralisera u-krediterna som ett verktyg i konkurrensen om exportorder. Det konstateras att de överenskommelser om begränsningar i att använda räntesubventioner i exportstödande syfte, och vanligen finansierade med biståndsmedel, som träffats inom den så kallade Consensus-gruppen, har haft betydelse för de framsteg som hittills uppnåtts. Samma sak gäller de inom OECDs utvecklingskommitté DAC överenskomna biståndspolitiska kriterierna (t.ex. utvecklingseffekter, upphandlingsregler etc.) att tillämpas vid utvärdering av projekt för finansiering. Arbete fortgår i dessa fora för att ytterligare förbättra reglerna och Sverige spelar en aktiv roll i detta arbete.

Det konstateras att Sveriges enkomponentmodell nu även används av några andra länder, även om det så kallade tvåkomponentsystemet, som består dels av en "ren" exportkredit och dels en biståndsansats, vanligen i form av en gåva, fortfarande är det vanligaste. Sverige är dock närmast unikt med att låta biståndsanslaget ytterst garantera krediterna. Endast i Norge kan detta också ske. I alla övriga länder tas kreditrisken av den ordinarie exportkreditgarantiordningen.

Kapitlet konstaterar vidare att man inom EG ännu inte kommit så långt vad gäller samordning av u-kreditverksamheten. Upphandling under krediterna är fortfarande bunden till kreditgivande land, vilket avviker från de i andra sammanhang gällande reglerna som säger att offentlig upphandling skall vara öppen för leverantörer från samtliga medlemsländer. En harmonisering av upphandlingsreglerna för u-krediterna till att gälla hela EG-området kan på sikt förutses. En sådan utveckling vore att välkomna ur biståndspolitisk synvinkel, eftersom den medför ökad konkurrens vid upphandlingen, vilket bör komma mottagarna tillgodo i form av lägre priser och ändamålsenliga leveranser.

1.5 Överväganden och förslag till systemförändringar

I kapitel 5 diskuteras ett antal centrala frågeställningar ur olika biståndspolitiska och systemtekniska principer som påverkar utformningen av det framtida u-kreditsystemet. Kapitlet inleds med en granskning av kriterierna för godkännande av ett utvecklingsland som mottagare av u-krediter i avsnitt 5.1. Det föreslås att kriterierna för länderval skall modifieras något och att följande kategorier länder kan vara mottagare:

1. Programländer för svenskt bistånd
2. U-länder med vilka Sverige bedriver tekniskt-ekonomiskt samarbete genom BITS
3. Andra länder med vilka Sverige önskar inleda eller fördjupa ett ekonomiskt/kommersiellt utvecklingssamarbete

Det sista kriteriet avses förutsätta att landet inte för en politik som på avgörande punkter strider mot de svenska biståndspolitiska målen. Formuleringen uttrycker dock inte att Sverige väntar sig att utvecklingspolitiken i alla hänseenden ligger i linje med dessa mål. Det här föreslagna kriteriet torde motsvara vad som i praktiken tillämpas redan i dag. Därtill förordas att den övre inkomstgräns för u-krediter som nu tillämpas bibehålls. Detta innebär att enbart länder som är kategoriserade som låginkomst- eller lägre medelinkomstländer kan komma i fråga.

I dag lämnas u-krediter framför allt till u-länder med god kreditvärdighet. I enlighet med utredningens uppdrag behandlas förutsättningarna och villkoren för att i större omfattning kunna lämna krediter till länder med svag betalningsförmåga, innebärande att den genomsnittliga risknivån i låneportföljen höjs. Därvid konstateras att en sådan vidgning av landkretsen är önskvärd ur biståndspolitisk synvinkel och förenlig med u-kreditgivningens principer, och att det framtida creditsystemet bör utformas så att det kan användas även för detta ändamål. Detta kräver systemmodificeringar vad gäller kreditvillkor, riskhantering och skadefallshantering. Slutsatsen dras att ett modifierat u-kreditsystem har bättre förutsättningar att på ett effektivt och ansvarigt sätt utöka kretsen av kreditbiståndsmottagare än en övergång till ett helt anslagsfinansierat biståndskreditsystem.

I avsnitt 5.2 diskuteras centrala aspekter av projekthanteringen. Eftersom BITS agerar som ett finansieringsinstitut, snarare än som en part som aktivt deltar i en dialog med mottagaren rörande projektutformningen, begränsas BITS roll i stort sett till att säga ja eller nej till en ansökan om u-kreditfinansiering. Därför är det viktigt att BITS har god förmåga att bedöma såväl mottagarlandets utsikter att använda subventionerad finansiering väl som projektets kvalitet.

Det föreslås att kriterierna för u-kreditfinansiering av projekt bör lyda som följer:

1. Projektet skall vara samhällsekonomiskt lönsamt
2. Projektet bör kunna bära sina egna investerings- och driftskostnader
3. Motparten i mottagarlandet skall besitta, eller ha förmågan att utnyttja, god kompetens för projektplanering och projektupphandling

Det förväntas att u-krediterna även i fortsättningen framför allt finansierar projekt inom infrastrukturuområdet, med vissa möjligheter till finansiering av industriprojekt.

I samma avsnitt diskuteras också frågan om bindning av u-krediterna till köp i Sverige. Även om bindningen inte har några positiva utvecklingseffekter, så bidrar kravet på internationell konkurrensupphandling till att bindningens negativa effekter avsevärt begränsas. En potentiell sådan effekt är att säljaren skulle absorbera gåvoelementet genom att höja sitt pris.

Avsnitt 5.3 behandlar u-kreditsystemets administration och inleds med att diskutera den biståndsmässiga förvaltningen. SIDA och det nybildade biståndsorganet SwedeCorp nämns som alternativ till att låta BITS förvalta u-kreditsystemet. Jag finner dock skäl till att även i fortsättningen anförtro BITS uppdraget som systemets förvaltare.

Stort utrymme ägnas i kapitlet åt att diskutera och analysera konsekvenserna av att det nuvarande u-kreditsystemet är uppbyggt på och beroende

av medverkan av en rad organisationer — exportkreditnämnden (EKN), AB Svensk Exportkredit (SEK), Riksgäldskontoret, affärsbanker — som inte har någon förankring i biståndsverksamheten. Särskilt viktigt konstateras beroendet bli då regelverk som är tillkomna för andra syften än bistånd ges ett avgörande inflytande på hur biståndsinsatsen, i detta fall u-krediten, kan utformas. I första hand avses den tidigare beskrivna garantiordningen. Strävan bör vara att utforma ett system för u-krediter så att de konfliktrisker som föreligger i dagens system minimeras eller om möjligt helt avskaffas. Slutsatsen av dessa överväganden blir att ett sådant system inte bör kräva en anpassning till garantiordningen för exportkrediter.

I avsnitt 5.4 diskuteras hur risken för betalningsinställelser bör hanteras. Denna risk bör inte leda till oplanerade utbetalningar från biståndsbudgeten. Samtidigt skall andra mål i u-kreditsystemet beaktas, som att u-krediterna inte skall skapa skuldproblem hos mottagarna, att systemet skall kunna ta högre risker än i dag och att belastningen på biståndsanslaget inte skall bli onödigt stor. I kapitlet analyseras hur principerna för att göra avsättningar till en reserv för kreditförluster kan modifieras för att uppfylla de önskade målen. Slutsatsen av denna analys är ett förslag till att en enhetlig avgift om sex procent på kreditbeloppet tas ut för samtliga krediter och att hälften av avgiften erläggs av vardera låntagare och exportör.

Sedan följer i avsnitt 5.5 en genomgång av hur ett framtida system skulle kunna konstrueras. Där behandlas hur ett enkomponentsystem kan utformas antingen som ett "rent" kreditsystem, där BITS formellt lämnar u-krediten, eller som ett garantisystem, där u-krediten genom BITS beslut garanteras mot biståndsanslaget, men där en bank formellt lämnar u-krediten (det senare liknande det existerande systemet). Vidare gör jag en genomgång av hur ett tvåkomponentsystem kan konstrueras, varvid den mjuka komponenten skulle kunna utgöras av antingen en gåva eller en mjuk biståndskredit eller bådadera. Tvåkomponentmodellen med en gåva som biståndsinsats har många fördelar. Den ger emellertid inte de möjligheter till bland annat länderval eller att utforma kreditvillkoren så att de motsvarar biståndspolitiska krav, som jag menar bör ställas på ett biståndsbaserat u-kreditsystem. Det skulle i så fall behöva kompletteras med ett biståndskreditsystem med möjlighet att lämna mycket mjuka krediter.

Detta skulle innebära att ett nytt biståndsbaserat kreditsystem etablerades med krav på ytterligare en administrativ ordning. Anslagsbelastningen skulle under ett antal inledande år bli större i detta tvåkomponentsystem än i ett enkomponentsystem, om samma kreditkapacitet skall uppnås. Av detta och av andra skäl har jag stannat vid att enkomponentmodellen bör behållas. Denna skall utformas så att möjligheter skapas att inom det sammanhållna systemet kunna ge krediter till länder med en högre risknivå, krediter med anpassade kreditvillkor, krediter att användas i samfinansiering med t. ex. SIDA, Världsbanken etc. vilket behandlas i efterföljande delavsnitt. Jag rekommenderar också i detta avsnitt att systemet utformas som ett kreditsystem, varvid kravet på särskilda garantier inte uppstår. Detta innebär att, till skillnad från i dag, BITS blir formell kreditgivare i u-

kreditsystemet. De kommersiella finansiärerna får regressrätt på BITS, vilket innebär att om mottagaren ställer in betalningarna hålls de skadeslösa av BITS.

SOU 1991: 74

Frågan om någon form av kreditstöd för olika angelägna ändamål i anslutning till den pågående omstruktureringen av de östeuropeiska ländernas ekonomier har rests både i Sverige och internationellt. Särskilt aktuell har frågan blivit till följd av de baltiska staternas självständighetsförklaring. Jag berör den frågan genom att peka på möjligheten att använda den föreslagna kreditmodellen, dock utan subventionselement, om beslut fattas om någon form av kreditstöd till dessa länder. Jag framför dock uppfattningen att eventuella krediter till Östeuropa inte bör ges med biståndsanslaget som bas.

1.6 Utformning av en framtida u-kreditmodell

Syftet med u-krediterna kan uttryckas som följer. U-krediterna skall på ett effektivt sätt finansiera projekt som främjar utvecklingen i mottagarländerna. De skall också ge svenska företag likartade konkurrensvillkor som leverantörer från andra länder på vissa u-landsmarknader. I det avslutande kapitlet preciserar jag ytterligare formerna kring det förslag till kreditsystem som jag vill rekommendera. I en sammanfattning av de viktigare inslagen föreslår jag att (med hänvisningar inom parentes till de avsnitt där diskussionen som ligger bakom förslaget huvudsakligen förs):

1. u-kreditsystemet omformas från att vara ett garantisystem till att bli ett kreditsystem med svenska staten, genom BITS, som långgivare (5.5);
2. den av EKN i nuvarande ordning utfärdade biståndsgarantin utgår och ersätts med en regressrätt, med biståndet som bas, på staten (BITS) från finansiärens (SEKs) sida i händelse låntagaren inte infriar ränte- och återbetalningar enligt låneavtalet. Regressrätten avser hela lånebeloppet, varvid BITS i sin tur avkräver leverantören eventuell självrisk (5.5);
3. riksdagen beslutar på regeringens förslag om årliga u-kreditramar i samband med behandling av budgetpropositionen (3.4, 5.5);
4. riksdagen anvisar enligt samma ordning medel ur biståndsanslaget för räntesubventionering av u-krediter (3.4, 5.5);
5. BITS ges fortsatt förtroende att förvalta u-kreditsystemet. Detta kommer att innebära beslut och förslag till beslut om krediter, ansvar för reserven för kreditförluster, avsättningar för räntesubventioner osv., med instruktion att årligen avlämna redovisning i form av verksamhetens "balans- och resultaträkning", inkl. en bedömning av risken i u-kreditportföljen (5.3);
6. regeringen utfärdar en ny u-kreditförordning med direktiv om hur u-kreditsystemet skall administreras;
7. u-kreditmottagare skall normalt ha god kreditvärdighet. U-krediter skall även kunna lämnas till utvecklingsland, som enligt gängse bedömningar inte är kreditvärdigt, men som på sikt bedöms återfå kreditvärdigheten, för finansiering av projekt som bedöms vara vä-

- sentliga för landets långsiktiga utveckling och bidra till att förbättra landets betalningsförmåga (2.5, 5.1, 6.3);
8. u-krediter till sådana mer riskfyllda länder skall inte överstiga 25 procent av nya krediter för att inte risknivån i portföljen skall stiga till för höga nivåer (5.4, 6.3);
 9. regeringen fattar beslut på förslag av BITS om u-krediter till länder som bedöms innebära hög risk (5.1);
 10. förmånlighetsgraden i u-krediter som avses i föregående punkter skall uppgå till minst 50 procent med möjlighet till högre (5.1);
 11. mot bakgrund av den vidgade kretsen mottagarländer för u-krediter, och under antagandet att ett par större projekt kan komma i fråga under det modifierade systemets första år, föreslås att anslaget för räntesubventioner höjs till 600 milj.kr., eller med 20 procent jämfört med BITS anslagsframställning för budgetåret 1992/93. Detta kräver vidare att en u-kreditram om 1700 milj.kr. beviljas (6.3);
 12. bindningen till svenska leveranser behålls tills vidare i avvaktan på att en ökad avbindning sker internationellt. För att minska de negativa effekterna av bindningen skall BITS finansiera kontrakt som har vunnits av svenska företag i internationell konkurrens. En ökad andel, högst 30 procent, av komponenter från tredje land eller mottagarlandet bör medges (2.4, 5.2, 6.3);
 13. den finansiella förvaltningen av u-kreditsystemet anförtros SEK, som föreslås att mot ersättning få ansvar för att för BITS räkning förvalta kreditstock, reserver och subventionsfonder (5.3, 6.3);
 14. vid större krediter överstigande 50 milj.kr. bör BITS anmodas att inbjuda andra potentiella finansiärer att lämna anbud på finansieringen av krediten (5.3);
 15. u-kreditsystemet åtar sig att acceptera skuldombförhandlingar i Parisklubben till samma ränta som den till vilken u-krediten ursprungligen lämnades (5.4);
 16. den nuvarande formen av självrisk omformas till att innebära ett krav på ett 20-procentigt borgensåtagande från exportören på utbetalda kreditbelopp, liksom en 20-procentig självrisk på lämnad tillverkningsgaranti, att gälla fram till den tidpunkt då köparen slutgiltigt formellt godkänt leveransen. Ingen borgen krävs under kreditens återbetalningsperiod (5.3);
 17. en reserv för kreditförluster byggs upp genom att en premie på tre procent tas ut vardera av låntagaren och exportören och att möjligheter att vid behov göra direkta avsättningar ur biståndsanslaget skapas (5.4);
 18. ett så långt möjligt standardiserat låneavtal för u-krediter utarbetas i samråd med affärsbankerna, som föreslås få i uppdrag att som bemyndigade ombud för BITS förhandla och underteckna kreditavtalen samt svara för inkassering och räntor på i huvudsak samma sätt som i dagens system (6.3).

Syftet med detta kapitel är att ge en bakgrund till diskussionen om användande av krediter i det svenska biståndet. Avsnitt 2.1 redogör för motiv för utlandsupplåning — och riskerna förknippade med internationell skuldsättning. Avsnitt 2.2 anlägger ett historiskt perspektiv på internationella kapitalflöden. Det illustrerar ur makrosynvinkel värdet av och problemen med internationell upplåning. Data som jämför omfattningen av mjuka krediter med andra komponenter av u-ländernas resursmobilisering presenteras i avsnitt 2.3. Några av de biståndspolitiska argument som har använts för att lämna kreditbistånd diskuteras kritiskt i avsnitt 2.4. Mot bakgrund av allt detta kan en diskussion föras i avsnitt 2.5 om de förutsättningar under vilka kreditbistånd, det i detta betänkande använda samlingsbegreppet för lån på mjuka villkor med utvecklingsfrämjande syfte, kan vara att föredra framför gåvobistånd å ena sidan och kommersiella lån å den andra. En sammanfattande bedömning av när kreditbestånd kan vara att föredra görs i avsnitt 2.6.

2.1 Inhemskt sparande och utländsk upplåning

Att mobilisera sparande har länge setts som ett av huvudproblemen i u-ländernas utvecklingssträvanden. Sparade resurser kan investeras, och investeringar är en nödvändig (om inte än tillräcklig) förutsättning för resurstillväxt. Är det inhemska sparandet lågt kan det finnas skäl att söka resurstillskott från utlandet.

Ett lands inhemska sparande kan av många skäl vara otillräckligt för att åstadkomma den investeringsaktivitet som skulle vara önskvärd. Sparande innebär att avstå från konsumtion i dag i hopp om att åstadkomma en önskad levnadsnivå i morgon. Ibland kan det vara svårt att göra detta. Det sparande som är nödvändigt för att åstadkomma en ökande eller åtminstone oförändrad levnadsnivå kan vara omöjligt (eller onödigt) att mobilisera inom landet, om det förutsätter uppoffringar som är alltför stora på kort sikt. I dessa fall finns möjligheten att dra nytta av utländskt sparande i form av lån eller bistånd.

Omständigheter under vilka det är särskilt svårt — eller rent av felaktigt — för ett land att finansiera en önskvärd investeringsnivå enbart genom mobilisering av inhemskt sparande kan föreligga exempelvis:

- då ett land har en stor andel sysselsatta inom en lågproduktiv jordbrukssektor, som t. ex. i många länder i Afrika.
- då ett land har felinvesterat sig in i en lågproduktiv industristruktur,

som i många länder i Latinamerika och Östeuropa men även i viss utsträckning i Afrika.

- då ett land har stor andel människor i ickeproduktiv ålder, också som i Afrika (barn) men även i somliga utvecklade länder (gamla).
- då ett land drabbas av ett tillfälligt fall i sina exportintäkter och vill utjämna konsumtionen över tiden utan häftiga kast i investeringsaktiviteten, vilket t. ex. kan vara aktuellt för ett land som är beroende av en enda exportvara och därmed är känsligt för prisfluktuationer.

Omvänt kan summan av den för ett land vid en given tidpunkt optimala konsumtionsnivån och investeringsnivån vara lägre än nationalinkomsten, varför landet gör en del av sitt sparande tillgänglig för omvärlden, dvs. lånar pengar till utlandet. Exempel på detta är:

- då ett lands utvecklingsnivå och produktionskapacitet är sådan att nationalinkomsten växer snabbare än tillgången på investeringsmöjligheter som potentiellt skulle kunna ge större avkastning än räntan på lån till utlandet, som t. ex. Västtyskland under 1980-talet och Storbritannien före första världskriget.
- då ett land har så goda exportintäkter att kapaciteten brister att i sin helhet utnyttja dessa för lönsamma investeringar inom landet. Detta var t. ex. fallet för OPEC-länderna efter 1970-talets stora oljeprishöjningar, liksom för Botswana i dag.
- då ett land har en stor andel människor i produktiv ålder och en därför avpassad kapitalstock, men har en demografisk struktur som medför att andelen ickeproduktiva (gamla) på sikt kommer att öka avsevärt, som t. ex. i Japan.

Det ovanstående kan sammanfattas till att det finns två huvudskäl till varför det kan vara motiverat för ett land att låna upp eller låna ut internationellt. Det första är ett produktionsskäl. Om landet har många potentiellt högavkastande investeringar för vilka inhemska resurser inte kan uppbådas, tar landet upp utlandslån. Om det tvärtom är mättat på investeringar – i betydelsen att det inte finns investeringar som på marginalen lämnar högre avkastning än räntan på utlandslån – lånar landet ut resurser. I endera fallet blir tillväxten högre än om inga lånetransaktioner med omvärlden hade skett. Det andra välgrundade huvudskälet för utlandslånetransaktioner är konsumtionsutjämning. Om landets exportintäkter (eller importkostnader) fluktuerar avsevärt lånar det upp under dåliga år för att upprätthålla konsumtionen och betalar tillbaka lånen under goda.

Trots att båda huvudmotiven för skuldsättning kan bidra till att skapa bättre levnadsvillkor kan vart och ett också leda till en fallgrop. Den första fallgropen är att avkastningen blir lägre än lånekostnaderna för de investeringar som finansieras. Då minskar landets tillväxt, och därigenom långsiktiga levnadnivå, jämfört med om utlandsuplåningen för investeringar inte hade kommit till stånd. Den andra fallgropen är att de lån som finansierar bibehållen konsumtion under dåliga år inte betalas åter under goda. Orsaken är att försök till konsumtionsutjämning kräver att landet under goda år för en politik som är restriktiv för konsumenterna samtidigt

som producenterna gör särskilt goda affärer, något som är politiskt svårt. Eller så kan det vara för att de dåliga åren följs av ännu sämre.

Det är ofta arbetsamt att ta sig ur dessa fallgropar. Räntor måste betalas och amorteringar göras också på felanvända utlandslån. För det första minskar detta ytterligare konsumtionsutrymmet även om de ursprungliga skälen kvarstår för att undvika en strypning av konsumtionen. För det andra minskar landets kreditvärdighet med en försämrad ekonomi och ökad skuldbörda, varför det kanske tvingas bli nettoexportör av sparande istället för nettoimportör till följd av att det inte längre kan hitta utländska långivare. Att under sådana omständigheter betala av lån kan i praktiken uppnås bara genom att minska investeringarna från en nivå som redan tidigare var för låg. Och med en lägre investeringsnivå avstannar resurstillväxten vilket gör det ännu svårare för landet att både avvara resurser för skuldbetalningar och förbättra levnadsvillkoren.

Särskilt olyckligt är detta i de fall länder som tidigare har felanvänt upplånade pengar gör ambitiösa försök att genomföra ekonomiska reformer. Till skillnad från ett företag som har dragit på sig ohanterliga skulder – men vars verksamhet i grunden är lönsam – kan ett land i praktiken inte gå till en domstol och begära en uppgörelse med fordringsägarna med innebörden att en viss andel av de gamla skulderna skrivs av en gång för alla, samtidigt som låntagaren förbinder sig att betala nya skulder enligt överenskommelse. Ett land med stor skuldbörda kan visserligen omförhandla sina skuldbetalningsåtaganden, men resultaten från sådana skuld-omförhandlingar är betydligt mindre vittgående än den uppgörelse ett företag vanligen får som tvingas begära ackord med sina fordringsägare. Följaktligen, till skillnad från ett företag som byter ut sin ledning och strukturerar om sin verksamhet, så ärver ett land som lägger om sin ekonomiska politik åtaganden om skuldtjänst (räntebetalningar och amorteringar) närmast som ett straff för de synder som har begåtts under lättsinnigare eller mer optimistiska tider.

En kredit skiljer sig fundamentalt från många andra marknadstransaktioner. Förhållandet mellan en köpare och en säljare vid en kontant transaktion är i normalfallet momentant: det uppstår och upphör i samma ögonblick den försålda varan eller tjänsten byter ägare och betalning överlämnas. En kredit medför däremot rättigheter och skyldigheter som kan sträcka sig över lång tid. När lånet väl har gjorts har låntagaren åtagit sig en uppsättning skyldigheter gentemot långivaren, som denne dock inte under alla omständigheter har fullständig förmåga att genomdriva.

En kredit är därför ett tveeggat svärd. Internationella lån medför både risker och möjligheter för både långivare och låntagare. Långivaren kan å ena sidan tjäna pengar på att lämna en kredit – men riskerar å andra sidan att göra en felbedömning och lämna krediten till en låntagare som inställer betalningarna. En regering som för en ekonomisk politik som gör det attraktivt och möjligt att låna pengar utomlands möjliggör å ena sidan att investeringar kan komma till stånd utan orimliga krav på kortsiktiga försäkelser. Å andra sidan binds framtida regeringar att, oavsett frukten av låneanvändandet, föra en ekonomisk politik som ger utrymme för skuldbetalningar. Detta förutsätter definitionsmässigt överskott i bytesbalansen

— vilket, om landet inte lyckas öka sina exportintäkter, kan komma att innebära att ett illa använt lån med tiden gör det nödvändigt att strypa importen. Eller så kan låntagaren begära skuldombförhandlingar eller inställa betalningarna, med alla de kostnader som är förknippade med antagonism mellan långgivare och låntagare.

2.2 Internationella kapitalflöden i ett historiskt perspektiv

Det föregående avsnittet redogjorde för grundläggande principer för ett lands internationella upp- eller utlåning. Det finns gott om exempel på hur såväl långgivare som låntagare har handlat både klokt och oklokt i sina kreditbeslut. Ett sätt att urskilja mönster som kan illustrera diskussionen ovan är att anlägga ett långsiktigt historiskt perspektiv, där det med facit i hand går att bedöma, något svepande förstås, i vilken mån det internationella finansiella systemet kännetecknats av lättsinne, överdriven försiktighet, eller klokskap.

2.2.1 1800-talets låneflöden

Det första intrycket vid ett sådant perspektiv är utan tvekan att massiva felbedömningar tidvis har gjorts, och att långgivare och låntagare har varit dåliga på att lära av tidigare generationers misstag. När de latinamerikanska länderna i början av 1800-talet vann sin självständighet började de ta upp utlandslån. På 1820-talet ställde alla de nyligen självständiga länderna utom ett in sina betalningar. På 1830- och 1840-talen gjorde många delstater i USA detsamma. De internationella kapitalflödena minskade avsevärt som reaktion mot de inställda betalningarna. På 1860-talet började utlåning i större skala återigen ske till länderna i Latinamerika, men detta avbröts på 1870-talet till följd av omfattande betalningsinställelser, då också stora låntagare som Egypten och Turkiet ställde in betalningarna på sina utlandsskulder. Under 1880-talet gjordes efter långdragna förhandlingar överenskommelser mellan låntagare och fordringsägare om skuldreglering. Därefter ökade låneflödena snabbt — men minskade igen till följd av betalningsinställelser av Argentina och Grekland i början av 1890-talet. Vid sekelskiftet ökade utlåningen igen och var stor fram till första världskrigets utbrott. Perioderna av betalningsinställelser kännetecknades av ett konfliktfyllt samröre mellan fordringsägare och gäldenärer, där fordringsägarna gjorde allt som stod i sin makt för att driva in sina fordringar. De överenskommelser om skuldregleringar som gjordes krävde långa och kostsamma förhandlingar, och medan de pågick tenderade de internationella kapitalflödena att vara små.

Trots dessa betalningsinställelser och dessa kraftiga variationer i låneflödenas storlek, modifieras vid en närmare betraktelse slutsatsen något att systemet inte fungerade väl. Från ett långivarperspektiv lönade det sig att investera i utländska obligationer, trots de upprepade betalningsinställelserna. Studier har visat att engelska investerare som under 1850–1914 placerade pengar i en portfölj bestående av obligationer utfärdade av suveräna rättssubjekt — stater — erhöi en avkastning som ex post (med

hänsyn tagen till att många inte gav utlovade betalningar) översteg riskfria inhemska investeringar med flera procentenheter. Det är också anmärkningsvärt hur omfattande de internationella kapitalflödena var fram till första världskrigets utbrott: relativt världsekonomin storlek har de beräknats genomsnittligt vara tre gånger så stora under perioden 1880–1914 som under 1980-talet.

Åtminstone i vissa fall gav upplåningen resultat som gynnade både långivare och låntagare. För att ta ett exempel så hade Storbritannien under 1800-talets andra hälft ett avsevärt industriellt försprång framför omvärlden. Med tidens teknologi fanns det många potentiellt högavkastande investeringsprojekt i utlandet av slag som redan hade gjorts i Storbritannien. Nationen hade ett sparandeöverskott som finansierade centrala element av industrialiseringen av andra länder. Ett i Sverige välbekant exempel är att det svenska järnvägsbyggandet i stor utsträckning finansierades med engelska krediter.

För att gå något längre fram i tiden är ett annat exempel på internationella resursöverföringar där resultatet brukar anses vara lyckat det bistånd som USA lämnade till Europa efter andra världskriget. Marshallplanens resursöverföringar bidrog till en snabb återuppbyggnad av kapitalstocken i de krigshärjade länderna.

2.2.2 1900-talets låneflöden

De vågor av utlåning och av betalningsinställelser som förekom under 1800-talet har fortsatt under 1900-talet, om än ytterligare markerat. Både 1930-talets och 1980-talets betalningsproblem var ännu mer globala till sin karaktär än betalningsinställelserna under 1800-talet. Ett närmare studium av dessa perioder, och de perioder av stora låneflöden som föregick dem, kan vara instruktiva för att i ett makroperspektiv ge exempel på de fallgorpar som låntagare och långivare kan hamna i.

Mellankrigstiden

Världsekonomin var under 1920-talet expansiv. Särskilt USAs industri utvecklades snabbt, med åtföljande ökad efterfrågan på många råvaror. Tillväxttakten var hög även på många håll i Europa. Stigande råvarupriser var en följd av detta. Det kom de latinamerikanska länderna till godo, vars intäkter från export till USA steg snabbt. Därmed föreföll de vara betalningstarka, och följaktligen intressanta och trovärdiga som låntagare på de internationella finansiella marknaderna. Därtill fanns det gott om pengar i världsekonomin som sökte investeringsändamål. När de latinamerikanska länderna gav ut stora obligationslån på de amerikanska och europeiska marknaderna blev det således lätt att finna investerare. Den utestående lånestocken växte snabbt.

Ända fram till börskraschen 1929 syntes framtidsutsikterna för världsekonomin hoppgivande. Men där vände det, och 1930-talets svåra depressionsår inleddes. Bland annat sjönk råvarupriserna katastrofalt till följd av kraftigt minskad efterfrågan och tilltagande protektionism. Den drastis-

ka minskningen av exportintäkterna skapade omedelbara betalningsproblem. Alla stora latinamerikanska låntagarländer utom Argentina ställde efter hand helt eller delvis in betalningarna på sina utlandsskulder. Argentina var det enda av dessa länder som skötte sina skuldbetalningar, men till kostnader som landet egentligen aldrig har återhämtat sig ifrån, eftersom de med skuldbetalningarna förknippade uppoffringarna politiskt beredde väg för peronismen och därmed årtionden av ohållbar ekonomisk politik.

Depressionen påverkade världsekonomin under hela 1930-talet, och hävdades inte helt förrän efter andra världskriget. De latinamerikanska ländernas utestående skulder var vid krigsslutet ohanterligt stora. Emellertid uppnåddes under den följande tioårsperioden överenskommelser med fordringsägarna. Ibland innebar dessa betydande nedskrivningar. USAs regering tog i mycket liten utsträckning aktivt parti för de amerikanska fordringsägarnas intresse i dessa förhandlingar. Ett viktigt skäl till beredvilligheten att göra eftergifter var att de ekonomiska och politiska följderna av kraven på krigsskadeståndsbetalningar efter första världskriget levde i färskt minne, och att segrarmakterna ville undvika ett upprepanande. USAs Marshallhjälp kan ses som ett uttryck för samma tankegångar.

Tiden mellan inledningen av 1930-talets skuld kris och överenskommelser mellan borgenärer och gäldenärer var således nära ett kvarts sekel. Därefter befann sig de internationella kapitalflödena, särskilt flödena till u-länderna, på en mycket låg nivå ända fram till 1970-talet.

Den senaste skuld krisen

Den första oljekrisen 1973 var den utlösande faktorn för en starkt ökad volym lånetransaktioner. Att oljepriserna steg mycket snabbt påverkade såväl utbudet av som efterfrågan på utlandslån. För att börja med utbudssidan hade OPEC-länderna inte förmåga att genast omsätta alla de ökade oljeintäkterna i produktiva investeringar. Istället investerade man finansiellt, dvs. gjorde pengarna tillgängliga för den internationella kapitalmarknaden, som blev närmast överlikvid. Likom 1920-talet var detta dock också en tid av generellt stigande råvarupriser, varför även oljeimporterande men råvaruexporterande länder föreföll vara kreditvärdiga, och därmed intressanta som kunder på kapitalmarknaden.

Ätminstone två faktorer var på efterfrågesidan viktiga för kapitalflödenas tillväxt. För det första medförde oljeimportörernas växande oljenotor att dessa efterfrågade utlandslån för att finansiera oljeimporten. För det andra, och kanske viktigare, bidrog den snabba inflationen under decenniet till att göra realräntorna låga eller negativa. Därmed blev det till synes billigt att låna, och även projekt med mycket låg avkastning kunde förväntas bli lönsamma.

Studier av enskilda afrikanska länder har påvisat ungefär följande mönster i upplåningen under 1970-talet. Exportpriserna för de flesta av dessa länder fluktuerade häftigt under decenniet, med omväxlande dåliga och goda år. Under år av fallande exportpriser lånade länderna av överbrygningsskäl — i teorin med avsikt att utjämna konsumtionen mellan dåliga

år och goda, vilket således förutsatte skuldåterbetalning under år med stigande exportpriser. Men under goda år ökade ländernas kreditvärdighet och det var frestande att, samtidigt som konsumtionen tilläts stiga, istället inleda stora investeringsprogram, långt ifrån alltid i produktiv verksamhet. Därigenom ackumulerades stora skuldstockar. Det har sagts att låntagarländerna tenderade att se alla exportprisminskningar som temporära, och alla exportprisökningar som permanenta. 1980-talets erfarenhet blev dock att sanningen låg närmare det motsatta.

Liksom 1930-talets skuldkris utlöstes den på 1980-talet av den ekonomiska utvecklingen i USA. Bakgrunden var en världsekonomi som redan led av hög inflation och omfattande arbetslöshet, och som hade kommit i ytterligare gungning genom den andra oljeprischocken 1979. I syfte att knäcka inflationen drev den amerikanska centralbanken under flera år en ytterst restriktiv penningpolitik. Detta ledde till en kraftig ökning av de nominella räntorna. De höjda räntorna påverkade direkt de låntagare som hade stor del rent kommersiella skulder, dvs. särskilt de latinamerikanska. Dessutom bidrog räntehöjningarna till en ytterligare kontraktion av den redan svaga världsekonomin. Prisökningstakten i allmänhet avstannade. I synnerhet drabbades efterfrågan, och därmed priserna, på råvaror. Världsmarknadspriserna på dessa föll, och exportvolymerna minskade för många u-länder, vilket inte minst drabbade de afrikanska ländernas exportintäkter.

Kombinationen ökade räntor och minskade exportintäkter blev katastrofal för många u-länder. Den "officiella" inledningen av skuldkrisen var Mexikos betalningsinställelse i augusti 1982. Vissa mindre skuldländer hade dock råkat i problem redan tidigare. Och många — men inte alla — länder har drabbats av betalningsproblem senare.

Olika länder har givetvis agerat på olika sätt, både vad gäller "upplåningsperioden" fram till tidigt 1980-tal och "krisperioden" som har rätt sedan dess. Det finns stora individuella skillnader mellan låntagare, och drivkrafterna och mekanismerna för upplåningen skiljde sig åt beroende på det enskilda landets politik och förutsättningar. Emellertid kan mycket grovt sett tre mönster utskiljas.

Det första mönstret är latinamerikanskt. De latinamerikanska ländernas upplåning gjordes i stor utsträckning på kommersiella villkor. Utlånaerna var banksyndikat, där amerikanska banker var tongivande. Utlåningen skedde direkt till regeringar snarare än till projekt. Dessa regeringar förde ofta en ohållbar ekonomisk politik som främjade konsumtion och finansiella investeringar utomlands snarare än produktiva investeringar inom landet. Utlandsupplåningen möjliggjorde att sådan politik kunde föras längre än vad som hade varit möjligt utan tillgång till utländskt kapital. När de ekonomiska förhållandena försämrades för länderna under 1980-talets första år svarade bankerna till en början med att låna ut mer. Det fanns ett par viktiga orsaker till detta. Dels ansåg många av de berörda aktörerna (t. ex. Internationella valutafonden) att betalningsproblemen var temporära, och kunde överbryggas med ökad upplåning. USAs regering uppmanade bankerna att av detta skäl fortsätta låna ut. Dels var bankerna oroade att mer utbredda betalningsinställelser skulle hota själva det internationel-

la finansiella systemet, varför man lånade ut för att förebygga sådana. Efter hand stod det dock klart både att skuldkrisen var permanent snarare än temporär och att banksystemet inte var hotat. Vid 1980-talets mitt minskade bankerna därför sin nyutlåning betydligt. De flesta länderna har försökt anpassa sig till de ändrade förhållandena. Tillväxten i skuldbörda har minskat, allteftersom många av skuldländerna har åstadkommit relativt stora resursflöden till sina fordringsägare.

Det andra mönstret är afrikanskt. Till skillnad från de latinamerikanska länderna ansågs få länder i Afrika söder om Sahara under 1970-talet vara kreditvärdiga i så måtto att de fick stora lån från banker och banksyndikat. Undantagen utgjordes av Nigeria, Gabon, Kongo och Elfenbenskusten. Övriga länder ackumulerade skulder framförallt genom exportkrediter, biståndslån och lån från multilaterala organisationer. Låneanvändningen var överlag inte produktiv, vilket märktes när världsekonomin försämrades efter den andra oljekrisen 1979. Till råga på allt stagnerade de reala biståndsförflödena till Afrika under 1980-talets första hälft. Skuldbördan sköt i höjden, men till skillnad från i de latinamerikanska låntagarnas fall fanns det litet intresse från fordringsägarnas sida att i överbryggnings syfte låna ut mer. Det var inte förrän under 1980-talets andra hälft som intresset på allvar riktades mot Afrikas skuldproblem. Då hade många länder redan försatt sig i ett läge med helt ohanterliga utlandsskulder, som fortsatte växa med snöbollseffekt. Flera initiativ har tagits för att efterskänka delar av fordringarna, men dessa har gjort begränsad nytta. Och det är först på senare år som verkligt seriösa ansträngningar mot ekonomiska och politiska reformer av betydelse kan förväntas hos de afrikanska skuldländerna.

Det tredje mönstret är asiatiskt. De fattigare länderna i Asien var (med individuella undantag) mer konservativa vad det gällde utlandsupplåning under 1970-talet. Indien är ett exempel på detta. Flera av de något rikare länderna i Östasien, som t. ex. Sydkorea, lånade mer, mest på kommersiella villkor. Sydkorea hade en skuldsituation vid 1980-talets början som tycktes väl så svår som många av de latinamerikanska ländernas. Emellertid hade lånen i allmänhet använts mer produktivt, och förmågan att föra en stramare makroekonomisk politik bidrog till att ett land som Sydkorea aldrig fastnade i skuldfällan.

De tre mönstren illustreras av utvecklingen av de tre regionernas skuldbörda, med vilket här avses åtaganden om skuldbetalningar satta i relation till betalningsförmågan. En skuld av en viss storlek är förknippad med krav på amorteringar och räntebetalningar som är proportionella mot skuldstocken. Eftersom denna skuldtjänst måste göras ur exportintäkterna anger en ökande skuld, relativt landets exportintäkter, att mindre resurser återstår för landets import. "Skuldkvoten" är de långfristiga skulderna som andel av exporten, medan "skuldtjänstkvoten" uttrycker amorteringar och räntebetalningar som andel av exporten. Skuldkvoten är ett bra sammanfattande mått på ett lands skuldbörda. Till skillnad från skuldtjänstkvoten, som påverkas av betalningsinställelser och skuldomförhandlingar, ger skuldkvoten en indikation på vilka långsiktiga åtaganden ett land har gjort om skuldbetalningar, och sätter dessa i relation till exportintäkterna, vilka utgör en indikation på betalningsförmågan.

Tabell 2.1 anger skuldkvotens utveckling för Latinamerika, Afrika söder om Sahara, och Asien. Tabellen avspeglar ungefär det som beskrevs ovan. Den latinamerikanska skuldbördan tog ett hopp i början av 1980-talet, men har sedan dess inte ökat mer. Den afrikanska skuldkvoten ökade snabbt samtidigt med den latinamerikanska, men har sedan fortsatt öka och ligger nu klart högst bland de tre regionerna. Den asiatiska skuldkvoten var mer än dubbelt så hög som den afrikanska 1970, men sjönk under 1970-talet och har bara ökat obetydligt sedan skuldkrisens början.

Tabell 2.1 Skuldbördans utveckling

Skuldkvot*	1970	1980	1983	1989
Latinamerika	150	140	249	234
Afrika söder om Sahara	66	75	176	314
Asien	140	78	95	96

* Långfristiga skulder i procent av exportintäkterna (Källa: sammanställningar baserade på World Debt Tables 1990–91).

Ett land vars skuldbörda är ohanterligt stor kan ansöka hos sina fordringsägare om att omförhandla villkoren. Sådana överenskommelser är ofta förknippade med långtgående krav på reformer som syftar till att återställa den makroekonomiska balansen i skuldlandet — och att göra resurser tillgängliga för framtida betalningar till fordringsägarna. Som ett mått på skuldkrisens omfattning kan nämnas att mellan januari 1980 och september 1990 slöt 57 u-länder sammanlagt 272 multilaterala skuldomförhandlingsavtal. Från 1950-talet fram till 1980 hade mycket få länder sökt skuldlättnad på detta sätt.

Trots att krisperioden har pågått i snart tio år är det svårt att sia om hur den kommer att avslutas. Visserligen är många länder på väg åt rätt håll, i betydelsen att de makroekonomiska obalanserna minskar och tillväxten ökar. Men andra återigen upplever ingen minskning av sin skuldbörda. Om historien ger någon fingervisning finns det inte skäl att vänta sig omfattande och generella lösningar på skuldkrisen. Troligare är att länderna vart och ett kommer att få ta sig ur krisen på egen hand, om än med tekniskt och finansiellt stöd (ibland avsevärt) från biståndsgivare och från multilaterala institutioner till länder som genomför ekonomiska reformer som bedöms som seriösa.

Det särskilda ansvar som ligger på de långgivare som ger krediter av biståndsskäl är att inte bidra till en ökad skuldbörda för de länder man vill stödja. Nya lån bör därför alltid vara sådana att de ökar mottagarens betalningsförmåga. Erfarenheterna från de senaste två seklen internationella kapitalflöden är varierande. De visar att trots att lån kan göra mycket nytta, gör ibland praktiskt taget alla inblandade enorma felbedömningar. Detta stämmer till eftertanke innan nya lån lämnas, och innan nya initiativ genomförs.

Det bästa en långgivare kan göra, vare sig den är kommersiell eller har biståndssyften, är att fråga sig: är ändamålet för lånet realistiskt? Kommer låntagaren att kunna hantera de åtaganden lånet innebär, även om inte allting går efter ritningarna? Den historiska erfarenheten visar att perioder av alltför lättvindig långgivning omväxlar med perioder av generell njugg-

het. Det är en svår men viktig uppgift för långivaren att inte ge efter för sina fiskstimsinstinkter (och t. ex. lämna lån baserade på en optimistisk framskrivning av en period av snabba råvaruprisökningar, eller tvärtom vara överdrivet snål mot ett land som under en period med liten internationell utlåning gör allvarligt menade ekonomiska reformförsök), utan noga analysera förutsättningarna för det enskilda lånet.

2.3 Kreditbistånd och andra källor för u-ländernas resursmobilisering

Ett grundsyfte med denna utredning är att diskutera den roll ett kreditinstrument kan ha i den svenska biståndspolitik som komplement till gävbiståndet. De föregående två avsnitten angav för det första att resursflöden utifrån, däribland krediter, kan vara till hjälp vid otillräcklig förmåga till inhemsk resursmobilisering men, för det andra, att krediter också kan medföra stora problem om de används fel. För att uttrycka det tillspetsat (och inte helt korrekt): en felanvänd gåva är pengar som en gång för alla är kastade i sjön, medan ett felanvänt lån hemsöker både långivare och låntagare under lång tid. Emellertid finns det egenskaper hos lån som minskar risken för att de skall felanvändas, jämfört med gåvor. Och i dessa fall är ett lån att föredra framför en gåva.

Återstoden av detta kapitel skall därför försöka säga något om de omständigheter under vilka det kan vara motiverat att av biståndsskäl lämna en kredit till ett utvecklingsland, liksom de principer som bör råda för detta. Till att börja med kan det dock i detta avsnitt finnas skäl att sätta de lämnade volymerna av sådana lån i relation till andra källor för finansiering av u-ländernas investeringar.

De resurser som ett land använder till investeringar utgörs dels av inhemskt sparande, dels av användande av utländskt sparande. Det senare kan grovt indelas i dels flöden på kommersiella villkor, främst lån, dels bistånd.

För alla utvecklade länder, och för flertalet u-länder, utgörs lejonparten av den nödvändiga resursmobiliseringen av inhemskt sparande. Detta framgår av tabell 2.2, vilken redovisar ett försök till nedbrytning av u-ländernas finansiering av sina investeringar. Siffrorna bör tolkas med stora reservationer, men förhoppningsvis är åtminstone storleksordningarna korrekta. Det har tyvärr inte varit möjligt att bryta ned alla siffror på länderkategorier.

Landkategori	Total BNI (miljarder USD)	Investeringar	Bistånd	Kommersiella flöden	Inhemsk resursmobilisering
Låginkomst	956	28 %	2,2 %		
Lägre medelinkomst	911	22 %	1,3 %		
Högre medelinkomst	1206	27 %	0,1 %		
Totalt	3074	26 %	1,1 %	1,3 %	23,6 %
Därav Afrika söder om Sahara	162	15 %	7,9 %		

Not: Låginkomstländer: 80–500 USD/cap. Lägre medelinkomstländer: 501–2 350 USD/cap. Högre medelinkomstländer: 2 351–6 000 USD/cap. (Världsbankens definitioner, 1991). Procenttalen uttrycker andelen av bruttonationalinkomsten (BNI). Bistånd och kommersiella flöden är nettoflöden.

(Källa: Sammanställningar baserade på World Development Report 1991, OECD/DAC 1991 Report och Geographical Distribution of Financial Flows 1986–1989).

Av tabellen framgår att u-ländernas investeringsvolym år 1989 uppgick till 26 procent av BNI. Det är definitionsmässigt så att investeringsvolymen är lika med summan av inhemsk resursmobilisering och nettovolymerna av bistånd och kommersiella flöden. Nettotillskottet från omvärlden var 1,1 procent av BNI i form av bistånd och 1,3 procent av BNI i form av kommersiella flöden (exportkrediter, banklån, direktinvesteringar etc.) Resten av finansieringen av investeringarna utgjordes av inhemsk resursmobilisering, dvs. sparande, vilket således var ungefär 23,6 procent av BNI. Låginkomstländerna finansierar i genomsnitt en större andel av sina investeringar med bistånd. Länderna i Afrika söder om Sahara, vilka till stor del återfinns i denna grupp, har som synes mycket lägre investeringsvolym än genomsnittet, och är mer biståndsberoende.

Kreditbistånd

Kreditbistånd är krediter som lämnas på förmånliga villkor i utvecklingsyfte. Tyvärr finns det ingen separat redovisning av dessa, utan volymerna måste uppskattas grovt.

Sett i ett finansieringsperspektiv finns det två huvudsakliga typer av kreditbistånd (detta diskuteras utförligare i kapitel 3).

Dels finns det kreditbistånd som i sin helhet är anslagsfinansierat. Då belastar krediterna biståndsanslaget och framtida återbetalningar räknas som "negativt bistånd" till mottagaren. Dessa krediter redovisas i internationell statistik i sin helhet som offentligt utvecklingsbistånd. Nettovolymen (nya lån minus amorteringar) uppgick i denna kategori år 1989 till totalt knappt 12 miljarder dollar, eller nära 0,4 procent av u-ländernas BNI. Sverige lämnar i dag inga sådana krediter.

Ibland innebär kreditbistånd att marknadsmedel kombineras med biståndsmedel. Vid sådana blandade krediter deltar en kommersiell långivare i transaktionen. U-krediterna, det kreditbistånd som lämnas av Sverige i dag, är av detta slag. Det finns många metoder, vilka kommer att diskuteras närmare i kapitel 3, för att åstadkomma blandningen av biståndsmedel och marknadsmedel. Ofta redovisas dessa krediter uppdelat

på bistånd och kommersiella lån. Tyvärr medför detta att det inte existerar någon systematisk sammanställning av de faktiska volymerna av blandade krediter. Den bästa källan ur vilken slutsatser om volymerna kan dras är OECDs sammanställningar av notifieringar av blandade krediter. Dessa utgörs av givarländernas rapporter till OECD om utfästelser att lämna sådana lån. Den totala volymen anmälda utfästelser motsvarade drygt 14 miljarder dollar år 1989.

Emellertid leder inte alla utfästelser till lån; t. ex. kommer många leveranser aldrig till stånd. Det brukar sägas att mellan en fjärdedel och en tredjedel av de notifierade krediterna leder till en finansierad leverans. Baserat på detta blir en grov uppskattning att bruttoflödet 1989 var 4 miljarder dollar, eller drygt 0,1 procent av u-ländernas totala BNI.

Det totala nettoflödet av kreditbistånd, anslagsfinansierade mjuka krediter plus blandade krediter, motsvarade således troligen något mindre än 16 miljarder dollar, eller knappt en halv procent av u-ländernas BNI. Annorlunda uttryckt var detta ungefär en femtionedel av den totala investeringsvolymen.

Av redovisningen av dessa siffror kan två slutsatser dras. För det första: volymerna av kreditbistånd är så små jämfört med u-ländernas totala resursmobiliseringsbehov att de inte i sig kan förväntas utgöra något övergripande svar på (eller orsak till) u-ländernas problem. För det andra: i absoluta tal är volymerna av kreditbistånd så stora att det i de enskilda fallen kan finnas mycket att vinna eller förlora på om krediterna används rätt eller ej.

2.4 Kreditbistånd och gåvobistånd

En mycket långsiktig målsättning för det svenska biståndet måste vara att göra sig självt överflödigt. Det normala förhållandet är att ett land tillgodo gör sig utländskt sparande genom att låna det för framtida återbetalning. Resursöverföringar i form av gåvor bör förekomma bara av särskilda skäl. Att denna princip bör vägleda biståndet uttrycktes mycket väl redan i början av 1960-talet i den utredning som har varit en grundsten vid utformandet av den svenska biståndspolitik:

”Som regel bör låneformen komma till användning. Därmed markeras biståndets karaktär av räntabel ekonomisk transaktion mellan jämställda parter. För en del konkreta projekt med förhållandevis god och snabb avkastning torde lånen därvid kunna lämnas på marknadsmässiga villkor. Erfarenheten har emellertid visat att amorteringar och räntebetalningar på sådana lån kan komma att alltför hårt belasta vissa u-länders redan tidigare prekära betalningsbalans. Lånevillkoren bör i sådana fall fastställas i ljuset av mottagarlandets allmänna betalningsläge och dettas beräknade utveckling. I vissa fall när det gäller projekt av mera social än ekonomisk natur, t. ex. finansiellt stöd till undervisningsväsendet, kan rena gåvor vara berättigade.” (Prop. 1962:100, s. 17).

I praktiken har det dock inte kommit att bli så att låneformen ”som regel” har kommit till användning. Tvärtom är lån undantag snarare än regel i det svenska biståndet. (I kapitel 3 redovisas närmare användandet

av låneformen inom biståndet.) Av intresse för denna utredning är att utröna om det går att precisera mer än i den citerade propositionen när kreditbistånd skulle kunna vara att föredra framför gåvobistånd.

Ett antal argument av varierande giltighet framförs som motivering för det bundna kreditbistånd Sverige lämnar i dag. Dessa argument diskuteras i det följande. I avsnitt 2.5 förs en principiell diskussion om de kombinationer av land och projekt för vilka det kan vara motiverat att lämna kreditbistånd snarare än gåvobistånd å ena sidan eller kommersiella lån å andra.

Tre skäl brukar framföras för att kreditbistånd skulle kunna vara att föredra framför rena gåvor. Dessa är:

- kreditbistånd är att föredra eftersom det har en "disciplinerande" effekt. Mottagarens handläggning av kreditbiståndet liknar den av andra krediter. Handläggningen av gåvobistånd är ofta väsensskild, och mottagarna tenderar att inte räkna med de kostnader som gåvobistånd faktiskt medför. Kreditbistånd är ett steg på vägen mot normala relationer.
- kreditbistånd medför en "uppväxling" som gynnar mottagaren av den resursöverföring som sker via biståndsanslaget, eftersom kreditbiståndet (för närvarande) är sådant att en biståndskrona leder till tre kreditkronor. Detta gör det också billigare för givaren att finansiera ett givet projekt.
- eftersom många länder lämnar bundet kreditbistånd ger ett svenskt system för sådant bistånd svenska leverantörer en reell möjlighet till kommersiellt samarbete med u-länderna.

Nedan kommer att argumenteras för att det första av dessa skäl kan vara viktigt. Det andra måste modifieras avsevärt. Det tredje argumentet kan vara samhällsekonomiskt acceptabelt om speciella villkor är uppfyllda.

2.4.1 Kreditbistånd som disciplin

En grundläggande uppgift för ett samhälles ekonomiska system är att omsätta information om människors preferenser, företags och entreprenörers förmåga och knappheten på olika resurser till riktiga beslut om konsumtion, distribution och produktion. I en fungerande marknadsekonomi förmedlar prissystemet sådan information till ekonomins aktörer.

Ett problem med alla slags subventioner är att de bidrar till att förmedla fel slags information till konsumenter och producenter, och i förlängningen till en resursanvändning som inte ligger i befolkningens gemensamma intresse. Samtidigt kan subventioner göra det möjligt att genomföra omfördelningar av resurser till dem som har det sämre. Som så många andra politiska frågor blir därför den om subventioner en fråga om avvägning mellan för- och nackdelar.

Den som har tillgång till en subventionerad tjänst eller vara överutnyttjar den jämfört med om ett marknadspris togs ut. Den som lämnar subventionen vill ofta ransonera dess utnyttjande, vilket brukar ske med administrativa metoder. Till yttermera visso skapas en intressegemenskap

bland dem som drar nytta av subventionen vilken kan ta sig uttryck i politiskt agerande för att behålla den.

Kritiker av bistånd brukar framhålla att gävobistånd kan ha dessa effekter. Bistånd skapar biståndsberoende. Det uppmuntrar länder att föra en ekonomisk politik som förutsätter utländska gåvor. De projekt som finansieras tenderar att innehålla en stor andel utländska komponenter och att inte vara anpassade efter inhemsk teknologi och resurstillgång. Givarna har bara administrativa mekanismer till sitt förfogande för att välja mellan mottagarländer, och mellan projekt att stödja i mottagarländerna. De biståndshanterande myndigheterna i mottagarländerna blir starka och mäktiga jämfört med finansministerierna, som borde ha förmågan att fatta centrala beslut om politik som påverkar landets resursutnyttjande. Bistånd lämnas från regering till regering och kräver ofta en utvecklingsplan hos mottagarna, vilket innebär att det uppmuntrar till ett planeekonomiskt tänkande.

Som försvar mot denna kritik anförs att endast gävobistånd är en renodlad resursöverföring från givare till mottagare. Krediter kräver att mottagaren med tiden lämnar tillbaks en del av värdet av resursöverföringen, varför deras nytta för mottagaren är mindre än en gåva. Gävobistånd bidrar till att stödja en utvecklingspolitik hos mottagaren vilket inte är detsamma som att främja planeekonomiskt tänkande. Att givaren för en dialog med mottagaren rörande utformningen av de stödda projekten är ett slags tekniskt bistånd: ofta besitter givaren större erfarenhet och kompetens än de mottagande myndigheterna att göra detta.

Det ligger bortom denna utrednings uppgift att väga biståndets presumtiva negativa effekter på både politiska och ekonomiska processer hos biståndsmottagarna gentemot de positiva effekterna av att resursöverföringar kommer till stånd.

Icke desto mindre uttrycker många biståndsadministratörer en klar tveksamhet, som grundar sig på observationer av bristande utvecklingseffekter av gåvorna, till att i alla biståndssammanhang lämna gävobistånd. En biståndsmottagare har mycket litet att sätta emot när en biståndsgivare vill skänka pengar till någon viss verksamhet. Även om det handlar om resurser för en investering som mottagarlandet egentligen inte skulle ha genomfört, eller skulle ha föredragit att genomföra på ett annat sätt, så är mottagarens förhandlingsposition svag när en givare tycker sig ha identifierat ett behov som passar väl med *givarens* syn på vad som stödjer en bra utvecklingspolitik. Att systematiskt sätta hårt emot, och att kräva helt andra utformningar av de föreslagna projekten, kräver en administrativ insats som mottagaren kanske inte har tillgänglig, och medför dessutom en risk för att givarens intresse för landet svalnar. Tvärtom kan det vara så att mottagarländerna anpassar sina egna förfrågningar så att de skall passa så väl ihop som möjligt med givarens prioriteringar.

Detta skapar en ekonomi och ett beslutsförfarande som är bättre anpassat till att tigga så skickligt som möjligt än att allokera resurser på bästa tänkbara sätt. Det riskerar vidare att bortse från de kostnader som även gävobistånd för med sig: projekten har lokala kostnader, krav på personal-

insatser och inte minst driftskostnader och krav på administrativa insatser som mottagarländerna inte alltid förutser.

Allt detta kan bidra till att verksamheter kollapsar så snart givaren överlämnar hela ansvaret till mottagaren. Om gåvobiståndet har kanaliseras genom ett fackministerium, som har kunnat bidra till genomförandet med stöd av biståndsgivaren, är den fortsatta driften beroende av att finansministerium eller liknande sätter av resurser när biståndsgivaren drar sig tillbaka. Ofta görs dessa resurser aldrig tillgängliga.

Det finns skäl till förhoppningar om att dessa problem i vissa fall och i viss utsträckning kan undvikas om biståndet överlämnas i form av en kredit istället för en gåva. Mottagaren blir mer delaktig i en kredit, och blir på ett annat sätt tvungen att göra en egen kostnads-intäktsanalys av projektet, liksom prioriteringar mellan projekt. Om krediten lämnas på ett sådant sätt att det finansierade projektet får betala marknadsmässiga villkor, är slutanvändaren helt enkelt tvungen att skapa intäkter som finansierar hela verksamheten, utan inblandning på sikt av vare sig givare, finansministerium eller någon annan institution.

Denna princip, att låta slutanvändaren tillgodogöra sig resurserna i form av lån på marknadsmässiga villkor, kan givetvis utnyttjas även när mottagarlandet erhåller resursöverföringen i form av en gåva. En skillnad mellan kreditbistånd och gåvobistånd är vid en sådan jämförelse att med kreditbistånd ges mottagaren även på makronivå ekonomiska incitament att skapa bra mekanismer för beslut om hur resurser skall fördelas mellan projekt i allmänhet och om ett visst projekt skall accepteras i synnerhet. Eller, som det uttrycks i fråga om blandade krediter i en norsk studie: "Alle parter har maksimal interesse i at prosjektet blir vellykket når de alle vil lide hvis man trår feil."

Därigenom skapar kreditbistånd, till skillnad från gåvobistånd, incitament för mottagaren att bygga upp mekanismer som gör det intressant för givarna att *låna* ut pengar snarare än att *skänka* bort dem. Om givarnas strävan på sikt verkligen är att göra biståndet överflödigt är det viktigt att mottagarna har funktionsdugliga institutionella ordningar på såväl mikro- som makronivå för investeringsbedömningar och låneanvändande. Och detta blir inte fallet så länge mottagarna är gåvoberoende. Tillgången på mjuka krediter skulle dock, med detta argument, kunna bidra till att främja utvecklingen av sådana institutionella ordningar samtidigt som mottagaren erhåller en billig resursöverföring.

Det finns givetvis skäl att höja ett varnande finger mot alla förhoppningar att kreditbistånd skulle bringa den frälsning som gåvobistånd uppenbarligen inte har medfört. Det finns gott om sätt att felanvända även lån, både på mikro- och makroplanet. Men avsnitt 2.5 kommer att försöka ange omständigheter under vilka det är sannolikt att, givet att "biståndets karaktär av räntabel ekonomisk transaktion mellan jämställda parter" på sikt skall markeras, kreditbistånd dels är att föredra framför kommersiella krediter därför att det bidrar till en nettoöverföring av resurser till mottagaren, dels kan vara bättre än gåvobistånd inte minst därför att det ger incitament till att skapa bättre institutioner för resursanvändande hos mottagaren.

Ett argument för kreditbistånd är att det "växlar upp" biståndsanslaget och därmed ökar värdet för mottagaren av en given biståndskrona. Principen för blandade krediter är att kommersiella långgivare medverkar och erhåller marknadsmässiga villkor, och att biståndet skjuter till pengar så att lånemottagarens villkor mjukas upp. De svenska u-krediterna fungerar i praktiken ofta så att mottagaren betalar amorteringarna och biståndet räntan på den kommersiella krediten. Detta får till följd att en u-kreditvolym om tre kronor medför att biståndsanslaget belastas med en krona. Därför framhålls det emellanåt att det verkliga värdet för mottagaren av en krona anslagen till kreditbistånd är tre kronor snarare än en. Detta är dock en sanning med betydande modifikation.

Vad är då värdet för mottagaren av en given resursöverföring? Att biståndet bidrar med en krona vid en resursöverföring om tre kronor medför, förenklat uttryckt, att nuvärdet av mottagarens skuldbetalningar blir två kronor. Nettoöverföringen är således en krona, varken mer eller mindre än tillskottet från biståndsanslaget. Så långt är det således inkorrekt att hävda att biståndskronan drar med sig extra fördelar för mottagaren. Givaren skulle lika gärna kunna lämna en krona i gåva och låta mottagaren själv låna upp två kronor på kapitalmarknaden. (I realiteten är detta vad som sker i den s.k. tvåkomponentmodellen för kreditbistånd, vilken kommer att diskuteras mer utförligt senare.)

Mot detta kan invändas att krediten, vilken finansierat ett projekt som kostar tre kronor, inte alls skulle ha lämnats om det inte hade varit för resurstillskottet från biståndsanslaget. Projektet i mottagarlandet, vilket kanske har en mycket god samhällsekonomisk lönsamhet, skulle inte ha blivit av utan kreditbistånd. Med detta synsätt bestäms "värdet" av kreditbiståndet för mottagaren av dennes nytta av att lätta på sin kortsiktiga resursrestriktion med tre kronor. Om mottagaren har mycket begränsad tillgång till utländska resurser kan ett sådant tillskott vara värt åtskilligt mer än kostnaden av framtida skuldbetalningar, givet att resurserna används på ett sätt som lämnar god avkastning.

Mot detta argument finns emellertid i sin tur två invändningar. Den första invändningen är att det inte är biståndskronan som gör det intressant för kommersiella långgivare att bidra till att finansiera projektet, utan det faktum att staten garanterar att långgivarnas fordringar blir infriade. Därmed är det *lånegarantierna* som gör att resursrestriktionen lättar, och som gör att kommersiella flöden dras till projekt som annars skulle ha svårt att finna utländsk finansiering.

Den andra invändningen är att en mottagare för det mesta kan vända sig till andra länder för att finansiera projektet om Sverige inte vill lämna kreditbistånd. Därmed skulle projektet bli av under alla omständigheter, om än med icke-svensk finansiering.

Därmed kommer man in på den svåra och ofta diskuterade frågan om ett visst biståndsflodes additionalitet. Det går att urskilja två ytterlighetsfall som kan belysa innebörden av detta begrepp. I det ena fallet skulle det finansierade projektet bli av under alla omständigheter. Då är nyttan av

Sveriges bidrag lika med nuvärdet av nettoresursöverföringen — dvs. den krona som anvisas över biståndsanslaget. I det andra extremfallet skulle projektet inte bli av alls utan svenskt stöd. Då är mottagarens nytta av kreditbiståndet lika med projektets avkastning minus de två kronor som återbetalas.

Slutsatsen är att argumentet att kreditbistånd växlar upp en biståndskrona till något som är värt mycket mer för mottagaren har begränsad giltighet. För att det alls skall gälla måste det finansierade projektet både vara additionellt — och inte ha blivit av utan kreditbiståndet — och lämna god avkastning. Dessa två kriterier kan sällan båda förväntas vara uppfyllda för samma projekt.

Ett kreditbiståndsfinansierat projekt är billigare för biståndslämnaren än ett gåvofinansierat. Men för att biståndsgivaren skall kunna hävda att överföringen för mottagaren är "värd" hela kreditvolymen vid ett visst projekt måste givaren kunna redogöra för den utsträckning i vilken de två nämnda kriterierna håller. Grundantagandet bör dock vara att mottagaren har klara projektproriteringar och att alternativa finansiärer finns (vilket för övrigt är ett grundantagande för krediter i det svenska u-kreditsystemet). Därigenom är själva principerna för u-kreditsystemet sådana att de finansierade projekten inte är additionella. Argumentet om kreditbistånd som resursuppväxlare bör därför normalt ej betonas.

2.4.3 Svenska leverantörer

Diskussionen som följer föregriper något av den systembeskrivning och analys som görs senare i texten. Emellertid är det till följd av sammanhanget befogat att föra diskussionen redan här.

Det hävdas att bundet kreditbistånd ger u-länderna en reell möjlighet att använda svenska leverantörer. Eftersom utländska biståndsgivare subventionerar leveranser till u-länderna kan svenska leverantörer inte konkurrera även i de fall de är kostnadseffektiva. Enligt denna syn bör Sverige lämna bundet kreditbistånd för att återställa de svenska företagens konkurrenskraft. (Som kommer att framgå senare var detta ett huvudargument för att skapa det nuvarande u-kreditsystemet.)

Vad är, i en värld där många länder gör på detta vis, värdet av att just Sverige lämnar bundet kreditbistånd? Svaret på denna fråga är avhängigt av hur projektupphandlingen går till.

Med en lätt idealiserad beskrivning av systemet kan värdet för mottagaren analyseras som följer. Antag först att de olika potentiella säljarländerna ger kreditbistånd på identiskt lika villkor, och att mottagaren beställer det för sina behov optimala projektet. (Detta överensstämmer i princip med de regler som är fastställda inom OECD för projektupphandling finansierad med bundna blandade krediter.) Antag vidare att den "bästa" leverantören finns i Sverige. Då är värdet för mottagaren av att Sverige lämnar kreditbistånd skillnaden mellan låntagarens avkastning på det svenska projektet och avkastningen på den näst bästa leverantörens projekt. Med en överlägset effektiv svensk leverantör är värdet av det svenska

Med detta resonemang försvagas ytterligare det tidigare diskuterade argumentet om uppväxling som huvudskäl för att lämna kreditbistånd – att det skulle möjliggöra en resursöverföring från ett rikt land till ett fattigt som annars inte skulle bli av. Tvärtom kan resultatet ses som varande det rakt motsatta! Svenskt kreditbistånd finansierar i princip projekt som skulle bli av under alla omständigheter.

Om Sverige inte lämnade kreditbistånd gjordes leveransen kanske av en tysk leverantör, eller av en fransk, vilket åtminstone i vissa fall skulle innebära att projektet inte genomfördes av den bäst lämpade leverantören. Genom att delta i, och bidra till efterlevandet av, ett system där de rika länderna alla lämnar samma slags mjuka kreditvillkor för en viss uppsättning projekt och mottagarländer, och där konkurrensupphandling krävs, kan Sverige bidra till att uppnå två mål. För det första så minskar systemkonstruktionen, om det inte fuskas alltför mycket med systemet, risken för snedvriden resursanvändning. I varje enskilt fall upphandlas det "bästa" projektet – och i somliga fall är det bästa projektet svenskt. (I detta sammanhang sammanfaller näringslivets önskemål om att Sverige av konkurrensskäl skall lämna kreditbistånd med bistandssträvandet att tillgängliga bistandsresurser skall sättas in där de gör störst nytta.) För det andra leder systemets existens till att låntagarländerna erhåller hela förmånligheten i de förmånliga krediterna. Om inget system för mjuka krediter fanns för de aktuella projekten, så skulle låntagarna vara tvungna att finansiera dem på helt kommersiella villkor. Men i den mån alla givare lämnar finansiering på samma förmånliga villkor innebär konkurrensen mellan leverantörerna att gåvoelementet hamnar hos mottagaren.

Det är således en väsentlig skillnad mellan att se det svenska kreditbiståndet som en isolerad svensk företeelse och att se det i sammanhang med övriga biståndsgivares lämnande av mjuka krediter. Med det synsätt som innebär att det är en isolerad svensk företeelse är det svårt att säga vad värdet för mottagaren av en viss kreditbiståndsvolym är eftersom det inte besvarar frågor om additionalitet och om säljarens prissättning och effektivitet. Med det synsätt som placerar in kreditbiståndet i ett internationellt sammanhang är det lättare: värdet av att *systemet* existerar är för mottagarna lika med förmånligheten i det, och värdet av att *Sverige* är med i systemet är att mottagarna kan dra nytta av de svenska leverantörerna i de fall dessa är de mest lämpliga, vilket bidrar till att minska risken för snedvridning av resursanvändningen. Att Sverige är med bidrar också till att öka konkurrenstrycket i den enskilda affären, vilket kan ha en prispressande verkan.

Emellertid måste ett varnande finger höjas även här. Allt detta förutsätter givetvis att systemet fungerar så bra som avsikten är. Om det i själva verket är så att förekomsten av bundet kreditbistånd ökar möjligheterna för leverantörerna att ta ut högre priser, eller om kreditbiståndslämnarna selektivt erbjuder förmånlig finansiering för att egna företag skall vinna order även då de inte är effektivast, kan systemet ur ett bistands- och resursanvändningsperspektiv bli rent kontraproduktivt. Låntagarna kan

t. o. m riskera att förlora på kreditbistånd jämfört med kommersiella lån. Detta var förmodligen i större utsträckning fallet under en tidigare period, när blandade krediter lämnades av mer oblyga exportfrämjandeskäl. OECD strävar efter att skärpa de regler som redan finns med syfte att minska risken för detta.

Frågan om upphandlingsprocessen är sådan att gåvoelementet verkligen tillfaller mottagaren, och dessutom att det effektivaste företaget levererar, utreds vidare i en konsultstudie gjord för denna utrednings räkning. Detta tas vidare upp i kapitel 5.

Ett ytterligare problem är att blandade krediter främst lämnas till mer eller mindre lönsamma projekt i kreditvärdiga länder. I dessa fall är det mer tveksamt om kreditbistånd egentligen är att föredra framför kommersiella lån (detta diskuteras vidare i avsnitt 2.5). Det kan ha oönskade konsekvenser. Mottagarna riskerar att bli "spoiled markets" – bortskämda marknader. Enbart projekt som finansieras med subventionerade lån accepteras från mottagaren, trots att man egentligen skulle ha förmågan att låna kommersiellt. Och eftersom det är frågan om kreditvärdiga länder, vilka tenderar att höra till de rikare u-länderna, så bidrar detta till att styra resurser bort från de fattigaste länderna till de något rikare. Därför är det tvivelaktigt i ett svenskt perspektiv, där Sverige ju främst vill stödja just de fattigaste länderna, om det verkligen är så att existensen av dagens system för blandade krediter är värdefull.

Så länge systemet existerar, finns det skäl att eftersträva att minimera de negativa konsekvenserna av det enligt vad som beskrivits i det föregående. Detta är dock ett skolexempel på en "second-best" lösning på ett resursallokeringsproblem, eftersom man med olika åtgärder försöker motverka de potentiella snedvridande effekterna av en reglering (bindningen till köp i givarlandet) i stället för att upphäva själva regleringen. "First-best" är utan tvivel att systemet med bundna krediter försvann och ersattes med helt obundet bistånd från alla länder, där valet mellan gåvobistånd och kreditbistånd gjordes i varje enskilt fall utifrån en bedömning av biståndsformernas respektive utvecklingseffekter. Tills vidare förefaller dock second-best vara det mer realistiska målet.

För att sammanfatta diskussionen i detta avsnitt är de potentiellt giltiga motiven för bundna blandade krediter följande:

- det kan bidra till utvecklandet av en bättre process för resursallokering i mottagarlandet;
- det medför en nettoöverföring av resurser, som ungefär motsvarar biståndsansatsen i krediten, till mottagaren;
- det balanserar tendenser till snedvridning vid val av leverantör och ökar konkurrensen i systemet.

2.5 Länder och projekt

Detta kapitel inleddes med en redogörelse för när det kan vara befogat för ett land att låna pengar utomlands. Men diskussionen fördes mestadels på ett övergripande makroplan. Ett lån används inte av ett "land" i abstrakt bemärkelse. Utlandslån skall nästan alltid finansiera privata eller offentli-

ga entreprenörers investeringar i exempelvis oljelagringsanläggningar, vattenreningsverk, telenät, skolor för lantbruksrådgivare och fabriker för tillverkning av plastvivor.

Detta avsnitt betonar att både kommersiella långgivare och kreditbiståndsgivare behöver ta hänsyn till såväl kommersiella som politiska risker. Det syftar också till att lyfta fram de viktiga skillnader som bör finnas mellan de två slags kreditgivarnas bedömningar.

2.5.1 Projektdimensionen

De flesta u-länder lider brist på investeringsbara medel. De tenderar att ha sparandeunderskott snarare än sparandeöverskott. Det borde nästan definitionsmässigt finnas gott om potentiellt högavkastande investeringar i u-länderna. För några årtionden sedan väntade man sig allmänt att politisk självständighet i u-länderna var den viktigaste förutsättningen för att få till stånd det slags investeringar som skulle bidra till tillväxt och utveckling.

Förhoppningarna har ofta kommit på skam. Tyvärr har det inte visat sig vara så enkelt att det bara var en fråga om att undanröja koloniala beroendeförhållanden för att identifiera lönsamma investeringar i u-länderna. Det krävs en samverkan av institutionella och ekonomiska faktorer hos mottagaren för att lönsamma investeringar över huvud taget skall finnas. Det räcker inte att säga att kapitalstocken är liten. Exempel på faktorer som begränsar förmågan att utnyttja utländskt sparande väl är dålig ekonomisk politik, svaga institutioner och låg utbildningsnivå.

Detta innebär att behovet av finansiering av projekt i u-länderna på kort och medellång sikt inte är omätligt, om man i ordet "behov" inbegriper att projekten också skall ha förmåga att betala sina egna kostnader. Det är tvärtom så att det vid varje givet tillfälle finns ett begränsat antal kritiska större projekt — projekt för vilka förutsättningarna finns för lönsamt utnyttjande och vilka i sin tur skapar förutsättningar för andra verksamheter, och som sålunda kan ge en tillräckligt stor avkastning för att bekosta lånefinansiering. Det är givetvis långt ifrån självklart vilka dessa projekt är. För att ta ett exempel kräver det betydande fingerspetskänsla för att avgöra om tiden är mogen för ett stort och dyrbart kraftgenereringsprojekt i något visst glesbefolkat afrikanskt land med låg utvecklingsnivå och liten efterfrågan på elkraft. Är bristen på tillgång till elektricitet en starkt begränsande faktor för etablering av olika produktiva verksamheter? Eller är det i själva verket så att brister i övrig infrastruktur, avsaknad av en stark inhemsk marknad och en låg utbildningsnivå samverkar till att begränsa den potentiella efterfrågan så att investeringar i kraftverk och transmission inte kommer att på nuvarande utvecklingsnivå ha möjlighet att täcka sina kostnader?

2.5.2 Landdimensionen

Detta skall dock inte skymma vikten av att säkerställa att det land som mottar ett lån, oavsett hur det enskilda projektet lyckas, verkligen är förmöget att amortera och göra räntebetalningar. Om det finns goda skäl

att vänta sig att landet inte kommer att kunna betala av lånen bör kreditbistånd inte förekomma, ens på mycket mjuka villkor. Skälet till detta är att obetalade lån leder till en konfliktsituation mellan långivaren och låntagarlandet, även då lånet ursprungligen har lämnats av biståndsskäl. Erfarenheterna från de fattiga ländernas skuldomförhandlingar i Parisklubben visar att denna slags konflikt kan vara mycket kostsam för låntagaren. Ett land som begär en skuldomförhandling befinner sig alltid i en mer eller mindre akut kris. Förhandlingsprocessen är trots detta utdragen inte minst eftersom den måste föregås av ett ofta plågsamt försök till överenskommelse med Internationella valutafonden. Allt detta leder både till långvarig osäkerhet för de ekonomiska aktörerna i låntagarlandet om förutsättningarna för viktiga ekonomiska beslut, och till att nyckelpersoner i administrationen blir upptagna med omförhandlingsfrågor under en alltför lång tid. Att begära en skuldomförhandling gör det vidare svårt för ett land att upprätthålla trovärdighet mot potentiella kreditgivare; och slutligen är den skuldlättnad som ges ofta begränsad. Kort sagt, skuldomförhandlingar är något att undvika.

Att lämna kreditbistånd till ett land som med stor sannolikhet riskerar att behöva begära en skuldomförhandling är olämpligt. De med krediten förknippade åtagandena lägger sten på börda vid omförhandlingsprocessen, även om krediten har finansierat ett projekt som ger god avkastning. Därför räcker det inte att göra en bedömning av projektets förmåga att bära sina kostnader. Även landet måste förväntas bibehålla sin betalningsförmåga — gärna med hjälp av intäkter från det finansierade projektet.

2.5.3 En långivares bedömning: två dimensioner

Den som lämnar ett lån över en landgräns måste bedöma bägge dimensioner hos mottagaren. Den första är projektdimensionen. Är projektet sådant att det är troligt att långivaren får sina pengar tillbaka? Ger det en avkastning som täcker lånekostnaderna, och är huvudmannen sådan att lånebetalning kan väntas? Risker att detta inte sker brukar omtalas som den kommersiella risken. Den andra är landdimensionen. Är landet sådant att det kan förväntas göra valuta tillgängligt för skuldtjänst på lånet? Det som skulle tala emot detta är t. ex. att landet har en betungande skuldbörda och/eller att det för en ohållbar ekonomisk politik. Om så är fallet kan fordringsägaren inte räkna med att få sina krav uppfyllda ens om det är fråga om ett välskött projekt med god avkastning. Detta brukar omtalas som den politiska risken.

För att förenkla mycket kraftigt kan det ur en kommersiell långivares perspektiv sägas att den presumtiva låntagarens kvalitet skall bedömas och placeras in i följande matris (se figur 2.1). För det första: är den kommersiella risken "liten" eller "stor"? För det andra: är den politiska risken "liten" eller "stor"? (Med "stor" avses här en risk som ur en kommersiell långivares perspektiv är oacceptabel. En "liten" risk är acceptabel).

		Politisk risk	
		"liten"	"stor"
Kommersiell risk	"liten"	ja	nej
	"stor"	nej	nej

Med dessa definitioner skulle en kommersiell långgivare enbart fatta ett positivt beslut om att lämna en kredit i fall där både den politiska och den kommersiella risken är liten. Det hjälper inte om den kommersiella risken är acceptabel om risken för att landet inte gör valuta tillgänglig för skuldtjänst – den politiska risken – är stor.

Det har framförts förslag om att låntagare i u-länder skall tillåtas betala skuldtjänst i inhemsk valuta. Problemet med detta är att det "bygger in" den politiska risken i den kommersiella. Om landet för en ohållbar ekonomisk politik, eller drabbas av motgångar som exportprisfall, tenderar detta att minska värdet och användbarheten av landets valuta – parallellt med att den politiska risken ökar. En potentiell långgivare som erbjuds betalning i inhemsk valuta skulle därför tvingas att ta hänsyn till den politiska risken i lika stor utsträckning som vid lån som innebär att mottagarlandet åtar sig att frigöra konvertibel valuta för skuldbetalningarna.

Försäkringar existerar mot både politiska och kommersiella risker. Det är ofta fallet att något regeringsorgan i mottagarlandet garanterar lånet, så att fordringsägaren hålls skadelös även om projektet inte uppfyller sina åtaganden. Detta är alltså en försäkring mot den kommersiella risken. Exportkreditgarantiinstitut i långgivarens hemland kan lämna försäkringar mot den politiska risken (och ibland även mot den kommersiella risken).

Genom att dessa försäkringar existerar kan krediter komma till stånd som ur en privat långgivers perspektiv skulle medföra oacceptabla risker. Detta lägger ett stort ansvar på de garantigivande organen. Skälet till deras existens är att de skall kunna förväntas ha bättre kunskap om vilka risker som verkligen är acceptabla. (Erfarenheterna av t.ex. 1970-talets långgivning, som de beskrevs i avsnitt 2.2, visar dock att verkligt omfattande felbedömningar tyvärr kan förekomma).

Till följd av garantilämnarnas verksamhet ökar mängden projekt med acceptabel kommersiell och politisk risk jämfört med om enbart den individuella långgivers bedömningar av politiska och kommersiella risker får råda.

Emellertid är det långt ifrån säkert att den med dessa kriterier identifierade projekten som potentiellt kan erhålla krediter skulle vara idealisk för den som lämnar lån med biståndssyfte.

De föregående avsnitten har betonat vikten av att både kreditbiståndsgivare och kommersiella långgivare rätt bedömer mottagarens betalningsförmåga och betalningsvilja när en kredit lämnas. Ytterligare överväganden tillkommer dock givetvis för biståndslämnaren. På projektnivå räcker det inte med att kontrollera att låntagaren trovärdigt kan förbinda sig att betala sina skulder — det gäller också att det projekt som finansieras är samhällsekonomiskt effektivt och att andra krav, som att miljöeffekterna inte är oacceptabla, är uppfyllda. Vidare är det nödvändigt att mottagaren besitter, eller har förmågan att utnyttja, kompetens att förhandla med leverantören liksom att genomföra, driva och underhålla projektet. På landnivå räcker det inte med att landet förväntas förbli betalningsdugligt — det skall också föra en utvecklingspolitik som långgivaren vill stödja.

Den följande diskussionen kommer att utnyttja matrisen från figur 2.1 i syfte att framhäva några viktiga sätt på vilka en kreditbiståndsbedömning bör skilja sig från en reguljär kreditbedömning vid beslutet om finansiering av ett projekt.

Liten kommersiell, liten politisk risk

För att börja med den första rutan i matrisen är det ofta en tvivelaktig verksamhet att lämna bistånd till projekt som skulle innebära både en liten kommersiell risk och en liten politisk risk. Detta innebär definitionsmässigt att projektet skulle kunna finansieras på kommersiella villkor. Eftersom biståndsresurserna är knappa borde sådan finansiering i princip inte förekomma.

Trots detta är det vanligt att kreditbistånd i form av blandade krediter finansierar just sådana projekt. Skälen är flera. Det viktigaste är att sådana krediter uppstod som ett konkurrensmedel. Problemen med detta diskuteras i avsnitt 2.4.3. Ett annat skäl är att givare ofta vill stödja projekt hellre än lämna pengar direkt till ett mottagarlands regering, dels för att detta anses minska risken för felanvändning, dels för att en offentlig biståndsgivare för sina skattebetalare gärna vill kunna redovisa resultatet av bistånd i form av konkreta anläggningar.

Icke desto mindre är bistånd till finansieringen av sådana kommersiellt gångbara projekt ett stöd till landet i första hand och till projektet i andra, eftersom det i dessa fall är uppenbart att alternativ finansiering finns tillgänglig och att projektet skulle bli av under alla omständigheter. Detta bör återspeglas i bedömningen av biståndet. I första hand bör denna fokusera på om givaren vill bidra till att överföra resurser till landet i fråga. I andra hand bör projektet bedömas, dels tekniskt och ekonomiskt för att avgöra om den kommersiella risken verkligen är låg, dels utifrån ett utvecklingspolitiskt perspektiv.

Bedömningen av projektets utvecklingseffekter utöver dess förmåga att lämna ett finansiellt överskott bör därför inte vara överambitiös. Ett positivt utfall av den teknisk-ekonomiska bedömningen är en indikation på att projektet kommer att kunna finna finansiering, även om Sverige inte

står för finansieringen. Om positiva utvecklingseffekter identifieras utöver ett finansiellt överskott får projektet visserligen en högre angelägenhetsgrad, men eftersom det under alla omständigheter kan väntas få finansiering har detta liten effekt på de beslut som fattas. Däremot kan identifierade negativa utvecklingseffekter helt korrekt medföra att givaren beslutar sig för att inte finansiera ett projekt som ur ett företagsekonomiskt perspektiv skulle vara befogat. Ett problem med tids- och energikrävande detaljgranskningar av projekten är dock att dessa kan ge ett sken av tillräcklighet som skymmer det faktum att framför allt en granskning av landets utvecklingspolitik är nödvändig.

Liten kommersiell, stor politisk risk

För att fortsätta med matrisens andra ruta kan det av utvecklingsskäl vara befogat att med kreditbistånd stödja insatser i vissa av de länder som en kommersiell långivare (och ett exportkreditgarantiinstitut) skulle bedöma som oacceptabla till följd av den politiska risken.

Ett skäl kan vara att landet genomför ekonomiska reformer av ett slag som ökar sannolikheten för att det kommer att kunna sköta sina skuldbetalningar i framtiden, men att läget fortfarande är så osäkert att exportkreditgarantiinstituten ogärna vill riskera att garantera ett lån. (En mer utförlig diskussion av vad som skulle känneteckna ett land vars ekonomiska politik är " trovärdig " — ett något vidare begrepp än kreditvärdighet — förs i kapitel 5).

Även i sådana länder existerar det många projekt som kan generera goda inkomster, som t.ex. investeringar i telekommunikationer och elektricitetsgenerering, för att inte tala om uppbyggnad av produktionskapacitet för någon viss marknad, som t.ex. massaproduktion. Om sådana projekt blir lyckade skapar de vinster för sin ägare. Det förefaller som slöseri med knappa bistandsresurser att skänka bort pengar för att direkt vinstgenererande verksamhet skall komma till stånd.

I detta fall kan kreditbestånd vara befogat. Att mottagaren får resursöverföringen i form av ett lån understryker att det är den normala formen av transaktion mellan jämbördiga parter, i enlighet med diskussionen i avsnitt 2.4.1. Att lånet är subventionerat kommer mottagarlandet, som i detta fall har begränsad tillgång till utländska resurser, till godo. Om slutanvändaren av krediten, den privata eller statliga projektansvariga, får betala inhemska marknadsmässiga villkor, minskar risken för att biståndet bidrar till snedvridningen av resursanvändningen i mottagarlandet. Eftersom projektet är avkastande, bidrar det direkt till att öka landets betalningsförmåga.

En investering i telekommunikationer i ett svenskt programland skulle kunna höra hemma i denna kategori. En sådan investering kan vara för omfattande för att passa in i gävbiståndsbudgeten, samtidigt som den kan förväntas lämna god finansiell avkastning för den som i mottagarlandet tillgodogör sig resursen och förbättra förutsättningarna för annan ekonomisk aktivitet. Till skillnad från investeringar som innebär kommersiella och politiska risker som är acceptabla för kommersiella långivare, försäk-

rade av exportkreditgarantiinstitut, är det sannolikt att investeringar i denna kategori är både additionella och finansiellt lönsamma. Såvida landets skuldbörda inte är ohanterlig kan kreditbistånd vara välmotiverat.

Stor kommersiell, liten politisk risk

Allt annat lika har ett projekt med stor kommersiell risk svårare att finna finansiering än ett projekt med liten risk. Om projekten har samma statistiskt förväntade avkastning föredrar finansiärerna det senare. Vid en given avkastning finns det således en risk som är "för stor" för att projektet skall hitta finansiärer.

Projekt som innebär stora kommersiella risker kan ändå ha förmågan att finna kommersiell finansiering. Ett projekt som med lika stora sannolikheter lämnar mycket god avkastning respektive inte lämnar någon avkastning kan vara att föredra framför ett annat projekt som med säkerhet lämnar en relativt låg avkastning trots att det senare projektet är mindre riskfyllt.

Om den statistiskt sett förväntade finansiella avkastningen är god för ett givet projekt i ett land där den politiska risken är liten kan internationell finansiering på kommersiella villkor finnas tillgänglig även om den kommersiella risken är stor, särskilt om något offentligt organ i mottagarlandet är villigt att garantera krediten. I dessa fall är kreditbiståndsfinansiering ett stöd till landet snarare än till projektet, av samma skäl som detta är fallet vid kreditbiståndsfinansiering till verksamheter som innebär både liten kommersiell och liten politisk risk, vilket diskuterades ovan.

Det finns dock också projekt inom kategorin liten politisk och stor kommersiell risk som inte kan få kommersiell finansiering, men som har goda förväntade utvecklingseffekter. I detta fall avses med "stor risk" att projektet lämnar en för finansiärerna eller garantigivarna otillräcklig förväntad finansiell avkastning givet sannolikheten för ett dåligt utfall av projektet. Den samhällsekonomiska avkastningen kan trots detta vara god. Det kan t. ex. röra sig om en investering i utbildning eller hälsovård.

Kreditbiståndsfinansiering bör dock endast i undantagsfall användas för detta slag investeringar, och då i princip på villkor som innebär skuldbetalningar som understiger investeringens förväntade finansiella avkastning. Med hårdare villkor medför projektet en framtida belastning på mottagarlandets nationalbudget och betalningsbalans. Endast efter en analys som ger oomtvistliga belägg både för goda samhällsekonomiska effekter av investeringen och för landets förmåga att klara en ökad budgetbelastning bör givaren besluta sig för att lämna kreditbistånd.

Stor kommersiell, stor politisk risk

En sista kategori av finansieringsobjekt är där dels användaren av krediten är sådan att betalningar inte kan väntas, dels landet är sådant att framtida skuldtjänstgöring är osannolik. Där bör endast gåvobistånd förekomma.

För att sammanfatta kan det vara befogat att lämna bistånd i form av subventionerade lån framför allt till projekt som kan förväntas lämna en relativt god finansiell avkastning, och som genomförs i länder som har dålig tillgång till lån på kommersiella villkor. (Dvs. vissa av de projekt som tillhör kategorin "liten kommersiell, stor politisk risk".)

Ibland kan det vara befogat att lämna kreditbistånd även till projekt som lämnar mindre god finansiell avkastning om det är samhällsekonomiskt motiverat, inte i nämnvärd utsträckning belastar landets betalningsförmåga, och kan anses vara ett led i strävan att bygga upp bättre mekanismer för projektbedömningar hos mottagaren än vad gåvobistånd skulle göra. (Dvs. vissa av de projekt som tillhör kategorin "stor kommersiell, liten politisk risk".)

I båda dessa fall bör *projekten* ges lån på vad som i landet är marknadsmässiga villkor, medan subventionen kommer landet till godo, i syfte att minimera risken för snedvridning av resursanvändandet.

Det finns inga utvecklingsmässiga skäl att binda användandet av kreditbistånd (eller annat bistånd heller, för den delen) till uppköp i långivarlandet. Om, vilket är fallet i dag, många givarländer av exportfrämjande skäl kräver bindning, bör även Sverige tills vidare följa samma linje och samtidigt sträva efter ett internationellt system som dels minskar risken för snedvridningar (fel slags investeringar) i biståndsanvändande, dels ökar konkurrensen mellan leverantörerna (verkar prispressande). Ett efterlevt krav på internationell konkurrensupphandling kan bidra till detta.

Av detta skäl, *och endast av detta skäl*, är det motiverat att Sverige lämnar bundna subventionerade lån till lönsamma projekt i mottagarländer som egentligen är kreditvärdiga (dvs. de projekt som tillhör kategorin "liten kommersiell, liten politisk risk"). Att Sverige gör sådana resursöverföringar har två positiva aspekter: det bidrar till att en gåva förs över till landet i fråga, och det balanserar risken för snedvridning av handel och användning av bistånd genom att svenska leverantörer ges likartade finansieringsvillkor som sina konkurrenter.

Givaren bör framför allt förvissa sig om att den vill stödja landet. Finansiella och tekniska analyser av projekten bör dock göras. Analysen av projektens presumtiva utvecklingseffekter utöver lönsam produktion bör fokuseras på att avstyra stöd till projekt som har oacceptabla negativa effekter.

Om övriga länder beslutar sig för att upphöra med att lämna bundet kreditbistånd i allmänhet, och till lönsamma projekt i kreditvärdiga länder i synnerhet, bör Sverige också göra det.

Emellertid kvarstår att lån är den normala transaktionen för resursöverföringar mellan jämbördiga parter. I de fall det enligt ovan diskuterade kriterier är lämpligare att lämna en kredit än en gåva, bör det även i framtiden finnas kreditbistånd. Men målet bör vara att göra detta i obunden form.

Offentligt utvecklingsbistånd är en sammanfattande benämning för statligt subventionerad resursöverföring till u-länder som syftar till att främja mottagarens utveckling. Detta inbegriper både gåvor och lån på förmånliga villkor. I detta betänkande används beteckningen kreditbistånd för att beskriva den del av det offentliga utvecklingsbiståndet som utgörs av förmånliga lån.

Det främsta syftet med det svenska kreditbiståndet är att bidra till utvecklingen i de länder som tillgodogör sig de resurser som biståndet finansierar. Kreditbiståndet bekostar företrädesvis investeringar i infrastruktur och i industri. Ett sekundärt mål, som dock har haft avgörande betydelse för utformningen av det nuvarande systemet för kreditbistånd, är att främja den svenska exporten. Det främsta uttrycket för detta är att det är bundet till leveranser från svenska företag.

En omfattande begreppsapparat har utvecklats för att beskriva kreditbiståndets olika aspekter. Avsnitt 3.1 syftar, utan anspråk på fullständighet, till att presentera den grundläggande terminologin och till att framhålla några viktiga dimensioner som kan känneteckna olika system för kreditbistånd. I avsnitt 3.2 redovisas kortfattat erfarenheterna från det anslagsfinansierade biståndskreditsystem som föregick dagens u-kreditsystem. Avsnitt 3.3 är en utförlig beskrivning av dagens u-kreditsystem, och redovisar dess framväxt, ärendehantering och administration, volymutveckling och länderinriktning. Även frågor om projekturval och projektberedning berörs, liksom systemets kapitalförsörjning. Avsnitt 3.4 redogör för den garantiordning som gäller för u-krediterna. Till sist redovisar avsnitt 3.5 erfarenheterna från kreditinstrument i industribiståndet.

3.1 Grundläggande begrepp

Till skillnad från rent gåvobistånd medför kreditbiståndet ett åliggande för mottagaren i form av amorteringar och (ofta men inte alltid) räntebetalningar. Detta åliggande är mindre än vid kommersiella krediter främst till följd av att räntan är lägre. Kreditbistånd kräver alltså en subvention jämfört med en kredit på marknadsmässiga villkor. Långivarens kostnader för subventionen påverkas, förutom av skillnaden mellan lånets ränta och marknadsräntan, också av amorteringstidens längd och av längden på den amorteringsfria perioden.

Det finns således flera faktorer som påverkar värdet av ett förmånligt lån, och som gör att olika lån inte är omedelbart jämförbara. För att kunna

jämföra värdet av olika slags kreditbistånd används vanligen begreppet förmånlighetsgrad (tidigare användes enbart begreppet gåvoelement, vilket har samma syfte men beräknas något annorlunda). Förmånlighetsgraden är ett sätt att uttrycka storleken av den subvention som mottagaren erhåller. I princip är den en beräkning av givarens kostnad för att subventionera lånet, uttryckt som andel av dess totala storlek. Det kreditbistånd som idag lämnas av Sverige har vanligen 35 procents förmånlighetsgrad, men har 50 procents förmånlighet till särskilt fattiga länder. Under 1960-talet fram till mitten av 1970-talet fanns ett system med lån som hade ett 80-procentigt gåvoelement.

De för mottagaren mer förmånliga lånen benämndes biståndskrediter (ett uttryck som inte är att förväxla med kreditbistånd, vilket som nämnts innefattar alla slags subventionerade krediter till u-länderna), medan dagens mindre förmånliga lån har namnet u-krediter. Skillnaden i benämning avspeglar en principiell skillnad mellan kredittyperna utöver förmånlighetsgraden. Biståndskrediterna var anslagsfinansierade, dvs medlen var i sin helhet anvisade över statsbudgeten. U-krediterna är blandade. Att krediter är blandade innebär definitionsmässigt att medel lånas upp på kommersiella villkor från kapitalmarknaden, men att mottagarens villkor mjukas upp genom att någon del av dessa kostnader täcks med hjälp av medel anvisade över statsbudgeten. I princip finns det ingenting som hindrar att mycket förmånliga krediter är blandade, eller att pengarna till mindre förmånliga krediter i sin helhet tas från biståndsanslagen. I praktiken har dock vardera benämningen biståndskredit och u-kredit kommit att stå för en viss kombination av förmånlighetsgrad och finansieringsmetod.

Det finns flera metoder för att åstadkomma blandade krediter. Med den så kallade tvåkomponentmodellen, vilken många givarländer använder sig av, erhåller en mottagare av kreditbistånd två formellt åtskilda resursöverföringar: dels en exportkredit på marknadsmässiga villkor som vanligen är garanterad av ett statligt exportkreditgarantiinstitut, dels ett mycket förmånligt lån (eller t. o. m. en gåva) från en biståndsgivande myndighet. De två resursöverföringarna förutsätter varandra, och förmånlighetsgraden beräknas på subventionen i det sammanlagda paketet. De svenska u-krediterna följer dock i huvudsak en så kallad enkomponentmodell. Ibland kallas sådana krediter förblandade. Ur mottagarens synvinkel innebär detta att man erbjuds ett enda lån på förmånliga villkor. Från givarens sida innebär enkomponentmodellen att man har ett formaliserat system för samordning mellan biståndsorgan och kreditinstitut för att gemensamt kunna erbjuda den förblandade krediten. I princip har mottagaren två avtalspartner i tvåkomponentmodellen och en i enkomponentmodellen.

Blandade krediter förutsätter alltid (till skillnad från helt anslagsfinansierade krediter) utöver biståndets deltagande medverkan av finansmarknaden och vanligen också av ett exportkreditgarantiinstitut. Eftersom alla krediter innebär att mottagaren åtar sig ett framtida åliggande (nämligen att betala amorteringar och ränta) innebär de också en risk (nämligen att låntagaren låter bli att betala). De kommersiella parterna på långivarsidan vill antingen kompenseras för sitt risktagande eller försäkra bort risken. Under normala omständigheter uppnår man det senare genom att söka

garantier hos ett exportkreditgarantiinstitut. Detta strävar i sin tur efter att minska risken för uteblivna betalningar, t.ex. genom att belägga långivaren med en självrisk. Dessutom tar man ut premier för att bygga upp en reserv mot betalningsinställelser. När krediterna är delvis biståndsfinansierade uppstår frågan om det finns skäl att modifiera dessa arrangemang. Som det kommer att visa sig nedan har enkomponents- och tvåkomponentsmodellerna skilda "naturliga" följder för utformningen av garantisystemen. Krediter som i sin helhet är anslagsfinansierade behöver inte garanteras, eftersom staten är ensam fordringsägare.

Effekterna av betalningsinställelser är också olika beroende av om kreditbiståndet i sin helhet är anslagsfinansierat eller om det är blandat. I det tidigare fallet sätts (vanligen) hela lånebeloppet av från anslaget då lånet lämnas. Därigenom behöver inte nya medel frigöras om betalningar ställs in eller lånen efterskänks. I det delvis marknadsfinansierade systemet medför garantiutfärdandet att inställda betalningar kan skapa en framtida belastning på biståndsanslaget vars storlek är svår att förutse.

En annan skillnad mellan de gamla biståndskrediterna och dagens ukrediter är att de tidigare lämnades i form av projektfinansiering, medan konstruktionen för de senare är kontraktsfinansiering. Starkt förenklat kan det sägas att projektfinansiering innebär att kreditbiståndsgivaren redan under projektplaneringsfasen garanterar att man kommer att erbjuda finansiering på vissa villkor för vissa angivna komponenter av ett projekt, oberoende av vem eller vilka leverantörerna är. Kontraktsfinansiering innebär i princip däremot att kreditbiståndsgivaren beslutar sig för att bidra till att subventionera finansieringen av ett kontrakt först när det väl har vunnits av någon viss leverantör. Biståndskrediterna var obundna, vilket innebar att de inte behövde användas till köp i Sverige. Ukrediterna är bundna. Som kommer att framgå nedan är distinktionen mellan projekt- och kontraktsfinansiering viktig inte minst när det gäller effekterna av krav på bindning till köp i Sverige.

För att sammanfatta: biståndskrediterna hade relativt hög förmånlighetsgrad, var i sin helhet anslagsfinansierade och behövde därmed inte garanteras, innebar projektfinansiering och var obundna. Ukrediterna har relativt lägre förmånlighetsgrad, är blandade (dvs. delvis marknadsfinansierade, där statliga garantier skyddar den kommersiella långgivarens fordringar) enligt enkomponentmodellen, innebär kontraktsfinansiering och är bundna till inköp i Sverige.

3.2 Det tidigare systemet: biståndskrediter

Vägen bereddes för ett svenskt system för kreditbistånd genom proposition 1962:100. Bland många andra biståndspolitiska frågor diskuterades där ett utökande av det som benämndes bilateralt finansiellt bistånd. En del av detta bistånd antogs komma att lämnas i form av lån på förmånliga villkor.

Ett system med biståndskrediter inrättades. Dessa var i sin helhet finansierade över biståndsanslaget och lämnades på mycket förmånliga villkor. De löpte dels med 2 procents ränta att återbetalas på 20 (senare 25) år,

varav 5 (senare 10) var amorteringsfria, dels med 3/4 procents administrationsavgift (senare 0) på 50 år, varav 10 amorteringsfria.

Biståndskrediternas beredning och handläggning var snarlik gåvobiståndets. SIDA blev ansvarigt för båda typer av bistånd. SIDA:s metodhandbok angav riktlinjer för planering, genomförande och uppföljning av alla slags projekt utan att göra åtskillnad på grundval av finansieringsmetod. Skillnaden mellan biståndsformerna tog sig främst uttryck i att kreditbiståndet tenderade att finansiera större insatser, t. ex. investeringar i infrastruktur.

Biståndskrediterna var inte formellt bundna till upphandling i Sverige. Emellertid finansierades helst projekt där svenska företag förväntades vara konkurrenskraftiga. Krediterna ledde därför i praktiken ofta till svenska leveranser. Man kan dock säga att eventuella exportfrämjande effekter var ett implicit motiv för verksamheten snarare än ett explicit.

Formellt lämnades biståndskrediterna av "Kingdom of Sweden". Riksbanken förvaltrade dem, och var därmed ansvarig för dragningar och aviseringar. Inga kommersiella långivare var involverade i lånen, och inte heller exportkreditnämnden. Eftersom krediterna var anslagsfinansierade förelåg inga skäl för sådana institutioners medverkan.

Under 1960-talet och första delen av 1970-talet utgjorde biståndskrediterna ungefär en fjärdedel av det totala bilaterala biståndet. Andelen minskade dock successivt under perioden, och den sista biståndskrediten lämnades 1979. Redan 1978 efterskänktes merparten av de utestående fordringarna. Ett av skälen till att lånen efterskänktes var att betalningsbalansläget hos många av mottagarländerna (som uteslutande utgjordes av programländer, dvs. huvudmottagare av svenskt bistånd) vid denna tid blev alltmer kritiskt och att en UNCTAD-resolution uppmanade fordringsägarna att eftersänka sina krav. Ett annat skäl var att återbetalningar av de anslagsfinansierade biståndskrediterna enligt internationella regler räknades som negativt bistånd, varför Sverige skulle ha behövt öka övriga biståndsinsatser med samma summa för att hålla den redovisade biståndsvolymen oförändrad. Därigenom innebar det ingen belastning för övriga biståndsfinansierade aktiviteter att lånen eftersänktes. Ett ytterligare skäl var att åsikten att gåvor är den bästa biståndsformen vid denna tid hade många förespråkare. Detta var också en bidragande orsak till att biståndskrediterna minskade som andel av det totala biståndet.

3.3 U-krediter – en beskrivning och probleminventering

3.3.1 U-kreditsystemets syfte och framväxt

U-kreditsystemet regleras i förordning SFS 1987:989, vilken ger möjlighet att bevilja "krediter med syfte att främja Sveriges samarbete med vissa u-länder och utvecklingen i dessa".

U-kreditsystemets syfte har också uttryckts enligt följande (prop. 1989/90:44):

"U-krediterna är ett biståndspolitiskt instrument som i första hand är utformat för att uppfylla de biståndspolitiska målen. Biståndskriterierna innebär att stöd lämnas till projekt i låginkomstländer och lägre medelin-

komstländer som för en utvecklingspolitik i linje med de svenska biståndspolitiska målen. Projekt som avses bli finansierade helt eller delvis med u-krediter måste vara väl anpassade till förutsättningarna i mottagarlandet och möta angelägna behov i dess utveckling”.

En sammanfattning av de krav på u-kreditgivningen som uttrycks i svenska och internationella regler är att den skall:

- 1) vara inriktad på kreditvärdiga låginkomst- och lägre medelinkomstländer.
- 2) avse högprioriterade utvecklingsprojekt som direkt eller indirekt är inkomstgenererande, dvs avser produktiva investeringar eller investeringar i infrastruktur.
- 3) utnyttjas för att finansiera kontrakt med svenska företag där dessa har visat sig vara konkurrenskraftiga.

U-kreditsystemet trädde i kraft i maj 1981. En viktig orsak till att ett system för u-krediter infördes så snart efter biståndskrediternas avskaffande var att ett växande antal givarländer under 1970-talet började kombinera sitt utvecklingsbistånd med exportkreditgivning på kommersiella villkor. I flertalet fall inrättades sådana system för blandade krediter inte minst i syfte att främja exporten från långivarlandet. Krediterna utvecklades således till ett konkurrensmedel. Argumenten för att även det svenska biståndet skulle kunna främja exporten tilltog i styrka, särskilt mot bakgrund av de svenska bytesbalansproblem som rådde vid denna tid.

En interdepartemental arbetsgrupp med uppdraget att utreda förutsättningarna för ett införande av svenska blandade krediter tillsattes 1979 och lade fram sina rekommendationer i betänkandet Blandade krediter – förmånlig kreditgivning i samband med svensk export till u-länder (Ds H 1980:3).

Detta utmynnade i en proposition (1980/81:41) om förmånlig kreditgivning till u-länder, vilken bifölls av riksdagen utan förändringar. I propositionen betonades de biståndspolitiska skälen för kreditgivning. U-krediterna ansågs kunna bli ett värdefullt komplement till gåvobiståndet. De exportfrämjande effekterna framhölls som en ytterligare fördel. Enligt propositionen borde de förmånliga krediterna vara bundna till leveranser från Sverige.

Propositionen föreslog att handläggning och beredning av förmånliga krediter skulle göras av existerande institutioner. Exportkreditnämnden (EKN) föreslogs bli beslutande organ efter att ha inhämtat yttrande från utbildningsberedningen (sedermera benämnd Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, eller BITS), och kreditgivningen skulle ske inom ramen för det av AB Svensk Exportkredit (SEK) administrerade statsstödda exportkreditsystemet.

Propositionen föreslog att krediterna normalt skulle försäkras inom EKNs ordinarie garantisystem. Länder med särskilt låg kreditvärdighet skulle i enstaka fall kunna erhålla garantier utanför detta system. Det kan vara intressant att notera att propositionen öppnade en möjlighet att täcka en viss del av garantipremien med biståndsmedel vid kreditgivning till

dessa särskilt betalningssvaga länder ”eftersom en hög garantipremie kan anses neutralisera avsikten med den förmånliga krediten”.

SOU 1991:74

Riksdagen biföll propositionen.

Redan år 1983 gjordes en översyn av systemet. En särskild utredare tillkallades med uppdrag att utvärdera systemet för förmånlig kreditgivning till u-länder och att utreda om ett nytt system borde införas för sådan kreditgivning. Utredarens analys och förslag presenterades i betänkandet U-krediter — en del av vårt utvecklingssamarbete (Ds UD 1983:2).

Utredaren föreslog två alternativa modeller för u-kreditverksamhetens administration och medelsförvaltning. Den ena baserades på ett räntesubventionskonto, dit avsättningar skulle göras för varje lämnad u-kredit. BITS skulle ersätta EKN som beslutsinstans. Den andra baserades på en u-kreditfond, till vilken de för u-kreditgivningen erforderliga budgetmedlen skulle tillskjutas som riskbärande kapital, att delvis finansiera kreditgivningen. För att höja kreditkapaciteten skulle fonden ha rätt att låna upp kapital med statsgaranti. Fonden skulle få karaktären som juridisk person med självständigt ansvar för u-kreditgivningen.

Detta arbete behandlades i proposition 1983/84:100. Statsrådet betonade där utredningens uppfattning att u-kreditsystemets karaktär av utvecklingspolitiskt instrument borde förstärkas. Propositionens förslag vad gällde administration och medelsförvaltning anslöt sig i princip till u-kreditutredningens första alternativ. En viktig konsekvens av detta var att beslutet om u-kreditgivning skulle fattas av BITS istället för av EKN, vilket underströk u-kreditens utvecklingsroll. Dessutom skulle alla u-krediter nu garanteras mot biståndsanslaget. En annan viktig konsekvens var att den administrativa hanteringen av u-krediterna skulle förenklas. Förslaget om en u-kreditfond vann dock inte gehör.

Till skillnad från i prop. 1980/81:41 lämnade regeringen inte uttryckligen möjligheten öppen att bekosta en del av premien med biståndsmedel. Möjligen skulle formuleringen ”Dessutom kan säkerhetsreserven vid behov tillföras medel från u-kreditanslaget.” kunna tolkas på detta sätt.

Riksdagen biföll regeringens förslag till ändringar i u-kreditsystemet.

Regeringen utfärdade en förordning om u-krediter (SFS 1984:1132) som trädde i kraft i januari 1985. Denna ger föreskrifter om syftet med u-krediter, administrativt ansvar, länderval, projektval, principer för upphandling, förmånlighetsgrad och garantigivning. Till följd av överväganden i prop. 1986/87:100 genomfördes år 1987 en mindre förändring i reglerna vilka uttrycktes i en reviderad u-kreditförordning (SFS 1987:989), vilken är den nu gällande. Denna gör det möjligt att lämna en u-kredit även som en kombination av en gåva och en exportkredit (kombinationskredit). Tidigare hade en u-kredit kunnat lämnas enbart i form av en enda kredit på förmånliga villkor.

Även om u-krediternas främsta syfte är biståndspolitiskt så kvarstår den exportfrämjande avsikten. År 1988 beslöt regeringen tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av statens stöd till företagens export i form av exportkrediter och exportkreditgarantier m.m. I detta inbegreps u-krediterna, som dock enbart skulle bedömas i sin egenskap av medel för exportfrämjande. Utredaren föreslog i sitt betänkande (SOU 1988:42) att

u-krediterna skulle lämnas enligt en tvåkomponentmodell, närmare bestämt så att ett organ självständigt skulle besluta om den kommersiella delen av krediten, och att ett biståndsorgan självständigt skulle besluta om biståndskomponenten.

Detta skulle ersätta den rådande enkomponentmodellen, i vilken BITS enligt förordningen beslutar om en förmånlig kredit efter samråd med SEK och EKN. Utredningen ansåg att denna metod skapar förutsättningar för konflikter, eftersom den innebär att kompetens och beredning är skilda från beslutsfattande och budgetansvar. Utredningen föreslog vidare att ett system för bundna biståndskrediter — varmed avsågs krediter med högre förmånlighetsgrad än u-krediterna, handlagda enligt projektförfinansieringsprincipen — skulle införas. Syftet med detta vore att främja export även till länder som inte annars skulle kunna komma ifråga för export- eller u-krediter.

Exportkreditutredningen ledde till regeringens prop. 1989/90:44. I denna förordnades att försöksverksamheten med tvåkomponentkrediter skulle utvidgas. Vidare understök regeringen u-krediternas biståndspolitiska betydelse. Man ansåg att de biståndspolitiska målen inte skulle kunna uppnås i ett system med bundna biståndskrediter av det slag utredningen förordade varför ett inrättande av något sådant system inte föreslogs. Skälet angavs vara att affärsmässighet i upphandlingen svårligen kan säkerställas i ett sådant system.

Sverige har också att ta hänsyn till de riktlinjer som har överenskommit i organisationer i vilka landet är medlem, framförallt OECD. Dessa riktlinjer har stor betydelse även för biståndspolitiskt motiverade kreditsystem. De internationella regelsystemen diskuteras vidare nedan under avsnitt 4.1.

Sammanfattningsvis kan det sägas att två huvudlinjer framstår särskilt tydligt vid en genomgång av det svenska u-kreditsystemets modifieringar sedan dess införande. För det första, ett successivt förskjutande av tyngdpunkten mot ett allt starkare biståndsintresse, med ett bibehållande av bindningen till svenska leveranser. För det andra, en strävan mot att hitta administrativa former för systemet inom ramen för befintliga organisationer som på ett effektivt och naturligt sätt kan bidra till att dess mål kan uppfyllas.

3.3.2 Ärendehantering och administration

Många parter är inblandade i hanteringen av en u-kredit. Den följande skildringen av faserna i en u-kredits liv är ett sätt att åskådliggöra de olika organisationernas ansvarsområden. Finansieringsändamålet — guldanriking i Kenya — är fiktivt, men huvuddragen av processen är verkliga, om än något idealiserade. (Vissa inslag kan variera mellan olika projekt.)

1. Ett projekt rörande utveckling av guldförekomster förbereds i Kenya av ett statligt bolag med hjälp av utländska konsulter och befinner sig tekniskt genomförbart och lönsamt. En inbjudan till lämnande av offert på olika komponenter offentliggörs av den projektansvariga enheten.
2. Ett svenskt företag med relevant kompetens beslutar sig för att delta i

anbudstävlan och att lämna en offert för någon av de i projektet ingående komponenterna. I samband med detta görs en ansökan till BITS om u-kreditfinansiering.

3. BITS genomför en granskning av projektet (nästan alltid med hjälp av konsulter) och dess ekonomiska och tekniska förutsättningar, inbegripet miljöaspekter, varvid även ingår en närmare granskning av det svenska företagets offert. I samband med granskningen har BITS anledning att hålla nära kontakt med svenska ambassaden i mottagarlandet för att bl. a. inhämta dess synpunkter liksom kompletterande information från mottagarlandets myndigheter rörande den prioritet projektet avses ha för landets utveckling.

4. Om granskningen utfaller positivt anmodar BITS det svenska företaget att (via den bank företaget anlitar) inkomma med preciserad låneansökan som översänds till EKN för yttrande och till SEK för information. Från SEK inhämtas uppgift om indikativ kostnad (dvs. upplåningsränta) för en u-kredit. EKN tillstyrker eller avstyrker garantigivning och anger förslag till garantivillkor (storlek på självrisk, garantipremie och kontantandel). BITS sammanställer därefter en besluts-PM där projektet presenteras med resultat av granskningen, ev. särskilda problemställningar samt med sammanfattande förslag och slutsatser. Beslut fattas av BITS direktör eller styrelsen.

5. Efter godkännande av u-kreditgivning krävs internationell förhandsnotifiering innan ett formellt beslut om utfästelse kan fattas. Innebörden av detta är att kreditgivare i andra länder får en frist om tjugo dagar under vilken man har möjlighet att "matcha" de svenska villkoren. BITS fattar därefter ett formellt beslut om utfästelse vilket delges EKN, SEK, det svenska företaget och företagets svenska bankkontakt. Samtidigt informeras låntagaren i u-landet via den svenska ambassaden. SEK utfärdar kreditoffert till bankkontakten och EKN utfärdar garantiutfästelser till företaget och dess bankkontakt.

6. Enligt internationella regler skall motparten i Kenya ha jämfört det svenska företagets anbud med anbud från andra företag i internationell anbudstävlan. Om den kenyanska låntagaren beslutar sig för att teckna köpekontrakt med det svenska företaget tecknas ett låneavtal mellan denne och den svenska banken. Krediten övertas av SEK som därmed blir fordringsägare. Efter granskning av det undertecknade låneavtalet godkänner BITS att SEK kan göra utbetalningar samt att EKN kan utfärda garantiförbindelser. BITS överför det belopp som skall täcka kostnaden för krediten till ett räntebärande konto hos Riksgäldskontoret.

7. Under genomförande och drift av projektet gör BITS uppföljningar med hjälp av rapportering från motparten i Kenya, det svenska företaget och ambassaden i Kenya. Om projektet är stort och komplicerat gör BITS med hjälp av externa resurser regelbundna uppföljningar. Efter projektets genomförande och när anläggningen varit i drift ungefär 1–2 år gör BITS i vissa fall en särskild utvärdering med hjälp av konsulter.

8. Mottagaren gör amorteringar och räntebetalningar enligt avtal, vilket innebär betalningar var sjätte månad. Överföringar görs kvartalsvis från Riksgäldskontoret till SEK för att täcka skillnaden mellan låntagarens

betalningar och den kommersiella kreditens kostnad. Om låntagaren däremot inställer betalningarna skall den svenska bankkontakten anmäla detta till EKN, som då övertar fordringen från SEK och kompenserar SEK efter avdrag för självrisk. EKN övertar därmed också fordran och ansvaret för att kräva in betalningarna och för att bevaka fordringsägarnas intressen vid eventuella förhandlingar i Parisklubben.

Rollfördelning mellan deltagande organisationer

U-kreditsystemet beskrevs ovan utifrån ett sekventiellt perspektiv: faserna i en u-kredits liv. Det kan också betraktas i ett organisatoriskt perspektiv. De olika organisationernas huvuduppgifter (variationer förekommer) kan sammanfattas som följer:

BITS gör en bedömning av projektet, ur utvecklingssynpunkt och utifrån ekonomiska och tekniska synpunkter, liksom av landets lämplighet som u-kreditmottagare, m. m. BITS fattar på basis av detta beslut om att en räntesubvention för u-kredit kan lämnas och att en biståndsgaranti kan utfärdas.

EKN uttalar sig om kreditrisken och ger råd (som närmast har karaktären av beslut) om de villkor på vilka en garanti kan utfärdas, samt utfärdar biståndsgarantin.

SEK ansvarar för upplåningen, vanligen från den internationella kapitalmarknaden, av den summa som skall lånas ut. SEK äger fordran på låntagaren.

En svensk affärsbank ansvarar för förhandling och tecknande av låneavtal med låntagaren i u-landet. Banken är ansvarig för betalningstrafiken, dvs. utbetalningar under krediten och aviseringar av amorteringar, ränta och andra finansiella kostnader. Dessutom tar banken en självrisk i form av den andel av krediten som inte är garanterad.

Ett svenskt företag offererar leveransen och genomför själva projektet.

Många inslag i denna process är analoga med lämnandet av en exportkredit. Den avgörande skillnaden, utöver räntesubventionen, är att BITS gör en biståndsbedömning av den finansierade exportleveransen. "Beslutet att lämna u-kredit" innebär i och med att denna bedömning har gjorts dels att BITS godkänner att krediten garanteras mot biståndsanslaget, dels att BITS åtar sig att helt eller delvis överta betalningsansvaret för de med krediten förknippade räntekraven. Därtill kommer olika uppföljningar och utvärderingar, men endast i ytterst begränsad omfattning intervention i pågående projektutformning.

Det är viktigt att observera att BITS därmed inte lämnar någon u-kredit. BITS lämnar en räntesubvention och beslutar om att en biståndsgaranti skall utfärdas. Men BITS är inte ett kreditlämnande organ.

Kostnads- och intäktsaspekter

Den administrativa uppbyggnaden av u-kreditsystemet utnyttjar befintlig kompetens och kapacitet. En fördel med systemet är att det ej har krävt någon separat organisation med dubblering av dessa kompetenser. Den

ökade arbetsbelastning som u-kreditsystemet medfört för de berörda institutionerna har i stort kunnat tas om hand utan att betydande behov av personalförstärkningar uppstått. Administrativa kostnader uppstår givetvis trots detta hos varje handläggande part. Dessa utgör systemkostnader vare sig de drabbar biståndsanslaget eller ej.

Kostnaderna för u-kreditsystemets administration, och som direkt eller indirekt drabbar systemet, består av följande fyra huvudkomponenter: (i) BITS administrativa kostnader inklusive kostnaderna för externa konsulter, (ii) EKNs ersättning för administrationen av garantisystemet, (iii) ersättningen till SEK för refinansiering och förvaltning av kreditstocken och belastning på balansräkning och (iv) affärsbankernas provision för låneförhandling och skötsel av avisering och inkassering av räntor och amorteringar. För budgetåren 1988/89 och 1989/90 har dessa kostnader uppgått till följande belopp:

Tabell 3.1 U-kreditsystemets administrationskostnader (milj. kr.)

	1988/89	1989/90
BITS kostnader	1,6	2,3
Avgift till EKN	4,0	6,7
Avgift till SEK	5,1	7,2
Affärsbankernas administrations- kostnader (grovt uppskattat)	8,9	13,7
Totalt	19,6	29,9

De i tabell 3.1 redovisade beloppen är beräknade på följande sätt. BITS administrativa kostnader täcks av ett direkt anslag ur biståndsbudgeten. EKNs avgift dras ifrån inkasserade garantipremier och SEKs utgår i form av ett påslag av 0,25 procent på utestående kreditvolym. Den senare drabbar därigenom biståndsanslaget direkt genom att den ingår i BITS underlag för beräkning av kreditkostnad och anslagsbelastning.

Till kostnaderna kommer så affärsbankernas administrationskostnader. Eftersom dessa vanligen belastas låntagaren framstår de inte som kostnader för systemet från svensk anslagsynpunkt. Om dessa kostnader helt eller delvis belastade systemet, skulle de emellertid bli en faktor av vikt. De tas vanligen ut dels i form av en fast engångsavgift vid låneavtalets ikraftträdande och dels i form av en årlig administrativ avgift beräknad per annum efter en viss räntesats.

De redovisade uppskattningarna av affärsbankernas administrationskostnad är således grova approximationer, baserade på följande antaganden. Engångsavgiften uppskattas till en halv procent på tecknat belopp. Kreditvolymen var 1 276 milj. kr. 1988/89 och 2 014 milj. kr. 1989/90, vilket ger avgifter om ca 6,4 respektive 10,0 milj. kr. Per annumavgiften uppskattas till en åttondels procent av de totala utestående fordringarna. Därigenom kan per annum-kostnaden uppskattas till att motsvara hälften av ersättningen till SEK, dvs. 2,5 respektive 3,6 milj. kr. Sammantaget ger detta beloppen i tabell 3.1.

Bankerna tar även ut en riskpremie, som varierar mellan 1 och 5 procent av deras självrisk. Med en uppskattad riskpremie om 1,5 procent och självrisk om 10 procent av kreditvolymen motsvarande detta 3,0 milj. kr.

1989/90. Eftersom detta är en ersättning för risktagande hör det dock inte hemma under uppställningen ovan.

BITS har också en intäktspost. Vid varje kredit tas av låntagaren ut en s. k. löftesprovision, som beräknas efter en räntesats på 0,5 procent på ej utbetalda kreditbelopp från kreditavtalets ikraftträdande tills utbetalning görs. Avgiften är internationell standard och motiveras med att långivaren måste hålla medel tillgängliga för snabb utbetalning, vilket minskar hans möjligheter att placera pengarna långsiktigt och till förmodad högre avkastning. Om motiveringen med dagens sofistikerade finansmarknader fortfarande är relevant kan möjligen diskuteras, men faktum kvarstår att den fortfarande tillämpas också i svenskt u-kreditsammanhang.

Avgiften har medfört en intäkt som tillförs BITS konto i Riksgäldskontoret. Netto av de på detta vis sedan systemets inrättande krediterade medlen var 26,8 milj. kr. den 31/12 1990.

Intäkten var inte förutsedd vid systemets etablering, varför inga direktiv föreligger om vad medlen skall användas till. BITS har föreslagit att intäkterna skall kunna användas till täckning av BITS administrativa kostnader och ge BITS ett visst utrymme för förstärkning av sin personella kapacitet, inklusive anskaffande av korttidskonsulter. Något avgörande om hur medlen ska disponeras har dock hittills inte skett, varför de står kvar ograverade på riksgäldskontot. Detta är givetvis otillfredsställande och beslut bör fattas om regler för dess disposition och huruvida avgiften bör tas ut även i fortsättningen. Förslag härom presenteras i kapitel 6 i anslutning till rekommendationerna om det framtida u-kreditsystemets utformning.

3.3.3 Volymutveckling — anslag och krediter

Volymutvecklingen av anslaget för u-krediter illustreras i tabell 3.2. Som framgår av tabellen har anslaget under senare år stabiliserats kring 400 milj. kr. Anslaget för räntesubvention för u-krediter har utgjort ungefär 3 procent av biståndsanslaget under senare år.

Tabell 3.2 Anslag och anslagsbelastning 1980/81 – 1990/91 (milj. kr)

År	Anslag	Anslagsbelastning	Utgående reservation
80/81	83 ¹	—	83
81/82	120	15	188
82/83	319 ²	59	448
83/84	500	78	870
84/85	375	267	978
85/86	226 ³	487	717
86/87	475	316	876
87/88	530	312	1022
88/89	370	501	871
89/90	400	770	462
90/91	400	401	461

¹ Anslag 60 milj. kr plus 23 milj. kr. som tillfördes av särskilda reservationsmedel

² Anslag 300 milj. kr. plus 19 milj. kr. som tillfördes av särskilda reservationsmedel

³ Anslaget utgjorde 446 milj. kr., varav statsmakterna återfört 220 milj. kr.

Belastningen på anslaget sker i samband med att ett kreditavtal träder i kraft. Belastningen varierar kraftigt från år till år till följd av variationer i

antalet projekt som gått så långt som till kreditavtal. Betydande reservationsmedel ackumulerades under systemets första år. Under femårsperioden 1986/87–1990/91 var den genomsnittliga anslagsbelastningen 460 milj. kr. per år.

Den med en viss anslagsbelastning förknippade u-kreditvolymen har sjunkit gradvis över tiden allteftersom förmånlighetsgraden i krediterna höjts. Detta illustreras i tabell 3.3.

Tabell 3.3 U-kreditvolym och anslagsbelastning

	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90	90/91
Antal krediter	4	10	11	8	19	19	24	17	12	22
Kreditvolym	143	247	294	991	1767	992	896	1276	2014	1132
Anslagsbelastning	15	59	78	267	487	316	312	501	770	401
Belastning i % av kreditvolym	10,5	23,9	26,5	26,9	27,6	31,8	34,8	39,3	38,2	35,4
Lägsta förmånlighetsgrad, aktuellt år (%)	15–20	15–20	25	25	25	25	30	35	35	35

Belopp i milj. kr.

Under 10-årsperioden har BITS totalt beviljat 235 u-krediter till ett sammanlagt belopp av 13 936 milj. kr. och med en total biståndskostnad på 4 615 milj. kr. Av dessa har 79 krediter (ca 35%) fallit bort eftersom någon svensk medverkan inte blev aktuell och kreditutfästelserna därmed ej blev utnyttjade.

Av kvarvarande beviljade 156 kreditärenden hade 148 utmynnat i låneavtal och därmed åtagande (och att anslaget belastats med biståndskostnaden) för BITS del. Det totala kreditbeloppet för dessa åtaganden omfattade en kreditvolym på 9 731 milj. kr. med en total kostnad för BITS på 3 197 milj. kr. Resterande 8 krediter med en total kreditvolym om 792 milj. kr. avsåg utfästelser för vilka affärsläget var oavgjort (under anbudsutvärdering/förhandling).

Åtagandena avser till största del projekt som helt eller delvis är genomförda. Av den avtalade kreditvolymen på 9,7 miljarder kronor hade således ca 7,9 miljarder kronor utbetalats. Av de 148 krediterna hade 96 helt utbetalats, dvs. de svenska insatserna i projekten hade här fullgjorts. Amorteringar hade påbörjats för 114 krediter och vid utgången av budgetåret 1990/91 (dvs. 30 juni 1991) hade totalt 1,8 miljarder kr. återbetalats. Utestående lånestock uppgick således till ca 6,1 miljarder kr.

Statens garantiåtaganden för avtalade och beviljade u-krediter var vid denna tidpunkt (med hänsyn tagen till garantitagarnas självrisk) 7,2 miljarder kr. Några krediter som lämnades i början av 1980-talet hade helt återbetalats. Det gäller 19 krediter som – med de villkor som då tillämpades – hade återbetalningstider på 5 à 6 år. Under senare år har den normala återbetalningstiden varit 10 år (från leverans eller projektets färdigställande).

Sammanfattande data om den totala kreditgivningen under 10-årsperioden framgår av tabell 3.4.

SOU 1991: 74

Tabell 3.4. Sammanfattning av u-kreditgivningen under 10-årsperioden

	Antal ansökningar/ projekt	Kreditbelopp	Kostnad för BITS
1. Erhållna ansökningar	542		
2. Avslagna/återtagna	-292		
3. Ansökningar under beredning	- 20		
4. Beviljade krediter	235	13 936	4 615
5. Avnoterade krediter	- 79	- 3 413	- 1 125
6. Beviljade ännu aktuella krediter	156	10 523	3 490
7. Affärläget oklart	- 8	- 792	- 293
8. Avtalade krediter/ biståndsanslaget belastat	148	9 731	3 197
9. Projekt under genomförande	52		
10. Slutförda projekt	96		

Belopp i milj. kr

3.3.4 Länderinriktning

Enligt u-kreditförordningen får u-krediter beviljas till tre kategorier av länder:

- 1) Programländer för svenskt bistånd.
- 2) U-länder med vilka Sverige bedriver tekniskt-ekonomiskt samarbete genom BITS
- 3) Andra länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med den svenska biståndspolitik.

Mottagarländerna skall vara kreditvärdiga eller bedömas bli kreditvärdiga på sikt (prop. 1983/84:100).

Slutligen tillämpar BITS en inkomstgräns: i enlighet med internationella regler skall u-krediter i princip bara lämnas till länder som av Världsbanken klassificeras som låginkomst- eller lägre medelinkomstländer. Idag ligger denna gräns vid 2 350 dollar/capita.

U-krediter har fram till utgången av budgetåret 1990/91 beviljat 30 u-länder. Av sammanlagt 156 krediter har 59 gått till Indien och Kina, med en sammantagen kreditvolym om över 5 miljarder kronor. 18 länder har erhållit minst två u-krediter. Den exakta fördelningen framgår av tabell 3.5.

Tabell 3.5 Landfördelning av beviljade och aktuella u-krediter per den 30 juni 1991

SOU 1991:74

Landkategori		Kreditvolym			Gåvoelement	
		Antal	mkr	%	mkr	%
1. Afrika						
Algeriet	Ö	13	1 122	11	424	12
Angola	M	4	203	2	45	1
Botswana	M	2	69	1	20	1
Egypten	M	7	422	4	123	4
Etiopien	L	5	147	1	45	1
Ghana	L	1	28	—	10	—
Kap Verde	M	1	4	—	1	—
Kenya	L	5	428	4	114	3
Lesotho	L	3	65	1	20	1
Marocko	M	4	196	2	67	2
Mauritius	M	2	137	1	44	1
Moçambique	L	1	68	1	12	—
Rwanda	L	1	13	—	4	—
Tanzania	L	1	48	—	—	—
Tunisien	M	14	552	5	203	6
Uganda	L	1	64	1	32	1
Yemen	M	1	90	1	33	1
Zimbabwe	M	8	423	4	158	5
Totalt Afrika		74	4 079	38	1 355	39
2. Asien						
Indien	L	8	3 087	30	955	27
Jordanien	M	4	109	1	37	1
Kina	L	51	2 314	22	819	24
Malaysia	M	4	212	2	69	2
Pakistan	L	4	290	3	103	3
Thailand	M	4	231	2	81	2
Totalt Asien		74	6 243	60	2 064	59
3. Latinamerika						
Chile	M	1	60	1	21	1
Ecuador	M	1	70	1	30	1
Kuba	M	1	14	—	3	—
Nicaragua	M	2	35	—	11	—
Peru	M	1	14	—	5	—
Totalt Latinamerika		6	193	2	70	2
4. Europa						
Portugal	Ö	1	8	—	1	—
Totalt Europa		1	8	—	1	—
Totalt världen		156	10 523	100	3 490	100

Förklaring av landkategorier (Världsbankens definitioner 1991): Låginkomstländer (L): 80–500 USD/cap. Lägre medelinkomstländer (M): 501–2 350 USD/cap. Övre medelinkomstländer (Ö): 2 351–6 000 USD/cap.

Indiens och Kinas särställning som mottagare av u-krediter har en rad samverkande orsaker. De är stora, de är fattiga, de har hittills varit kreditvärdiga, de har för att vara u-länder en stor industriell bas, de genomför omfattande infrastrukturella investeringsprogram och under 1980-talet har deras ekonomiska utbyte med omvärlden ökat. Därigenom har de också rönt betydande intresse från svenska företag. Förutsättningarna har emellertid ändrats under den senaste tiden. Det hårdhänta kväsandet av demokratiörelsen i juni 1989 har lett till att inga nya krediter har beviljats Kina under en lång tid. Den fortgående försämringen av Indiens ekonomiska och politiska läge har påverkat landets kreditvärdighet.

Av de 30 mottagarna av u-krediter tillhör samtliga utom Algeriet och Portugal kretsen av låg- och lägre medelinkomstländer enligt Världsbankens klassificering. Algeriet har erhållit krediter till ett sammanlagt värde av mer än en miljard kronor. Under senare år har dock inga krediter lämnats till landet i beaktande av att det har en förhållandevis hög inkomstnivå, att kreditengagemanget är stort och att dess kreditvärdighet har försämrats. Portugal erhölet endast en mindre kredit år 1982.

De länder som utöver Indien, Kina och Algeriet har beviljats u-krediter till ett sammanlagt värde om minst 400 miljoner kronor vardera är Tunisien, Kenya, Zimbabwe och Egypten. Av dessa är Egypten sedan några år avstängt till följd av bristande kreditvärdighet. För närvarande tycks dock landets ekonomi vara på väg att förändras till det bättre. Nya projekt för kreditgivning aktualiseras fortlöpande i de övriga länderna i gruppen.

Landkretsen har under årens lopp förändrats. Nya länder har tillkommit och andra har fallit bort. Under de första åren inriktades kreditgivningen i första hand på SIDAS programländer och länder med vilka BITS inlett tekniskt samarbete (främst Algeriet, Egypten, Kina och Tunisien). U-krediter beviljades också för enstaka projekt till Kuba, Moçambique, Nicaragua, Peru och Tanzania, men den försämrade kreditvärdigheten i dessa länder satte stopp för ytterligare kreditgivning redan under första hälften av 1980-talet. Andra länder som hamnade i samma läge under 1980-talets senare del var Angola, Egypten, Etiopien och Jordanien.

Nya länder som tillkom under senare hälften av 1980-talet var först Malaysia och Thailand, till vilka kreditgivning blev möjlig i anslutning till att tekniskt samarbete med BITS påbörjades. Sedermera har också Chile, Ghana, Marocko, Mauritius och Namibia inkluderats i den krets av länder till vilka kreditgivning skulle kunna ske på fortlöpande basis. Chile, som blev en för Sverige acceptabel mottagare av u-krediter efter det att landet fått en demokratiskt vald regering, beviljades en första kredit under 1990. I Namibia har ännu inget projekt aktualiserats för kreditgivning. Krediter för enstaka mindre projekt har därtill beviljats Kap Verde och Yemen.

Av de 30 mottagarna av u-krediter är 11 programländer för svenskt bistånd, vilket innebär att det finns fleråriga samarbetsprogram på gävbiståndsbasis. Dessa länder har erhållit knappt 45 procent av de beviljade u-krediterna. Med övriga mottagare av u-krediter har Sverige emellertid inlett ett ekonomiskt-kommersiellt utvecklingssamarbete utan att några långsiktiga åtaganden om kontinuerliga insatser gjorts utöver räntesubventionen för den lämnade krediten. (BITS har ett mer eller mindre kontinuerligt tekniskt samarbete med flertalet av dessa länder. Dock har detta samarbete inte karaktären av långsiktiga åtaganden från Sveriges sida.)

Kriterierna för länderval har kvarstått oförändrade sedan de först föreslogs i utredningen Blandade krediter (Ds H 1980:3). Det tredje av de kriterier för länderval som nämns i u-kreditförordningen – länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med den svenska biståndspolitik – tycks endast i negativ bemärkelse ha utgjort en bestämmande faktor för ländervalet. T.ex. skulle länder som Indonesien och Malawi kunna ha ansetts lämpliga som u-kreditmottagare om inte utvecklingspolitiken på avgörande punkter hade bedömts strida mot de svenska biståndspolitiska målen.

Det finns inte heller några indikationer vare sig i denna utrednings direktiv eller i uttalanden från företrädare för de politiska partierna, från biståndsintressen eller från näringslivet att detta kriterium borde tillämpas mer strikt och systematiskt. Därför kommer det att under avsnitt 5.1 nedan förordas en förändring av formuleringen av kriterierna för länderväl så att den bättre överensstämmer med hur kriterierna faktiskt tillämpas.

Däremot anger direktiven att utredningen skall belysa möjligheten att i större utsträckning än idag ge krediter till fattiga länder, som inte bedöms vara kreditvärdiga på sedvanliga bedömningsgrunder. Detta skulle kunna innebära att man börjar använda sig av den hittills i praktiken outnyttjade rätten att lämna u-krediter till länder som först på sikt bedöms kunna bli kreditvärdiga. Även detta kommer att diskuteras nedan under avsnitt 5.1.

3.3.5 Projekturval

Enligt u-kreditförordningen får u-krediter beviljas under förutsättning att försäljningen avser:

- projekt som ger direkt avkastning eller skapar förutsättning för verksamhet som ger direkt avkastning;
- projekt som ger väsentliga intäkter eller besparingar i utländsk valuta;
- projekt som avser produktion för den inhemska marknaden och som är inriktade på basnyttigheter för stora delar av befolkningen i landet eller i en region.

Vidare understryks det att u-krediter inte får lämnas för löpande leveranser, och att de för projekten avsedda varorna skall upphandlas i internationell konkurrens.

Projektvalskriterierna innebär i praktiken att u-krediterna begränsas till industri- och infrastrukturprojekt. Krediter för finansiering av investeringar i den sociala sektorn är i princip inte aktuella. U-krediterna har till övervägande del finansierat projekt för att förbättra u-ländernas infrastruktur främst vad gäller energiförsörjning och telekommunikationer. Ungefär 80 procent av kreditvolymen har avsett dessa områden. Övriga delar har – med några få undantag – avsett industriell verksamhet, främst tillverkningsindustri men även t. ex. gruvindustri. Ungefär en tredjedel av antalet krediter har finansierat industriprojekt. Industriprojekten är normalt inte så stora och kapitalkrävande som när det gäller infrastruktur. Se tabell 3.6 för en förteckning över hur projekten fördelar sig på sektorer. (Se även bilaga 2 för en fullständig förteckning över samtliga aktuella projekt.)

	Antal projekt	Kreditbelopp (milj. kr.)
Energi	34	4 567
Telekommunikationer och transporter	51	3 508
Tillverkningsindustri	46	1 495
Gruvor och mineral- utvinning	7	151
Övrigt	18	802
Totalt	156	10 523

Biståndsorganisationsutredningen (SOU 1990:17) innehåller en diskussion av arbetsfördelningen mellan SIDA och BITS. Man beskriver vardera organisationens arbetssätt i fyra dimensioner: verksamhetens natur, kompetensen hos samarbetande förvaltning, komplexiteten hos insatsens mål, och kompetensen hos den svenska resursbasen. De två organisationerna förväntas arbeta på skilda poler i de fyra dimensionerna.

BITS arbetssätt kännetecknas på följande sätt med avseende på var och en av de fyra dimensionerna. För det första är verksamheten teknisk snarare än processinriktad. Med detta avses att BITS insats i princip är begränsad till vissa väldefinierade och relativt avgränsade moment rörande projektens finansiering. En mer processinriktad insats skulle innebära ett ansvar för, eller delaktighet i, betydligt fler av momenten av projektets planering, genomförande och uppföljning.

Det förutsätts för det andra att den mottagande förvaltningen har god kompetens. Insatsens mål är för det tredje inte komplexa. Och insatsen förutsätter för det fjärde att det finns en mycket kompetent svensk resursbas. Utredningen menar att denna schematiska beskrivning av BITS verksamhet i stort sett skall vara vägledande även för BITS framtida inriktning.

Systemet för u-krediter har alltså bidragit till att i BITS skapa en organisation som i större utsträckning skall arbeta "på armlängds avstånd" från projekten än SIDA. BITS är i mycket större utsträckning än SIDA ett finansieringsinstitut; till skillnad från SIDA är det inte meningen att BITS skall engagera sig i dialogen rörande projektets utformning och genomförande. Det faktum att BITS hanterar färre aspekter av projektidentifiering, projektplanering och genomförande har därför kommit att medföra särskilda krav på de mekanismer man har inrättat för att överlåta en stor del av detta ansvar på låntagare och leverantörer, samtidigt som man vill garantera goda utvecklingseffekter. De närmast följande avsnitten (om projekt vs. kontraktsfinansiering, om projektberedning och om konkurrens- och upphandlingsfrågor) bör läsas med detta i åtanke.

3.3.6 Kontraktsfinansiering vs projektfinansiering

I den följande framställningen kommer uttrycken projektfinansiering respektive kontraktsfinansiering att användas. Det svenska systemet är ett kontraktsfinansieringssystem, vilket innebär att krediten finansierar en större eller mindre del av ett svenskt företags leverans- eller anläggnings-

kontrakt avseende ett projekt. Alternativet till kontraktsfinansiering vore ett projektfinansieringssystem, vilket har starkare fokusering på själva projektet och vanligtvis inte är bundet till att finansiera vissa givna kontrakt.

Det kan finnas skäl att förklara termernas innebörd mer utförligt. Diskussionen i det följande förs med utgångspunkt från ett tänkt projekt. Detta kan utgöras av ett kraftverk, en hamn, en industri eller annat större investeringsobjekt, att genomföras av staten, en myndighet eller ett företag i ett u-land (sponsoren).

Efter att ha konstaterat att ett behov föreligger, eventuellt efter en genomförd marknadsundersökning, gör sponsoren en s. k. "feasibility study" (i fortsättningen kallad förstudien) för att utreda projektets olika aspekter. Den innehåller bland annat en noggrann utredning om de tekniska förutsättningarna för projektet i den aktuella omgivningen, ifråga om en industri också råvaruförsörjningen, infrastrukturella förhållanden, projektets miljökonsekvenser, dess administration under såväl uppbyggnad som drift, kompetenskrav på personalen och därpå följande behov av utbildningsinsatser, den totala projektkostnaden fördelad på inhemsk respektive utländsk (konvertibel) valuta, osv.

Vidare görs en ekonomisk/finansiell utvärdering av projektet som dels innehåller en samhällsekonomisk kalkyl, dels en lönsamhetskalkyl utvisande projektets ut- och inbetalningar (kassaflöde) under en flerårsperiod samt dess lönsamhet räknad som investeringens procentuella avkastning under en antagen livslängd, som varierar beroende på projektets karaktär. Ifråga om normalstora industriprojekt ligger den antagna livslängden vanligen på omkring tio år, medan man för större industrier och infrastrukturprojekt kan gå upp till tider på 15 år och däröver.

En viktig komponent vid beräkningen av projektets kassaflöden och avkastning är sammansättningen av projektets finansiering. I förstudien skall därför också ingå en plan över hur projektet är tänkt att finansieras. Mest trovärdig blir givetvis en sådan plan om underhandskontakter förts med preliminärt intresserade finansiärer redan under förstudiearbetet. Ett nästan alltid förekommande tillvägagångssätt vid genomförande av förstudier av större projekt i u-länderna är därför att potentiella finansiärer deltar i eller följer förstudiearbetet, vilket underlättar och skyndar på ett definitivt ställningstagande längre fram i processen.

De stadier som ett projekt genomgår under sin livstid kallas ofta projektcykeln. Denna består i korthet (och i kronologisk ordning) av en definiering av projektet, förstudie, uppbyggnad och igångsättning, driftfas och slutligen (förr eller senare) avveckling.

Förutsatt att förstudien visar att projektet är genomförbart ur alla tekniska, administrativa och ekonomiska aspekter, söker så sponsoren finansiering av projektet genom att tillställa potentiella finansiärer en ansökan baserad på den gjorda förstudien. Det är då att märka att någon upphandlingsprocedur för den i projektet ingående utrustningen, etc. i de flesta fall inte ännu har inletts. De intresserade finansiärerna gör var och en eller tillsammans en kritisk utvärdering av projektet och förstudien bland annat mot bakgrund av de kriterier som var och en kan ha, t. ex. biståndspolitik-

ka. I den processen utkristalliseras så ett mer precist finansieringspaket, där olika finansiärer förbinder sig att bidra med olika belopp till projektets totalfinansiering, eventuellt med angivande av vilka delkomponenter i projektet, som var och en skall finansiera. Formella låneavtal härom träffas och sponsoren kan inleda upphandlingen av de i projektet ingående leveranserna och andra fysiska komponenter.

Om Världsbanken eller någon annan multilateral finansinstitution ingår i finansieringspaketet föreskrivs alltid att internationell upphandling måste ske av de komponenter som dessa institutioner avser att finansiera. Endast i undantagsfall, t. ex. på grund av att någon komponent är kostnadsmässigt så liten att en internationell upphandling skulle framstå som orimligt dyr och omständlig kan undantag medges.

Om ett svenskt kreditbiståndssystem på projektfinansieringsbasis fanns att tillgå skulle den för systemets administration ansvariga organisationen ha följt eller deltagit i ovanstående process, om projektet varit av intresse ur svensk biståndspolitisk synpunkt.

Hade systemet varit obundet, dvs. hade det inte funnits ett tvingande krav på svenska leveranser, och utvärderingen utfallit positivt, skulle ett finansieringsåtagande ha kunnat göras betingat av att upphandlingen genomförts under internationell konkurrens. (I de projekt där Världsbanken deltar kontrollerar denna noggrant upphandlingsförfarandet och förutsätter sitt godkännande innan beslut om leverantör tas av sponsoren). Hade systemet varit bundet till svenska leveranser skulle det ha varit nödvändigt att införa ett förbehåll i låneavtalet för att finansiering kan utgå endast om en svensk leverantör vinner kontraktet under konkurrens i den kommande internationella upphandlingen. Därmed införs givetvis ett osäkerhetsmoment för sponsoren huruvida han verkligen har projektet totalfinansierat. Det svenska åtagandet gäller ju endast under förutsättning av att en svensk leverantör vinner ordern. Om så icke blir fallet faller det svenska åtagandet och det uppstår en brist i finansieringspaketet.

Här kan man tänka sig att flera länder är intresserade och ställer upp med finansiering på samma förutsättningar som Sverige. Ju fler dessa är desto större torde konkurrensen kunna bli i upphandlingsförfarandet. Ett par aspekter av ett sådant förfarande förtjänar att uppmärksammas. För det första förutsätter modellen att ett flertal u-kreditgivande länder är villiga att gå igenom den ofta arbetsamma och kostsamma utvärderingsprocessen och låneavtalstecknandet, utan att man vet att det till slut blir någon affär av. För det andra kan vetskapen om att det finns starka konkurrenter om leveranserna, som gör det mindre sannolikt att just det egna landets leverantör skall vinna en anbudstävlan, göra vissa potentiella finansiärer obenägna att gå igenom utvärderingsproceduren. Skulle så vara fallet, minskas givetvis konkurrensnivån i upphandlingen.

Vad som här beskrivits är vad som i detta sammanhang avses med projektfinansiering. Det må i dock nämnas att benämningen också används i ett något mer kvalificerad betydelse. I den ovan beskrivna modellen är sponsoren/låntagaren primärt ansvarig för återbetalningen. Är denne inte staten själv eller annan statlig myndighet krävs normalt garanti för skuld tjänsten av sådan instans. I vissa fall vid kommersiellt betingad (till

skillnad från biståndsbetingad) långivning är givetvis sponsoren också primärt ansvarig för krediten, men som komplement krävs ibland också säkerhet i de produkter eller de intäkter som projektet genererar från sin produktion. Återbetalningen av lånet blir därmed mer beroende av projektets lycka och välgång, varvid benämningen "projektfinansiering" används.

Vad gäller u-kreditsystemet kan BITS inte avtala svensk finansiering förrän ett svenskt företag vunnit en internationell upphandling. För att inte onödigtvis fördröja processen inleder BITS vanligen sin utvärdering av projektet för ställningstagande om räntesubvention och kreditgaranti redan innan sponsoren fattat beslut i upphandlingsfrågan. Vetskapen att ett förmånligt krediterbjudande kan utnyttjas kommer därför att påverka sponsorns utvärdering av anbudet, vilket i princip inte är önskvärt. Samtidigt är verkligheten sådan att han har vetskap om de krediterbjudanden som leverantörer från andra länder ger, varför vetskap även om den svenska krediten bidrar till att utjämna förutsättningarna för utvärderingen av anbudet. Det relativt stora antal beslut som BITS rapporterar har avskrivits på grund av att det svenska företaget till slut inte vunnit ordern bekräftar det beskrivna tillvägagångssättet.

I det svenska u-kreditsystemet görs alltså inga utfästelser eller låneavtal på basis av ett projektförslag innan det konstaterats att ett svenskt företag vunnit ett anbud. Nästa steg i den processen är att ett leveranskontrakt tecknas mellan köparen/sponsoren och det svenska företaget. Det är detta kontrakt som u-kreditfinansierar i huvudsak enligt de regler som gäller för kredit- och garantisystemet för statsstödda exportkrediter, varav systemet givits beteckningen ett "kontraktsfinansieringssystem". Inte desto mindre gör BITS, kontraktsfinansieringssystemet till trots, en ingående utvärdering av hela projektet för att bekräfta projektets genomförbarhet och lönsamhet samt inte minst dess överensstämmelse med de biståndspolitiska målen, som de uttalats av statsmakterna i anslutning till u-kreditverksamheten.

Den tillämpade modellen medför svårigheter att genomföra samfinansieringar med Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Dessa institutioner ägnar sig uteslutande åt projektfinansiering och förutsätter att medfinansierare gör sammaledes. För att öka potentialen för samfinansieringar i u-kreditsystemet skulle vissa modifieringar av gällande krav behöva göras. Väger att åstadkomma detta diskuteras i avsnitt 5.6.

3.3.7 Projektberedning och utvärdering

Som framgick av föregående avsnitt begagnar sig BITS av kontraktsfinansieringsmetoden vid sin projektberedning. Det antydde att detta innebär att BITS i större utsträckning bör hålla sig på armlängds avstånd från sina projekt än vad SIDA kan göra i sina. T.ex. har BITS ingen egen fältrepresentation. Hur säkerställer man då att endast sådana projekt finansieras där mer aktiv medverkan av biståndsgivaren inte är nödvändig? Behövs det kontroller under projektets gång? Och hur drar man nytta av gjorda erfarenheter?

Som skildrats har ett projekt redan passerat förstudiefasen och är på väg in i genomförandefasen när BITS på allvar kommer med i bilden. I princip har projektet då redan relativt utförliga specifikationer, och ett svenskt företag har börjat intressera sig för att bli leverantör. BITS egen beredning av projektet utgörs således med nödvändighet av bedömningar snarare än av aktiva ingrepp i projektets utformning. Det är i princip på detta bedömande stadium som det avgörs om BITS stöd skall bli lyckat eller ej. BITS bedömande kompetens skall innebära att ha en god förmåga att sälla bort olämpliga projektansökningar. Bedömningsprocessen kan också bidra till att låntagare och leverantör efter hand lär sig förutse hur BITS applicerar projektvalskriterierna, och anpassar sin projektplanering därefter.

Man kan säga att dessa bedömningar har två aspekter, en teknisk/ekonomisk och en utvecklingsmässig. Den teknisk/ekonomiska bedömning svarar på frågan om parterna är realistiska och sannfärdiga i sina kalkyler och åtaganden, och om projektet därmed kan tänkas bli livskraftigt. Den utvecklingsmässiga bedömningen svarar på frågan om projektet därmed kommer att befördra utvecklingen i mottagarlandet. Det hävdas från BITS-håll att dessa två aspekter i stor utsträckning sammanfaller.

En nödvändig förutsättning för att projektet skall kunna befördra utvecklingen anses vara att det är prioriterat i mottagarlandet. Därför är det ett krav innan en leverans kan beviljas en u-kredit att detta kan verifieras genom uttalanden från plan- eller finansministerium, genom att insatsen har givits prioritet i ett strukturanpassningsprogram stött av Världsbanken. De svenska biståndsmålen skall också vägleda projektbedömningen. I praktiken har tillväxtmålet störst betydelse därvidlag — detta ligger i de stödda projektens natur. Detta återspeglas i u-kreditförordningens direktiv för projektvalskriterier. Miljömålet har också betydelse. En mer systematisk avstämning mot alla de fem svenska biståndsmålen förekommer knappast. Frågan är emellertid i vilken utsträckning en sådan är vare sig görlig eller meningsfull. Detta kommer att diskuteras vidare i kapitel 5.2.

U-kreditförordningens kriterier för projektval, vilka redogjordes för i avsnitt 3.3.5, är alla relativt snävt "mikroinriktade" — dvs. de betonar det enskilda projektets förmåga att ge avkastning, tjäna valuta, eller tillfredsställa viktiga behov. Emellertid skulle u-kreditförordningens projektvalskriterier som de nu är formulerade kunna leda fel om de tillämpas ordagrant i en snedvriden ekonomi. T.ex. kan ett till synes valutabesparande projekt i själva verket vara samhällsekonomiskt olönsamt om mottagarlandets växelkurs är kraftigt övervärderad. Detta kommer att diskuteras vidare nedan i kapitel 5, där också förslag till revidering av förordningens kriterier kommer att lämnas, i syfte att ge den samhällsekonomiska aspekten en starkare betoning. Detta förväntas dock inte leda till betydande förändringar av BITS projektval. I praktiken tar BITS redan nu i sina bedömningar i viss utsträckning ställning till "makrosituationen" — den ekonomiska verklighet i vilket det färdiga projektet skall existera. Ett exempel på detta är just de fall då hänsyn tas till de prioriteringar som uttryckts i ett Världsbanksstött strukturanpassningsprogram.

BITS är inte direkt delaktig i det fortgående genomförandet av projektet. Det händer dock ofta att man under genomförandetiden begär rappor-

tering från den svenska ambassaden på platsen, eller att man engagerar en konsult för uppgiften. Denna rapportering är av övervägande teknisk/ekonomisk art, och kan innebära att konsulten tilldelas uppgifter av följande slag:

- bedöma projektets fysiska genomförande i förhållande till uppgjorda planer;
- identifiera problem som påverkat projektgenomförandet och bedöma effekterna i tid och kostnad;
- redovisa aktuella tidplaner och kostnadsberäkningar;
- bedöma projektledningsfunktioner;
- redovisa utnyttjandet av svenska varor och tjänster;
- bedöma om projektets målsättningar fortfarande är giltiga;
- bedöma förutsättningarna för projektets fortsättning.

Dessutom gör man uppföljningar, ibland med hjälp av rapportering från SIDA eller ambassad och ibland vid besök av BITS-representant, snart efter projektets färdigställande, där liknande frågor besvaras.

Vid stora eller komplicerade projekt, eller projekt som med sin inriktning och utformning är särskilt intressanta för den fortsatta u-kreditgivningen, gör BITS ibland särskilda utvärderingar av mer kvalificerat slag.

Biståndsorganisationsutredningen (SOU 1990:17) förordar en "förstärkt uppföljning i förhållande till de biståndspolitiska målen" av BITS verksamhet. BITS har också uttryckt målsättningen (t.ex. i sin anslagsframställning 1991/92) att ägna större uppmärksamhet åt utvärderingar, eftersom utvärderingsverksamhet för biståndsmyndigheterna är "ett instrument i myndigheternas eget lärande och fortlöpande anpassning och vidareutveckling av det egna arbetet". Man menar att utvärderingar används som "beslutsunderlag för fortsatt stöd inom det verksamhetsområde som utvärderas, för metodutveckling, eller för bedömning av inriktning och utformning av stöd till ett visst land".

Detta är svårare att utföra på ett meningsfullt sätt vad gäller ett visst projekts utvecklingseffekter än vad gäller dess tekniska genomförbarhet. Liksom i fråga om projektval kan en bedömning i makroperspektiv ge andra slutsatser än i ett partiellt projektperspektiv. Även detta kommer att diskuteras vidare nedan i kapitel 5.2.

3.3.8 Konkurrens- och upphandlingsfrågor

Det sätt på vilket projektupphandlingen sker är viktigt för u-krediternas biståndspolitiska effektivitet. Enligt u-kreditförordningen (SFS 1987:989) skall varor och tjänster som finansieras av en u-kredit upphandlas i internationell konkurrens. Endast i mycket speciella undantagsfall kan upphandling genom en direkt förhandling med leverantören godkännas. Syftet med kravet på internationell upphandling är att säkerställa att u-kreditens gåvoelement tillfaller mottagaren genom att minska riskerna för att leverantören kan utnyttja det faktum att leveransen är u-kreditfinansierad och ta ut ett högre pris.

En strikt tillämpad kontraktsfinansieringsmodell gör det lättare att upprätthålla kravet på upphandling under konkurrens, genom att kreditbeslutet

inte fattas förrän en svensk leverantör vunnit en upphandling och står i begrepp att teckna ett leveransavtal. I en ren projektfinansieringsmodell görs kreditåtagandet redan innan upphandlingsprocessen inletts. Är krediten obunden uppnås även då en reell konkurrenssituation och varans pris och kvalitet blir avgörande för valet av leverantör utan sidoblick på kreditvillkoren. Är emellertid åtagandet giltigt endast under förutsättningen att en svensk leverantör vinner upphandlingen ökar risken för att den förmånliga krediten kan tas med i beräkningen vid utarbetandet av leveransofferten och verka höjande på priset, såvida inte andra erbjudanden också finns.

Från näringslivets sida har önskemål framförts om att kunna få ett förhandsbesked om möjligheterna att erhålla en u-kredit så att en antydan om detta ska kunna göras i samband med att leveransbudet lämnas in. I offertförfrågningar förekommer ofta en begäran att offerten skall innehålla erbjudanden om kreditfinansiering med angivande av kreditvillkoren. BITS har emellertid hittills avvisat sådana önskemål främst mot bakgrund av att ett förhandsbesked lätt kan missförstås och, medvetet eller omedvetet, av leverantör och köpare tolkas som ett bindande besked. I händelse av senare avslag efter genomförd detaljgranskning av projektet menar BITS att en för BITS besvärlig situation kan uppstå, där krav kan ställas på ingående motiveringar om varför ett tidigare givet 'godkännande' återtogs. Det kan också hävdas att ett förhandsbesked, som givetvis vidarebefordras till köparen, tenderar att minska renheten i den internationella upphandlingsprocessen.

Avgivna förhandsbesked skulle också behöva registreras och sättas i relation till anslagsramarna. En förhandsutfästelse skulle behöva innehålla en reservation för att anslagsmedel finns tillgängliga vid ett senare beslutstillfälle och ett stort antal andra villkor och reservationer, som skulle tendera att göra utfästelsen i sak mindre värd.

En formellt strikt tillämpning av kontraktsfinansieringsmodellen, där man vill säkerställa att tillgången till u-kredit inte inverkar på köparens beslut, skulle sålunda innebära att BITS inte yppade några åsikter om ett projekt förrän den svenske leverantören vunnit en upphandling i konkurrens. Detta skulle i sin tur innebära en risk för en betydande försening i tecknandet av leveransavtalet och därmed genomförandet av projektet, eftersom en noggrann utvärdering av ett större projekt kan ta flera månader och till och med upp emot ett år i anspråk. För att inte förorsaka sådana förseningar och därav följande kritik följer BITS en linje som innebär att utvärdering av ett potentiellt projekt inleds informellt, då projektet anhängiggjorts hos BITS antingen av u-landspartnern eller den svenske leverantören. Anhängiggörandet synes kunna ske mer eller mindre informellt. Det förekommer att svenska företag uppvaktar BITS med en underhandsförfrågan och överlämnar tillgängligt projektmaterial. Finner BITS landet acceptabelt och projektet intressant görs en avstämning med mottagarlandets myndigheter om projektets prioriteringsläge och landets intresse av att delfinansiera projektet med en svensk u-kredit. Blir svaret jakande inleds så utvärdering kanske redan innan det svenska företaget lämnat in sin offert eller åtminstone innan köparen fattat sitt beslut i upphandlingsfrågan.

Det relativt stora antalet beslut om krediter som BITS rapporterar som ej genomförda på grund av att det svenska företaget till slut inte vann upphandlingen (78 eller ca en tredjedel av alla beviljade krediter) talar för att BITS hinner gå igenom hela sin beredningsprocess innan köparen är klar att fatta sitt beslut. I BITS utvärdering av ett projekt ingår som en viktig komponent att också granska upphandlingsförfarandet för att förvissa sig om att det författningsenliga kravet på internationell upphandling är uppfyllt.

Den på detta sätt inledda granskningen av ett projekt utgör givetvis en signal till berörda parter att BITS finner projektet potentiellt intressant. Den kan därmed sägas utgöra ett väl så gott alternativ till ett formellt förhandsbesked och det lär inträffa att leverantören på denna grund i lämpliga ordalag antyder för köparen att det föreligger goda förutsättningar för att en u-kredit skall kunna erhållas för finansiering av leveransen. Att systemet ska fungera på icke-diskriminatorisk bas förutsätter dock att alla potentiella BITS -"kunder" är förtrogna med tillvägagångssättet. Så behöver dock inte vara fallet. De större och av myndighetshantering erfarna företagen inser snart hur systemet fungerar och anpassar sitt agerande därefter. De något mindre företagen och de som dessutom saknar representation i huvudstadsregionen kanske inte har samma förutsättningar att tillägna sig spelets formella och informella rutiner. Med den reservationen så synes det av BITS tillämpade tillvägagångssättet vara en rimlig kompromiss mellan å ena sidan kraven på en effektiv internationell upphandling i projekten och det erkända önskemålet om en så effektiv och tidsbesparande utvärderingsprocess som möjligt.

3.3.9 Kapitalförsörjning av u-krediterna

Till skillnad från den ordinarie biståndsverksamheten, som i sin helhet finansieras med anslagsmedel, baserar sig den svenska modellen för u-kreditgivning på kapital som lånas upp på svenska och internationella kapitalmarknader. Anslagsmedel skjuts sedan till ur biståndsanslaget för att betala hela eller delar av räntekostnaden. Utöver denna direkta kostnad för anslaget utfärdas också en garanti med anslaget som grund. Av samtliga länders olika u-kreditsystem synes det endast vara Sverige och Norge (i vissa fall), där biståndsanslaget står kreditrisken. I övriga länder tas risken inom det ordinarie exportkreditgarantisystemet.

Ett av motiven för att införa ett u-kreditsystem, som det angavs i den ursprungliga utredningen, var att systemet medgav en "uppväxling" av en biståndskrona till ca tre (tidigare fyra till fem) resurskronor att användas av u-länderna för angelägna investeringsbehov. Vidare skulle de förmånliga ränte- och återbetalningskraven underlätta ländernas möjligheter att klara den resulterande skuldtjänsten.

Uppväxlingsargumentets giltighet diskuterades kritiskt i kapitel 2. Om man med uppväxling avser den med en biståndskrona förknippade u-kreditvolymen visar emellertid tabell 3.3 hur denna gradvis har minskat genom åren allteftersom förmånligheten för mottagarna har ökat.

Det svenska systemet använder kapital som av AB Svensk Exportkredit

på detta sätt lånas upp på kapitalmarknaderna. Med uppgift om kreditbe-
lopp, beräknad utbetalningstakt, löptid, återbetalningsplan och säkerheter
ger SEK en offert på villkoren för det planerade lånets finansiering. Efter
det att offerten accepterats, låneavtal tecknats och utbetalningarna börjat
använder SEK i princip upplånade medel för direktbetalning till den
svenske leverantören. Fordran på låntagaren ligger sedan kvar i SEKs
balansräkning för avveckling enligt låneavtalets amorteringsplan. Den
praktiska hanteringen av låneavtalet, utbetalning till leverantörer och in-
kassering av räntor och amorteringar från låntagarna, sköts vanligtvis av
affärsbankerna som ombud för SEK.

SEK finansierar kontinuerligt sin kreditstock med kort- och långfristig
upplåning beroende på hur man för tillfället bedömer kapitalmarknader-
nas utveckling. Detta innebär att det normalt inte går att identifiera vilken
finansieringskälla som använts för en viss kredit. Undantag kan vara
krediter, som motiverar en direkt refinansiering på grund av sin storlek. I
u-kreditsammanhang har detta skett i endast två fall. Detta innebär att då
SEK lämnar en offert på finansiering av en u-kredit till fast ränta under så
pass lång tid som tio år, så ikläder sig SEK en ränterisk i de fall då man inte
själv har lånat upp på motsvarande tider, vilket sällan är fallet. Hittills har
man från SEKs sida varit villig att acceptera denna risk, som i tider av
sjunkande räntenivåer även kan innebära fördelar.

3.3.10 Kreditvillkor

Skillnaden mellan vad en låntagare får betala för en u-kredit och för en
kommersiell kredit brukar uttryckas genom dess förmånlighetsgrad.
Nuvärdet av amorteringar och ev. betalningar av ränta på u-krediten
jämförs med vad de skulle ha varit om lånet lämnats på kommersiella
villkor. En förmånlighetsgrad om 35 procent innebär följaktligen att
nuvärdet av skuldtjänsten på u-krediten är 35 procent lägre.

Den verkliga kostnaden för att lämna en u-kredit avviker något från den
i enlighet med internationellt överenskomna regler schablonmässigt upp-
skattade förmånligheten. Nuvärdesberäkningen baseras på en av den s. k.
consensusgruppen inom ramen för OECD angiven ränta, vilken är avsedd
att avspegla verkliga upplåningskostnader och skiljer sig mellan olika
valutor, men som just till följd av att den är schablonmässig inte alltid
överensstämmer med verkliga förhållanden. Om SEKs upplåningskostna-
der är lägre, blir den verkliga kostnaden för biståndet mindre än den
angivna förmånlighetsgraden, och är upplåningskostnaderna högre blir
biståndskostnaderna också högre. För att ytterligare komplicera saken
skiljer sig DACs principer för beräkning av förmånligheten (gåvoelemen-
tet, enligt DACs terminologi) från consensusgruppens. DAC tillämpar
alltid en ränta om 10 procent vid nuvärdesberäkningarna. Eftersom upplå-
ningskostnaderna i dag i många valutor är lägre, inte sällan avsevärt
mycket lägre, överskattar DACs beräkningar värdet för mottagaren av
kreditbistånd.

Förhandlingar inom consensusgruppen har syftat till att minska använ-
dandet av mjuka krediter som konkurrensmedel. Ett sätt har varit att göra

dem dyrare för givarna (se vidare kap. 4). Därför har minsta tillåtna förmånlighetsgrad efter hand ökat. De svenska u-krediterna ligger mer eller mindre precis på denna minimiförmånlighet.

Kreditvillkoren har under 1980-talet successivt inneburit en ökning av förmånlighetsgraden från 15 procent till nuvarande 35 procent. Resultatet av detta är givetvis ett för mottagarna ökat värde av varje lämnad u-kredit. Denna ökning har dock inte skett till följd av biståndspolitiska överväganden. Den är helt och hållet en konsekvens av internationella överenskomelser inom consensusgruppen och har handelspolitiska syften.

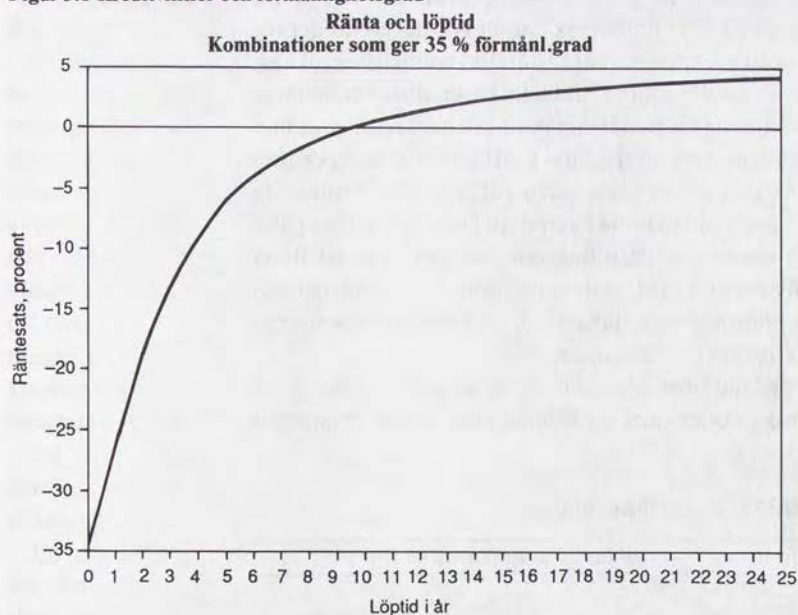
Det svenska systemet har i huvudsak inriktats mot krediter med noll procents ränta och med den återbetalningstid som därav följer så att den sökta förmånlighetsgraden skall uppnås. Så länge lägsta förmånlighetsgrad låg på 15–20 procent blev återbetalningstiden cirka fem à sex år. I takt med ökad förmånlighetsgrad har krediternas amorteringstid kommit att förlängas. Med nuvarande krav på 35 procent är den vanligaste återbetalningstiden tio år, varvid återbetalningen sker i lika stora halvårsbetalningar med början ett à två år efter leverans eller färdigställd anläggning.

Med de formler som tillämpas för beräkning av förmånlighetsgraden kan i princip ett oändligt antal villkorskombinationer presenteras som ger en 35-procentig förmånlighet i en kredit. Så kan kredittiden utsträckas men den sökta förmånlighetsgraden bibehållas genom att man tar ut en högre ränta. För en 15-årig kredittid skulle krävas en ränta på två procent för att en 35-procentig förmånlighet skall uppnås.

Att räntan understiger marknadsräntan är en nödvändig förutsättning för att en kredit alls skall vara förmånlig. Givet detta beräknas förmånlighetsgraden i en kredit med utgångspunkt från tre parametrar: räntesubventionen, kredittiden och återbetalningsprofilen. Den sistnämnda kan t. ex. innehålla en mer eller mindre lång amorteringsfri period liksom en "bak-tung" återbetalningsprofil, vilket höjer förmånlighetsgraden.

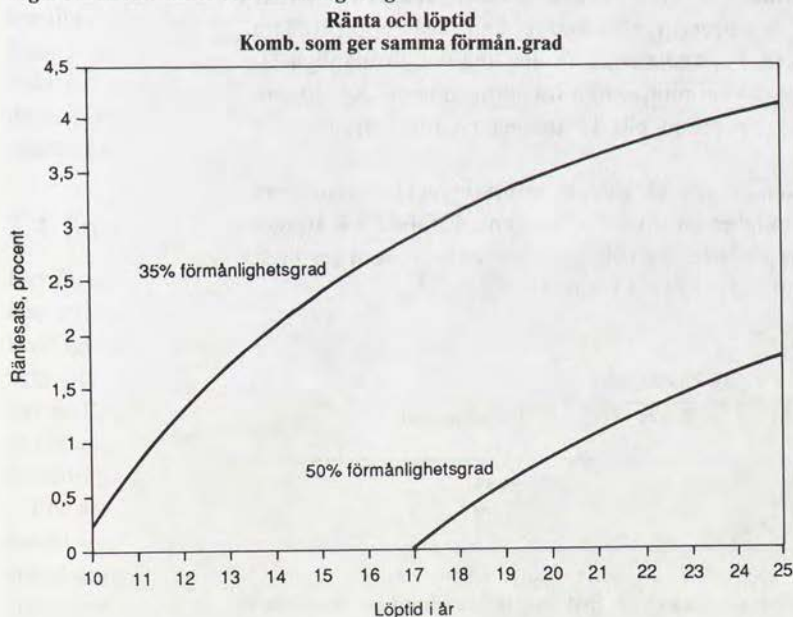
Detta illustreras i figur 3.1 och figur 3.2. Figurerna baserar sig på kombinationer av ränteuttag och löptid som alla ger samma förmånlighetsgrad. Den antagna marknadsräntan är 9,6 procent (den schablonränta som för närvarande används för amerikanska dollar) och jämna återbetalningar antas.

Figur 3.1 visar att det med denna marknadsränta krävs en kredittid på minst ca tio år för att mottagaren skall få villkor som innebär noll procents ränta eller högre. En löptid på noll år är förknippad med en ränta på minus 35 procent. Detta kan tolkas som att mottagaren erhåller en kredit på 100 varav 65 omedelbart återbetalas – och 35 behålls, och utgör således en gåva.



Figur 3.2 redovisar kombinationer av ränta och löptid som medför 35 respektive 50 procents förmånlighet. (Vissa förenklingar har gjorts vid de bakomliggande uträkningarna, varför de i figurerna redovisade värdena inte alltid helt överensstämmer med de officiella talen).

Figur 3.2 Kreditvillkor och förmånlighetsgrad



Det synes föreligga fyra huvudorsaker till att kredittiden för svenska ukrediter sällan är längre än tio år. För det första förefaller låntagarna ofta

föredra en låg räntesats framför längre amorteringstider. För det andra utgjorde åtminstone tidigare EKNs premiesystem till viss del ett hinder för längre kredittider genom att premienivån ur biståndssynpunkt steg till närmast prohibitiva nivåer för länder som var aktuella i u-kreditsammanhang. (Sedan EKN ändrat principerna för premieberäkningen har kredittiden inte samma genomslag i premienivån som tidigare. Fortfarande ökar dock premien med tiden.) För det tredje ökar ränterisken vid längre kredittider, då det kan vara svårt att på marknaden finna kapital till fasta räntesatser på så långa tider. Den fjärde orsaken är de tilltagande svårigheterna att finna villiga risktagare för självrisken. Från bankhåll framförs att den svårigheten tilltagit i takt med att kredittiderna förlängts och att bankkonjunkturerna försämrats både internationellt och inhemskt.

Exempel på de villkorskombinationer som BITS erbjuder under 1991 för krediter i amerikanska dollar med en förmånlighet kring 35 procent redovisas i tabell 3.7.

Tabell 3.7 Kreditvillkor, 35 procents förmånlighet

kredittid	amort. fri period	ränta	förmånlighet i %
8	2	0	37,42
10	0	0	36,02
12	0	1	36,39
15	0	2	36,90

Not: Kredittid är tid från kreditens erhållande till full återbetalning. En amorteringsfri period av en viss längd förändrar således inte tidsrymden mellan lånets utbetalande och full återbetalning.

Basräntan under innevarande år utifrån vilken förmånligheten beräknas är för amerikanska dollar 9,6 procent. Om kapital kan lånas upp till lägre kostnad blir kostnaden för biståndet lägre än den angivna förmånlighetsgraden och den reella gåvan till mottagaren följaktligen lägre. Är refinansieringsräntan högre än basräntan blir kostnaden på motsvarande sätt högre.

För de av UNDP definierade så kallade minst utvecklade länderna (MUL) krävs en förmånlighet på minst 50 procent. I Tabell 3.8 återges några av BITS erbjudna exempel på villkorskombinationer som ger lägst denna förmånlighetsgrad vid krediter i US dollar.

Tabell 3.8 Kreditvillkor, 50 procents förmånlighet

Kredittid	Amort. fri period	Ränta	Förmånlighet
10	5	0	50,43
12	4	0	52,00
15	4	1	51,22

Utöver eventuell ränta betalas också en fast avgift beräknad på kreditbeloppet för uppläggning av krediten, en löpande administrationsavgift och en avgift för självrisken. De två senare avgifterna beräknas på per annum basis på utestående kreditbelopp (se även avsnitt 3.3.2). Slutligen tillkom-

mer en garantipremie av engångskaraktär. Vanligtvis avkrävs låntagaren, dvs. någon instans i mottagarlandet, dessa avgifter.

Praktiskt taget all u-kreditgivning har skett i andra konvertibla valutor än svenska kronor. Bakgrunden är dels att vid tiden för u-kreditsystemets införande tillät riksbanken ingen kreditgivning till utlandet i kronor, dels att kreditgivning i lågräntevalutor resulterat i en lägre anslagsbelastning. Eftersom BITS avsätter hela kostnaden för kreditens hela löptid redan vid avtalstillfället och avsättningen sker i kronor inträder emellertid en kursrisk i systemet. Skulle kursen stiga i förhållande till kronan på den valuta i vilken kommande räntor skall betalas räcker den gjorda avsättningen inte till utan ytterligare medel måste anvisas. BITS har föreslagit att avsättningar skall kunna göras från början i lånevalutan genom att de avsatta kronmedlen omvandlas till aktuell valuta men hävdar att man inte har fått tillstånd till detta.

Då valutaregleringen numera avskaffats föreligger inte längre några hinder för utlåning i svenska kronor. Av samma orsak skulle inte heller några hinder föreligga för köp av den aktuella valutan redan vid avtalstillfället.

En ytterligare aspekt är av betydelse vid en diskussion av kreditvillkoren. En målsättning med systemet är att slutanvändaren i mottagarlandet skall erhålla en kredit på kommersiella villkor. Därmed skall gåvoelementet absorberas av mottagarlandet snarare än av projektet. Detta förstärker nationalbudgeten i mottagarlandet med mellanskillnaden mellan de betalningar som slutanvändaren gör till (exempelvis) mottagarlandets centralbank, och de betalningar som centralbanken gör till långivaren. Syftet med detta är att undvika att bidra till snedvridning av inhemska marknader.

Detta ansluter sig till internationella regler om "vidareutlåning" vid u-kreditgivning. Emellertid är principen inte oproblematis. I Thailand finns t. ex. ingen central institution som har mandat att göra detta slags vidareutlåning. Dessutom uppstår frågan om varför det ligger i slutanvändarens intresse att ansöka om en u-kredit om förmånligheten försvinner på vägen. Detta diskuteras vidare i avsnitt 5.7.

3.4 Statliga garantier för u-krediter

Det förekommer ofta vid exportaffärer att leverantören medverkar till att den utländske köparen erhåller en kredit för att finansiera betalningen. En kreditgivare riskerar dock alltid att låntagaren inställer sina betalningar. I syfte att minska den risk som leverantören och dennes bankkontakt löper har de flesta länder, däribland Sverige, inrättat system för statliga garantier för exportkrediter. En garanti är en försäkring: om låntagaren inställer betalningarna ersätts långivaren av den statliga garantiutfärdaren.

För att göra det intressant för kommersiella långivare att medverka i u-kreditsystemet lämnas statliga garantier, som har kommit att kallas biståndsgarantier, även för u-krediter. Som kommer att framgå i det följande tillämpas garantiordningen för exportkrediter i allt väsentligt, med ett viktigt undantag, även på u-krediterna. Undantaget är att skadefall (dvs. betalningsinställelser) vid vanliga exportkrediter ersätts av EKN, medan skadefall vid de biståndsgaranterade u-krediterna ytterst belastar bistånds-

Principerna för exportkreditgarantier liknar i mycket dem som gäller för andra försäkringar. Två aspekter är särskilt viktiga. För det första uttas en premie vars storlek är baserad på garantilämnarens bedömning av risken i den enskilda affären. Garantipremierna gör det möjligt för exportkreditgarantiinstitutet att bygga upp reserver för att möta uppkommande utbetalningar till följd av skadefall.

För det andra avkrävs försäkringstagaren (i detta fall kreditgivaren) en självrisk, vilket innebär att han inte blir till fullo kompenserad om köparen ställer in betalningarna. Självrisken har två huvudsakliga funktioner. Den första är att ge försäkringstagaren ett incitament att undvika särskilt riskfyllda engagemang, eftersom han vid betalningsinställelse drabbas av en egen kostnad. Den andra är att göra försäkringstagaren mer angelägen att medverka vid indrivning av förfallna fordringar.

Vid rent kommersiella transaktioner är detta ett beprövat och väl fungerande system. Vid kreditbiståndsgivning kan konflikter uppstå mellan biståndsmål och strävan efter att affärsmässigt och ansvarsfullt hantera den risk som är förknippad med verksamheten. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det är det faktum att u-krediterna är garanterade av staten som mer än något annat gör det möjligt och intressant för kommersiella långivare att finansiera dem.

3.4.1 Garantier och biståndsanslaget

Att lämna en garanti innebär att överta en risk. Största delen av riskerna inom det svenska systemet för exportkreditgarantier tas, naturligt nog, av EKN. Men under flera årtionden har somliga krediter i varierande utsträckning varit garanterade så att biståndsanslaget tar risken, dvs. är ytterst ansvarigt för ersättningen till kreditgivaren vid betalningsinställelser.

Exportkreditgarantiordningen har genomgått en serie förändringar sedan 1960-talets början som ibland har inneburit högre risktagande för biståndet, ibland lägre. EKN har hela tiden administrerat garantisystemet. Företrädare för biståndet har emellertid på olika sätt lämnat synpunkter på eller fattat beslut om omfattningen av garantiengagemanget vad avser de garantier som är biståndspolitiskt motiverade och som medför risker för biståndsanslaget.

År 1962 infördes s. k. u-garantier, vilka för första gången gav EKN möjlighet att ta hänsyn till utvecklingseffekter i sin garantigivning. Eventuella underskott skulle belasta biståndsanslaget. Efter hand tillfrågades SIDA innan EKN utfärdade en u-garanti. Möjligheten att täcka underskott i garantiverksamheten med biståndsmedel slopades dock 1978, varvid all risktagning således återfördes från biståndet till EKN.

EKNs rätt att lämna garantier av utvecklingsskäl levde dock kvar. Vid 1980-talets början, då u-kreditsystemet infördes, skulle EKN bedriva sin garantiverksamhet inom ramen för två system: normalgarantisystemet och det s. k. s/u-systemet. I det senare stod "s" för svenskt samhällsintresse och

”u” för utvecklingsskäl, och gav utrymme för ett högre risktagande än i normalgarantisystemet. Förluster i båda systemen belastade under alla omständigheter EKN.

En viktig avsikt med förslaget till u-kreditsystem, när det infördes 1981, var att det skulle uppfylla såväl bistånds- som exportfrämjandemål. I konsekvens därmed skulle systemets kostnader för räntesubventionen delas mellan bistånds- och exportfrämjande anslag (Ds H 1980:3). För att undvika att det nya kreditinstrumentet skulle medföra uppbyggnad av nya organisationer ville man åstadkomma en konstruktion som i huvudsak kunde bygga på befintliga system. Följaktligen var det naturligt att krediterna, på liknande sätt som vanliga exportkrediter, skulle garanteras av EKN.

Huvudregeln blev att u-krediter skulle garanteras inom ramen för EKNs ordinarie system, dvs. att skadefall skulle ersättas från säkerhetsreserver uppbyggda inom EKN. Emellertid återinfördes möjligheten att belasta biståndet med risken. Sådana garantier kom att kallas biståndsgarantier. Dessa skulle kunna försäkra krediter för projekt som var särskilt intressanta ur biståndspolitisk synvinkel, men som EKN ansåg vara för riskfyllda för att accepteras inom det ordinarie systemet. I dessa fall skulle betalningsinställelser ersättas i första hand via en särskilt uppbyggd säkerhetsreserv och i andra hand direkt från biståndsanslaget.

Riksdagen beslöt inför budgetåret 1982/83 att alla u-krediter till programländer skulle garanteras mot biståndsanslaget. Även krediter till andra länder skulle kunna garanteras med biståndsgaranti om EKN bedömde att särskilda skäl förelåg. Därigenom ökade riskbelastningen på biståndet återigen något.

3.4.2 Det modifierade u-kreditsystemet

Den översyn av u-kreditsystemet som gjordes 1983 resulterade i att systemet fick en starkare biståndsinriktning (Ds UD 1983:2 och prop. 1983/84:100). Det främsta uttrycket för detta var att ansvaret för beslutet att lämna en garanti överflyttades från EKN till BITS. I det modifierade systemet utnyttjas EKN som rådgivare i garantitekniska frågor och som administratör av garantierna. Detta inkluderar också hantering av skadefall och försök till återvinning.

Alla u-krediter garanteras nu med biståndsgaranti. I samband med att ansvaret för beslut om u-kreditgivning, liksom hela kostnaden för räntesubventionen av u-krediterna, överflyttades till BITS kom således hela risken i u-kreditsystemet att läggas på biståndet. Den delning av systemets kostnader mellan bistånds- och exportfrämjande anslag som hade eftersträfvats i det ursprungliga systemet försvann därmed. Att en ökad biståndsinriktning i systemet också blev förknippad med högre kostnader för biståndet är naturligt. Men det var också så att det ansträngda statsfinansiella läget vid tiden för modifieringen av u-kreditsystemet var en bidragande orsak till att statsmakterna i möjligaste mån ville föra över systemets kostnader, såväl direkta (räntesubventionen) som potentiella (infriandet av eventuella garantiåtaganden) till biståndsanslaget.

Ett flertal regelverk berör olika aspekter av utfärdandet av biståndsgarantier. Sambandet mellan regelverk och praxis för biståndsgarantierna är något svårutrett. Det är den svenska staten som ytterst ikläder sig ansvaret för biståndsgarantier, övriga EKN-garantier och andra statliga garantier. Grundregeln för sådana engagemang anges i 9 kap. 10 § i regeringsformen: "Regeringen får icke utan riksdagens bemyndigande taga upp lån eller i övrigt ikläda staten ekonomisk förpliktelse."

U-kreditgivningen regleras som tidigare nämnts i u-kreditförordningen (SFS 1984:1132, reviderad 1987:989). Denna kan förefalla motsägelsefull i fråga om vem som beslutar om villkoren för garantierna. 3 § stadgar att "BITS beslutar om u-krediter och om statliga kreditgarantier samt om villkoren för krediterna och garantierna." Det sägs vidare i 7 § att "BITS skall i sina beslut vägledas av yttranden som inhämtas från exportkreditnämnden." Slutligen stadgar 8 § att "Exportkreditnämnden administrerar garantigivningen i samband med u-krediter. På garantierna tillämpas de bestämmelser som gäller för nämndens garantigivning." U-kreditförordningen nämner inte begreppet biståndsgaranti, och preciserar inte närmare än vad som här citerats innebörden av att BITS beslutar om statliga kreditgarantier.

I praktiken innebär u-kreditförordningen följande vad avser fördelningen av beslutsansvar mellan BITS och EKN om att lämna garanti och om att fastställa garantivillkor. BITS fattar beslutet om att utfärda en garanti. Själva utfärdandet av garantin görs av EKN. Endast under mycket speciella omständigheter begär BITS avvikelser från EKNs förslag till garantivillkor. EKN administrerar garantierna, som dock alltså ytterst är garanterade mot biståndsanslaget.

Denna uppdelning mellan EKN och BITS av ansvaret för innehållet i beslutet skapar viss förvirring och oklarhet vad gäller olika enskilda inslag i garantiordningen.

Ett exempel på att missförstånd av garantiordningen uppstår även hos i systemet väl insatta uttrycks i den senaste statsverkspropositionen (1990/91:100, bil. 5, s. 163). Där hävdas det i samband med en diskussion om särskilda insatser i skuldyngda länder att de u-krediter som omförhandlas i Parisklubben har garanterats av BITS, vilket alltså är inkorrekt. I själva verket utfärdas garantin, som här har beskrivits, av EKN.

De förordningar som ger riktlinjer för BITS verksamhet är otydliga vad gäller biståndsgarantierna. Propositionen som följde på 1983 års u-kreditöversyn (1983/84:100, bil. 5) anger i fråga om garantier endast att "U-krediter som förutsätter statlig kreditgaranti skall från och med budgetåret 1984/85 garanteras över den särskilda säkerhetsreserven mot biståndsanslagen." Något förslag till utformning av en mekanism för reglering av omfattningen av garantiengagemanget ges dock inte.

Det sägs ingenting om myndighetens garantiansvar i regeringens instruktion för BITS (SFS 1988:1125).

Inte heller EKNs förordningar lämnar särskilda besked om biståndsga-

rantier. U-kreditförordningen anger som redan nämnts att EKN för biståndsgarantierna skall tillämpa de villkor som gäller för nämndens garantigivning. EKNs utställande av garantier regleras av regeringens förordning om exportkreditgaranti (SFS 1990:113). Ingenting sägs explicit om biståndsgarantier i denna förordning. Riksdagen meddelar beslut om en ram inom vilken EKNs totala garantiengagemang måste ligga. EKN räknar dock inte in utställda biståndsgarantier i utnyttjandet av denna ram. Eftersom u-krediterna garanteras mot biståndsanslaget efter beslut av BITS sägs ibland att BITS "bär huvudansvaret" för biståndsgarantierna. Denna uppfattning uttrycks t. ex. i EKNs årsredovisning för 1989/90.

De inbetalade garantipremiera sätts av i en säkerhetsreserv som förvaltas av EKN men över vilken BITS får anses ha ansvar. Regeringen har inte stadgat om hur samarbetet mellan BITS och EKN skall ske vad avser förvaltningen av säkerhetsreserven. Mot bakgrund av detta har Riksrevisionsverket kritiserat förhållandet att BITS och EKN inte heller har slutit något avtal som reglerar detta samarbete.

Vidare framstår hanteringen av biståndsgarantierna i statens budgetprocess som ofullständig. I BITS anslagsframställning för 1991/92 angavs ett tal för det totala garantiengagemanget i form av förbindelser (5 674 milj. kr. per den 30 juni 1990), och det lämnades en kvalitativ uppskattning av skadefallens omfattning hittills ("förhållandevis begränsade"). Ingen egentlig bedömning av den sannolika omfattningen av framtida skadefall presenterades dock. BITS hade två äskanden som direkt berörde u-krediterna i denna anslagsframställning. Det första var ett förslag om att 400 milj. kr. skulle anvisas för gåvoelementet (dvs. räntesubventionen) i u-krediter under 1991/92, och det andra var att BITS skulle bemyndigas att lämna utfästelser för gåvoelementet under budgetåret motsvarande högst tre gånger tillgängliga medel för u-krediter (eftersom inte alla utfästelser till slut leder till att en u-kredit lämnas).

Båda förslagen förordades i statsverkspropositionen (1990/91:100, bil. 5), och bifölls av riksdagen. Eftersom den utgående reservationen från 1989/90 var 462 milj. kr. innebar detta att tillgängliga medel för räntesubventioner 1990/91 blev sammanlagt 862 milj. kr., och att BITS bemyndigades göra utfästelser om räntesubventioner om tre gånger denna summa, närmare bestämt 2586 milj. kr.

Emellertid gjordes det inte vare sig i anslagsframställningen eller i propositionen någon uttrycklig beräkning av det garantiåtagande som blir resultatet av den u-kreditgivning som är förknippad med en given räntesubvention, och som ytterst är en ekonomisk förpliktelse för staten.

Statsrådet hemställer visserligen i statsverkspropositionen dels att riksdagen godkänner de riktlinjer och bidrag som förordats under rubriken "Andra biståndsprogram", dels att riksdagen bemyndigar regeringen att göra de utfästelser och åtaganden som föreslagits under rubriken. Men en krona anvisad över biståndsanslaget grovt räknat innebär en u-kredit om tre kronor. Denna utväxling mellan biståndskronor och kreditvolym redovisades i avsnitt 3.3.9. Det är den som medför att ett anslag om en krona ger en u-kredit och ett garantiåtagande om tre kronor. Således skulle åtaganden om räntesubventioner om exempelvis 400 milj. kr. (en summa som ungefärligen

motsvarar den genomsnittliga årliga anslagsbeviljning en under den senaste femårsperioden) innebära ett garantiåtagande avseende kreditvolym om ungefär 1200 milj. kr. (vilket, med hänsyn till kraven på självrisk, innebär ett garantiåtagande om 5–15 procent lägre än kreditvolymen, eller drygt en miljard kronor).

Det bör noteras att det förhållande att BITS av riksdagen ges rätt att göra utfästelser om tre gånger sitt anslag är en mekanism som är helt skild från den just beskrivna utväxlingen. (Det är ett rent sammanträffande att det i bägge fall för närvarande råkar vara fråga om att tredubbla ett belopp.) I frågan om BITS rätt att utfästa sig handlar det om att BITS får lämna utfästelser vad avser *gåvoandelen* för u-krediter till ett belopp som motsvarar tre gånger anslaget. Under innevarande verksamhetsår får BITS som nämnts göra åtaganden som innebär en räntesubvention om knappt 2,6 miljarder kr. Denna summa, anvisad över biståndsanslaget, medför potentiellt en *u-kreditvolym* om 7,8 miljarder kr. Följaktligen skulle BITS under ett verksamhetsår hypotetiskt kunna medverka till garantiåtaganden om ungefär 7,8 miljarder kr. (I praktiken blir summan inte så stor. Med en genomsnittlig anslagsbelastning om 400 milj. kr. avser garantiåtagandena en kreditvolym om ungefär 1200 milj. kr. Men icke desto mindre måste 7,8 miljarder sägas vara den ram för nya garantiåtaganden inom u-kreditverksamheten som riksdagen implicit beslöt om för 1990/91.)

Riksdagen beslutar således indirekt om ett visst garantiåtagande när man beslutar om storleken på anslaget för räntesubventioner i u-krediterna. För den som är insatt i u-kreditsystemet är detta självklart. Men statsverkspropositionen är inte formulerad så att detta sammanhang är uppenbart för en i detaljfrågorna icke insatt läsare.

En sammanfattning av de förhållanden som har beskrivits i detta avsnitt lyder som följer. Biståndsgarantierna finns inte explicit reglerade i någon förordning. Riksdagen har inte uttryckligen fastställt någon garantiram inom vilken biståndsgarantierna faller. Riksdagen har inte heller uttryckligen bemyndigat regeringen att tillåta BITS att uppdraga åt EKN att utfärda biståndsgarantier till någon viss volym.

Detta får nog anses vara ett förbiseende och en följd av systemkonstruktionens svårgenomtränglighet mer än av något annat. Ytterst belastar garantiåtagandena biståndsanslaget, och detta förhållande har riksdagen beslutat om. Vad detta i sin tur innebär borde dock göras mer explicit. Två åtgärder skulle kunna bidra till att klargöra förhållandena om ett system med biståndsgarantier bibehålls. För det första kan regeringen utfärda en förordning om biståndsgarantier, där ansvarsfördelningen mellan olika parter utsägs klart och otvetydigt. För det andra borde det uttryckligen framgå i budgetprocessen vilken volym biståndsgarantier som är förknippade med en viss medelstildelning till *gåvoandelen* i u-krediter. Regeringen skulle varje år kunna göra en hemställan till riksdagen i statsverkspropositionen om att tillåta utfärdandet av en viss volym biståndsgarantier, i tillägg till sitt förslag om att avsätta ett visst belopp för räntesubventioner. Därmed kan regeringen fullständigt förebygga risken att agera på ett sätt som kan förefalla strida mot regeringsformens stadgande att regeringen

Ett utförligt förslag rörande former för reglering av de med u-kreditsystemet förknippade förpliktelserna kommer att göras i betänkandets övervägandeavsnitt.

3.4.4 Debatten om garantipremien

1983 års översyn av u-kreditsystemet uppehöll sig endast i ringa utsträckning vid garantifrågorna. Detta kan förklaras med att de vid denna tidpunkt inte var särskilt kontroversiella. Under 1980-talet har dessa, särskilt frågan om garantipremien, kommit att debatteras.

Som bakgrund ligger en kluvenhet i inställningen till de av EKN föreslagna, i praktiken närmast tvingande, garantivillkoren. Kluvenheten består i att olika parter har skilda uppfattningar om hur avvägningen bäst görs mellan det försäkringsmässigt betingade statliga systemet för exportkreditgarantier, vilket naturligt för med sig hårdare villkor för högriskländer, och allmänna biståndsintentioner vilka ofta tenderar att innebära ett önskemål om att kunna erbjuda särskilt förmånliga villkor just till vissa sådana länder.

Ett par utredningar har ägnat garantifrågorna särskild uppmärksamhet. Det kan vara motiverat att, efter en kort beskrivning av hur garantipremierna sätts, redogöra för de förslag som framförs i Exportkreditutredningen (SOU 1988:42) och i den av BITS initierade interna utredningen Garantiordning för u-krediter, genomförd under 1989/90.

EKN gör fortlöpande kreditvärdighetsbedömningar av länder som kan bli föremål för exportkrediter och u-krediter. Ett av syftena med bedömningarna är att fastställa kreditriskerna och därmed även garantipremiesatserna. Premierna skall vara försäkringsmässiga, i så motto att högre risk medför högre premie och att verksamheten vid korrekt gjorda bedömningar är självbärande.

Något förenklat kan sägas att EKN indelar länder i riskkategorier, benämnda premieklasser. Indelningen revideras fortlöpande, men det kan förmodligen vara av intresse att få en överblick vid en viss tidpunkt (mitten av juni 1991). Exempel på länder i premieklass 3 var Kina, Thailand, vissa länder i Mellanöstern och i Latinamerika. I premieklass 4 (högre klassbeteckning innebär mer osäker låntagare och därmed högre premie) återfanns vissa länder i Afrika (Mauritius, Swaziland, Tunisien, Zimbabwe) och i Latinamerika Chile. I premieklass 5 fanns Marocko, Namibia, Indien, Iran, Colombia m. fl. I premieklass 6.2 (premieklass 6 indelas i decimaler) återfanns en del mindre länder i Afrika samt ev. Bangladesh och Sri Lanka.

Vissa länder bedömer EKN vara för riskfyllda för att alls kunna komma i fråga för en garanti. U-kreditgivning är alltså helt utesluten till sådana länder. Andra länder kan komma i fråga för garantier, men till så höga premier att BITS inte anser det meningsfullt att lämna u-krediter. De programländer som vid nämnda tidpunkt inte kunde erbjudas u-krediter till följd av något av dessa två skäl var Angola, Etiopien, Guinea-Bissau,

Kap Verde, Laos, Mocambique, Nicaragua, Sri Lanka, Tanzania, Vietnam och Zambia. Potentiella u-kreditmottagare bland programländerna var alltså Bangladesh, Botswana, Indien, Kenya, Lesotho, Namibia, Uganda, och Zimbabwe.

Garantipremien anges i procent av kreditens storlek. Utöver inordningen i premieklass påverkas garantipremiens storlek av faktorer som kreditvalutans marknadsränta, lånets räntesats och lånets löptid. För att ta ett exempel var förskottspremien på ett tioårigt lån till 0 procents ränta i dollar till ett offentligt rättssubjekt (typiska u-kreditomständigheter) i ett land i premieklass 3 vid denna tid 2,23 procent. Motsvarande lån men till ett land i premieklass 6.2 var 8,88 procent.

En naturlig följd av detta riskavspeglande system är att det blir dyrare att försäkra en kredit ju sämre det är ställt med mottagarlandets ekonomi. Därigenom får varje garanti ett pris som skall avspegla dess potentiella kostnad för systemet. Tyvärr kolliderar detta ibland med allmänna biståndsintentioner, eftersom det ökar kostnaden för resursöverföringar till länder som ofta anses bäst behöva dem.

Problemet blir särskilt tydligt genom att garantipremien i det svenska u-kreditsystemet vanligtvis erläggs av köparen i mottagarlandet. Andra givarländers system för blandade krediter är för det mesta upplagda så att garantipremien betalas av säljaren. Man får anta att detta återspeglar sig i säljarens pris, vilket dock inte är lika tydligt för köparen som i det svenska systemet. Låntagarna i fattiga länder reser ofta invändningar mot att en inte obetydlig andel av u-kreditens gåvoelement i det svenska systemet förefaller bli återtagen när garantipremien skall erläggas.

Exportkreditutredningen

Exportkreditutredningen (SOU 1988:42) analyserar utifrån ett exportfrämjande perspektiv bl. a. u-krediterna. Garantiordningen i samband med u-krediter diskuteras utförligt.

Utredningen framhåller att kriteriet att det svenska u-kreditsystemet endast skall användas för länder som anses kreditvärdiga begränsar möjligheterna att utnyttja det. U-ländernas tilltagande betalningsproblem har lett till att "EKN vid sina rekommendationer till BITS ofta får avråda med hänsyn till risken i det enskilda fallet." Utredningen hänvisar därvid till tidigare propositioner m. m. av vilka framgår att ett land som kan förmodas vara oförmöget att återbetala ens mjuka krediter inte bör vara mottagare av kreditbistånd, och att en biståndsgaranti inte skall utfärdas om EKN bedömer att landet ej är kreditvärdigt.

Utredningen förespråkar att u-kreditsystemet konstrueras som en tvåkomponentmodell i stället för den nuvarande enkomponentmodellen. Utredningen kritiserar enkomponentmodellen för att skilja kompetens och beredning från beslutsfattande och budgetansvar. I tvåkomponentsystemet skulle kreditbistånd skapas genom att bistånd (i form av en gåva eller en förmånlig, anslagsfinansierad kredit) kombineras med en exportkredit på kommersiella villkor. Dessa skulle vardera administreras av ett bistånds- respektive ett exportkreditorgan.

Utredningen diskuterar också möjligheten att avvika från gällande garantisystem. Det sägs att "så länge som det i ett system av enkomponentmodell behålls ett garantisystem som i allt väsentligt bygger på den vanliga exportkreditgarantiförordningen, går det inte att göra större avvikelser utan att det leder till problem, bl.a. i form av smittorisker på EKN-systemet. Därav följer att om man från biståndssynpunkt finner det önskvärt att utveckla enkomponentmodellen på sådant sätt att biståndsgarantier med föreslagna modifieringar inte längre anses vara tillräckliga, måste man söka sig till en modell som inte kräver en garantiordning i vilken EKN förutsätts medverka." (Med uttrycket "smittorisk" avses att ett problem uppstår då det för mottagaren är oklart varför olika villkor tillämpas vid samma prestation från Sverige. EKN hävdar att detta t.ex. kan leda till störningar i de svenska kommersiella förbindelserna med mottagarlandet med innebörden att affärer helt enkelt inte blir av försåvitt inte biståndsvillkor tillämpas.)

Den modifiering som Exportkreditutredningen åsyftade var att en del av premien skulle kunna betalas över biståndsanslaget om "det vore angeläget acceptera en solitärrisk för en transaktion som från biståndssynpunkt ansågs mycket angelägen men som från landrisksynpunkt låg bortom vad EKN kunde acceptera utan en exceptionellt hög premie. Premien skulle alltså delas mellan garantitagaren och biståndsanslaget."

I sitt remissvar på utredningen anförde BITS att det finns skäl att överväga förändringar av premiesystemet. BITS förordade en premiesättning som är frikopplad från EKNs system medan EKNs operativa medverkan bibehålls. BITS skisserade en ordning med en enhetlig premie. Synpunkter framfördes också på principen för beräkning och ersättning av EKNs administrationskostnader.

Flera remissinstanser förespråkade en ändring av premiesystemet. T.ex. föreslog SEK att biståndsgarantierna ersätts med proprieborgen från BITS. Man ansåg det dock vara rimligt att köparen erlägger en viss premie som BITS avsätter till en reserv. Bankföreningen framförde en liknande synpunkt. Exportrådet redovisade utförligt hur en sådan frikoppling från EKN-systemet skulle kunna ske. I stället för premiebetalningar förespråkade Exportrådet att 10 procent av u-kreditanslaget årligen skulle avsättas till en premiereserv. Swedfund förordade ett ökat risktagande framför lägre premiesatser.

EKN uttryckte i sitt remissvar bl. a. oro över att avvikelser från EKNs garantisystem skulle kunna medföra smittoeffekter. Däremot menade man att premierna skulle kunna "moderas i syfte att möjliggöra dels långa mjuka krediter och dels en vidgad krets av tänkbara mottagare av mjuka krediter."

Utredningen föranledde emellertid ingen åtgärd på garantiområdet. I prop. 1989/90:44 sägs endast att garantigivning för u-krediter bör utredas ytterligare.

BITS lät under 1989/90 en konsult göra en översyn av det nuvarande garantisystemet med uppdrag att vid behov föreslå förbättringar. Rapporten, som bearbetades av BITS, behandlar utförligt både relevansen av självrisiker på u-krediter och garantipremierna.

I premiefrågan föreslår konsulten en annan princip för premieberäkningen än den som EKN tillämpar för sin verksamhet. Medan EKNs princip grundar sig på en bedömning av risken i den enskilda krediten, skulle BITS princip grunda sig på en bedömning av den totala lånestocken. Mot bakgrund av de relativt få men stora projekten i BITS portfölj föreslår konsulten att som utgångspunkt för bestämning av premienivån det med jämna mellanrum, förslagsvis i samband med det årliga budgetarbetet, görs en analys av risknivån i portföljen. På basis av denna kan beslut om premienivåer fattas. Med hela lånestocken som grund faller det sig enligt konsulten också naturligt att endast tillämpa en premiesats för alla krediter, oavsett låntagare. Därmed skulle ett steg tas mot en standardisering av villkoren för u-krediter.

Konsulten skisserar också en modell i vilken EKN inte medverkar som utfärdare av biståndsgarantin, utan att den görs i form av ett borgensåtagande gentemot SEK.

Med konsultens rapport som bakgrund tog BITS upp premiefrågan med EKN, som emellertid inte fann skäl att frångå hittills tillämpade principer. Frågorna har diskuterats i BITS styrelse, men har enligt uppgift inte föranlett någon åtgärd i avvaktan på föreliggande utredning.

3.4.5 Självrisk

Självrisiken är en andra viktig aspekt av garantiordningen där överväganden som är välmotiverade på försäkringsmässiga grunder har kritiserats för att försvåra biståndssträvanden.

Riksdagen har beslutat att det vid statlig exportkreditgivning skall krävas en självrisk om minst 5 procent. Vid u-kreditgivning varierar självrisiken mellan 5 och 15 procent. Den svenska leverantören gör i allmänhet en överenskommelse med sin bankkontakt med innebörden att denne tar självrisiken.

Som tidigare har nämnts är huvudsyftena med självrisiken dels att uppmuntra säljaren att göra en egen bedömning av kreditrisken, dels att skapa incitament att medverka vid indrivning av fordran. Av detta följer dock att om ingen bank är villig att ta risken i fråga, kan det fölla ett ur biståndsperspektiv väl motiverat projekt. Nyligen har ett projekt i Indien avsevärt försvärats till följd av detta. Ett skäl är att de svenska bankerna för närvarande generellt är mindre riskbenägna än tidigare och att kredittiderna successivt har blivit längre. En bank med en självrisk på en u-kredit är tvingad att behålla denna risk under hela kreditens löptid, och kan således inte sälja den vidare, vilket man normalt kan göra med riskfyllda tillgångar. Därför blir dessa risker mindre attraktiva från bankernas sida.

Den ovan refererade utredningen gjord för BITS räkning analyserade utförligt självriskkravet för u-krediter och fann att det inte var lika relevant

som för exportkrediter och rekommenderade att biståndsgarantin skall kunna täcka 100 procent av u-krediten. Även EKN lämnar visst stöd för uppfattningen att säljarens bedömning av ett föreslaget u-kreditfinansierat projektet skulle kunna ersättas av en intern bedömning gjord av biståndsorganet. Vidare accepterar man att försäkringstagarens medverkan vid indrivning blir mindre viktig eftersom u-krediter i första hand lämnas till staten i mottagarlandet. EKN avser att påbörja en översyn av självriskens funktion och former under 1991/92.

3.4.6 Övriga aspekter

Två ytterligare aspekter som är förknippade med garantiordningen bör beröras. Dessa är mottagarens kontantandel och återbetalningsprofilens utseende.

Mottagarens kontantandel syftar på den del av kontraktets storlek som inte täcks av u-krediten. Den är minst 15 procent. Syftet med kontantandelen sägs vara biståndsmässigt snarare än försäkringsmässigt motiverat. Meningen är att köparen skall demonstrera sitt eget engagemang i projektet genom att avsätta vissa egna budgetmedel för ändamålet redan i inledningsfasen. EKN är inte tvingat av internationella eller av statsmakterna utformade regler att kräva en kontantandel vid u-kreditgivning. Regeln om kontantandel har fastställts av BITS.

Slutligen är modellen för återbetalning av u-krediter analog med den för exportkrediter. Återbetalning börjar normalt ske sex månader efter leverans och krediten amorteras sedan med lika avbetalningar var sjätte månad. (Om kreditvillkoren innebär en amorteringsfri period förskjuter detta givetvis tidpunkten för den första betalningen.) Andra modeller, t.ex. en amorteringsprofil som är mer "baktung", är inte vanligt för exportkrediter och förekommer i dag inte heller för u-krediter.

Som redan har beskrivits har kraven på högre förmånlighet inneburit att kredittiden för u-krediter har utsträckts från att ha varit lika långa som exportkrediter (5 å 6 år) till att i allmänhet vara omkring tio år. Förlängningen av kredittiden skapade tidigare problem, eftersom det medförde en avsevärt höjd garantipremie. Principen för EKNs tidspåslag har emellertid reviderats och problemet är inte längre lika aktuellt.

3.4.7 Skadefall och återvinning

De inbetalade garantipremierna för biståndsgarantierna tillförs en särskild säkerhetsreserv som förvaltas av EKN. Storleken på denna var 428,2 milj. kr. vid utgången av budgetåret 1990/91. När en mottagare av en u-kredit inte kan fullgöra sina betalningar får garantitagaren ersättning från EKN för sin uteblivna betalning. Denna summa debiteras säkerhetsreserven. Under år 1990/91 var skadefallen 51 milj. kr. Sedan 1982/83 har de varierat mellan en tiondel och en femtedel av säkerhetsreservens storlek. Garantitagaren överlåter sin fordran på EKN (för BITS räkning) som sedan försöker driva in den från låntagaren. (Se tabell 3.9 för en redovisning av säkerhetsreservens utveckling.)

	Säkerhetsreservens storlek vid budgetårets utgång	Skadefall
1982/83	23.1	5.3
1983/84	72.0	10.5
1984/85	137.0	25.0
1985/86	171.0	32.1
1986/87	227.0	22.0
1987/88	270.0	44.0
1988/89	316.0	27.0
1989/90	371.0	58.0
1990/91	428.2	51.0

Inga skadefall som härrör från s. k. kommersiella risker har hittills inträffat på u-kreditfinansierade projekt. Däremot har betalningsproblem uppkommit till följd av att mottagarlandet inställt sina betalningar (politisk risk). Länderna ifråga har vänt sig till den informella sammanslutning av fordringsägarländer, den s. k. Parisklubben, inom vilken offentliga eller offentligt garanterade krediter omförhandlas, för att söka anstånd med betalningarna. Detta gäller t. ex. Angola, Egypten och Moçambique.

Vanligtvis nås överenskommelse om senareläggning av betalningar efter det att landet ifråga överenskommit med Internationella Valutafonden, IMF, om ett ekonomiskt återhämtningsprogram.

Resultatet av dessa förhandlingar blir vanligen att man enas om en amorteringsplan för de omförhandlade beloppen att betalas över ett antal kommande år tillsammans med en ränta som skall motsvara marknadsräntan. BITS, eller svenska statens, fordran i dessa sammanhang bevakas tillsammans med andra eventuella fordringar på landet, t. ex. från EKNs ordinarie verksamhet, av finansdepartementet i samarbete med EKN. Då de på detta sätt omförhandlade fordringarna sedermera flyter in, återförs de vad avser u-krediter till säkerhetsreserven. Det inträffar inte sällan att låntagarlandet inte klarar att uppfylla sina åtaganden enligt omförhandlingen, varvid processen i Parisklubben får tas om och en ny amorteringsplan överenskommas.

Ett skadefall som beror på att låntagarlandet inte klarar sina internationella åtaganden har inget direkt samband med hur det av u-krediten finansierade projektet lyckas. Även vid ett framgångsrikt projekt kan skadefall inträffa på grund av att det för projektet ansvariga företaget eller myndigheten inte kan skaffa den valuta som behövs för att klara skuld-tjänsten på u-krediten. Detta kan inträffa även i de fall då projektföretaget har en egen valutaintjäning men är tvingat av landets valutabestämmelser att leverera in den intjänade valutan till centralbanken och sedan ställa sig i kö för att erhålla tilldelning för sina valutabehov. Endast i de fall då långivaren lyckats erhålla projektföretagets valutaintäkter som säkerhet för skuld-tjänsten genom en formell pantförskrivning kan ett visst oberoende från landets valutaställning uppnås.

Detta är emellertid ett arrangemang som ifrågasätts av multilaterala organ som Internationella Valutafonden och Världsbanken, som hävdar att ett lands samtliga valutatilgångar skall stå till förfogande för samtliga fordringsägare på solidarisk basis. BITS hittillsvarande politik har gått ut

på att alltid kräva en betalnings- och valutatransfereringsgaranti från låntagarlandet eller från någon kompetent myndighet, varvid ärendet i händelse av skadefall alltid så småningom hamnar på Parisklubbens agenda för omförhandling. Någon säkerhet i ett företags valutaintjäning har aldrig förekommit i u-kreditverksamheten.

3.4.8 Avslutande kommentarer

Utvecklingen av u-kreditsystemet har skapat spänningar i garantiordningen, och där framför allt på premieområdet. De försök som har gjorts att åstadkomma en ordning som tillgodoser alla parter intressen har ännu inte lett till några avgörande förändringar.

Orsaken till detta förefaller vara att de inblandade parterna har delvis motstridiga målsättningar och direktiv. BITS skall stödja u-ländernas utvecklingsansträngningar och prioritera u-krediternas utvecklingseffekter. EKN skall stödja svensk export genom att garantera för exporten nödvändiga krediter samt i samband med detta göra försäkringsmässigt korrekta riskbedömningar och utifrån dessa meddela garantivillkor. Förändringar av hur dessa målsättningar verkställs är avhängiga systemförändringar (dvs. modifieringar av regler och förordningar), och kan inte åstadkommas genom beteendeförändringar inom befintliga regelverk.

För övrigt är regelverken ofullständiga och oklara. En bakomliggande orsak till att garantiordningen skapar problem är att det inte *existerar* någon särskild biståndsgarantiordning! Det finns en ordning för exportkreditgarantier, vilken skall tillämpas även på biståndsgarantier. Men inom denna ordning finns egentligen inget utrymme för en särbehandling av garantier för u-krediter.

Utredningens syn på garantiproblemen kommer att diskuteras nedan under avsnitt 5.3 och 5.4. Utifrån detta kommer en särskild ordning för u-kredit givningen att kunna föreslås.

3.5 Kreditinstrumentet i industribiståndet

Genom åren har flera olika slags krediter finansierat stöd till industriutveckling i u-länder. Följande avsnitt är en redogörelse för dessa insatser.

3.5.1 Biståndskrediter lämnade av SIDA

Kreditgivning till industrisektorn har förekommit inom biståndsverksamheten alltsedan biståndskrediter infördes på 60-talet. Under senare hälften av 60-talet lämnades ett par krediter till Indien att utnyttjas av i första hand svenska dotterbolag och samägda lokala företag för import av råvaror och komponenter så att deras verksamhet skulle kunna fortsätta även under tider av akut valutabrist i Indien. Krediterna lämnades till Indien enligt dåvarande svenska standardvillkor, dvs. med 25 års löptid och till två procents ränta. Indiska regeringen beviljade importlicenser och ställde valutan till förfogande mot betalning i lokal valuta enligt gällande kurser. Krediterna var inte bundna till upphandling i Sverige men på grund av att

den utsedda målgruppen hade så stark svensk anknytning kom en stor del av leveranserna under krediterna att gå till svenska leverantörer. Krediterna förutsatte också internationell upphandling då förutsättningar för detta förelåg. Man får emellertid anta att undantag från dessa krav ofta ansågs motiverade mot bakgrund av att upphandlingen ofta avsåg specialiserade varugrupper och komponenter till relativt små belopp för vilka en dyr internationell upphandlingsprocedur inte var motiverad.

Under samma kreditsystem lämnades också några krediter till industriutvecklingsbanker, som använde medlen för vidareutlåning till lokala industriföretag. De första av dessa krediter, som lämnades till den tunisiska utvecklingsbanken Société Tunisienne de Banque och den östafrikanska utvecklingsbanken East African Development Bank, lämnades också till de nämnda standardvillkoren. Sedan följde även krediter till Tanzania Investment Bank.

För att inte snedvrider den lokala marknaden föreskrevs emellertid att vidareutlåningen skulle ske till villkor som i princip var marknadsmässiga. Av mellanskillnaden, som uppgick till 10–12 procentenheter, avtalades att banken skulle behålla en del (4–6%) som ersättning för sin kreditrisk och till täckning av sina administrativa kostnader. Återstoden skulle avsättas till en särskild fond för överenskomna ändamål. I fallet med östafrikanska utvecklingsbanken skulle fonden användas av banken till bland annat utbildning av sin personal och anskaffning av kortfristig extern kompetens för specifika uppgifter.

Till den tunisiska banken lämnades tre krediter på sammanlagt 46,7 milj. kr. och till östafrikanska utvecklingsbanken sju krediter på sammanlagt 190,0 milj. kr. De sista två krediterna till den östafrikanska banken lämnades på s. k. IDA-villkor, dvs med en återbetalningstid på 50 år och till 0,75 procents ränta, kallad administrationsavgift. Krediterna till den tanzaniska investeringsbanken uppgick sammanlagt till 165 milj. kr.

SIDA har också finansierat industriutveckling genom direkta insatser i konkreta projekt. Det mest välkända i detta sammanhang är skogsindustriprojektet i Vietnam. De finansiella insatserna skedde här på gåvobasis till den vietnamesiska regeringen, som använde medlen för finansiering av investeringarna. I massa- och pappersprojektet Southern Paper Mills i Tanzania har biståndet lämnats på gåvobasis till den tanzaniska regeringen som fört det vidare till projektföretaget på lånebasis på i princip marknadsmässiga villkor. SIDA har vidare lämnat stöd till småindustriutveckling i ett par afrikanska länder. Men i dessa fall har biståndsmedlen lämnats som gåva till staten eller till statliga organ, som vidarefört medlen på lånebasis till enskilda industrier för finansiering av huvudsakligen deras investeringar. Så har t. ex. på 1980-talet varit fallet vid några tillfällen inom biståndet till Tanzania. Gåvobistånd för vidareutlåning till exportindustri respektive örnmärkta för utlåning till tre rehabiliteringsprojekt har kanaliserats genom Tanzaniska investeringsbanken. Huvudlinjen har varit att slutanvändaren skall betala marknadsvillkor. Ibland har emellertid undantag gjorts från den linjen. Alla dessa insatser har numera avslutats eller är under avveckling.

Då fonden för industriellt samarbete med u-länder, Swedfund, bildades 1978 inrättades ett nytt kreditinstrument avsett för industrisektorn i utvecklingsländerna. Fonden gavs möjligheter att som komplement till sina satsningar i u-landsföretagens aktiekapital också vid behov kunna lämna lån till företagen. Enligt policybeslut i fonden skall dess utlåning i princip ske på marknadsmässiga villkor. Detta utesluter emellertid inte att fonden kan ge, och har givit, lån vars ränta eller avkastning är relaterad till det låntagande företags resultat. Låneverksamheten eller andra lån med speciella villkor i Swedfund har emellertid inte tagit någon större omfattning. Samtliga dessa former får dock betraktas som marknadsmässiga.

Fondens utlåning uppgick den 30 juni 1991 till 103 milj. kr., vilket är en hovsam siffra mot bakgrund av en drygt tioårig verksamhet. Ett av de viktigaste skälen för den relativt låga lånevolymen är att många av de länder i vilka Swedfund verkar i praktiken haft ett förbud under hela 80-talet mot utländsk upplåning på annat än ytterst mjuka villkor, dvs till låga räntor och med långa amorteringstider – villkor som Swedfund inte kunnat, eller velat, erbjuda. Vidare har många av länderna fört en makroekonomisk politik som har begränsat deras förmåga att trovärdigt åtaga sig att göra valuta tillgänglig för företagens skuldtjänst.

Stiftelsen Swedfund kommer i september 1991 att omvandlas till ett aktiebolag att administreras av det nybildade biståndsorganet Swedecorp. Möjligheten att lämna krediter kvarstår.

3.5.3 U-krediter för industrisektorn

Inom u-kreditsystemet har ett antal krediter lämnats till industrisektorn i några mottagarländer. Dels förekommer krediter direkt till företag för finansiering av industrinvesteringar, dels krediter till utvecklingsbanker för vidarekanalisering till industriprojekt. Sammanlagt hade 46 krediter till ett värde av 1 495 milj. kr. vid utgången av budgetåret 1990/91 lämnats för finansiering av investeringar inom tillverkningsindustrin. Antalsmässigt utgör detta cirka en tredjedel av alla u-krediter medan det beloppmässigt endast uppgår till ca 15 procent. Kina svarar för drygt hälften av antalet projekt. Andra länder med industriprojekt är Algeriet, Angola, Egypten, Indien, Kap Verde, Nicaragua, Peru och Zimbabwe.

BITS har låtit utveckla en särskild typ av u-kredit avsedd att ställas till nationella utvecklingsbankers förfogande för finansiering av krediter som dessa lämnar till de av sina kunder, som valt svenska leverantörer vid sin upphandling. Denna kredittyp skiljer sig från den sedvanliga u-krediten på så sätt att ett kreditlöfte ges och avtal ingås innan det föreligger något projekt med svensk leverantör att finansiera. Vidare bygger den på ett ramtänkande som BITS i andra sammanhang avvisat.

Den utvärdering som BITS låter göra inför beslut om kreditramen tar sikte på den aktuella utvecklingsbanken och dess ställning och kvalitet samt dess kompetens för projektbedömning. Avsikten är att klargöra om bankens metoder och verksamhetsinriktning står i huvudsaklig överens-

stämmelse med BITS egna principer och tillvägagångssätt vid projektutvärdering. Då så befunnits vara fallet har BITS sedan kunnat överlåta ansvaret för detaljutvärdering av varje enskilt projekt till utvecklingsbanken.

Motiven för BITS etablering av denna kredittyp har varit att man genom att utnyttja andra och lokala institutioners kompetens för projektberedning och -utvärdering avlastat sig självt detta arbete. Därigenom har man kunnat nå en bredare målgrupp bestående av mindre och medelstora projekt i mottagarlandet utan att kraven på den egna organisationen nämnvärt stigit. Samtidigt har också möjligheterna ökat för en annan kategori av svenska företag bestående av mindre och medelstora företag att dra fördel av u-kreditsystemet i sina exportansträngningar. Ur BITS synvinkel utgör utvecklingsbanken "projektet" och kreditramen utgör en sammanhållen kredit.

Sammanlagt har hittills sex sådana krediter lämnats till Indien (två krediter), Pakistan, Thailand, Tunisien, och Chile. Kreditbeloppen har varierat mellan 10 och 20 miljoner amerikanska dollar. Storleken på enskilda kontrakt som finansierats under kreditramen har varierat kraftigt med endast några hundratusental kronor som lägsta belopp och med kontrakt i storleksordningen 20 milj. kr. som högsta. SEK har uppträtt direkt som långivare i stället för någon enskild affärsbank. I den utvärdering som BITS lät göra inför den andra Indienkrediten konstaterades att systemet fungerat tämligen väl och att syftet med kreditformen i huvudsak uppnåtts.

I samband med denna kreditform har kravet på självrisk från svensk exportörs eller banks sida blivit särskilt komplicerad eftersom varken någon leverantör eller någon bank är identifierad vid tidpunkten för kreditens uppläggning och initiativ till dragningar under kreditramen avses komma från låntagande utvecklingsbank. Särskilda överenskommelser och arrangemang har därför fått göras med EKN och bankerna för denna kredittyp. Så har till exempel den andra krediten till Indien ännu inte kunnat genomföras då frågan om självrisken ännu inte lösts (juli 1991).

En annan fråga av principiell betydelse är vem som slutligen skall gottgöras u-kreditens räntesubvention (gåvoelementet) och vilka krav man från svensk sida skall kunna ställa i detta sammanhang. Krediten lämnas till banken med den 35-procentiga förmånlighetsgraden och skall sedan lånas vidare till den slutlige användaren för inköp av svenska produkter. Frågan är då om subventionen skall föras vidare till slutanvändaren eller om banken skall absorbera gåvan och utnyttja den för eventuella med Sverige överenskomna ändamål. I de hittills avtalade krediterna har tekniken för vidareutlåningen varierat vad avser räntevillkor och kursrisker. Denna fråga diskuteras vidare i avsnitt 5.7 i samband med att denna kreditform analyseras djupare ur administrativa och principiella aspekter.

3.5.4 International Finance Corporation

Sverige bidrar också indirekt till u-ländernas industrialisering genom sina bidrag till ägarkapitalet i International Finance Corporation, IFC, ett sys-

terorgan till Världsbanken. Sveriges andel av IFCs kapital uppgår för närvarande till 1,26 procent, vilket motsvarar 15,2 milj. amerikanska dollar. IFCs verksamhet liknar Swedfunds i det att organisationen både går in som delägare och lämnar lån till industriföretag i u-länderna.

Sverige deltar i de förhandlingar som förs inom OECD med syfte att uppnå internationella överenskommelser om regler för användandet av subventionerade krediter. Denna process beskrivs i avsnitt 4.1. De flesta OECD-länder har system för bundna krediter som blandar marknads- och biståndsmedel. Likheter och skillnader mellan olika länders system beskrivs i avsnitt 4.2.

4.1 Internationella regler

U-kreditgivning och motsvarande regleras i huvudsak av två regelverk, dvs. de riktlinjer som uppställts för statsstödd exportkreditgivning (Consensus) och de riktlinjer som uppställts för s. k. Associated Financing inom OECDs utvecklingskommitté DAC. Consensus (The Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits) är en informell överenskommelse mellan flertalet medlemmar i OECD. Vidare finns regler för statsstödd exportkreditgivning inom GATT av relevans. Definitionen av u-krediter (Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance) är numera i huvudsak densamma inom Consensus och DAC. Termerna u-krediter/u-kreditgivning används i det följande som samlingsbegrepp för alla former av bundna krediter med inslag av både marknads- och biståndsmedel.

4.1.1 Consensus

U-kreditgivning har, inte bara i Sverige utan även i andra länder, utvecklats ur exportkreditgivning. Ett ofta tydligt uttalat syfte har varit att skapa ett konkurrensmedel. Det förefaller därför naturligt att inleda detta avsnitt med en redogörelse för de ansträngningar som gjorts inom Consensus att reglera u-kreditgivningen.

Consensus-reglerna syftar till att stävja konkurrens med statsstödda exportkrediter och minska subventionsinnehållet i sådana krediter. De gäller numera för alla varor och tjänster utom krigsmateriel och jordbruksprodukter och för alla krediter med kredittid på två år eller mer. Regelverket tillkom år 1978 på basis av en tidigare överenskommelse mellan ett mindre antal länder. Vid den tidpunkten förekom betydande subventionering av statsstödda exportkrediter. Ansträngningarna inriktades därför huvudsakligen på att minska subventioneringen. Reglering skedde av kre-

dittider, minsta kontantandel av kontraktspriiset och framför allt av lägsta tillåtna räntenivåer.

Minimiräntorna har höjts successivt. De är numera knutna till statsobligationsräntor i de valutor som ingår i SDR (dvs. amerikanska dollar, yen, pund, tyska mark och franska franc). Det betyder att minimiräntorna automatiskt justeras vid ändringar av statsobligationsräntorna vilket leder till att det inte kan bli fråga om några oavsiktliga öknings av subventionsinnehållet.

Syftet att driva ut subventioneringen ur exportkreditsystemen har i allt väsentligt nåtts. Det förefaller rimligt att anta att detta syfte knappast skulle ha gått att nå om statsstödda exportkrediter hade fortsatt att vara ett betydelsefullt konkurrensmedel på u-landsmarknaderna. Så har emellertid inte varit fallet. Den gradvis minskade subventioneringen har gjort krediterna mindre attraktiva. Vidare har efterfrågan på exportkrediter minskat på grund av många u-länders och östländers försämrade betalningsförmåga. Samtidigt har de väsentligt mer förmånliga u-krediterna tilltagit i betydelse som konkurrensmedel på de kvarvarande kreditvärdiga marknaderna. De betydande statsfinansiella kostnaderna som subventioneringen gav upphov till är en annan faktor som kan antas ha påverkat händelseutvecklingen.

När det gäller reglering av u-kreditgivning inom Consensus har filosofin varit att försöka göra en klar åtskillnad mellan villkor för exportkrediter å ena och u-krediter å andra sidan. Medan exportkreditgivningen skulle röra sig i riktning mot minskad subventionering, skulle u-kreditgivningen kräva allt större insats av biståndsmedel. Detta i syfte att försäkra sig om att insatsen av biståndsmedel skulle bli så hög att den inte skulle göras enbart av konkurrensskäl.

Överenskommelser har nåtts om successiva höjningar av gåvoelementet, sedermera förmånlighetsgraden, enligt följande:

1978 – oktober 1982	15 %
oktober 1982 – april 1985	20 %
april 1985 – juni 1987	25 %
juli 1987 – juni 1988	30 %
juli 1988 –	35 %/50 %

År 1988 överenskomms också om att höja den lägst tillåtna förmånlighetsgraden för de fattigaste länderna (enligt FN:s definition) till 50 %.

Consensus-reglerna har från början också inneburit krav på notifiering (dvs. information till samtliga medlemmar i arrangemanget av de kreditvillkor man har för avsikt att medge eller medger), sedermera förhandsnotifiering, av u-krediter. Detta innebär att samtliga medlemmar måste informeras i förväg om en medlems avsikt att bevilja u-kredit. Syftet är att på så sätt göra det möjligt för andra länder att "matcha" erbjudanden om förmånliga krediter. Notifieringsperioden har över tiden förlängts till 30 arbetsdagar för att förbättra matchningsmöjligheterna.

Sådan defensiv matchning tillämpas enligt gällande riktlinjer inte i det svenska systemet. Att Sverige *införde* ett system med u-krediter var dock i sig

ett slags matchning, eftersom det gav svenska leverantörer likartade villkor som deras konkurrenter på vissa u-landsmarknader.

Diskussionen om konkurrens med u-krediter har under en lång följd av år varit en av de viktigaste punkterna på Consensus-gruppens dagordning. Det faktum att u-kreditgivningen inte minskat påtagligt med tiden har av krediternas kritiker tagits till intäkt för att de skärpningar av reglerna som hittills införts inte bidragit till att nå avsedd effekt. Andra har hävdad att det är naturligt att krediter med mjukare villkor ges för att bistå fattiga länder med nödvändiga investeringar, särskilt i tider då u-ländernas betalningsförmåga är svag. Det är inte av ondo utan tvärtom av godo eftersom det bidrar till att investeringar i infrastruktur inte helt avstannar.

Den förra ståndpunkten hävdas främst av länder som tidigare förespråkade större höjningar av den lägst tillåtna förmånlighetsgraden och som har begränsade resurser att disponera för sin egen u-kreditgivning. Sverige har sällat sig till dem som ser u-kreditgivning som ett legitimt och naturligt redskap i sin biståndsgivning och som sökt regler som bidrar till att eliminera de snedvridningar som sådan kreditgivning kan ge på såväl konkurrens som bistånd.

I syfte att minska konkurrens med finansieringsvillkor har från svensk sida framförts förslag om att förmånligheten skulle begränsas till vissa intervall och att krav skulle finnas på att sätta en s. k. common line, dvs. överenskommelse mellan de länder som erbjuder finansiering om att göra detta på samma villkor. Vidare driver Sverige att bundna krediter skall lämnas bara efter internationell konkurrensupphandling.

Det har under årens lopp gjorts många försök att komplettera de generella reglerna med regler som skulle begränsa eller förbjuda kreditgivningen inom vissa sektorer, till vissa länder m. m. I några av de särskilda sektorsöverenskommelser som finns inom Consensus, nämligen avseende kärnkraftverk och flygplan, är u-kreditgivning över huvud taget inte tillåten. När det gäller fartyg finns särskilda regler. Ytterligare sektorsbegränsningar har hittills inte gått att nå enighet om. Detta kan förklaras av de i huvudsak protektionistiska syften som synes ha legat bakom de förslag som framförts, exempelvis det som USA under senare tid drivit på stålområdet. Enligt den amerikanska synen bör u-kreditgivning för uppbyggnad av stålverk inte tillåtas med hänsyn till rådande överkapacitet i befintliga stålverk.

Försöken att minska eller avstyra u-kreditgivningen till rikare u-länder har inte heller varit framgångsrika. För närvarande pågår förhandlingar som kan leda till skärpningar av reglerna och få långtgående effekter på den u-kreditgivning som bedrivs idag. Gruppens diskussioner är huvudsakligen inriktade på att begränsa u-kreditgivning till s. k. commercially viable projects i samtliga u-länder utom de minst utvecklade (MUL) och andra med svåra resursproblem. Denna regel gäller dock inte för krediter med en förmånlighetsgrad som överstiger 80%. Vidare föreslås att inga u-krediter skall få ges till länder som inte kommer i åtnjutande av lån på 17 eller 20 år från världsbanken, dvs. länder vars BNP/capita överstiger ca USD 2300.

Förhandlingarna pågår parallellt i Consensus-gruppen och i DAC. Enligt

vad som överenskommits vid OECDs ministerrådsmöte i juni 1991 skall överenskommelse om skärpta regler nås senast vid årsskiftet 1991/92.

Sammanfattningsvis föreskrivs inom Consensus att u-krediter inte får ges med förmånlighetsgrad understigande 35 %, med undantag för de fattigaste länderna där förmånlighetsgraden inte får understiga 50 %. Alla medlemmar måste meddelas om avsikten att lämna en sådan kredit senast 30 dagar före beslut. Om förmånlighetsgraden överstiger 50 % krävs dock inte förhandsnotifiering. Notifiering skall i sådana fall ske samtidigt som beslut om kredit fattas.

Det bör noteras att inom Consensus regleras endast kreditvillkor. Frågan om garantivillkorens effekter på kreditkonkurrensen har uppmärksamats men hittills inte resulterat i någon form av reglering.

4.1.2 GATT

Statsstöd regleras i GATT i subventionskoden. Huvudregeln är att exportsubventioner i princip är förbjudna. Regler om statsstödd exportkreditgivning återfinns i den s.k. illustrativa listan till subventionskoden. När det gäller räntesubventionering hänvisas till Consensus, dvs. för medlemmar i Consensus anses dess regler vara konsistenta med GATT-regelverket. För exportkreditgarantier föreskrivs att sådana inte får ges till "premier som uppenbarligen är otillräckliga för att täcka systemens långfristiga kostnader och förluster". Formuleringen av denna punkt är föremål för översyn inom ramen för pågående GATT-förhandlingen, den s.k. Uruguay-rundan.

Skrivningen angående exportkreditgarantier, om än inte särskilt preciserad, kan anses begränsa handlingsutrymmet när det gäller premiesättning av garantier för u-krediter, i varje fall i s.k. tvåkomponentsystem, dvs. i sådana där u-krediten utgörs av dels en biståndskredit eller gåvobistånd, dels en statsstödd exportkredit.

4.1.3 DAC

I takt med att diskussionerna om de konkurrenssnedvridande effekterna av u-kreditgivning intensifierades inom Consensus-gruppen, skärptes uppmärksamheten inom DAC på behovet av regler som skulle kunna bidra till att minska kreditgivningens snedvridande effekter på biståndet. Inom en särskild arbetsgrupp, DAC WP/FA (DAC Working Party on Financial Aspects), utarbetades i början av 1980-talet riktlinjer för s.k. associated financing, dvs. kreditgivning med bistånd som en av komponenterna. Riktlinjer (Guiding Principles for Associated Financing) antogs år 1983. En revidering gjordes år 1987. Denna syftade främst till att nå bättre överensstämmelse med Consensus-reglerna beträffande de transaktioner som skall omfattas av riktlinjerna.

Riktlinjerna kodifierar kriterier för prövning av projekt som kan bli föremål för u-kreditgivning med syfte att försäkra sig om att sådan finansiering bidrar till främjande av prioriterade utvecklingsmål. Det påpekas att de flesta principerna är generellt giltiga i biståndssammanhang men att de är

av särskild vikt att iaktta vid risk för snedvridning av såväl handel som bistånd. En central del av riktlinjerna föreskriver att u-kreditgivning skall begränsas till "priority projects and programmes which are carefully appraised against developmental standards". Härvid skall särskilt iakttagas att

- projekt/program som övervägs är del av investeringsplan och/eller plan för offentliga utgifter som redan godkänts av mottagarlandets centrala finansierings- och/eller planmyndigheter,
- projektet/programmet redan har granskats och godkänts i sådana arrangemang för biståndskoordinering som kan finnas,
- projektet/programmet samfinansieras med internationella utvecklingsbanker och motsvarande, och vidare skall
- särskild uppmärksamhet iakttagas vid granskning av projekt om det föreligger bevis på att det redan har övervägts och förkastats av en internationell utvecklingsbank eller annan DAC medlem på grund av låg prioritet från utvecklingssynpunkt.

Kompletterande regler finns bl. a. i de riktlinjer som fastställts inom DAC för projektvärdering (Project Appraisal) och upphandling (Good Procurement Practices). Vidare har på senare tid en s. k. Aid Quality Checklist sammanställts. Det kan här särskilt noteras att i projektvärderingsreglerna sägs att utlåning till direkt produktiva projekt, i synnerhet sådana som tillverkar produkter som avsätts på en konkurrensutsatt marknad, bör s. k. two-step lending tillämpas. Det betyder att förmånligheten i krediten skall tillfalla u-landet medan den slutliga låntagaren får låna på lokala marknadsmässiga villkor.

En övervakning av u-kreditgivningen sker genom att alla transaktioner rapporteras separat till det s. k. Credit Reporting System (dvs. som del av den biståndsstatistik som DAC för).

På senare tid har diskussioner och granskning i DACs arbetsgrupp för finansiella frågor av individuella transaktioner intensifierats. En viktigt aspekt är att sådan granskning av enskilda transaktioner bidrar till en större förståelse och kunskap om utformningen av de olika DAC-medlemmarnas system. Samtidigt utbildas någon form av "case-law".

Från svensk sida har förslag om förbättrade regler utarbetats och förelagts även DAC om harmonisering av kreditvillkor och om förstärkta regler för internationell upphandling, med avsikt att skapa ett system som sätter utvecklingsmålen i förgrunden och som neutraliserar konkurrens med kreditvillkor.

4.1.4 EG

De enskilda medlemsländernas biståndspolitik ligger idag utanför EGs jurisdiktion. Länderna har inte heller på eget initiativ harmoniserat sin biståndspolitik. Det uppges vara troligt att Rom-traktatet, vilket omförhandlas 1993, kommer att öppna möjligheten för utformandet av tvingande regelverk. Det går givetvis inte att redan nu förutse vad ett sådant skulle komma att innehålla. Emellertid förefaller det sannolikt att krav på bindning inte längre kommer att tillåtas förutsätta upphandling i givarlandet.

Liksom annan offentlig upphandling är det tänkbart att bindning kommer att innebära krav på köp i vilket som helst av EGs medlemsländer.

EG har i dag inga regler på handelssidan som innebär begränsningar för biståndets utformning.

4.2 Andra länders system

4.2.1 Framväxt av blandkreditsystem

Det är knappast någon överdrift att säga att blandkreditfenomenet växt fram ur en strävan från givarländerna att utnyttja biståndsmedel i exportfrämjande syfte. Kombinationer av biståndsmedel i olika former och exportkrediter har till en början huvudsakligen tillkommit ad hoc.

Frankrike var det första land som började göra dylika kombinationer av bistånd och exportkrediter. Många länder kände sig ur konkurrenssynpunkt tvingade att följa efter. Så även Sverige.

Med tiden har så gott som samtliga OECD-länder infört olika typer av blandkreditsystem. Vissa länder har utnyttjat detta instrument i stor omfattning. Det gäller bl. a. Frankrike, Storbritannien och Italien. För andra länder har instrumentet spelat en mer undanskymd roll. Vid en internationell jämförelse kanaliseras en relativt stor andel av det svenska biståndet genom u-krediter.

Som framgått av föregående avsnitt har med tiden allt strängare regler uppställts för u-kreditgivning, med det dubbla syftet att undanröja snedvridningen av konkurrensen och försäkra sig om ett effektivt utnyttjande av biståndsmedlen. Ursprunget till blandkreditgivningen, dvs. exportfrämjandesyftet, är dock fortfarande aktuellt, även om biståndsinriktningen blivit allt tydligare, och alltjämt präglar formerna för kreditgivningen.

De flesta länder har valt att inte inrätta särskilda u-kreditordningar utan kombinerar i stället existerande instrument för att åstadkomma en mjuk kredit. I sådana s. k. tvåkomponentmodeller utgörs biståndsdelen antingen av en gåva eller en biståndskredit medan exportkreditdelen vanligen utgörs av en statsstödd exportkredit, dvs. en kredit med en statlig exportkreditgaranti, vanligen också på s. k. Consensus-villkor.

I tvåkomponentmodellen sluts separata avtal om biståndsdelen respektive exportkreditdelen. I sådana system tillämpas för exportkreditdelen gängse exportkreditvillkor. Såvitt kan förstås sker detta nästan helt utan undantag.

Om biståndsdelen utgörs av en kredit, handlar det vanligen om en stat-till-statkredit som är ogaranterad.

Den svenska förblandade modellen var på sin tid en innovation. Som framgått av tidigare avsnitt var huvudskälet till förblandningen att förenkla kreditgivningen i jämförelse med tvåkomponentmodellen. Enkomponentmodellen har senare införts i Frankrike och Storbritannien som komplement till deras tvåkomponentmodeller. Finland och Norge har också infört system liknande det svenska. Norge har dock, som enda land, infört en särskild garantiordning med särvillkor för u-krediter. I denna tillämpas enhetspremier. Det norska exportkreditgarantiinstitutet GIEK administrerar biståndsgarantiordningen. Nederländerna har infört möjligheten att

låta biståndet betala garantipremien om denna uppfattas som för hög vid lämnande av u-krediter. Exportkreditgarantiinstitutet tar dock fortfarande risken. Det svenska u-kreditsystemet är det enda i vilket biståndet tar hela risken (med undantag för Norge, där detta kan ske under vissa omständigheter).

Enhetspremier är mycket ovanliga i exportkreditgarantisystem. Alla OECD-länder utom Tyskland differentierar sina exportkreditgarantipremier med hänsyn tagen till bl.a. risken på mottagarlandet/köparen och kredittidens längd. Utvecklingen har under senare år gått mot en ökad differentiering av premiesättningen. Vid en internationell jämförelse brukar premierna i det svenska systemet anses ligga högt.

4.2.2 Kreditgivning

I flertalet länder vars kreditsystem överskådligt granskats, kommer initiativet till u-kreditgivning från mottagarsidan. Önskemål om sådan kreditgivning framkommer vanligen vid överläggningar på regeringsnivå mellan mottagare och givare. Några länder, t. ex. Frankrike, Italien och Schweiz, överenskommer med mottagaren om ramar för den kreditgivning som kan bli aktuell under en viss period. För mottagaren kan det vara en fördel att på ett tidigt stadium få kännedom om vilka finansieringsmöjligheter som står till buds. För exportörer kan sådana arrangemang också vara en fördel. Flertalet länder tillämpar dock mer flexibla modeller.

Oavsett vem som är initiativtagare till kreditgivning synes alla givare försäkra sig om att det projekt som man överväger att finansiera ligger i linje med mottagarens utvecklingssträvanden, dvs. vid granskning och utvärdering av projekt följs i stort sett de inom DAC överenskomna riktlinjerna.

Som framgått av föregående avsnitt krävs enligt Consensus att avsikt att medge förmånlig finansiering meddelas övriga medlemmar i överenskommelsen i förväg, s.k. förhandsnotifiering. Kravet finns för att ge andra finansiärer möjlighet att backa upp sina exportörer med lika förmånliga finansieringsvillkor som den som notifierat medger.

I några länder finns särskilda matchningsfaciliteter, t. ex. i Canada. USA har inte något annat system än ett matchningssystem. Flertalet länders system används dock inte för matchning. Ett skäl är att någon biståndsprovning knappast hinns med under den korta notifieringstiden. Det är också föga sannolikt att ett företag som tidigare inte varit med i konkurrensen om en affär, kan bli det genom ett matchningsbud. Tvärtom är det nog så att flertalet projekt som kan bli aktuella för u-kreditgivning är av en sådan karaktär att de kräver lång förberedelsestid såväl på köparsidan som på säljarsidan.

U-krediter används huvudsakligen för finansiering av kapitalvaror och projekt. Huvuddelen utnyttjas för utbyggnad av infrastruktur. Smärre skillnader, som dock i enskilda fall kan vara av stor betydelse, finns dock i olika nationella regler om vad som får finansieras.

Samtliga givarländer har som huvudprincip att upphandling skall ske i internationell konkurrens. Det finns dock starka indikationer på att denna princip inte alltid tillämpas fullt ut i praktiken.

Tabell 4.1 Bilateral system för kreditbistånd: sammanfattning

	Sverige	Austra- lien	Belgien	Canada	Dan- mark	Finland	Frank- rike	Italien	Japan	Neder- länder- na	Norge	Schweiz	Storb. Storb.	Tysk- land	USA	Öster- rike
1) Biståndskrediter	nej	nej	ja	nej	nej	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja?	ja	ja	nej?	ja
2) U-krediter två- komponent (l) = lån, (g) = gåvobistånd	(ja)	ja	ja (l)	ja (g)	ad hoc	ja	ja (l)	ja (l)	ja (l)	ja (l)	ja (g)	ja (g)	ja (l/g)	ja (l)	ja (g)	ja (l)
Förbländade	ja	nej	nej	nej	nej	ja	ja	nej	nej	nej	ja	nej	ja	ja	nej	nej
3) Garanti mot bistånd	ja	nej	nej	nej	—	nej	nej	nej	nej	nej	ja	nej	nej	ja?	nej	nej
Genom exportkredit- garantiinstitut	nej	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja	ja	ja
4) Premiesystem: riskbaserat enhetspremie annat	ja nej —	ja nej —	ja nej —	ja ¹ nej —	ja nej —	ja nej —	ja nej ² —	ja nej —	ja nej —	ja nej —	nej ja —	ja nej ³ —	ja nej ⁴ —	— — ja	ja nej ² —	ja? nej
5) Krav på upphand- ling i internationell konkurrens	ja	ja?	ja?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
6) Matchningssystem	nej	ja	nej	5)	—	nej	nej	nej	nej	ja	ja	nej	ja	nej	ja	ja
7) Initiativtagare: mottagare exportör	ja ja	ja? ja	ja —	ja ja	— nej?	? nej	ja nej?	ja ja	ja ja	ja? nej	ja ja	ja nej	nej? ja	ja ja	ja? ja	ja
8) Protokoll/kredit- ramar	nej	nej	ja	ja	nej	nej	ja	ja	ja	nej	ja	ja	ja, tband	ja	nej	ja

¹ Särskild matchningsfacilitet² Särregler finns³ Högre garantitäckning⁴ Särregler + förbländade⁵ "Government account"

I flertalet system är man beredd att acceptera finansiering av en liten del lokala kostnader och tredjelandsleveranser. I allmänhet verkar man följa gängse exportkreditregler i detta avseende. Däremot tillämpas sällan regler om kontantandel vilket kan förklaras av att denna finansieras av biståndsdelen i tvåkomponentsystem.

En översiktlig sammanfattning av centrala aspekter av olika länders system görs i tabell 4.1. Tabellen skall ses som indikativ och osäker. Det har varit svårt att erhålla klara uppgifter på många punkter. Utan att göra anspråk på att vara korrekt i alla enskildheter kan tabellen dock vara till hjälp för att påvisa mönster i andra länders hantering av bundna blandade krediter.

Syftet med detta kapitel är att, baserat på vad som hittills har framkommit, presentera bedömningar och överväganden rörande centrala aspekter av det svenska kreditbiståndet. Avsnitt 5.1 redovisar argument för att utöka länderinriktningen inom u-kreditsystemet till vissa länder som i dag i stort sett inte kan komma i fråga. I avsnitt 5.2 görs överväganden som berör projekthanteringen: projektval, utvärderingar, och bindningsfrågan. Avsnitt 5.3 analyserar ansvarsfördelningen mellan de inom u-kreditsystemet medverkande organisationerna. I avsnitt 5.4 redovisas ett förslag för en modifierad princip för riskhantering i u-kreditsystemet. Övervägandet om modellval görs i avsnitt 5.5. Där diskuteras två slags enkomponentsystem; dels ett där BITS liksom i dag utfärdar garantier, dels ett där BITS själv lämnar u-krediter direkt. Dessutom diskuteras konsekvenserna av att övergå till ett tvåkomponentsystem. I avsnitt 5.6 och 5.7 diskuteras u-krediter som kräver särskild hantering: först samfinansieringar med andra biståndsorgan, därefter u-krediter till utvecklingsbanker. Avsnitt 5.8 behandlar möjligheten att använda u-kreditsystemet för att förmedla stöd till länderna i Östeuropa.

5.1 U-krediter till mer riskfyllda länder

Enligt direktiven för denna utredning skall möjligheterna att i större utsträckning än i dag ge krediter till fattigare länder utredas. Detta kan medföra att fler krediter kommer att lämnas till länder där osäkerheten är större om landets framtida förmåga till återbetalningar. I enlighet med diskussionen i kapitel 2 är detta något som manar till särskild försiktighet från långivarens sida. Följande avsnitt föreslår systemmodificeringar som skulle medge en ökad inriktning mot fattigare länder, samtidigt som risken för ökade skuldproblem beaktas.

5.1.1 Kriterier för länderval

U-krediter har fram till utgången av år 1990 lämnats till sammanlagt 29 utvecklingsländer. Av dessa är 11 programländer med vilka föreligger fleråriga samarbetsprogram på gåvobiståndsbasis. 18 stycken är alltså länder med vilka Sverige inlett ett ekonomiskt/kommersiellt utvecklingssamarbete utan att några långsiktiga åtaganden om kontinuerliga insatser gjorts.

Som tidigare har nämnts anger u-kreditförordningen tre kategorier av

mottagare av u-krediter: programländer för svenskt bistånd, u-länder med vilka Sverige bedriver tekniskt-ekonomiskt samarbete genom BITS, och andra länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med de svenska biståndsmålen. Tolkningen av kriterierna förefaller att ha varit vid. Endast länder som med svenska värderingar bedrivit en oacceptabel politik på något område, t. ex. vad avser mänskliga rättigheter, har uteslutits. Däremot har länder som övergått från en mer eller mindre brutal militärdiktatur till en demokratisk samhällsordning ganska omgående blivit föremål för överväganden om u-krediter. Några latinamerikanska länder kan här tjäna som exempel.

Valet av programländer är en riksdagsfråga. Men när landet väl är inrymt i kretsen programländer föreligger inga hinder att lämna u-krediter. Detsamma gäller i huvudsak för länder med vilka BITS bedriver tekniskt samarbete. Länder vars utvecklingspolitik ligger i linje med målen för det svenska utvecklingsbiståndet (som alltså måste antas gälla även för programländer och länder med vilka BITS bedriver samarbete) är svårt att tillämpa som positivt kriterium, i betydelsen att endast länder vars politik verkligen ligger i linje med de svenska biståndsmålen skulle kunna komma ifråga.

U-länders utvecklingspolitik förändras efter hand, ibland med snabbverkan i samband med regimskiften. Samtidigt har också målen för den svenska biståndspolitiken undergått förändringar, främst genom en komplettering av antalet mål och en förskjutning i tyngden emellan dem. Man kan också fråga sig hur många av dagens mottagarländer av svenskt bistånd, vare sig de är programländer, länder med tekniskt samarbete eller andra, som skulle klara en kritisk och saklig granskning mot de biståndspolitiska målen. Till sist synes det ändå bli fråga om en politisk vilja att etablera någon form av samarbete med ett visst u-land. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas om det tredje hittills använda kriteriet är relevant och adekvat uttryckt.

Därför rekommenderas att formuleringen av det tredje av urvalskriterierna ändras till att lyda "andra länder med vilka Sverige önskar inleda eller fördjupa ett ekonomiskt/kommersiellt utvecklingssamarbete", vilket bättre motsvarar den verklighet som redan i dag råder. I de överväganden som då görs vad avser inledande av u-kreditdiskussioner ligger naturligen också en avstämning av landets utvecklingspolitiska strävanden. Formuleringen avses dock även fortsättningsvis förutsätta att inledandet av en fortgående u-kreditverksamhet i ett land, som inte redan är ett programland eller land med vilket BITS redan bedriver tekniskt samarbete som godkänts av regeringen, blir föremål för regeringsbeslut.

Genom den föreslagna ändringen av formuleringen ges, vid inledningen av kreditsamarbete med ett visst land, inte nödvändigtvis uttryck för att man anser att landets utvecklingspolitik till alla delar ligger i linje med målen för den svenska biståndspolitiken. Däremot skall godkännande av ett land som mottagare av u-krediter tolkas så att dess politik bedömts inte på avgörande punkter strida mot de biståndspolitiska målen. Någon betydande förändring i form av ett stort antal nya länder väntas inte ske till följd av ändringen i kriterieformuleringen. Den stora återhållande faktorn för en breddning av gruppen länder som kvalificerar för u-krediter är fortfarande

5.1.2 Mer riskfyllda länder

I tillägg till de biståndspolitiska kriterierna för länderval finns det i u-kreditförordningen också ett par ekonomiskt betingade kriterier, nämligen att landet skall bedömas vara kreditvärdigt eller på sikt bedömas uppnå en godtagbar kreditvärdighet. Därtill följs principen att landet inte får ha en per capita-inkomst som överstiger ca USD 2 000 per år. Dessa kriterier har haft en mer begränsande inverkan på möjligheten att sprida u-krediterna över en större grupp länder.

I utredningens uppdrag ligger att överväga möjligheterna att i större utsträckning än i dag ge krediter till fattiga länder samtidigt som ländernas skuldproblem inte får förvärras. Kreditbiståndet har en mindre uttalad låginkomstprofil än gåvobiståndet, vilket var en från början uttalad avsikt med u-krediterna. Dock är fattigdom i sig inget hinder för ett land att erhålla u-krediter. Bland de länder som mottagit u-krediter återfinns t. ex. Etiopien (5 krediter), Indien (7) och Kina (50), vilka med en per capita-inkomst understigande 500 dollar år 1988 alla hör till gruppen låginkomstländer. Fattigdom i kombination med bristande kreditvärdighet är emellertid ett hinder i nuvarande system. Den fråga som då uppstår är i vilken utsträckning en högre risknivå kan tolereras i verksamheten.

Enligt nuvarande riktlinjer för ländervalet kan också "länder som på viss sikt bedöms få tillfredsställande betalningsförmåga" erhålla u-krediter, vilket ger en öppning för länder som vid beslutstillfället inte har godtagbar kreditvärdighet, men som bedöms återfå den på sikt. Det senare kriteriet synes emellertid inte ha tillämpats i någon större utsträckning, eftersom endast länder som vid beslutstillfället bedömts vara kreditvärda kommit i fråga. En under våren 1991 beviljad kredit till Uganda är ett av undantagen.

Med begreppet "kreditvärdighet" i samband med landriskvärderingar förstås vanligen att landet har tillgång till internationella kapitalmarknader och/eller är acceptabelt för exportörsländers garantiinstitut. Kreditvärdigheten är dock inget objektiva begrepp utan baserar sig till en del på subjektiva uppfattningar och bedömningar gjorda av enskilda individer som väntas vara välinsatta i det aktuella landets ekonomisk/politiska situation.

Kreditvärdigheten är inte heller något absolut begrepp, utan graderas utifrån den bedömda risken att ett land ställer in sina betalningar. Sedan är det upp till den enskilda kredit- eller garantigivande organisationen att besluta om den bedömda risken ur dess eget perspektiv gör mottagaren acceptabel för en viss kredit eller inte. Denna bedömning kan vara beroende av vad som är specifika omständigheter för olika kredit- och garantigivande organisationer såsom t. ex. redan ingångna åtaganden, dåliga erfarenheter, osv. Den grundläggande definitionen av bristande kreditvärdighet är dock att risken för att landet inte skall kunna (eller vilja) klara ingångna åtaganden är för stor för att kredit- eller garantigivaren skall anse

den vara acceptabel. Vad innebär det då att ett land är mindre kreditvärdigt? Detta är beroende av det perspektiv man anlägger på frågan. Kreditvärdigheten är avhängig av om risken för betalningsförfall är acceptabel. Detta har i viss mån skilda innebörder för kredit- och för garantigivaren. För garantigivaren handlar det om att bedöma hur stor premie som måste tas ut för att acceptera att försäkra lånet. Oacceptabla är de risker som bedöms vara så stora att ingen premie är tillräcklig. För kreditgivaren omvandlas risken därmed till ett pris. En "oacceptabel" risk är en risk där försäkringspremien är för dyr, sett ur långgivarens synvinkel. Således kan en risk som är acceptabel för garantigivaren till följd av sitt höga pris bli oacceptabel för kreditgivaren.

De tidshorisonter som vanligen är aktuella vid bedömningar av kreditvärdighet vid utfärdande av normala exportkreditgarantier är relativt korta sedda i perspektivet utvecklingsfinansiering. Den totala löptiden överstiger sällan tio år. Vanligen är den kortare. Räntebetalningar, ofta betydande, inleds omgående och återbetalningar på krediten skall börja ofta redan inom något år. Med dessa villkorsprofiler, och med dessa utgångspunkter från kredit/garantigivarens sida, är det relevant att använda begreppet "kreditvärdighet" på det sätt som traditionellt görs.

Med ett kvarhållande av kravet på kreditvärdighet hos mottagarlandet enligt denna princip tenderar dock u-krediterna att alltmer riktas mot mindre fattiga länder. Av de tre inledningsvis nämnda fattiga länderna som mottagit u-krediter har Etiopien definitivt fallit bort. Indiens kreditvärdighet har försvagats markant på senare tid med påföljd att marknaden i dagsläget är tveksam till de långa kredittider som gäller. Återstår så Kina med vilket land tveksamheter av annat slag föreligger.

För att bibehålla kreditvolymerna på en nivå som motsvarar nuvarande anslagsvolymen skulle kreditgivningen behöva öka till andra kreditvärda länder. Därvid ökar sannolikheten att en allt större andel av kreditvolymen skulle riktas mot de rikare och mer kreditvärda länderna, om inte kreditvärdighetsbegreppet ges en något förändrad innebörd.

Den verksamhet som bedrivs genom u-krediterna innehåller ett antal komponenter och har tidsdimensioner som ger förutsättningar för att motivera delvis andra grunder för bedömningen om en mottagare är acceptabel för kreditbistånd eller ej. U-krediterna är avsedda att finansiera utveckling, vilket i allmänhet är svårare, mer riskfyllt och framförallt mer långsiktigt än vad tidigare relaterad finansiering är. I praktiken omsätts detta till att betyda krediter till väl förberedda och av kreditgivaren utvärderade projekt i en svårbemästrad omgivning med stora risker för negativ extern påverkan. De finansierade projekten har sammantagna en lång "mognadstid" tills de ger företags- och samhällsekonomisk avkastning och landet en intjäningsförmåga som skapar resurser för återbetalning av de tagna krediterna. Utvecklingsfinansiering innebär därför ofta krediter med längre löptider och längre återbetalningsfria perioder samt med krav på en högre riskbenägenhet från kreditgivarens sida. För att sänka nivån på resulterande skuldtjänst på krediten, och därigenom också sänka risken för skadefall, kan också ges ett bidrag till räntebetalningarna.

I detta perspektiv blir det traditionella begreppet "kreditvärdighet" inte

lika relevant och användbart. Man kan vara överens om att landrisken är för hög i den inledningsvis beskrivna situationen, men att landet har goda utsikter att på sikt återvinna sin betalningsförmåga. Som komplement till kreditvärdighetsbegreppet skulle därför behöva införas ett trovärdighetsbegrepp. Länder vars ekonomiska politik bedöms vara "trovärdig" skulle då vara sådana utvecklingsländer som bedöms som riskfyllda vid utfärdandet av normala exportkreditgarantier, men som gör ansträngningar för att åstadkomma en hållbar ekonomisk utveckling mot tillväxt och förbättrade förhållanden för befolkningen och ett återerövrande av sin internationella status och kreditvärdighet.

Länder som skulle kunna falla inom denna kategori är t. ex. sådana som beslutat gå över från ett monolitiskt samhällssystem, både inom politik och ekonomi, till ett pluralistiskt, omfattande också privatiseringar av verksamheter som bättre och effektivare kan utföras av andra än staten. I samband med sådana omstruktureringar av samhället antas också vanligtvis kostsamma program för rehabilitering av industri och infrastruktur, vilka är högt prioriterade av landet och av biståndskretsen bedöms vara väsentliga för en framgångsrik återuppbyggnad av landets ekonomi. Mer eller mindre långtgående strukturprogram har i dag antagits av flera utländer, bland vilka några också är programländer för svenskt biståndssamarbete.

Från svensk sida kan föreligga ett särskilt intresse att uppmuntra och stödja länder i denna situation samtidigt som svenskt näringsliv generellt har hög och internationellt konkurrenskraftig kompetens inom flera av de sektorer som kan bli aktuella. Sådana länder återfinns såväl i gruppen "fattiga" som "lägre medelinkomstländer", men gemensamt är att de kan uppfattas ha bristande kreditvärdighet enligt gängse definitioner. Med dagens utformning av u-kreditsystemet är det svårt att stödja projekt i sådana länder, även om de ingår i programlandkretsen, eftersom den låga kreditvärdighetsbedömningen antingen gör u-kreditgivning helt omöjlig eller medför premier som kan uppfattas som orimliga. De projekt som blir aktuella är vanligen av en storleksordning som gör att de svårtligen kan inpassas i gävbiståndsprogrammet utan vittgående konsekvenser för övriga delar av programmet.

Merparten av biståndet via SIDA programmeras på flerårsbasis vid återkommande s.k. programsamtal med mottagarländerna. Vid dessa programsamtal kommer man överens om vilken inriktning på sektorer och projekt som samarbetet skall ha för kommande tvåårsperiod med en relativt detaljerad fördelning för det närmast kommande året. Syftet med landprogrammeringen är att skapa långsiktighet och planeringsmöjligheter. Emellertid har biståndsramarna en begränsande effekt genom att introduktionen av nya större projekt, vilka kan kräva avsevärda utbetalningar under ett eller ett par år, kan komma i konflikt med de fortlöpande kostnaderna för insatser som löper under längre tid.

Biståndet som förmedlas av BITS i form av u-krediter är inte programlagt på samma sätt vare sig till länder eller projekt. Där bedöms varje inkommet projektförslag individuellt. Den första bedömning som därvid görs gäller mottagarlandets kreditvärdighet, varefter projektet granskas ur

utvecklingssynpunkt och genomförbarhet. Utfaller granskningen positivt, och utrymme finns inom anslaget, beviljar BITS en räntesubvention med åtföljande kreditgaranti.

Biståndet via SIDA ges uteslutande på gåvobasis till landet. För projekt avseende ekonomiska sektorer förekommer ofta att de svenska gåvomedlen vidareutlånas till det företag eller den myndighet som svarar för projektet. Enligt u-kreditförordningen skall u-krediterna via BITS ges med en förmånlighetsgrad på antingen 35% eller 50% beroende på mottagarlandets inkomstnivå, vilket motsvarar den i dag gällande internationella överenskommelsen om minsta tillåtna förmånlighetsgrad för u-krediter.

En önskvärd följd av en ökad inriktning i u-kreditsystemet mot fattigare och mer betalningssvaga länder är att u-krediterna vid behov kan komplettera det landprogrammerade biståndet genom SIDA. Högre förmånlighetsgrader kan bli aktuella. Detta kan underlätta finansieringen av enskilda större produktiva projekt så att dessa ej behöver hamna i konflikt med övrigt bistånd till ett programland.

En modifiering av det existerande systemet för u-krediter bör i konsekvens med detta resonemang övervägas. Huvudsyftet med denna modifiering bör vara att göra det möjligt för u-kreditgivaren att på ett ansvarigt sätt ta högre risker. Den högre risktagningen bör i minsta möjliga mån äventyra biståndsanslaget. Inte heller bör den öka risken för skuldproblem hos mottagarna.

5.1.3 Systemmodifieringar

I kapitel 2 fördes en diskussion med innebörden att krediter kan vara att föredra framför gåvobistånd givet att vissa förutsättningar är uppfyllda. Ett grundläggande och oeftergivligt krav är att landets nettoavkastning från det finansierade projektet är positiv efter det att skuldtjänsten på krediten klarats. Landets ekonomiska politik skall vidare vara trovärdig. Det skall vara rimligt att vänta sig att landet på sikt kommer att ha en tillfredsställande betalningsförmåga.

Vilka mål bör finnas för ett system för kreditbistånd som på ett ansvarsfullt sätt kan lämna en större andel krediter än vad som i dag är fallet till länder som innebär högre risker? För det första bör kreditvillkoren kunna anpassas till det enskilda landets behov. För det andra måste kreditbiståndslämnaren bestämma sig för hur risken i systemet skall hanteras. För det tredje behöver kreditbiståndslämnaren ställa sig frågan om kreditbiståndsmottagare av biståndspolitiska skäl bör behandlas annorlunda än andra låntagare vid skadefall. Dessa tre mål preciseras något i det följande.

Kreditvillkor

Kreditgivningen till fattiga och betalningssvaga länder förutsätter generellt att krediten har en hög förmånlighetsgrad, vilket kan åstadkommas med långa löptider i kombination med en några år lång helt amorteringsfri period. Som redovisats i avsnitt 3.3.10 avviker detta från vad som normalt

förutsätts i systemet för exportkreditgarantier. En modifiering av systemet för kreditbistånd för att i större utsträckning innehålla krediter till fattiga och betalningssvaga länder kan kräva en ordning som medger att kreditvillkor sätts utifrån biståndspolitiska utgångspunkter.

Riskhantering

I dagens u-kreditsystem belastas högre risker med högre garantipremier. Detta gör det särskilt dyrt att lämna u-krediter till mer riskfyllda mottagare. De högre garantipremierna avspeglar sig antingen i en högre kostnad för biståndsmottagaren eller, om biståndet ersätter en del av premien, en högre biståndskostnad. Av biståndsskäl är det olyckligt att den mindre kreditvärdiga mottagaren drabbas av en högre kostnad för en i övrigt likvärdig resursöverföring. En målsättning för utformningen av ett biståndsanpassat modifierat system är att mindre kreditvärdiga mottagare inte belastas med en högre kostnad än mer kreditvärdiga för att erhålla en resurs som i övrigt är likvärdig. En ytterligare målsättning är att en förändrad princip för hanteringen av risken inte försämrar möjligheten att förutse den belastning på biståndsanslaget som följer av en viss kreditbiståndsvolym.

Skadefallshantering

Det är en svår uppgift att kombinera en utökad inriktning på mer riskfyllda länder med en strävan efter att undvika att kreditbiståndet bidrar till ökade skuldproblem. Det krävs att bedömningar av det slag som diskuteras i kapitel 2 görs innan en kredit lämnas. Men oavsett hur noggrant dessa bedömningar än utförs kommer det att hända att enskilda låntagare hamnar i betalningssvårigheter. En generös behandling av u-krediterna vid skuldombiförhandlingar skulle minska de kostnader för gäldenären som är förknippade med att gå igenom svåra betalningsbalansproblem.

5.1.4 Biståndskrediter jämfört med u-krediter

En fråga av intresse i detta sammanhang är om ett nytt kreditinstrument behövs i biståndet. I dag lämnas enbart u-krediter. Skulle det vara motiverat att införa ett system med biståndskrediter för att på ett bättre sätt kunna lämna kreditbistånd till mer riskfyllda länder?

Ett system med biståndskrediter skulle mer eller mindre automatiskt kunna uppfylla alla de mål som skildrades i föregående avsnitt. Som framhölls i kapitel 3 är biståndskrediter sådant kreditbistånd som i sin helhet är anslagsfinansierat. Hela kreditbeloppet belastar biståndsanslaget i samma stund som krediten betalas ut. Den stora fördelen med ett helt anslagsfinansierat system är att det går att bortse från många av de regler som måste tillämpas på ett system som använder marknadsmedel.

I ett biståndskreditsystem kan kreditvillkoren utformas så mjukt eller hårt som önskas utan att man behöver ta hänsyn till de regler som gäller i exportkreditgarantiordningen. Det faktum att biståndsanslaget belastas

med hela krediten innebär vidare att man inte behöver ta ut några garantipremier eller göra avsättningar till reserver för kreditförluster. Krediten är riskfri i betydelsen att biståndsanslaget inte kommer att behöva belastas ytterligare ens om mottagaren ställer in sina betalningar fullständigt. Av samma skäl är det okomplicerat att avskriva fordringar för länder med skuldproblem. Eftersom biståndsanslaget redan är belastat behöver inga extra avsättningar göras för detta.

Nackdelen med ett anslagsfinansierat kreditbistånd utgörs emellertid av samma aspekt som skapar dess fördelar: att hela kreditvolymen med omedelbar verkan måste in-tecknas i biståndsanslaget. Detta är en överdrivet försiktig princip för drivande av låneverksamhet. Den bygger på antagandet att det är nödvändigt att vänta sig det värsta vid varje lämnad kredit.

En affärsbank som drevs enligt denna princip skulle behöva ett eget kapital som motsvarade hela den utestående lånestocken. Detta skulle kraftigt minska den tillgängliga mängden lånemedel. I själva verket kan banker, under antagandet att det är möjligt att ha en god förhandsuppfattning om storleken på den del av fordringarna som blir omöjliga att driva in, nöja sig med ett eget kapital som motsvarar en mindre andel av de utestående fordringarna, utan att det egna kapitalet därmed äventyras.

Analogt skulle, med ett givet anslag från biståndsbudgeten, ett system med biståndskrediter ge upphov till en avsevärt mindre kreditvolym än ett system med u-krediter. Under antagandet att de krediter som har en förmånlighetsgrad om 50 procent framgent lämnas som biståndskrediter, skulle volymen sådana krediter endast bli hälften av vad som vore möjligt i ett u-kreditsystem. En biståndskredit belastar anslaget till hela sitt belopp, oavsett förmånlighetsgraden i krediten. I ett u-kreditsystem räcker det med att belasta biståndsanslaget med gåvodelen. Utöver denna behöver reserver avsättas så att den förväntade kostnaden för betalningsinställelser inte äventyrar framtida biståndsanslag. Ur den senare synvinkeln liknar u-kreditsystemet en banks verksamhet.

En olämplig effekt av ett biståndskreditsystem är vidare att belastningen på biståndsanslaget blir större än värdet för mottagaren av resursöverföringen. Följaktligen registreras återbetalningar under biståndskrediter som negativt bistånd. Detta problem undviks i u-kreditsystemet.

Man kan sammanfattningsvis säga att de anslagsfinansierade biståndskrediterna grundar sig på förutsättningen att låntagaren troligen inte kommer att uppfylla sina åtaganden. Detta ger felaktiga signaler till såväl låntagare som långivare. Ett bättre alternativ än att försäkra sig så fullständigt mot risken för betalningsförfall att man genast belastar biståndsanslaget med hela kostnaden för krediten är att utnyttja den metod som u-kreditsystemet bygger på redan i dag. Denna innebär att man strävar efter att göra adekvata (dvs. varken överdrivet optimistiska eller överdrivet pessimistiska) riskbedömningar.

Jag förordar att vissa systemmodifieringar görs för att de målsättningar som diskuteras i avsnitt 5.1.3 skall kunna uppfyllas i ett u-kreditsystem med ökad inriktning på mer riskfyllda länder. Den viktigaste av dessa förändringar är att risken "poolas" i u-kreditportföljen. Detta innebär att

BITS fattar ett beslut om den önskade genomsnittliga risknivån i portföljen, och tillämpar en mekanism för avsättningar för att skydda sig mot risken för oplanerade belastningar på biståndsanslaget. Detta beskrivs närmare i avsnitt 5.4. För att principerna för riskhantering skall kunna förändras i denna riktning krävs dock så kraftiga avsteg från dagens exportkreditgarantiordning att det blir nödvändigt att frikoppla u-krediterna från EKN-systemet. Orsakerna till detta, och förslag till åtgärder, diskuteras utförligt i avsnitt 5.3. En annan rekommenderad systemmodifiering som skulle bidra till att göra u-krediterna bättre anpassade till en ökad inriktning mot betalningssvaga mottagare är att u-krediterna omförhandlas till sina ursprungliga villkor. Detta diskuteras i avsnitt 5.4.

5.1.5 Avslutande kommentarer

Kravet på kreditvärdighet hos u-kreditmottagarna medför en låg riskbenägenhet i u-kreditsystemet. Det finns anledning att förorda en större beredvillighet till risktagande, särskilt mot bakgrund av att många länder genomför ambitiösa reformprogram.

Att återinföra biståndskrediter för de krediter som innebär högre risker är inte lämpligt. Biståndskrediterna bygger på ett alltför pessimistiskt antagande om mottagarnas förmåga att uppfylla sina åtaganden. Ett annat skäl mot att införa ett nytt biståndsinstrument av detta slag är att det skulle kräva nya administrativa rutiner för en ordning, vars framtida volym är oviss.

Därför föreslår jag att u-kreditsystemet modifieras så att det på ett ansvarigt sätt kan ta större risker, i stället för att ett nytt instrument införs med samma syfte. I det sammanhanget är det särskilt viktigt (i enlighet med resonemanget under avsnitt 5.1.3) att BITS förmåga att ge andra villkorsuppsättningar förbättras för att underlätta lämnandet av u-krediter med högre förmånlighetsgrad, att modifieringar av tekniken för riskhantering görs, och att skadefallshanteringen blir generösare. En delavsikt med de förslag som presenteras i resten av betänkandet är att uppfylla dessa målsättningar.

5.2 Projekthantering

Denna utredning ägnar mycket uppmärksamhet åt att identifiera de förutsättningar som bör vara uppfyllda för ett väl fungerande kreditbistånd, och att ange hur villkoren för systemet samt ansvarsfördelningen mellan de parter som är inblandade bör se ut för att de svenska u-krediterna skall närma sig ett sådant ideal.

Det kan måhända tyckas att de finansierade projekten kommer i skymundan vid dessa resonemang. Hur kan det vara möjligt att säga något meningsfullt om en viss biståndsform utan att noga granska alla de projekt som biståndet har medverkat till? Svaret på denna fråga har att göra med BITS arbetssätt. Två aspekter som minskar *projektets* betydelse som fokus för analysen är att u-kreditsystemet innebär:

- kontraktsfinansiering – BITS är och skall inte vara ansvarigt för projektplanering och genomförande, utan finansierar "färdiga" kontrakt.
- liten additionalitet i verksamheten – i princip skall projekt finansieras som ändå kan få finansiering (annars vore det inte meningsfullt att tala om konkurrensupphandling).

Sammantaget ger detta BITS en mycket begränsad roll vad gäller detaljutformningen av projekten. Rollen inskränker sig i princip till att finansiera eller inte finansiera. Detta skiljer sig avsevärt från traditionella, "interventionistiska" biståndsorganisationer, som är aktiva på många steg inom projektcykeln.

Detta innebär inte att analyser av de finansierade projekten skulle vara meningslösa, eftersom sådana granskningar kan bidra till en ytterligare förstärkt förmåga att bedöma om det är befogat att finansiera ett projekt eller ej. Däremot innebär det att den uppsättning frågor som är meningsfulla skiljer sig från de som skulle vara aktuella t. ex. vid en granskning av det slags bistånd som SIDA förmedlar.

Denna utredning arbetar utifrån förutsättningen att BITS även i fortsättningen skall vara ett finansieringsinstitut, och inte en organisation som aktivt deltar i projektens utformning. Detta har konsekvenser för principerna för projektval.

Den samhällsekonomiskt tvivelaktiga restriktionen att u-krediterna skall vara bundna har också viktiga konsekvenser för projekthanteringen, eftersom målsättningen eftersträvas att minimera de negativa effekterna av bindningen.

5.2.1 Projektvalskriterier

Det framhölls i avsnitt 3.3.7 att u-kreditförordningens kriterier för projektval är formulerade så att en obetänksam tillämpning av dem skulle kunna leda till att direkt olämpliga projekt finansieras. Som alternativ föreslås kriterier med ungefär följande lydelse:

1. Projekten skall vara samhällsekonomiskt lönsamma.
2. Projekten bör kunna bära sina egna investerings- och driftskostnader.

Det första av dessa kriterier gäller för all biståndsverksamhet. Det andra kriteriet är viktigt vid kreditbiståndsfinansiering, i enlighet med de resonemang som fördes i kapitel 2. Konsekvensen av kriteriet väntas bli en fortsatt inriktning på infrastrukturella och industriella projekt. (Resultaten av DAC- och consensusförhandlingar kan innebära restriktioner därvidlag, i varje fall så länge u-kreditfinansieringen innebär bindning till köp i Sverige. Överenskommelserna kan komma att innebära att färre infrastrukturella och, framför allt, industriella projekt än i dag får finansieras med bundna blandade krediter. Detta är dock givetvis inte ett motiv för att finansiera fler icke direkt produktiva projekt med kreditbistånd.)

Det faktum att BITS skall ägna sig åt kontraktsfinansiering motiverar att en av dimensionerna i biståndsorganisationsutredningens (SOU 1990:17)

beskrivning av BITS verksamhet (här något omformulerad) upphöjs till kriterium:

SOU 1991:74

3. Motparten i mottagarlandet skall besitta, eller ha förmågan att utnyttja, god kompetens för projektplanering och projektupphandling.

Om så inte är fallet är kontraktsfinansiering en olämplig finansieringsmodell. Motparten är i detta fall i behov av tekniskt bistånd — hjälp med planering, upphandling och kanske också genomförande och utvärdering — som BITS inte kan lämna. Detta hindrar dock inte i sak att BITS bidrar till finansieringen av projekt som handläggs enligt projektfinansieringsmetoden, om det sker i form av samfinansiering med ett biståndsorgan som tillför den nödvändiga kompetensen. Möjliga former för sådant samarbete diskuteras i avsnitt 5.6.

Vilka krav skall utöver de ovannämnda ställas på det finansierade projektets utvecklingseffekter? Det andra kriteriet ovan, att projekten bör vara avkastande, innebär en koncentration på tillväxtmålet. Det första kriteriet ovan, att projekten skall vara samhällsekonomiskt lönsamma, kan i princip operationaliseras så att det inbegriper även de icke-finansiella konsekvenserna för mottagarlandets utveckling. Därigenom skulle alla biståndspolitiska mål kunna sammanfattas i ett enda. I praktiken är detta inte ett tilltalande tillvägagångssätt. Bedömare av biståndets utvecklingseffekter föredrar att uttala sig om en biståndsinsats direkta följder för vart och ett av de svenska biståndsmålen: resurstillväxt ("tillväxtmålet"), ekonomisk och social utjämning ("fattigdomsmålet"), ekonomisk och politisk självständighet ("oberoendemålet"), en demokratisk samhällsutveckling ("demokrati-målet") och hushållning med naturresurser och omsorg om miljön ("miljömålet"). Det är inte görkligt att översätta effekterna med avseende på vart och ett av dessa mål till samhällsekonomiska kostnader och intäkter för varje enskilt projekt. I en verksamhet av BITS slag är det särskilt svårt att systematiskt operationalisera alla dessa mål som kriterier för den enskilda biståndsinsatsen.

En avvägning mellan de tre kriterierna för projektval ovan och de fyra biståndsmål som inte främst rör tillväxten bör därför göras enligt följande princip.

Ett projekt som förutses ha samhällsekonomisk lönsamhet utifrån de kvantifierbara kostnaderna och intäkterna kan ändå diskvalificeras om det har påfallande negativa effekter på något av de övriga biståndsmålen. Om ett projekt däremot inte bedöms komma att få tillräcklig lönsamhet kan det ändå i vissa fall accepteras om det har påfallande positiva effekter på något av de övriga biståndsmålen.

Ett problem med ett sådant tillvägagångssätt är att det lätt blir godtyckligt använt, särskilt om det utnyttjas för att motivera projekt som annars inte vore acceptabla. Varje projekt brukar ha någon fördel utöver sin finansiella avkastning som kan användas som ett argument för att det skall finansieras. När finansiären, som i detta fall, inte kan förändra ett projekts uppläggning så att de icke-finansiella målen uppfylls bättre — t. ex. genom en ökad inriktning på att skapa sysselsättning för fattiga — förlorar den beskrivna principen en del av sitt värde som styrmedel för biståndet.

Slutligen brukar ett projekts lämplighet som finansieringsobjekt ofta

styrkas genom en bedömning av dess prioritet i mottagarlandets utvecklingsplan. Det finns dock en risk att sådana prioriteringar blir en ren formsak, och inte i praktiken begränsar projekturvalet. Emellertid kan t.ex. Världsbankens bedömningar härvidlag vara till nytta, särskilt vad avser stora projekt i länder som genomför ekonomiska reformprogram.

5.2.2 Utvärderingar

Utvärderingar inom u-kreditsystemet bör inte vara överambitiösa. Av samma skäl som projektvalskriterierna för u-krediter inte kan vara uttryckta på ett sätt som skulle förutsätta att BITS styr projektets detaljutförande, är det inte heller meningsfullt att utvärderingar inriktar sig på faktorer som BITS inte kan påverka.

En utvärdering av BITS verksamhet skulle ta fasta på organisationens förmåga att identifiera samhällsekonomiskt effektiva projekt som lämnar god finansiell avkastning, liksom på förmågan att avstyra olämpliga projekt. Den skulle också ta ställning till om kravet på god kompetens hos motparten är uppfyllt, och om hänvisningar till utvecklingseffekter utöver tillväxtmålets främjande är rimliga, och ur ett beslutsfattarperspektiv relevanta.

Det ligger utanför denna utrednings uppdrag att göra en sådan utvärdering av BITS. De inblandade parterna tycks överlag vara nöjda med BITS sätt att administrera sin kreditverksamhet. En summarisk genomgång av de finansierade projekten ger inte ett intryck som strider mot att detta skulle fungera väl.

5.2.3 Bindning

Frågan om bindning till inköp i Sverige har behandlats på flera ställen i detta betänkande (se t.ex. kapitel 2). Det har här framhållits att bindingskravet i sig inte har något biståndspolitiskt berättigande. Dess främsta uppgift får antas vara att minska belastningen på den svenska betalningsbalansen av en given biståndsvolym. En motivering som har framförts som ett biståndspolitiskt skäl är "att öka u-ländernas möjlighet att uppträda som handelspartner med svenska företag". Tvånget till köp i Sverige är dock ett tvivelaktigt sätt att uppnå detta mål.

Problemet med bindningen är att den riskerar att leda till att mottagarna inte ges möjlighet att upphandla de för ändamålet mest lämpliga resurserna. Vidare kan den ge leverantörerna en möjlighet att ta ut högre priser än vad som skulle vara fallet om biståndet lämnades utan krav på inköp i givarlandet.

Att bindningen leder till att värdet av en resursöverföring för mottagaren kan vara mindre än den synes vara är ett problem som uppstår inom allt bistånd som lämnas i bunden form. Det finns många studier som har visat att leveranser finansierade av bundet bistånd tenderar att vara dyrare än andra leveranser. Problemet blir dock särskilt accentuerat vid kreditbi-

stånd, eftersom mottagaren skall betala räntor och amorteringar för det lån som tas. Trots att krediterna är subventionerade kan de bli en mycket dyr affär för mottagaren om de är bundna till leveranser som är dåliga eller dyra – eller bådadera.

En konsultstudie har för denna utrednings räkning studerat frågan närmare med avseende på u-kreditsystemet. Framför allt har den försökt besvara frågan om vem som drar nytta av u-krediternas gåvoelement. Tillfaller gåvoelementet låntagaren eller leverantören, eller försvinner värdet av gåvoelement i form av en ineffektivitetskostnad?

U-kreditsystemets avsikt är (och skall vara) att gåvoelement skall tillfalla mottagaren. Leverantören skall inte kunna ta ut ett högre pris än vad som skulle vara möjligt utan u-kreditfinansiering.

U-kreditsystemet är utformat för att bidra till att pressa de priser låntagarna får betala för sina leveranser, och att tillse att den för ändamålet mest lämpade leverantören vinner ordern. Den viktigaste mekanismen härvidlag är att all upphandling bör ske i internationell konkurrens, enligt vad som beskrevs i kapitel 4. Detta innebär i sin tur att u-krediter enbart kan användas för kontraktfinansiering. Bunden projektfinansiering kombinerat med internationell konkurrensupphandling är en logisk omöjlighet, eftersom det skulle innebära att finansiären utlovar finansiering för inköp i Sverige redan innan leveransordern har vunnits av ett svenskt företag. (s.k. villkorade kreditlöften kan visserligen lämnas, vilket innebär en utfästelse att lämna en bunden u-kredit under förutsättningen att en svensk leverantör vinner ordern. Detta kan vara adekvat vid samfinansieringar, då t. ex. en multilateral organisation under alla omständigheter deltar i dialogen om projektutformningen. Vid bilateral finansiering blir detta mindre meningsfullt.)

Konsulterna framhåller i sin studie att BITS gör ambitiösa ansträngningar för att se till att u-kreditmottagarna skall erhålla lägsta möjliga priser på sina inköp. Dels strävar man efter att följa de regler som finns fastställda inom DAC för att få till stånd effektiv internationell konkurrensupphandling. Dels låter man egna konsulter granska offerter och andra dokument för att bedöma om priserna är realistiska.

Det faktum att en fjärdedel av de u-krediter som har beviljats av BITS inte har lett till affär till följd av att det svenska företaget förlorade i den internationella upphandlingen är en indikation på att upphandlingsprocessen har avsedd effekt.

Samtidigt understryker konsulterna att det är svårt att helt försäkra sig mot att gåvoelementet till någon del tillfaller leverantören i form av att denne kan ta ut ett förhöjt pris.

Min bedömning är att det systematiska tillämpandet av internationell konkurrensupphandling avsevärt minskar risken för att ett företag som erhåller u-kreditfinansiering av en leverans kraftigt skulle kunna höja priserna på leveransen. Därmed kan man anta att större delen av gåvoelementet tillfaller låntagaren. Jag vill understryka vikten av att fortsätta att säkerställa att konkurrensen är god vid de finansierade transaktionerna.

Sverige är en ihärdig förespråkare inom DAC för användandet av inter-

nationell konkurrensupphandling. Ännu bättre skulle det vara om det gick att få gehör för en generell avbindning av de bundna blandade krediterna.

En avbindning av denna form av krediter skulle göra det enklare att säkerställa att den mest effektiva leverantören vann den enskilda ordern. En positiv följd av avbindning är att det också på ett enkelt sätt skulle medge projektfinansiering vid lämnande av u-krediter. Ur svensk synvinkel skulle detta vara önskvärt, inte minst om man vill möjliggöra en starkare inriktning på länder med sämre projekthanteringskompetens.

En ensidig avbindning från svensk sida skulle tendera till att minska exporten från Sverige. Med hur mycket är svårt att säga. I det gamla biståndskreditsystemet ledde obundna krediter till betydande svenska leveranser.

Det existerar en metod att uppnå fördelarna med ett ensidigt avbundet system utan att alienera dem som vill att biståndspengar även skall göra nytta i Sverige. Metoden innebär att skapa två skilda medel för att uppnå de båda mål som u-krediterna ensamma är avsedda att uppfylla. För det första avbinds u-krediterna helt. Därigenom kan biståndspolitiska målsättningar uppfyllas mer effektivt. För det andra minskas biståndsanslaget med någon lämplig summa. Sett från ett betalningsbalansperspektiv skulle det faktum att u-krediterna då emellanåt finansierar en utländsk leverans uppvägas av att de totala biståndsfödena minskar. Sett från ett statsfinansiellt perspektiv skulle en ren besparing göras (vilken summa kunde användas för andra exportfrämjande insatser). Detta vore ett hederligare och enklare sätt än att lämna bundna u-krediter för att uppfylla de två målen om bra bistånd och främjad export.

Det går knappast att göra en välgrundad bedömning av hur stor en samhällsekonomiskt motiverad minskning av biståndet skulle vara för att "betala" för förmånen av en sådan avbindning. I praktiken får man anta att beslutet skulle vara politiskt, och starkt avhängigt av de relativa styrkeförhållandena mellan biståndsintressen och statsfinansiella intressen i Sverige.

Jag vill i detta sammanhang snarare dra uppmärksamheten till att en avbindning enligt den beskrivna principen är möjlig än att förorda att den görs. Den skulle innebära ett frångående av en procentmålet i biståndet, om än med en mindre summa. Därigenom berörs politiska frågor av en dignitet som ligger bortom denna utredning.

Tills vidare föreslår jag därför att systemet förblir bundet, med de undantag som skisseras i avsnitt 5.6 och 5.7. Även framdeles är det viktigt att eftersträva att kostnaderna av bindningen fortsätter att minimeras, i enlighet med vad som har diskuterats ovan.

Emellertid kan också i ett exportfrämjande perspektiv en mindre strikt bindning än i dag vara önskvärd. Ett förslag med denna innebörd kommer att presenteras i samband med förslagen till ny systemutformning nedan.

Det föregående avsnittet förespråkade att u-kreditens gåvoelement skall tillfalla mottagaren. Det kräver dock att det preciseras något vem "mottagaren" är. Den princip man normalt strävar efter att följa är att slutanvändaren i låntagarlandet får betala marknadsmässiga villkor för den resursöverföring som u-krediten innebär. Detta innebär att gåvoelementet tillfaller statskassan i mottagarlandet.

Däriigenom medför lämnandet av en u-kredit att tillgången till utländskt sparande förbättras för landet som helhet, snarare än för det finansierade projektet. Detta understryker ytterligare vikten av att man vill stödja mottagarlandet och dess utvecklingspolitik, och att själva projektet i någon mån kommer i andra hand.

Frågan inställer sig varför slutanvändaren skulle vilja ha en svensk leverantör om det svenska biståndet inte medför någon särskild förmånlighet. Ett skäl är att intresse finns för den svenska leverantören just för att denne är den bästa. Ett annat, inte helt oväsentligt, skäl kan vara att även om slutanvändaren får tillgodogöra sig resursen på vad som i mottagarlandet är marknadsmässiga villkor, så är tillgången till importerade resurser ofta ransonerad i dessa mottagarländer även till det pris som sägs vara marknadsmässigt. Därigenom blir det en särskild förmån att få tillgång till utländsk valuta.

Min bedömning är att principen även i fortsättningen bör vara att gåvoelementet inte skall föras vidare till slutanvändaren. Skälet är att försöka undvika att öka risken för snedvridning av resursanvändandet i de länder som är mottagare av u-krediter. För en diskussion om denna princip vid u-krediter till industriutvecklingsbanker hänvisas till avsnitt 5.7.

5.3 Medverkande organisationer och ansvarsfördelning

Som redovisats i avsnitt 3.3.2 är det svenska systemets administration uppbyggd på ett flertal organisationer. Av dessa är det endast BITS som är en biståndsorganisation, medan de övriga, nämligen EKN, SEK, Riksgäldskontoret och bankerna, var och en har en annan bakgrund för sin existens. SIDA har beretts möjlighet att följa u-kreditverksamhetens utformning och tillväxt fram till och med budgetåret 1989/90 genom en representant i BITS styrelse och som remissinstans i ärenden som gäller programländerna. BITS styrelse har från och med budgetåret 1990/91 en styrelse som innehåller representanter för utrikesdepartementets bistånds-, handels- och politiska avdelningar, finansdepartementet, socialdemokratiska partiet, folkpartiet, LO, Industriförbundet, BITS direktör samt ett par oberoende i ämnet sakkunniga personer. I detta avsnitt diskuteras och lämnas förslag till u-kreditsystemets administration och förvaltning.

BITS har alltsedan u-kreditsystemet först infördes 1981 varit biståndsadministrerande myndighet. Denna roll förstärktes 1984, då BITS övertog det formella beslutsansvaret avseende garantigivningen från EKN, som ett resultat av den översyn av verksamheten som gjordes under 1983.

Jag har prövat förutsättningarna för att flytta över den biståndsmässiga förvaltningen av u-kreditsystemet till antingen SIDA eller den nybildade näringslivsorganisationen SwedeCorp (etablering av en separat organisation har inte varit aktuellt), men funnit att starka skäl talar för att BITS även i fortsättningen anförtros denna förvaltning.

En överföring till SIDA av u-kreditverksamheten skulle innebära att en för SIDA främmande biståndsform infördes som i huvudsak avser andra mottagarländer än de som berörs av SIDA:s bilaterala verksamhet. En överflyttning till SIDA skulle också medföra risker för att verksamhetens karaktär av finansiell institution, som i princip inte medverkar aktivt i projektförberedelser och lämnar tekniskt och personellt stöd för detta, skulle suddas ut och att ett successivt närmande till SIDA:s arbetsformer skulle ske. Denna skiljelinje mellan SIDA:s och BITS arbetsformer anser jag är viktig att understryka och att fortsättningsvis konsekvent upprätthålla. Ett inlemmande av verksamheten i en befintlig och betydligt större organisation skulle vidare kunna resultera i fler beslutsnivåer med risk för förlängda beslutstider, vilket inte är önskvärt med tanke på vare sig biståndseffektivitet eller de krav på snabbhet och effektivitet i verksamheten som bör finnas. Vad som skulle tala för en överföring till SIDA är att SIDA har kompetens och erfarenhet av genomförande av infrastrukturprojekt och att en enklare samordning av olika insatser vid finansiering av projekt till programländerna skulle kunna ske.

Ett mer närliggande alternativ vore att placera verksamheten i den nybildade biståndsorganisationen SwedeCorp, som har ett samarbete med näringslivet och ett utnyttjande av dess resursbas i utvecklingssyfte som främsta mål. SwedeCorp, som inledde sin verksamhet den 1 juli 1991, är en sammanslagning av Swedfund, Impod och större delen av SIDA:s industribyrå. Sammanslagningar av tidigare självständiga organisationer medför alltid svårigheter av olika slag. Verksamheten måste trimmas in organisatoriskt och personellt. Policy och praxis för arbetet måste etableras. Också SwedeCorps verksamhet väntas i stor utsträckning inriktas mot ett aktivt deltagande i beredning och utformning av de projekt som SwedeCorp medverkar i. Inte heller SwedeCorps arbetsformer synes därför rimma särskilt väl med de som jag menar bör gälla för u-krediterna.

Till detta kan fogas att BITS på ett tillfredställande sätt administrerat och förvaltat den ingalunda lätta verksamhet som u-garanti- och u-kreditgivning innebär inom ramen för de resurser som stått till förfogande. BITS har i olika anslagsframställningar under årens lopp begärt tilldelning av fler tjänster för u-kreditverksamhetens förvaltning för att öka kapaciteten i behandling av inkommande ärenden. Med en försäkran om att ökade resurser skulle komma att användas på detta sätt, så att till exempel handläggnings- och beslutstiden för kreditärenden förkortades, kunde en

sådan begäran tillstyrkas. Jag vill emellertid peka på den risk som föreligger att ökade resurser kan komma att användas för andra ändamål än de avsedda, medvetet eller omedvetet, (till exempel för ytterligare fördjupade men icke beslutsrelaterade utredningar om projekts utvecklingseffekter, osv.), vilket inte nödvändigtvis höjer produktiviteten.

Med utgångspunkt från att BITS kapacitet för handläggning av nuvarande volym u-kreditärenden åtminstone inte är för stor, är det under alla omständigheter motiverat med en viss förstärkning mot bakgrund av de förslag till en vidgning av kretsen mottagarländer som här läggs och som väntas leda till en volymökning för verksamheten. Utredningen har dock inte haft tillfälle att göra en bedömning av storleken på en sådan förstärkning.

BITS föreslås få fortsatt ansvar för u-kreditverksamhetens administration vad avser beslut om krediter (alt. garantier) och gåvoelement, utvärdering av de finansierade projektens och leveransernas utvecklingseffekter och därmed motiven för att utnyttja biståndsmedel, redovisning till regeringen vad avser kreditverksamhetens utveckling i stort, innefattande också skadefall i kreditportföljen och därav föranledd belastning av reserven för osäkra fordringar, osv.

5.3.2 Icke-biståndsorganisationers medverkan

Medverkan av icke-biståndsorganisationer i en biståndsverksamhet medför ett beroende av dessa organisationer. Särskilt framträdande blir beroendet om medverkan innebär att organisationerna ges ett avgörande inflytande över villkoren för eller hur biståndsinsatsen i övrigt skall utformas. Tillkomsten av en kredit i det nuvarande u-kreditsystemet förutsätter t. ex. att någon instans, över vilken biståndet inte har direktiv- eller beslutsrätt, är villig att ikläda sig en mindre del av kreditrisken.

De icke-biståndsorganisationer som medverkar vid tillkomsten av en u-kredit är EKN, AB Svensk Exportkredit, Riksgäldskontoret, affärsbankerna och svenska exportföretag.

Beroendet uppträder i två olika former. Den ena och icke kontroversiella formen är då institutionen används för att åt biståndet mot ersättning utföra vissa tjänster, som utgör en del av dess normala verksamhet, till exempel Riksgäldskontorets medelsförvaltning och bankernas betalningsförmedling. Den andra och mer komplicerande formen av beroende uppstår då en icke-biståndsorganisation ges ett avgörande formellt inflytande på utformning eller tillkomst av biståndsinsatsen (u-krediten). Som exempel på sådant beroende i det nuvarande systemet kan nämnas exportkreditgarantisystemets avgörande inflytande på garantivillkorens utformning samt kravet på att medverkande exportör eller bank ikläder sig en viss kreditrisk.

Med tanke på att biståndet senare föreslås kunna stå för alla kostnader och alla risker som är förknippade med en u-kredit är det motiverat att biståndet har ett självständigt belutsansvar över u-krediten — att den skall lämnas och på vilka villkor detta skall ske. Detta beslut skall inte vara förknippat med andra krav på annan part än de som man från biståndets

sida vill ställa. En strävan bör därför vara att bli så oberoende som möjligt av institutioner som inte styrs av, eller har sin huvudsakliga förankring i, biståndsverksamheten.

I det följande görs en genomgång av de frågor som framstått som kontroversiella samt de där det föreligger potentiella konflikter som ännu inte har kommit upp till ytan.

Garantiordningen

Det framgick av avsnitt 3.4 att det inte existerar någon särskild biståndsgarantiordning. Som u-kreditförordningen är formulerad, och som reglerna har kommit att tillämpas, är EKNs bedömningar, vilka baserar sig på organisationens ordinarie förordning, i praktiken styrande även för biståndsgarantigivningen. De därmed förknippade villkoren är välmotiverade i EKNs ordinarie verksamhet. I ett biståndsperspektiv är de dock i vissa avseenden otillfredsställande.

EKNs "allmänna villkor" anger riktlinjer för exportkreditgarantierna. Dessa är nästan helt inriktade på samspelet med exportören. Kredittagaren ägnas egentligen bara intresse vad gäller hans möjligheter att i sinom tid betala tillbaka krediten.

Något tillspetsat kan sägas att utvecklingseffekter och andra i biståndssammanhang, och vid BITS utvärdering av kreditansökningar, primära frågor inte ägnas någon större uppmärksamhet. I u-krediten, som är ett biståndsinstrument, står däremot projektet och dess utvecklingseffekt samt kredittagaren och kredittagarlandet i centrum. Det svenska företags leveranser blir närmast ett medel att uppnå den avsedda utvecklingseffekten.

I det följande kommenteras ur utvecklingssynpunkt några av inslagen i det regelverk som gäller för exportkreditgarantierna som de har tillämpats på utfärdandet av biståndsgarantierna.

Kredittidens längd

Kredittiden vid en exportkredit skall anpassas till leveransens storlek och karaktär. Vid leverans av maskiner och utrustningar till u-länder medges som regel kredittider på 5–10 år. Vid t. ex. stora anläggningsprojekt kan något längre kredittider förekomma, dock sällan över 15 år. I första hand är det leveransens karaktär som bestämmer kredittidens längd. Ur biståndssynpunkt vore även mottagarlandets ekonomiska och betalningsmässiga situation en viktig faktor vid fastställande av kreditvillkor.

Kredittidens återbetalningsprofil

Exportkrediter börjar återbetalas efter sex månader och amorteras sedan med lika stora belopp var sjätte månad. Ur biståndssynpunkt kan andra profiler vara önskvärda. Vid kreditgivning till stora projekt som börjar lämna avkastning först längre fram i tiden kan det t. ex. vara befogat med några amorteringsfria år och återbetalning i stigande takt.

EKNs garantisystem förutsätter att leverantören/finansiären skall bära mellan 5–15 procent av kreditrisken under kreditens hela löptid. En u-kredit, om än välmotiverad i ett biståndsperspektiv, kan alltså ointetgöras genom att ingen är villig att axla självrisken. Därmed blir u-kreditförordningens formulering att "BITS beviljar en u-kredit" en sanning med modifikation. När BITS har beslutat om en räntesubvention och en delgaranti fattas det slutliga beslutet som avgör om en u-kredit skall komma till stånd av den, från biståndet skilda, part som måste vara villig att ta självrisken, och som dessutom ofta är den part som formellt sluter låneavtal med låntagaren.

Självrisken medför flera ytterligare problem, vilket har antytts tidigare. Det första är att den verkar höjande på leverantörens pris. Leverantören kan förväntas kräva kompensation för risken att självriskåtagandet kommer att infrias. Vid långa kredittider minskar självrisktagarens benägenhet att vilja axla självrisken. Detta kan också avspegla sig i leverantörens pris – eller i att den presumtiva självrisktagaren helt förlorar intresset för affären.

För det andra kan kravet på självrisk medföra konflikter i ett läge då självrisktagaren vill avbryta utbetalningarna under en pågående kredit och därmed stoppa genomförandet av projektet. De ingångna avtalen ger självrisktagaren denna möjlighet.

För det tredje kan en intressekonflikt uppkomma i samband med omförhandlingar i Parisklubben. Förekomsten av många små fordringsägare – självrisktagarna – vid dessa förhandlingar kan försvåra att en överenskommelse uppnås mellan ett land i betalningssvårigheter och dess offentliga fordringsägare.

Problemen med självriskerna har tilltagit i styrka under 1980-talet. Bankernas beredvillighet att åta sig dessa risker har avtagit. Allt detta skulle sammantaget stödja ett slopande av självrisken inom biståndsgaranterade krediter.

Emellertid finns det, som tidigare beskrivits, argument för självriskens existens. Huvudargumenten är (i) att den leder till att självrisktagaren/långivaren har ett eget intresse av att se till att krediten återbetalas, (ii) att den bidrar till att något minska garantigivarens förlustrisk, samt (iii) att den ger självrisktagaren/långivaren ett incitament att undvika att efterfråga garantier för särskilt riskfyllda låntagare.

Det tredje argumentet har liten giltighet ur biståndssynvinkel. Den biståndsadministrerande myndigheten skall ha gjort goda riskbedömningar av potentiella u-kreditmottagare, och därmed själv kunnat styra efterfrågan bort från länder som ur risksynpunkt anses vara tvivelaktiga. Det naturliga är att helt enkelt säga nej, för vilket det alltid går att finna acceptabla skäl.

Det andra argumentet kan ha viss giltighet, men har, enligt min bedömning, inte samma betydelse som i den normala garantiverksamheten.

Det första argumentet, självriskens effekt på risktagarens benägenhet att aktivt medverka med ansträngningar för att infordra förfallna räntor och

amorteringar, är emellertid ovedersägligt. U-krediten, i vilken ofta stater eller statliga organ är inblandade, har emellertid en viss officiell prägelse, vilket möjligen minskar styrkan i argumentet för självriskens värde. Vid ett avskaffande av självrisken bortfaller eventuella incitament av detta slag dock helt.

Ett avskaffande av självrisken som innebär att exportören helt friskrivs från risk vore därför olämpligt. Fram till dess att leveransen är fullgjord och accepterad av köparen bör en självrisk föreligga, så att det finns ett tillräckligt starkt incitament för exportören att medverka till att leveransen eller projektet fullgörs enligt avtal och planer.

En möjlig kompromiss vore att behålla kravet på en självrisk under hela kredittiden men ge exportören en option att köpa sig fri från kravet. Detta skulle dock innebära att ytterligare en avgift infördes, vilket skulle höja kostnaderna för den svenska leveransen — under antagande att exportörerna väljer att täcka in antingen självrisken eller kostnaden för friköpningen i kontraktspriset. Det skulle också innebära ytterligare en faktor att förhandla och administrera (vissa krediter skulle löpa med självrisk och andra utan). Den avgift som skulle kunna tas ut bedöms också bli för marginell för att betyda något för storleken på reserven för kreditförluster.

En sammanvägning ur biståndspolitisk synvinkel av självriskens olika aspekter leder, enligt min bedömning, till slutsatsen att en självrisk även fortsättningsvis bör utkrävas från i första hand exportören för tiden fram till och med att leveransen eller motsvarande fullgjorts och godkänts. För tiden därefter, dvs. under kredittiden, bedöms inte fördelarna med att behålla kravet på en självrisk från exportören/finansiärens sida vara tillräckligt stora för att uppväga de nackdelar som det medför. Jag rekommenderar därför att någon självrisk för tiden efter det att leveransen fullgjorts och godkänts inte utkrävs.

För den exportör, vars kontrakt finansieras med en u-kredit, innehåller relationen till beställaren i mottagarlandet ett antal andra riskmoment, som denne kan vilja försäkra sig emot på ett eller annat sätt. Exempel på dessa risker är tillverkningsförlust och otillbörligt utnyttjande av bankgarantier för mottagna förskott osv. Att en u-kredit lämnas av biståndspolitiska skäl för finansiering av exportörens kontrakt, som därmed föreskriver kontantbetalning, bör inte medföra en minskning av exportörens möjligheter att försäkra sig mot nämnda risker.

I det nuvarande systemet kan den av EKN på BITS uppdrag utfärdade garantin även täcka den så kallade tillverkningsrisken. En fördel med denna sammanhållna garantigivning är att BITS ensamt blir avgörande i fråga om tillverkningen skall avbrytas eller fortsätta i en osäker situation. Skulle någon annan part täcka tillverkningsrisken, t.ex. EKN eller ett försäkringsbolag, kan denna part besluta att avbryta tillverkningen, varvid genomförandet av projektet avbryts. Tillåts tillverkningen fortsätta och leveransen genomförs (om praktiska förutsättningar föreligger) kommer utbetalning så småningom att krävas under u-krediten, som därmed tar över förlustrisken. Den konfliktsituation som kan uppkomma i denna situation undviks genom att biståndsgarantin även täcker exportörens risk under tillverkningstiden. Jag förordar av dessa skäl att ett beslut att bevilja

u-kredit även omfattar att tillverkningsgaranti lämnas till exportören. Däremot bör ett självrisikkrav av tidigare anförda skäl finnas kvar under leveranstiden fram till dess att leveransen har godkänts av köparen. Jag föreslår att dels en självrisk om 20 procent bör gälla på tillverkningsgarantin, dels att leverantören eller dess bank går i borgen för 20 procent av utbetalda lånebelopp. Dessa åtaganden upphör när leveransen har godkänts formellt av låntagaren.

Detta är en ökning jämfört med dagens ordning där självrisken inte överstiger 15 procent. Ökningen har två motiv. För det första betonar den att det skall ligga i leverantörens intresse att leveransen sker enligt avtal och planer. För det andra kompenserar den något för den avsevärda besparing det innebär för leverantören att slippa självrisken efter leverans.

Premiesättning

EKN uttrycker att dess minimikrav för att delta i ett modifierat u-kreditsystem är att en EKN-mässig premie fastställs, att premien meddelas köparen men att en del av premien kan tas av biståndsmedel. Kärnpunkten är att premiesättningen "måste motsvara EKNs krav". Det första skälet till detta är att premien för den enskilda affären skall avspegla dess risk, och att subventionering av risktagandet inte får ske. Det andra skälet är "smittorisken", dvs. att "olika premier kan innebära att mottagaren kräver lägsta premie och detta kan bli kontraproduktivt för svensk export som inte är biståndsstödd".

För att börja med det första av dessa argument så hävdar den utredning som BITS låtit göra i premiefrågan att bakgrunden och principerna för EKNs premiesättning, dvs. en värdering av risken i varje enskild transaktion, inte behöver vara den för u-kreditverksamheten mest relevanta. U-kreditportföljens sammansättning skiljer sig från EKNs normalportfölj. Därför bör en annan princip och beräkningsteknik gälla vid premieuttagen på u-krediterna. En möjlig ordning skulle kunna vara att tillämpa en enhetspremie för u-krediterna samt årligen göra en genomgång av den utestående kreditportföljen och vid behov skjuta till ytterligare medel direkt ur anslaget till säkerhetsreserven.

Att EKN i sin ordinarie verksamhet skall ta ut premier som man anser vara riskmässigt motiverade är klart. Men det är inte givet att samma principer är de bästa för biståndsgarantierna. Eftersom biståndsanslaget till sist ändå får stå för eventuella krav på ersättningar till följd av låntagarens fallissemang förefaller det logiskt om biståndsansvariga finge besluta om lämpliga principer för säkerhetsreserven, dess storlek och uppbyggnad. Att en reserv för kreditförluster skall finnas så länge krediterna är lånefinansierade torde vara givet. Däremot kan syftet med reserven och dess roll vid skadefall diskuteras.

Eftersom "de stora talens lag" inte gäller i u-kreditsammanhang kan inte rent försäkringsmässiga principer tillämpas vid premiesättningen (till skillnad från vad som antas vara fallet i EKNs ordinarie verksamhet). Vid ett skadefall på något av de stora kreditländerna, Indien eller Kina, skulle nuvarande säkerhetsreserv halveras inom ett år och tömmas inom två. Att

genom premier bygga upp en reserv som skulle klara en sådan situation vore inte rimligt eller ens möjligt.

Säkerhetsreservens roll skulle därvid kunna sammanfattas vara att i första hand klara skadefall i kreditportföljen av "normal" omfattning och i andra hand vid mer omfattande skadefall ge ansvariga för anslaget tillräcklig tid för beslut om hur kraven på anslaget skall mötas med minsta möjliga negativa effekt på övrig biståndsverksamhet. En diskussion finns i avsnitt 5.4 av hur detta skulle utföras, och en rekommendation som tar fasta på detta lämnas i kapitel 6.

Det andra argumentet ovan mot särskilda principer för premiesättning för u-krediter, negativa konsekvenser för övrig export från Sverige, kan ha giltighet — men detta gäller i så fall för u-kreditsystemet i stort och är inte begränsat till premiesättningen. Det bör inte vara komplicerat att förklara för potentiella låntagare att särskilda villkor gäller för u-krediter, och att ordinarie exportkrediter inte är aktuella till samma villkor.

Det främsta skälet att u-krediterna är mer attraktiva för låntagarna än vanliga exportkrediter är subventionselementet, inte eventuella skillnader i premiesättningen. Många bedömare talar om t. ex. Kina som en "spoiled market", en marknad där enbart leverantörer med tillgång till subventionerade krediter har chans att vinna en order. Det är svårt att tänka sig att en anpassning av premiesättningen för u-krediter mer än marginellt kommer att ytterligare "förstöra" en marknad som den kinesiska. Det är min uppfattning att fördelarna med att överlåta beslutsansvaret för premiesättningen till biståndsadministrationen överväger nackdelen med eventuella smittorisker.

Detta skall inte tolkas som att skapandet av "spoiled markets" skulle vara oproblematiskt eller en fiktion. Emellertid är det ett problem som bör lösas gemensamt av de länder som lämnar subventionerade krediter, och i första hand genom att beslut fattas om vilka subventionsnivåer, om några, som är acceptabla för en viss marknad.

Principer för avsättningar för framtida kreditförluster diskuteras vidare i ett sammanhang i avsnitt 5.4.

Principen om kontantkrav

En annan vid garantigivning tillämpad princip är att köparen skall erlägga minst 15 procent av kontraktsvärdet kontant. Därmed uppgår krediten till högst 85 procent av kontraktsvärdet. Denna princip kan vara motiverad då man önskar en bekräftelse på att köparen seriöst övervägt köpet, vilket beredskapen att erlägga 15 procent av kontraktsvärdet kontant skulle visa. BITS tillämpar i sin verksamhet principen om kostnadsdelning med mottagaren av i huvudsak samma skäl.

Eftersom BITS ägnar sig åt finansiering av projekt och därmed alltid i första hand betraktar projektets totalfinansiering, vilket vanligen förutsätter betydande finansiella insatser av köparen på andra komponenter i projektet, minskar behovet av att kräva en kontantandel just på den svenska insatsen.

Kravet på kontantandel framträder inte på samma sätt om en tvåkom-

ponentmodell skulle tillämpas i u-kreditsystemet i stället för en enkomponentmodell. Då kommer exportkrediten, som utgör den "hårda" komponenten, att alltid understiga 85 procent av leveranskontraktets värde, eftersom det samlade paketet alltid måste innehålla en minsta förmånlighetsgrad på 35 procent. Om den "mjuka" komponenten utgörs av en gåva så uppgår den till minst 35 procent, vilket då kan beräknas på hela kontraktsvärdet, varvid krediten endast uppgår till 65 procent av samma värde. För att kunna jämföras med tvåkomponentmodellen ur förmånlighetssynpunkt skulle sålunda ett avkall på kravet på kontantandel behöva göras i enkomponentmodellen. En ändring av principerna på denna punkt skulle också öka systemets konkurrenskraft sett ur exportsynpunkt.

Bindningsnivån avseende varor av svenskt ursprung

Nuvarande regler för u-krediter medger endast finansiering av varor och tjänster av svenskt ursprung. Av praktiska skäl har BITS medgivit att högst ca tio procent kan utgöra leveranser från tredje land. Utformningen av denna bindningsbestämmelse torde ha sin bakgrund i de regler som gäller för det med räntesubventioner statsstödda exportfinansieringssystemet. Internationella överenskommelser i kombination med normaliserade marknadsförhållanden har dock successivt inneburit en minskad användning av räntesubventionerade exportkrediter, varför regeln inte längre har någon större betydelse för dessa. Bestämmelsen finns emellertid kvar för u-krediterna, vilket mot bakgrund av bistånds- och utvecklingssynpunkter kan innebära begränsningar i möjligheten att utforma ett bra bistånd.

En sänkning av kravet torde också välkomnas av exportindustrin. Det kan här nämnas att i det holländska systemet, som nyligen övergått till ett rent tvåkomponentsystem med en gåva som den mjuka komponenten, accepteras ca en tredjedel tredjelandsleveranser.

I EKNs ordinarie garantiverksamhet medges garantier för krediter som finansierar leveranser från svenska företag, som innehåller upp till 30 procent utländska komponenter vilka anses utgöra en integrerad del av den svenska leveransen. Andra länders u-kreditsystem medger också som regel en högre andel icke inhemska varor än det svenska gör. En sträng begränsning till varor av svenskt ursprung medför att köparen tvingas söka finansiering från annan källa för de delar av den svenska leveransen som inte är av svenskt ursprung. I övrigt likvärdiga anbud från leverantörer från andra länder blir därmed attraktivare för köparen. En höjning av den tillåtna andelen icke-svenska varor torde därför innebära en ökning av konkurrenskraften i den svenske leverantörens anbud och på sikt verka exportfrämjande. Jag föreslår därför att u-kreditsystemet på denna punkt anpassas till den praxis som gäller för exportkreditgarantier till att i fortsättningen kunna finansiera leveranser från svenska företag som innehåller upp till 30 procent varor och tjänster av annat ursprung.

EKN framhåller att man skulle kunna medge avvikelser på flertalet av garantiordningens punkter i en riktning som skulle motsvara de önskemål som kan ställas från biståndets sida. Endast i premiefrågan anser man sig tvingad att konsekvent hålla fast vid en riskrelaterad individuell premiesättning, som ger högre premier för högre risker. Man kan dock tänka sig en kompromiss i form av en ordning enligt vilken en del av premien tillåts betald ur biståndsanslaget, förutsatt att detta görs klart för låntagaren. Även självrisken är dock en fråga i vilken man ogärna vill kompromissa.

EKN kan således acceptera avvikelser på var och en av flertalet punkter, vilket skulle kunna ge möjlighet till en fortsatt tillämpning av nuvarande system. Alla möjliga avvikelser sammantagna i ett och samma ärende skulle emellertid innebära sådana väsentliga avvikelser från EKNs normalgarantier att det blev fråga om en helt skild garantiordning. Risker för systemkonflikter skulle därmed bestå. En fortsatt användning av EKN som utfärdare av biståndsgarantier förutsätter därför att principerna för EKNs normala verksamhet i huvudsak tillåts gälla även u-kreditverksamheten, dels för att undvika avvikelser från den gällande garantiordningen, från internationella och andra åtaganden och dels för att undvika "smittoriskerna" på den ordinarie verksamheten.

Förutsatt att biståndsinslaget även fortsättningsvis skall vara styrande för verksamheten synes en lösning på dessa frågor kunna sökas efter en av två möjliga vägar. *Antingen* sker en konsekvent övergång till tvåkomponentmodellen, där den ena komponenten utgörs av en "ren" exportkredit med EKN som garantigivare och risktagare och i övrigt med marknadsvillkor och den andra komponenten av en gåva eller en kredit på mycket förmånliga villkor, *eller* utformas en u-kreditordning som inte bygger på garantiordningen för exportkrediter.

Ett tredje alternativ är att inom ramen för i huvudsak nuvarande system överlåta risktagning och beslut om garanti till EKN (i likhet med vad som gäller för andra länders enkomponentsystem — i inget land utom Sverige, vare sig man har ett enkomponent- eller tvåkomponentsystem, tar biståndet hela risken i alla lägen). Biståndet skulle då fatta beslut endast om räntesubventionen. En sådan ordning skulle dock minska biståndsprofilen på systemet, eftersom besluten om vilka länder som kan godkännas i första hand fattas av icke biståndsorganisationer. Det skulle också kunna sägas vara en återgång till det system som gällde då u-krediterna infördes 1981. Jag vill inte förorda den lösningen utan anser att något av de två förstnämnda alternativen är att föredra.

En diskussion av dessa två alternativ, utmynnande i en rekommendation, förs i avsnitt 5.5.

AB Svensk Exportkredit (SEK) och Riksgäldskontoret (RGK)

Både SEK och RGK utför tjänster för BITS och u-kreditsystemets räkning som ligger inom ramen för deras ordinarie verksamhet.

SEK finansierar u-kreditstocken genom att u-krediterna överlåts på SEK

av bankerna i samband med att utbetalningar sker. Samtidigt överläts den av EKN utfärdade biståndsgarantin. Finansieringen sker vanligen "kollektivt" inom SEKs ordinarie upplåningsprogram. I enstaka fall av stora krediter har en direkt öronmärkt refinansiering skett. SEK binder räntan gentemot BITS för u-kreditens hela löptid, vilket för SEKs del innebär en viss mindre ränterisk, som man dock hittills ansett att man bör kunna ta. I takt med växande u-kreditvolymen kan denna ordning ifrågasättas. Frågan är emellertid inte avgörande för systemets utformning och bör kunna lämnas till berörda institutioner att komma överens om.

SEK har kunnat assimilera u-kreditverksamheten utan krav på några väsentliga avvikelser från de av institutionen allmänt tillämpade principerna för den ordinarie verksamheten. Samarbetet mellan BITS och SEK synes också ha löpt smidigt och väl. Icke desto mindre skulle det vara önskvärt, i syfte att skapa konkurrens vid finansieringen av u-krediterna, att BITS har en reell möjlighet att vid behov utnyttja någon annan källa för denna verksamhet.

Jag föreslår att den finansiella hanteringen av kreditverksamheten innefattande bl. a. administration och finansiering av huvuddelen av kreditstocken, förvaltning av medel för räntesubventioner, förvaltning av säkerhetsreserven osv. överläts på SEK och att överenskommelse härom ingås mellan BITS och SEK. I SEKs åtagande bör ingå att till BITS avge de rapporter över verksamhetens utveckling och status, som BITS kan behöva för att tillfredställande kunna följa utvecklingen och som får preciseras i överenskommelsen. Vid särskilt stora krediter, förslagsvis överstigande 50 milj.kr. bör BITS anmodas att infordra särskilda anbud även från andra finansinstitut än SEK (banker, Nordiska Investeringsbanken etc.) på kostnaden för kreditens finansiering och förvaltning.

RGKs uppgift i u-kreditsystemet är att förvalta och förränta ett antal konton i anslutning till verksamheten. I första hand gäller det konton på vilka medlen för räntesubventionerna löpande sätts in. För att uppnå bästa möjliga förräntning placeras medlen på ett stort antal konton med olika förfallotider, eftersom dragningar inte kommer att ske förrän räntebetalningar på u-krediterna förfaller, dvs. över en period på upp till tio år. RGK har inte medgivit att dessa medel växlas om till den aktuella valutan i vilken räntebetalningar i framtiden skall ske utan har insisterat på att kontona hålls i svenska kronor. Under utredningen har erfarits att skälet till detta synes vara ett direktiv från Riksbanken att statliga myndigheter inte tillåts inneha konton i utländska valutor, vilket skulle kunna påverka beräkningen av valutareserven. En ändring av systemet som gör det möjligt att hålla konton i utländska valutor för u-kreditsystemet vore därför önskvärd och rekommenderas i kapitel 6.

RGKs medverkan har i huvudsak fungerat utan allvarligare komplikationer, då de tjänster som kontoret ombetts utföra för systemets räkning till fullo faller inom ramen för dess ordinarie verksamhet. Liksom i fallet med samarbetet med SEK skulle det vara önskvärt av konkurrensskäl att BITS ges reell möjlighet att söka andra placeringsmöjligheter än konton hos RGK.

Affärsbankerna utför ett betydande arbete i samband med en u-kredits uppläggning och förvaltning. De uppträder därvid som en kontaktyta gentemot låntagaren och mottagarlandet i samband med låneförhandlingarna. En särskild betydelse som bankerna har i det nuvarande systemet är att vara en av de instanser som kan ikläda sig den tidigare behandlade självrisken, för vilken tillkomsten av en u-kredit är en förutsättning.

En andra förutsättning för tillkomsten av en u-kredit är att affärsbanken kan komma överens med låntagaren om innehållet i låneavtalet. Förutom att det innehåller bankens avgifter för utarbetande och administration av låneavtalet, i vilka vanligen bankens egen riskpremie för självrisken bakas in, finns också ett stort antal icke-monetära villkor. Dessa ställer ofta tämligen långtgående krav på låntagaren, såsom t. ex. att avsäga sig rätten till juridisk immunitet, att inte ingå nya krediter med säkerheter som är fördelaktigare än de som lämnats för u-krediten, att lämna ingående uppgifter om sin ekonomiska ställning osv.. Dessa krav som av en suverän stat ofta uppfattas som inskränkningar i dess rättmätiga suveränitet och handelsfrihet påtvingade av ett privat rättssubjekt från en annan stat ifrågasätts ibland i samband med u-krediter. Särskilt framträdande blir den uppfattningen då det samtidigt i avtalstexten framhålls att krediten tillkommit med den svenska statens stöd, vilket ger den ett missvisande sken av att vara en statlig kredit.

Affärsbankerna har relativt standardbetonade garanti- och låneavtal för sin ordinarie internationella kreditgivning och enligt huvudprincipen för u-krediterna skall även dessa följa de ordinarie systemen och reglerna. Bankernas krav synes motiverade i det avseendet, eftersom de själva har en risk på krediten.

Hittills synes inte några större problem ha uppstått i dessa sammanhang. Det utgör dock ett potentiellt konfliktområde. Låntagarländer som vill se u-krediten som en affär mellan sig själv och Sverige kan ställa sig frågande inför det utseende som affärsbankernas låneavtal har och kan komma att göra invändningar mot avtalens innehåll, vilket försvårar genomförandet av u-krediten. Ett av skälen till att det hittills fungerat relativt tillfredställande anges vara att låntagarna, som till stor del hittills utgjorts av banker eller affärsdrivande företag, är väl förtrogna med internationella lånetransaktioner och därför vet vad som normalt avkrävs dem i lånedokumentationen. I takt med att regelbundna diskussioner kommit att föras mellan BITS och ett flertal av mottagarländerna ökar emellertid intrycket av att det handlar om en offentlig kreditverksamhet, till skillnad från en offentligt stödd "privat" kreditverksamhet, vilket inte torde ha varit avsikten från början då systemet sattes upp. I en situation där låntagaren möter en statusmässigt jämbördig part kan det vara lättare att acceptera de hårda villkor som ofta ställs i internationella låneavtal och som jag i princip anser även bör gälla framtida u-kreditavtal.

För att förklara bakgrunden till den existerande administrationsformen får man återigen erinra om systemets ursprung såsom varande en påbyggd på det då (1980) befintliga statsstödda exportkreditsystemet. Den

vanligaste formen för exportkrediter under det systemet var s.k. bank-till-bank eller bank-till-köparkrediter, vilket innebar att exportleveransen finansierades med en kredit från en svensk affärsbank till köparen eller dennes bank under en EKN-garanti. Hela krediten och garantin överfördes sedan till SEKs böcker, medan affärsbanken fortsatte att administrera krediten, dvs. i första hand att inkassera räntor och amorteringar. U-krediten kom därmed att få samma uppläggning. Med den tyngdpunktsförskjutning som skett i systemet mot en allt starkare biståndsbetoning bör formen för affärsbankernas medverkan och deras roll i systemets administration tas upp till förnyad prövning. Denna fråga behandlas vidare i kapitel 6 i samband med att det framtida u-kreditsystemets utformning föreslås.

Avslutande kommentar om organisationsfrågan

Sammanfattningsvis kan sägas att det största problemet med medverkan av icke-biståndsorganisationer i u-kreditsystemet är följderna av beroendet av en garantiordning som inte främst är utformad för att underlätta uppfyllandet av biståndsmål. Därvid är det främst självrisktagarnas "veto-rätt" mot u-krediter liksom den icke biståndsanpassade premiesättningen som är problematiska. Jag har antytt att det är görligt att öka möjligheterna till en biståndsanpassad risktagning utan att för den skull uppmuntra till en alltför lättsinnet u-kreditgivning. Detta kommer att vara en av de övergripande målsättningarna för de förslag som presenteras i det följande.

5.4 Risknivå, premieuttag, reserv för kreditförluster och skadefallshantering

De modifieringar av u-kreditsystemets inriktning och administration som har förordats här får konsekvenser för det som i nuvarande u-kreditsystem benämns garantiordningen. Denna utrednings huvudförslag, enligt vad som kommer att presenteras i avsnitt 5.5, medför att garantier inte behöver utfärdas, eftersom svenska staten genom BITS själv blir långivare.

Icke desto mindre måste risken för betalningsproblem hanteras på ett sätt som både skyddar biståndsbudgeten från oplanerade utbetalningar och undviker att skapa skuldproblem för mottagarna. I detta avsnitt presenteras förslag med dessa syften. Det kan observeras att alla förslag här är tillämpbara med mycket små modifieringar oavsett om man bestämmer sig för att följa utredningens huvudlinje vad avser modell för u-kreditsystemet, eller om man beslutar sig för att införa en särskild biståndsgarantiordning med BITS som garantigivare och en affärsbank eller liknande som formell långivare.

Däremot kan hela avsnittet bortses ifrån om enbart ett tvåkomponent-system skall komma till användning. I det fallet behandlar EKN det som är den kommersiella komponenten av u-krediten på samma sätt som alla andra exportkrediter, inbegripet tagande av ansvar för risken. I avsnitt 5.5

5.4.1 Risknivå

En utvidgning av kretsen mottagarländer till att omfatta länder innebärande en högre kreditrisk höjer den genomsnittliga risknivån i portföljen. Den ökade risken för förluster medför i sin tur krav på en genomsnittligt sett högre reserv för kreditförluster än vad som krävs i det nuvarande systemet.

Som beskrivits i avsnitt 3.4 tas garantipremier ut som baseras på den av EKN uppskattade risken som är förknippad med den enskilda krediten. Den premie som tas ut påverkas av faktorer såsom bedömningen av landrisken, kredittidens längd och krediträntesatsen. Det totala premieuttaget inom u-kreditsystemet under de fyra budgetåren 1987/88 – 1990/91 var 264 milj.kr. Den sammanlagda volymen nya lämnade krediter under samma tid var 5 318 milj.kr. Det genomsnittliga premieuttaget för lämnade garantier var således 5,0 procent.

Det går inte att med bestämdhet säga vilket uttag som behöver göras framdeles till följd av att portföljens risknivå stiger – lika litet som det med bestämdhet går att säga att de premienivåer som hittills gällt är de riktiga och de som behövs. Redovisningen av säkerhetsreservens utveckling i avsnitt 3.4.7 tyder dock inte på motsatsen. Om det antas att den uttagna nivån har varit adekvat för den hittillsvarande portföljen så är det således möjligt att hävda att portföljens risknivå är 5,0 procent

Vad blir konsekvensen av en utökad inriktning mot mer riskfyllda länder i u-kreditsystemet? I avsnitt 6.3.2 föreslås det att andelen lån till länder som innebär en högre risk kan komma att uppgå till högst en fjärdedel av nya engagemang. Ett grovt antagande är att dessa länder kommer att innebära en genomsnittlig risknivå som motsvarar de länder som befinner sig i EKNs premieklass 6.2. Tioåriga u-krediter till sådana länder, lämnade i dollar och med en kreditränta om noll procent, belastas i dag med en premie om ungefär nio procent, beräknat på hela kreditbeloppet.

Under det grova antagandet att detta avspeglar den förväntade förlustrisken på u-krediter till dessa länder är det möjligt att approximativt uppskatta u-kreditportföljens nya risknivå. Om u-kreditportföljen förändrades så att den till en fjärdedel bestod av nya sådana krediter skulle portföljens risknivå bli $0,25 \times 9,0\% + 0,75 \times 5,0\% = 6,0\%$.

Utan att särskilt förespråka just denna villkorsuppsättning, och utan att föregripa en diskussion av principerna för avsättning till en reserv för kreditförluster förespråkar jag i linje med detta resonemang att de genomsnittliga avsättningarna för den mer riskfyllda portföljen bör öka i motsvarande mån. Därvid tas hänsyn både till risken i de nya engagemangen och till portföljens totala sammansättning. Förslagsvis bör uttaget därmed stiga från 5,0 till 6,0 procent. Detta skall avspegla dels det faktum att en något utökad inriktning mot riskabla länder förväntas, dels att längre kredittider föreslås.

I ett u-kreditsystem där främmande kapital används för att finansiera kreditgivningen är det rimligt att en reserv byggs upp med syfte att så långt som möjligt täcka uppkommande skadefall. Eftersom u-kreditportföljen kan väntas innehålla ett begränsat antal länderrisker till relativt stora belopp kan en generell bedömning av behovet av reservens storlek i förhållande till den totala kreditstocken inte göras utan närmare kännedom om portföljens sammansättning. Även om reserven i princip skall klara uppkommande skadefall, skulle ett bokstavligt upprätthållande av denna målsättning kunna leda till krav på en orimligt stor reserv. En rimlig målsättning för reserven för osäkra fordringar anser jag vara att den skall kunna klara utbetalningar på grund av skadefall till den omfattning som kan komma att inträffa på länder vars totalengagemang för vart och ett utgör högst 5 - 10 procent av den totala låneportföljen, utan att anslaget behöver tas i anspråk. Vid skadefall på länder som svarar för en större del av portföljen än detta skall reserven klara krav på utbetalningar under så lång tid att anslagsansvariga ges tillräcklig tid att göra sådana omdispositioner i anslaget att effekterna på övrig biståndsverksamhet kan minimeras. Reservens spelar då rollen som en stöddämpare, som håller anslaget fritt från oplanerade utbetalningskrav.

För att minska risken för hastiga och höga krav på utbetalningar ur reserven, föreslås att en begränsning införs för högsta exponering på ett och samma land, och att den sätts till 20 procent av utestående låneportfölj.

BITS bör arligen i samband med petitaarbetet göra en översikt och bedömning av förlustriskerna i portföljen och de därav följande kraven på utbetalningar ur reserven och redovisa resultatet till regeringen åtföljt av eventuella förslag till extra avsättningar. Jag föreslår att BITS ges ett uttalat huvudmannaskap för reserven för kreditförluster, men att den fortsättningsvis förvaltas av SEK i enlighet med de förslag som läggs i avsnitt 6.3.5 om den finansiella förvaltningen av hela u-kreditsystemet.

5.4.3 Former för premieuttag

Det är försäkringstagaren som drar nytta av en försäkring. I ett kreditgarantisystem är det långivaren som är försäkringstagare och som primärt är den som vinner på att kunna försäkra sina fordringar. Detta gäller såväl vid normala exportkreditgarantier som vid biståndsgarantier. Låntagaren drar nytta av försäkringen bara såtillvida att denna gör det intressant för långivaren att lämna en kredit. Men försäkringen i sig bidrar inte till låntagarens nytta. Tvärtom innebär inte ett skadefall (dvs. en betalningsinställelse) att fordringarna på låntagaren minskar, utan bara att låntagaren får en annan fordringsägare. Låntagaren kan inte försäkra sig mot egen betalningsoförmåga.

Exportkreditgarantiernas syfte är att skydda långivarna och därmed främja svensk export. Biståndsgarantierna existerar i första hand för att åstadkomma en resursöverföring till mottagarna. Detta är en viktig princi-

pell skillnad. Med normala exportkreditgarantier innebär skyddet för långivarna att de har möjlighet att göra affärer som annars skulle vara för riskfyllda. Att låntagarna därmed får en resursöverföring är en konsekvens av men inte ett syfte med exportkreditgarantin. Det främsta syftet med det skydd biståndsgarantierna ger långivarna är att låntagarna får en resursöverföring som annars inte skulle bli av. Att långivarna har möjlighet att göra affärer som annars skulle vara för riskfyllda är en konsekvens av men inte ett syfte med biståndsgarantin.

I den normala exportkreditgarantigivningen skall verksamheten drivas enligt försäkringsmässiga principer. Den som vill avlasta sig en risk skall erlägga en premie som motsvarar den statistiskt sett förväntade förlusten. Eftersom denna risk är olika stor i olika affärer innebär detta att premierna blir differentierade så att de avspeglar den enskilda risken.

Ett alternativ till differentierade, riskavspeglande premier är en enhetspremie. Om en enhetspremie tillämpades skulle "goda" (låga) risker dock subventionera "dåliga" (höga). Bortsett från eventuella rättviseaspekter skulle en enhetspremie göra det mindre intressant för kunden att försäkra en god risk om premien för en sådan överstiger den förväntade förlusten. Däremot blir det särskilt attraktivt att försäkra dåliga risker. I ett differentierat system skulle kunderna däremot försäkra även goda risker. Ett differentierat system skulle vidare ransonera efterfrågan på garantier där risken är hög. Sådana affärer skulle bli av endast om den förväntade avkastningen är hög, då det finansierade projektets avkastning måste täcka såväl lånekostnader som garantipremie.

Vid en jämförelse mellan ett enhetspremiesystem och ett med differentierade, riskavspeglande premier vinner således det senare om verksamheten skall bedrivas enligt försäkringsmässiga principer. Detta är fallet dels för att fler användare kan dra nytta av det, dels för att (om systemen precis skall täcka sina egna kostnader) det genomsnittliga premieuttaget blir lägre. Dessutom belastas kunden/långivaren med ett pris som korrekt skall avspegla kostnaden för systemet som uppstår till följd av den enskilda affären.

I den mån man menar sig kunna göra korrekta bedömningar av den statistiskt sett förväntade förlusten i den enskilda affären är således differentierade, riskavspeglande premier att föredra i ett system där det är kunden/långivaren som beslutar sig för om fordran skall försäkras eller ej.

I u-kreditsystemet, där garantierna utfärdas för att främja utveckling, får dock strävan efter försäkringsmässighet (i betydelsen att varje risk ska betala sin egen förväntade kostnad) orimliga konsekvenser.

I exportkreditgarantisystemet är det kunden/långivaren som, baserat på priset (garantipremien) beslutar sig för om en kredit skall försäkras eller ej. EKN ransonerar i princip inte garantigivandet administrativt, utan låter i första hand prismekanismen sköta allokeringen. I u-kreditsystemet ransoneras dock garantigivningen genom BITS beslut om att lämna en u-kredit. I sin beslutsprocess bör BITS ta hänsyn till om projektet är samhällsekonomiskt motiverat enligt de kriterier som beskrevs i avsnitt 5.2. Därtill bör BITS bedöma risken för att de med lånet förknippade betalningsåtagandena ökar skuldbördan för mottagarlandet i enlighet med vad som beskrevs i

kapitel 2. Till sist måste BITS ta hänsyn till om risken i den egna portföljen förblir acceptabel med det nya projektet. Om den sammantagna bedömningen utfaller positivt erbjuder sig BITS att lämna en u-kredit, annars inte.

Vilken roll skulle en av EKN meddelad, riskavspeglande premie ha i denna beslutsprocess? Dess viktigaste betydelse för BITS bör vara som en indikation på risken för att landets skuldproblem kan förväntas komma att bli svåra. Därför bör konsekvensen av en hög meddelad premie vara att granskningen av projektets förmåga till att tjäna in sina kostnader görs särskilt noga. Därigenom är det möjligt att vissa projekt som skulle vara acceptabla för u-kreditfinansiering i mer kreditvärdiga länder kan komma att ses som alltför osäkra i länder vars kreditvärdighet, såsom den avspeglas i den meddelade premien, är lägre. Att vissa projekt därigenom utdöms är helt i linje med biståndspolitiska motiverade överväganden.

Detta är emellertid inget argument för att affärer som faktiskt blir av och som försäkras med biståndsgaranti skall belastas med en riskavspeglande premie. Tre skäl mot ett differentierat premieuttag inom u-kreditsystemet kan anföras. Det första argumentet mot en riskavspeglande premie är att sett ur låntagarens perspektiv fördyrar en högre premie kostnaden för att finansiera ett visst kontrakt. Eftersom biståndsgarantierna existerar för att möjliggöra resursöverföringar till låntagarna är det tvivelaktigt att göra dessa resursöverföringar dyrast för de låntagare som kan antas ha de svåraste ekonomiska problemen.

Det andra skälet mot riskavspeglande premier är att premiernas allokerande effekt har oönskade konsekvenser i u-kreditsystemet. Inom det normala garantisystemet bidrar som beskrivits prismekanismen, i form av riskavspeglande premier, till att skapa ett slags självransonering vad gäller systemets användande. Men i u-kreditsystemet är alla krediter förmånliga. Både leverantörer och köpare skulle alltid föredra en u-kredit med biståndsgaranti framför en exportkredit med normalgaranti. Till skillnad från i ett försäkringsmässigt system trängs inte goda risker bort genom en för hög premie, eftersom subventionselementet ändå gör affären attraktiv. Efterfrågan skulle överstiga utbudet om inga restriktioner fanns vad gällde utnyttjandet av u-krediter. Därmed måste användningen av u-krediter ransoneras administrativt. Den ransoneringen görs i form av att BITS beslutar om vilka kontrakt som får u-kreditfinansiering.

Riskavspeglande premier skapar dock ett incitament för BITS att koncentrera u-kreditgivningen till de mest kreditvärdiga länderna. Eftersom premierna är högre för de mindre kreditvärdiga länderna ökar avkastningskraven i motsvarande utsträckning för de projekt som finansieras i dessa länder. Det räcker inte med att de finansierade projekten lämnar ett samhällsekonomiskt överskott. De skall också lämna ett tillräckligt stort överskott för att leverantören skall kunna försäkra sig mot risken att mottagaren inte kan fullgöra sina betalningar. Det finns inga biståndspolitiska skäl till varför detta skall vara fallet. Ett beslut om en rimlig genomsnittlig risknivå i BITS portfölj bör fattas i stället. Enligt diskussionen i avsnitten 5.1 och 5.4.1 föreslås portföljens sammansättning motsvara vad som i EKN-systemet skulle ge en genomsnittlig avsättning till en reserv för

kreditförluster om sex procent. Om BITS siktar på en sådan risknivå och tar ut den nödvändiga enhetspremier uppnås den önskvärda följden att förmånen av en u-kredit inte blir mindre för en låntagare med dålig ekonomi än en med god.

Innebörden av det ovanstående är att risken "poolas". Det är en naturlig konsekvens av en större uppmärksamhet på hela u-kreditportföljens risk snarare än att isolerat betrakta risken i den enskilda affären.

Ett tredje skäl mot riskavspeglande premier är svårigheten att med hjälp av dessa uppnå försäkringsmässighet i en verksamhet av BITS slag, där de enskilda projekten är stora i förhållande till hela portföljen. Därigenom blir den statistiskt förväntade förlusten på en affär inte ett särskilt meningsfullt begrepp.

Jag anser sammanfattningsvis att en ordning där alla affärer i u-kreditssystemet belastas med samma uttag för avsättning till en reserv för kreditförluster är att föredra framför en differentierad premiesättning. En enhetspremie skulle leda till minskade kostnader för mottagaren vid projekt till länder vars ekonomi är svagare. Den skulle möjligen leda till ett något minskat intresse för u-krediter till de mest kreditvärdiga länderna, vilket ur ett biståndsperspektiv inte är någon nackdel. Den skulle ge BITS ett starkare incitament att överväga u-krediter till länder med svagare ekonomi.

Ett problem med enhetspremier kan tyckas vara att de differentierade premiernas funktion som signal till BITS att vara försiktig försvinner, och att u-krediterna därmed skulle förmedlas alltför lättsinnigt. Emellertid bör det åligga BITS både att inhämta EKNs bedömning av risken för den enskilda affären vid den aktuella tidpunkten och att göra fortlöpande analyser av sin portfölj för att undvika att biståndsanslaget skall behöva tas i anspråk för att uppfylla eventuella skadeståndsanspråk hos garantitagarna. Detta kommer att lägga ett något större ansvar på BITS än i dagsläget. Det är dock rimligt att det uttalas tydligt att bedömningsbördan sist och slutligen ligger på BITS. Det viktigaste skälet att så skall vara fallet är att risken i systemet redan tas av biståndet, inte av exportkreditgarantisystemet. Sammantaget menar jag således att en ordning med enhetspremier bättre avspeglar det faktum att biståndsgarantierna finns av utvecklingsfrämjande skäl än av exportfrämjande.

Avsikten är inte att BITS i detta syfte skall bygga upp en stab för landriskbedömningar. Däremot skall man ha förmågan att dra slutsatser för sin egen portfölj baserat på riskbedömningar som till stor del bör inhämtas externt, företrädesvis från EKN. Kompetensen att dra sådana slutsatser är givetvis nödvändig oavsett om EKN eller BITS har ansvar för att avgöra premiens storlek.

En alternativ ordning till en enhetspremie skulle kunna vara att EKN meddelar en riskavspeglande premie men att BITS lämnar en subvention ur biståndsanslaget om premien anses vara för hög. Detta har dock nackdelen att det skulle medföra direkta kostnader för biståndsanslaget endast vid vissa affärer. Detta skulle skapa ett fortsatt incitament för att inrikta u-kreditgivningen på de mest kreditvärdiga länderna. Med en enhetspremie undviks detta.

Genom att premiernas allokeringseffekt försvinner blir deras syfte

uteslutande att bygga upp en reserv för kreditförluster. I enlighet med resonemanget under 5.4.1 föreslås det att genomsnittsuttaget tills vidare blir sex procent i varje affär. I enlighet med resonemanget i föreliggande avsnitt bör vidare en enhetspremie införas, vilket således innebär att uttaget i den enskilda affären blir lika med genomsnittsuttaget.

Det är inget som rent praktiskt hindrar att avsättningen till reserven för kreditförluster helt eller delvis görs från biståndsanslaget. Detta är dock inte internationell praxis, och det skulle krävas att Sverige övertygade OECDs biståndskommitté om att det sker av biståndsskäl snarare än av exportfrämjandeskäl. Vidare kan det vara rimligt att låntagarna (dvs. utvecklingsländerna) till viss del kollektivt bidrar till reservens uppbyggnad, eftersom den bidrar till att hålla en enbart för dem avsedd finansieringskälla tillgänglig fortsättningsvis. Jag föreslår därför att en enhetlig avgift om tre procent räknat på lånebeloppet tas ut av låntagaren att ingå i det standardiserade u-kreditavtal som behandlas senare under avsnitt 6.3.4.

Det är lika rimligt att de leverantörer som med hjälp av u-kreditsystemet lyckas vinna en order i internationell konkurrens av samma orsak bidrar till reservens uppbyggnad. Detta kan ske genom att en avgift om tre procent erläggs även av den svenske exportören i samband med att en u-kredit lämnas.

Därigenom uppnås ett sammanlagt uttag om sex procent för avsättning till en reserv för osäkra fordringar. BITS bör årligen i sin anslagsframställning göra en bedömning av om uttaget är adekvat, eller om nivån bör justeras.

I en bilaga till GATT-stadgan, vilken Sverige stödjer, specificeras olika förbjudna exportsubventioner. Ett sådant förbud råder mot "Regeringars (eller särskilda, av regeringar konstruerade institutioners) tillhandahållande av system för exportkreditgaranti eller exportkreditförsäkring (.....) till premier, som uppenbarligen är otillräckliga för att täcka systemets långfristiga kostnader och förluster." Min bedömning är att det här redovisade förslaget för uttag av avgifter inte strider mot detta förbud. (I och för sig har det också hävdats att denna stadga inte gäller för biståndspolitiskt motiverade åtgärder av detta slag.)

Det bör slutligen noteras att resonemangen i detta avsnitt gäller oavsett om ett modifierat system bygger på en särskild garantiordning (som i dagens system) eller om BITS är kreditgivare i det modifierade systemet, och i stället för att utfärda särskilda garantier tar ut avgifter i syfte att bygga upp en reserv för kreditförluster.

5.4.4 Hantering av skadefall

Det senaste decenniets erfarenheter tyder på att ett u-land som vid ett givet tillfälle tycks ha relativt god kreditvärdighet snabbt kan genomgå så omfattande ekonomiska försämringar att det tvingas begära anstånd med betalningarna på sina utlandsskulder. Det beskrevs i kapitel 2 hur en skuld kris medför stora extra kostnader för låntagaren. Är de utestående skulderna alltför betungande i förhållande till landets betalningsförmåga kan det vara

så att en stor del av förtjänsterna av eventuella lyckade ekonomiska reformer äts upp av ökade krav på skuldbetalningar. Det är viktigt att de med u-krediterna förknippade åtagandena inte avsevärt försvårar för ett land med betalningsproblem att komma i balans. Eftersom u-krediterna lämnas av utvecklingsskäl kan det finnas skäl att särbehandla dem vid eventuella skuldomförhandlingar.

Ett land som inte förmår sköta sina skuldbetalningar kan begära en omförhandling i Parisklubben. I princip vill fordringsägarna att omförhandlingen skall begränsas till en senareläggning av amorteringarna, och att låntagaren skall betala marknadsräntor på hela den omförhandlade lånestocken. Eftersom överenskommelsen inte innebär någon nedskrivning av kapitalet, och eftersom de senarelagda amorteringarna belastas med marknadsränta, ger inte omförhandlingen någon extra förmånlighet till mottagaren. Dess främsta effekt är att korsiktigt lindra belastningen på betalningsbalansen.

Skälen till att långivarna är stränga under omförhandlingarna är flera. För det första vill man försäkra sig om marknadsmässig avkastning på de pengar man en gång har lånat ut, och som man till följd av omförhandlingen inte kan frigöra för alternativa placeringar. För det andra vill man inte skapa incitament för andra låntagare att missköta sin ekonomi för att slippa uppfylla sina åtaganden om skuldbetalningar. För det tredje är det svårt för fordringsägarna att kollektivt komma överens om hur stora nedskrivningar som skulle vara rimliga och om hur dessa skall belasta olika enskilda fordringsägare på ett sätt som ses som rättvist av dem alla.

Trots detta har man gradvis accepterat att lämna vissa eftergifter vid omförhandlingarna. I fråga om vissa fattiga afrikanska länders skulder har fordringsägarna kommit överens om att erbjuda lättnader i form av t. ex. minskad ränta på de omförhandlade lånen eller efterskänkande av en andel av de utestående fordringarna. Emellertid visar beräkningar att nettoeffekten av dessa åtgärder på låntagarnas faktiska skuldbetalningar inte har blivit särskilt stor.

Behandlingen av u-krediterna har vållat speciella problem vid omförhandlingarna. Att belägga en omförhandlad u-kredit med marknadsränta innebär en kraftig höjning av den uttagna räntan — från t. ex. noll till tio procent. Krediter som ursprungligen lämnades på marknadsmässiga villkor drabbas däremot inte av någon sådan *höjning* av räntan.

Från Sveriges sida motiveras räntehöjningen med att man inte vill öka u-kreditens förmånlighet till följd av omförhandlingen. En senareläggning av amorteringarna till en ränta som understiger marknadsräntan skulle kräva en ytterligare räntesubvention utöver den man bidrog med då u-krediten ursprungligen lämnades. Om den nya subventionen betalas med biståndsmedel inkräktar den på finansieringen av andra biståndsändamål.

Från mottagarnas sida har räntehöjningen besvärande följder. En begäran om omförhandling utlöses ofta av att låntagarlandet har stor brist på likviditet. Men uttaget av marknadsränta på de senarelagda u-kreditamorteringarna har omedelbart negativa effekter för likviditeten just i det svåra betalningssläge som råder. Sveriges inställning till detta problem är att stå

fast vid principen om fullt ränteuttag vid omförhandlingen, men att lämna betalningsbalansstöd till länder som anses behöva det.

Min mening är trots detta att Sverige bör kunna behandla u-krediterna generösare vid skuldombförhandling än vad som nu är fallet. Jag förordar att u-krediterna omförhandlas till samma ränta som när de lämnades. Därigenom kan pressen på mottagarnas betalningsbalans minskas i en situation då betalningsförmågan är särskilt svag. Det är oskäligt att u-krediter som har lämnats av biståndsskäl på mjuka villkor beläggs med marknadsränta just när mottagaren har det som svårast. Att omförhandla på mjuka villkor understryker vidare att biståndsgivaren tar på sig en del av ansvaret för att långivning har kommit till stånd till en låntagare som inte kunde klara sina åtaganden. Till sist bör det inte medföra särskilda svårigheter att motivera för gäldenären att krediter på kommersiella villkor behandlas strängare än u-krediter.

I direktiven för denna utredning anges det att den skall diskutera "möjligheterna att i större utsträckning än i dag ge krediter till fattigare länder, med hänsyn tagen till vikten av att inte bidra till ökade skuldproblem". Det är svårt att se hur detta skall ske utan att principen om omförhandling på mjuka villkor tillämpas. Om statsmakterna beslutar sig för att även i fortsättningen som princip kräva omförhandling av u-krediter till marknadsmässiga villkor minskar möjligheten att på ett ansvarigt sätt lämna u-krediter till betalningssvaga u-länder.

Vad skulle konsekvensen av en generösare omförhandlingsprincip bli för biståndsanslaget? Följande två räkneexempel, det första avseende dagens system, det andra ett system där u-krediterna omförhandlas till sin ursprungliga ränta, kan ge en antydning. Antag till att börja med att en låntagare begär och erhåller en omförhandling av alla amorteringar som förfaller under år 1. Antag vidare att landet tidigare har erhållit en u-kredit om 100 milj.kr. till 0 procents ränta, och att en amortering om 10 milj.kr. av denna kredit skall göras den första dagen av år 1. Antag till sist för enkelhets skull att omförhandlingen innebär att långgivaren accepterar att den amortering som förfaller under år 1 i stället skall göras i sin helhet på den sista dagen av år 5. (I praktiken sätter man upp en avbetalningsplan, men detta bortses från för att förenkla diskussionen. Bortse i det fortsatta resonemanget också för enkelhetens skull från långgivarens självrisk.)

När låntagaren ställer in betalningarna hålls den kommersiella fordringsägaren skadeslös genom att ersättas från säkerhetsreserven. Denna blir därmed ny fordringsägare. Därför kan man säga att det är säkerhetsreserven (alternativt reserven för kreditförluster) som står som låntagarens motpart vid omförhandlingen.

I det exempel som belyser dagens system innebär detta, med en antagen marknadsränta om 9,5 procent, följande. Reserven belastas under år 1 med 10 milj.kr. Låntagaren betalar marknadsränta på den senarelagda amorteringen under år 1–5 med 9,5 procent av 10 milj.kr., dvs. 0,95 milj.kr. per år. Vid utgången av år 5 görs amorteringen om 10 milj.kr. — givet att låntagaren inte har råkat in i nya betalningsproblem. Alla dessa betalningar tillfaller reserven.

Om u-krediten i stället omförhandlades till 0 procents ränta skulle det få

följande konsekvenser. Reserven belastas under år 1 med 10 milj.kr. Låntagaren gör inga räntebetalningar under åren 1–5. Däremot görs amorteringen om 10 milj.kr. under år 5. Detta belopp tillfaller reserven.

Av detta framgår att principen att omförhandla u-krediterna till 0 procents ränta inte kräver några direkta avsättningar från biståndsanslaget. I båda de redovisade fallen är det enbart den försenade amorteringen som kräver en utbetalning från reserven. Därigenom skiljer sig den extra förmånlighet som beviljas genom en sådan omförhandling från den förmånlighet som uppstår genom den ursprungliga räntesubventionen. Den ursprungliga räntesubventionen belastar biståndsanslaget direkt. Däremot medför principen om omförhandling på mjuka villkor en indirekt belastning på reserven genom att denna förlorar en potentiell inkomstkälla.

Om det visar sig att sådana inkomstbortfall bidrar till att takten i reservens uppbyggnad bedöms vara alltför låg finns det två möjliga åtgärder. Den första är att höja premieuttaget. Den andra är att överföra resurser från biståndsanslaget till reserven. I det senare fallet finns det inget som hindrar att överföringen sker genom att minska det anslag som är tillgängligt för BITS räntesubventioner.

Det har framförts att betalningsinställelser eller omförhandlingar som inte resulterar i full täckning av reservens förluster bör ersättas ur någon annan anslagspost än u-kreditanslaget. Resonemanget baserar sig på att det inkomstbortfall som uppstår till följd av att reservens ränteintäkter minskar behöver kompenseras. Principen att reserven skall hållas skadeslös i sådana sammanhang är dock tvivelaktig. Reservens uppgift är just att täcka förluster som uppstår i verksamheten. Att då kräva, på reservens vägnar, att en tredje part skall ersätta de förluster som reserven eventuellt gör är inte konsekvent.

Självrisk

Det föreslås i avsnitt 5.3.2 att den självrisk som leverantörerna tar avskaffas efter det att leveransen har godkänts av köparen. Detta kommer att undanröja vissa av de problem som uppstår i samband med skuldombförhandlingar.

I dagens system reglerar EKN på BITS vägnar skadefallen. Självrisktagaren deltar också genom att betala in den icke garanterade andelen till SEK. I samband med skuldombförhandlingar får alltså även ett privat rättssubjekt en fordran att bevaka. En fråga som då uppstår är om denne kan vägra att godta en omförhandling och om han kan tvingas att acceptera den överenskommelse om villkor som träffas mellan låntagarlandet och de offentliga fordringsägarna. Den frågan berörs i EKNs "allmänna villkor". Där sägs att självrisktagaren inte kan påtvingas en för honom uppenbarligen oskälig överenskommelse. En sådan oskälig situation kan t. ex. uppstå om omförhandlingen innebär en avskrivning av hela eller delar av fordringsbeloppet eller en senareläggning av betalningen utan att marknads-mässig ränta erläggs. I annat fall gäller alltså de allmänna villkoren och fordringsägaren måste acceptera överenskommelsen. En utväg att lösa ett uppkommet dödläge, som EKN tillämpat i något fall avseende fordringar

med normalgarantier, är att EKN löser ut fordringsägaren till ett mer eller mindre kraftigt reducerat kapitalbelopp och därigenom blir ägare till hela fordringsbeloppet. Konsekvensen av detta förhållande är att biståndsförvaltningen blir beroende av överenskommelse med tredje part innan beslut kan fattas vid omförhandling av fordringar under u-krediter. Hela detta problem undanröjs emellertid om självrisken slopas, eftersom inget privat rättssubjekt längre har en fordran att bevaka.

Administrativ hantering

I dagens u-kreditsystem utför EKN flera uppgifter i samband med skuldomförhandlingar. Inför en skuldomförhandling krävs det t. ex. att EKN som fordringsägarnas representant uppnår enighet med låntagaren om hur stora de förfallande fordringarna är — en process som kan kräva förhandlingar på platsen. Under skuldomförhandlingen, vari Sverige representeras av en företrädare för finansdepartementet, deltar EKN som rådgivare. Den multilaterala förhandlingen, där fordringsägarna gemensamt överenskommer med låntagaren om hur stor andel av de förfallande fordringarna som skall senareläggas, följs av bilaterala förhandlingar mellan låntagaren och de enskilda fordringsägarna. Den bilaterala förhandlingen leder till en överenskommelse om vilken ränta som skall belasta de senarelagda fordringarna. Därvid bevakar EKN att villkoren för Sverige inte blir sämre än de som uppnås av andra fordringsägare. Efter förhandlingarnas avslutande bevakar EKN att låntagaren uppfyller de åtaganden man har gjort.

I det modifierade u-kreditsystem som kommer att förordas nedan har EKNs roll som garantiutfärdande organ försvunnit, något som försämrar EKNs förutsättningar att bevaka de fordringar som finns i u-kreditsystemet. I det modifierade systemet finns det i princip inget som hindrar att BITS, såsom långivare företrädande den svenska staten, själv bevakar sina intressen och bistår finansdepartementet med nödvändig information om utestående fordringar. Om principen införs att u-krediter omförhandlas till sin ursprungliga ränta minskar för övrigt behovet av en offensiv bevakning av fordringsägarrens intressen. Att BITS själv bevakar sina intressen kan dock leda till en onödig dubblering av funktioner som EKN i dag hanterar ensamt. Vidare äger BITS inte i dag särskild kompetens att bistå vid Parisklubbsförhandlingar.

Det förefaller därför rimligt att BITS utnyttjar EKNs kompetens vid omförhandlingsprocessen om detta innebär att samordningsvinster kan göras. Jag föreslår att BITS och EKN avtalar om formerna för detta samarbete liksom om den ersättning som krävs.

5.5 Kreditsystem, garantisystem eller tvåkomponentsystem?

I tidigare avsnitt (3.4 och 5.3.2) har redovisats de reella och potentiella konfliktområden som följer av att två skilda mål skall samordnas och uppnås inom ett och samma kreditsystem. Ett framtida u-kreditsystem bör konstrueras så att sådana konfliktrisker i största möjliga mån undviks. Klarhet måste föreligga mellan prioriteringen av olika mål, var beslut om

en kredit och dess villkor fattas och var ansvaret för de finansiella eller anslagsmässiga konsekvenserna ligger. Skall biståndskriterier väga tyngst i berednings- och beslutsfasen och skall biståndsanslaget ta de finansiella konsekvenserna är det också logiskt att biståndspolitiska överväganden blir styrande för krediterna vad avser mottagarländer, projekt och kreditvillkor. Exportintresset tillgodoses genom att krediterna endast kan utnyttjas för finansiering av svenska leveranser; andra till exportintresset knutna villkor och kriterier måste få vika i den mån de kommer i konflikt med målet att lämna ett bra och effektivt bistånd.

Mot denna bakgrund synes ett framtida system kunna konstrueras antingen som en modifiering av det nuvarande systemet som inte förutsätter en anpassning till garantiordningen för exportkrediter eller som en renodlad tvåkomponentmodell. I det första fallet krävs att mekanismer skapas för att tillgodose kraven på ett ansvarsfullt kreditlämnande. I avsnitt 5.5.1 diskuteras principiellt utformningen av ett modifierat enkomponentssystem där biståndsinslaget utgörs dels av ett räntesubventionselement, dels av antingen ett kreditåtagande eller ett garantiåtagande. I det andra fallet uppstår frågan hur ett tvåkomponentsystem skulle kunna utformas så att det i mesta möjliga mån motsvarar de inledningsvis nämnda kriterierna. Detta diskuteras i avsnitt 5.5.2. I avsnitt 5.5.3 görs en sammanfattande bedömning av systemvalet vilken utmynnar i att ett kreditbaserat enkomponentsystem förordas.

5.5.1 Ett modifierat enkomponentsystem

Ett u-kreditsystem enligt enkomponentmodell kan utformas enligt två huvudlinjer; antingen som ett garantibaserat system eller som ett direkt kreditsystem.

Något förenklat innebär ett garantibaserat system, vilket är den modell som används för det nuvarande u-kreditsystemet, att biståndet, formellt svenska staten, utfärdar en betalningsgaranti på en kredit som lämnas av annan part, vanligen ett bankinstitut. Då en låntagare inte uppfyller sina betalningsåtaganden infriar staten garantin med användande av biståndsanslaget (tills vidare bortses från eventuella riskreserver). Det garantibaserade systemet förutsätter förekomsten av en av regeringen utfärdad garantiordning som reglerar de övergripande formerna och villkoren för garantigivning. I det nuvarande systemet är det garantiordningen för exportkreditgarantier som gäller.

I ett direkt kreditsystem uppträder en biståndsbaserad myndighet (exempelvis BITS) som långivare, formellt för svenska statens räkning. Därigenom tar biståndet kreditrisken direkt utan att behöva gå genom en garantiordning och utesluter därmed en länk i en kedja som innehåller ett flertal administrativa och legala moment. I det nuvarande systemet har denna process givit upphov till intressekonflikter mellan olika medverkande organisationer och verksamheter. Ett direkt kreditsystem (i fortsättningen kallat "kreditsystemet") kan administreras på i stort sett samma sätt som ett garantisystem vad gäller den biståndsmässiga beredningen och

den banktekniska och finansiella hanteringen. Något behov av att etablera en särskild garantiordning uppstår då inte.

Enligt slutsatserna i avsnitt 5.3.2 kan den ordning som skapats genom att följa exportkreditgarantiförordningen inte i tillräcklig utsträckning uppfylla systemets biståndssyften. Därför skulle en särskild u-garantiordning behöva etableras om ett modifierat garantisystem införs. Om ett kreditsystem däremot införs behövs ingen formell garantiordning för u-krediterna, men däremot bör de principer som diskuterades i avsnitt 5.4 tillämpas på verksamheten.

Ytterst förenklat och tillspetsat kan det sägas att BITS i ett garantisystem är ett försäkringsbolag, medan BITS i ett kreditsystem är en bank. (Detta utöver organisationens roll som förmedlare av räntesubventioner.)

Jag förordar att, vid fortsatt tillämpning av en enkomponentmodell, att prioritet ges åt etablering av ett kreditsystem. En sammanfattande beskrivning av kreditsystemet i enkomponentmodellen ges i kapitel 6.

Med införande av ett här skisserat kreditsystem, samtidigt som de tidigare diskuterade modifieringarna vad gäller landval, utformning av kreditvillkor, premier och självrisker genomförs, skulle biståndsprofilen på u-krediterna ytterligare förstärkas. Möjligheterna att lämna en kredit skulle inte vara så beroende av andra instansers medverkan vid risktagning, mm. Valet av länder till vilka krediter kan beviljas blir ett biståndspolitiskt avgörande. Utformningen av kreditvillkor och andra krav bestäms likaså slutgiltigt av biståndssintresset.

5.5.2 Ett tvåkomponentsystem

Att ersätta dagens u-kreditsystem med ett baserat på en tvåkomponentmodell skulle medföra avsevärda förändringar vad avser beslutsfattande, administration och risktagande. Fördelar och nackdelar med detta analyseras i det följande, i samband med att tvåkomponentmodellens utformning skisseras.

Huvuddragen i en tvåkomponentmodell är att en leverans för ett utvecklingsprojekt finansieras genom två från varandra skilda komponenter, som är utformade så i förhållande till varandra, vad avser inbördes storlek och eventuella kreditvillkor, att de tillsammans ger den förmånlighetsgrad som söks, dvs. för närvarande 35 eller 50 procent. Den ena komponenten består av en kommersiell kredit, vanligen en exportkredit, i princip utan någon förmånlighet. Den andra komponenten, som är biståndssinsatsen, består antingen av en gåva eller en kredit på förmånliga villkor, eller en kombination av en gåva och en kredit.

Exportkreditkomponenten bereds och beslutas inom ramen för de organisationer och de regler och principer som gäller för exportkrediter. Risker på garantiåtagandet avseende krediten tas inom EKNs ordinarie garantibemyndiganden. Följaktligen fastställer också EKN de riskpremier som skall gälla. Skulle biståndssidan finna att premien blir orimligt hög i biståndspolitiskt avseende skall möjlighet finnas att bekosta hela eller delar av premien med anslagsmedel. Transaktionernas rapporterade för-

månlighetsgrad ökar därvid med ungefär samma procentsats som premien täcks med av biståndsanslaget, utan att detta innebär någon ökad förmånlighet ur mottagarens synvinkel.

Biståndsinsatsen bereds och beslutas av biståndsmyndigheten (BITS) mot bakgrund av de mål och kriterier som gäller för biståndet och särskilt vad avser de som lagts fast för u-krediterna. Utgår biståndsandelen i form av en gåva utbetalas den direkt till den svenske exportören i samband med att leverans av den finansierade utrustningen sker eller enligt annan överenskommen utbetalningsmodell.

Avtal om gåvan kan tecknas antingen mellan BITS (eventuellt med användande av svensk beskickning) och mottagaren/mottagarlandet separat, eller så kan löftet om gåvan ingå som en del av det kommersiella låneavtal som tecknas om exportkrediten. För att åstadkomma enklast möjliga administration vad gäller biståndsinsatsen förordar jag att gåvodelen avtalas inom det kommersiella kreditavtalet. En sådan ordning förenklar också de praktiska betalningsrutinerna kring leveransen, som därmed i sin helhet kommer att skötas av ett och samma bankinstitut.

En tvåkomponentmodell i vilken biståndskomponenten utgörs av en gåva betalad av biståndsanslaget (ur den anslagspost som i nuvarande system finansierar räntesubventionen) har ur biståndspolitisk synvinkel ett antal fördelar. Den är enkel att administrera. I och med att utbetalning av gåvan skett är den finansiella transaktionen avslutad för biståndets del. Förutsatt att exportsystemet axlar kreditriskerna, vilket jag menar är ett villkor för att den inledningsvis nämnda klarheten i beluts- och ansvarshänseende skall åstadkommas, föreligger inget potentiellt och okänt framtida krav på biståndsanslaget till följd av inträffade skadefall. Vid eventuella omförhandlingar med fallerande låntagare inom Parisklubben uppstår ingen oklarhet om vilka villkor (marknadsmässiga) som skall gälla för den omförhandlade kreditdelen. Denna modell av blandad kredit är också internationellt sett den vanligaste.

Det kan i sammanhanget vara värt att notera att representanter för sekretariatet i OECDs biståndskommitté DAC vid informella samtal framhållit att man skulle välkomna om även Sverige, i likhet med flertalet andra länder, gick in för ett tvåkomponentsystem. Skälet uppgavs vara att man anser den svenska enkomponentmodellen vara svår att tränga igenom och förstå. En tvåkomponentmodell anser man vara "renare" och framförallt ge en klarare bild och en enklare redovisning av gåvoelementet.

För EKN skulle fördelen vara att garantisystemet för exportkrediter skulle kunna hållas "rent" utan smittorisker och andra nackdelar som följer av att krav på avvikelser ställs från biståndssidan. EKN skulle fatta besluten inom de regelverk och förordningar som gäller för verksamheten och ta de risker som man bedömer acceptabla och till de priser man sätter.

På minussidan ur biståndspolitisk synvinkel kan finnas begränsningar i utformningen av kreditvillkoren vad avser kredittider och återbetalningsprofiler så att de motsvarar vad som är motiverat ur projekt- och utvecklingssynpunkt. Speciellt märkbart blir denna begränsning vid krediter till länder som på grund av svag betalningsförmåga behöver längre amorteringstider och amorteringsfria perioder. Krediter till sådana länder skulle i

det närmaste omöjliggöras med användande av en kombination av exportkredit och gåva.

SOU 1991:74

Exportkrediten kan emellertid kompletteras med en kredit som biståndskomponent. Liksom gåvan skulle biståndskrediten i sin helhet vara anslagsfinansierad. Möjligheterna att anpassa de kombinerade kreditvillkoren (på exportkrediten och biståndskrediten) skulle därmed öka. Så skulle till exempel biståndskrediten kunna vara amorteringsfri fram till dess exportkrediten är helt återbetald. Den sammanlagda kredittiden skulle därmed kunna utsträckas till upp emot 20 år. Förmånligheten skulle härvid tas ut i form av längre kredittider och lägre räntor i jämförelse med gåvoalternativet, där gåvan används till att sänka priset på leveransen och därmed på exportkreditens storlek.

Vid krediter till länder med en risknivå, som inte kan accepteras i exportkreditgarantisystemet, kan biståndskrediten användas separat, varvid kreditvillkoren utformas så att den sökta förmånlighetsgraden uppnås. Likaså gäller att biståndskrediten kan användas för projektfinansiering och lämnas i obunden form.

Så länge biståndskomponenten utgörs av en gåva blir anslagsbelastningen lika stor som i nuvarande system, dvs. ett visst anslag räcker i båda fallen till finansiering av lika stora leveranskontrakt.

En transaktion i tvåkomponentmodellen som innehåller två krediter kräver initialt större tilldelning av medel från biståndsanslaget än motsvarande transaktion gör i enkomponentsystemet för att samma förmånlighetsgrad skall uppnås. Som exempel kan anges att en kredit på 100 milj.kr. med en återbetalningstid av tjugo år, ingen amorteringsfri period, skulle för att i enkomponentmodellen uppnå en förmånlighet på 35 procent löpa med ca 3 procents ränta. Användande av tvåkomponentmodellen skulle, för ett kreditpaket med ungefär samma villkorsprofil, kräva en exportkredit på ca 53 milj.kr. att amorteras under åren 1–10 och en biståndskredit på ca 47 milj.kr. att amorteras under åren 11–20. Den omedelbara belastningen på biståndsanslaget skulle i enkomponentfallet bli cirka 35 milj.kr., medan den i tvåkomponentfallet skulle bli 47 milj.kr. för att finansiera biståndskrediten.

Sålunda skulle belastningen på anslaget i en tvåkomponentmodell med biståndskrediter kortsiktigt komma att överstiga motsvarande belastning för en enkomponentmodell med cirka 30 procent för att samma kreditvolym skall uppnås i båda systemen. Då återbetalningarna inleds, dvs. efter tio år, avtar överbelastningen successivt för att så småningom under systemets avvecklingsfas vändas till en lägre belastning genom att återbetalning av biståndskrediterna sker tills sista krediten är slutbetald.

Som långgivare på biståndskrediten skall i princip svenska staten uppträda eller någon biståndsmyndighet (BITS) på statens vägnar. Rent praktiskt kan den uppgiften utföras parallellt med uppläggningsen av exportkrediten. Ifrågavarande affärsbank tecknar avtalet som agent för BITS. Vid utbetalningar dras utbetalt belopp från SEK som i sin tur erhåller täckning från anslaget via BITS. Inkassering av räntor och amorteringar sköts sedan av administrerande affärsbank på samma sätt som sker i nuvarande system.

Dessa medel återförs så till statsverket och redovisas som negativa flöden i biståndsstatistiken.

SOU 1991: 74

Eftersom EKN kommer att ha en större och klarare roll vad gäller garantigivningen i en ren tvåkomponentmodell är det rimligt att ansökningar från företag formellt ställs även till EKN. Avser man också söka stöd från biståndet sänds samtidigt en likalydande ansökan till BITS. EKN och BITS bereder så ansökan mot bakgrund av respektive organisations verksamhetsmål, förordningar och kriterier. Den biståndsmässiga utvärderingen förutsätts ske på samma sätt som hittills vad gäller val av projekt och deras utvecklingseffekter. En väsentlig förutsättning för att tvåkomponentmodellen skall fungera smidigt och effektivt är att organisationerna håller tät kontakt med samråd och informationsutbyte så att arbetet omedelbart kan avbrytas om någondera parten finner hinder för medverkan. I praktiken torde det komma att fungera på så sätt att sökanden inleder med att ta underhandskontakter med både EKN och BITS för att allmänt sondera förutsättningarna för en kredit innan formell ansökan inges.

I avsnitt 6.3.2 lämnas ett förslag att 600 milj.kr. avsätts under budgetåret 1992/93 för att bekosta räntesubventionen i ett reformerat enkomponentsystem. Under förutsättning att 500 milj.kr. av detta används för krediter med en 35-procentig förmånlighetsgrad och 100 milj.kr. till krediter med en 50-procentig, skulle de anslagna medlen räcka till att finansiera kontrakt till ett värde av ca 1 700 milj.kr. i enkomponentmodellen. I en tvåkomponentmodell med samma antaganden om anslagsvolym och fördelning av transaktioner med 35 respektive 50 procents förmånlighet skulle anslaget räcka till finansiering av kontrakt till ett värde av 1 600 milj.kr. Förklaringen till skillnaden i möjlig kreditvolym är att i enkomponentmodellen räcker anslagsmedlen till att betala räntan på ett upplånat belopp som är dubbelt så stort som anslagsbeloppet i sig självt (vid 50 procents förmånlighet) och som kan användas för utlåning. I tvåkomponentmodellen utgör anslagsbeloppet också kapitalet för utlåningen och ger ingen "utväxlingseffekt".

I gengäld föreligger ingen risk i det senare fallet för att biståndsanslaget i ett senare skede skall behöva tas i anspråk i händelse av skadefall. Det skulle kunna hävdas att den högre anslagsbelastningen (eller omvänt de lägre uppnådda affärsvolymerna) endast är en kortsiktig effekt, eftersom biståndskrediterna så småningom kommer att betalas tillbaka och successivt kunna ligga till grund för en andra generation krediter, som sammanlagt höjer volymerna. Men då biståndskrediterna enligt förutsättningarna kommer att löpa med både långa kredittider och amorteringsfria perioder kommer den "kortsiktiga effekten" att vara under så många år att det är högst sannolikt att u-kreditsystemet hinner bli föremål för åtminstone en ytterligare översyn innan någon återflödeseffekt har kunnat noteras.

Statsfinansiellt skulle den anslagsfinansierade biståndskrediten kunna sägas vara fördelaktigare än gävo- och räntesubventionsmodellen, i det att krediterna på sikt kommer att återbetalas till statsverket, förutsatt att inga totala avskrivningar sker på nytt. Insatta gävomedel och räntesubventioner återflyter däremot inte.

Det har vid ett flertal tillfällen under de år som u-kreditsystemet funnits till poängterats av regering och riksdag att systemet är ett biståndspolitiskt instrument. Vid ett par tillfällen har åtgärder vidtagits för att markera en förstärkning av den biståndspolitiska profilen på systemet. Vad skulle en systemändring mot ett tvåkomponentsystem innebära i det avseendet? Återinförandet av biståndskrediten kan sägas vara en förstärkning av den biståndspolitiska arsenalen. Om det i övrigt kan sägas förstärka bistandsprofilen på u-kreditsystemet som sådant är emellertid tvivelaktigt. Skulle förändringen då kunna sägas att på något sätt försvaga bistandsprofilen? Det faktum att EKN återinträder som formell beslutsfattare i systemet i en så väsentlig fråga som garantigivningen innebär att biståndet överlåter den kanske väsentligaste delen av beslutsrätten till en icke-bistandsorganisation. Förutsättningarna för biståndet att mot egna kriterier utforma land- och projektval, kreditvillkor, osv. reduceras därmed. Möjligen skulle också kunna hävdas att det faktum att ansökningar i fortsättningen skall ställas också till EKN kan innebära en försvagning av bistandsprofilen i den svenska opinionens ögon. Eventuella ökade ambitioner från bistandsadministrationens sida att aktivare använda u-kreditverktyget genom egna direktkontakter med mottagarländerna kräver noggranna avstämningar med EKN innan några indikationer om möjligheter till u-krediter kan ges. En annan konsekvens av tvåkomponentsystemet är att det differentierade premieuttaget belastar länder hårdare som har en svagare belastningsförmåga. Detta innebär, som tidigare har beskrivits, att fattigare länder riskerar att drabbas av en högre kostnad för en resurs som i övrigt är likvärdig. I ett biståndsperspektiv är detta en oönskad effekt. En möjlig åtgärd skulle kunna vara att med hjälp av tillskott från bistandsanslaget konsekvent jämna ut premierna mellan u-kreditmottagarna. Detta motsägger dock den renodling av rollerna hos BITS och EKN som är en av målsättningarna med införandet av ett tvåkomponentsystem.

Sammantaget är det min bedömning att införandet av ett tvåkomponentsystem skulle innebära en viss sänkning av bistandsprofilen i systemet.

5.5.3 Sammanfattande slutsatser beträffande systemval

Jag anser att övervägande skäl talar för att Sverige även i fortsättningen främst bör lämna u-krediter enligt enkomponentmodellen. Vid en jämförelse med en tvåkomponentmodell, som skulle innehålla en möjlighet att som biståndskomponent lämna antingen en gåva eller en biståndskredit eller en kombination därav, anser jag att fördelarna med enkomponentmodellen överväger. Jag menar dock att tvåkomponentmodellen i form av en ren exportkredit i kombination med en gåvoinsats bör kunna användas då den bedöms vara lämpligare och mottagare och leverantör så föredrar.

I valet mellan ett garantibaserat system och ett direkt creditsystem vid användande av enkomponentmodellen ger jag företräde åt creditsystemet. Motiveringen är att det framstår som enklare att administrera och att man

därvid undviker att etablera en med garantiordningen för exportkrediter parallell garantiordning för u-krediter, vilket jag menar skulle krävas för att undvika de intressekonflikter som föreligger inom det nuvarande systemet.

Till dessa motiv vill jag också lägga det inte obetydliga faktum, att Sverige sedan ca tio år använt en enkomponentmodell i u-kreditverksamheten och att både mottagarna av krediterna och det svenska näringslivet vant sig vid systemet och även uttryckt uppskattning av dess ur deras synvinkel relativt enkla administration. Det bör krävas särskilt starka skäl för att göra betydande principiella ändringar i ett system som "konsumenterna" uppskattar och utnyttjar med mindre sådana ändringar är påkallade av andra skäl. Några sådana har inte kunnat identifieras. En övergång till ett tvåkomponentsystem skulle innebära en sådan väsentlig ändring, medan den här föreslagna modifieringen, innebärande en övergång till ett kreditsystem utan krav på särskild garantiordning, i detta sammanhang endast skulle leda till ytterligare förenklingar i kredithanteringen sett från dessa parter sida.

Följande system anser jag motsvara kraven på "renhet" i besluts- och ansvarssammanhang och kan mot den bakgrunden vara acceptabla. Med tillägget att biståndsprofilen inte bör försvagas på systemet inskränker sig mina förord till de två första systemen.

1. Ett kreditbaserat enkomponentsystem;
2. Ett garantibaserat enkomponentsystem med särskild garantiordning för u-krediter;
3. Ett tvåkomponentsystem innehållande möjligheter till att lämna både gåvor och biståndskrediter;
4. En modifiering av nuvarande system innebärande att beslutet om garantin och dess villkor återförs till EKN, som därmed också axlar förlustriskerna.

Därmed har jag också redogjort för uppfattningen att dagens system, där utformningen av kreditvillkoren i största utsträckning bestäms av annan än den som svarar för förlustriskerna, inte motsvarar de renhetskrav som bör ställas på systemet.

5.6 Samfinansieringar med Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna och SIDA

I detta och följande två avsnitt kommer överbäganden att presenteras rörande vissa särskilda aspekter av u-kreditsystemet. Avsnitt 5.6 behandlar samfinansieringar med andra biståndsorgan, avsnitt 5.7 u-krediter till industriutvecklingsbanker och avsnitt 5.8 frågan om u-kreditsystemet bör anpassas för stöd till Östeuropa.

Ett u-kreditsystem bör vara utformat så att det på ett effektivt sätt möjliggör samfinansieringar med Världsbanken och de regionala utvecklingsbankerna. Det finns flera motiv för att söka samfinansieringar med dessa institutioner. Ett viktigt motiv är att man därigenom ökar potentialen för intressanta projekt utan att kravet på administrativ kapacitet inom den egna biståndsadministrationen ökar i motsvarande grad. Ett

annat är dessa institutioners goda kännedom om mottagarländernas utvecklingsplaner, kapacitet och kompetens för genomförande av dessa planer och däri ingående projekt. Vidare fås omedelbar tillgång till kvalificerade bedömningar av ländernas betalningsförmåga på sikt, vilket är en viktig faktor inte minst i samband med de förslag som här läggs om en utvidgning av kretsen mottagare av u-krediter till att kunna omfatta även i dagsläget betalningssvaga länder. Världsbankens och de regionala utvecklingsbankernas möjligheter till inflytande på ländernas hantering av finansierade projekt är också välkänt och dokumenterat, låt vara inte helt oomtvistat. Det är sålunda önskvärt att ett kommande u-kreditsystem utan större hinder kan användas på detta sätt.

De problem som föreligger med det nuvarande systemet hänger ihop med för det första den starka bindningen till svenska leveranser och för det andra kravet på internationell upphandling. Utvecklingsbankerna ägnar sig åt vad som tidigare beskrivits som projektfinansiering, dvs. man utvärderar projektet i sin helhet och kontrakterar finansiering innan upphandling inletts. För de av dessa institutioner finansierade komponenterna i projektet krävs normalt internationell upphandling. Det svenska systemet tillåter inte att någon kontraktering av krediter görs förrän det konstaterats att en svensk leverantör vunnit en upphandling.

För att Sverige skulle kunna vara med och kontraktsbinda finansiering på det tidigare stadium som bankerna gör skulle därför krävas att något av villkoren, internationell upphandling eller bindning till svenska leveranser, skulle behöva modifieras. Eftersom kravet på upphandling under konkurrens varit en genomgående linje i svensk biståndspolitik, som endast brutits till viss del inom det så kallade importstödet, synes det i första hand vara i det strikta kravet på svenska leveranser som en modifiering skulle sökas. Projekt som kan bli aktuella i dessa sammanhang är sannolikt av större omfattning, där den svenska insatsen skulle ligga som lägst i storleksordningen 50–100 milj.kr. En förhandsbindning av svenska leveranser till sådana projekt vore inte tilltalande ur effektivitetssynpunkt och skulle riskera att, som redovisas i avsnitt 5.2, urholka gåvoelementet för mottagaren. En möjlighet är att göra "villkorade" utfästelser (ett åtagande att finansiera en svensk leverans givet att en svensk leverantör vinner ordern), men erfarenheterna från sådana försök är blandade. Frågan är då i vilken utsträckning en modifiering av kravet på svenska leveranser kan göras för att tillgodose önskemålet om en tidigare utfästelse om finansiering.

Hur skulle till exempel en politik av följande innehåll te sig i praktisk tillämpning: "vid samfinansiering med multilaterala banker kan obunden finansiering kontrakteras under förutsättning att svenska leverantörer bedöms ligga utomordentligt väl till att i internationell konkurrens vinna en order."

För det första skulle det innebära att kreditbeloppet skulle få baseras på uppskattningar och inte som för närvarande på kända kontraktssummor. Blev kontraktsvärdet högre fick låntagaren finna finansiering för överskjutande belopp på annat håll. Blev det lägre skulle antingen kreditbeloppet sänkas eller skulle låntagaren tillåtas använda överskjutande del för andra ändamål inom projektet. För det andra skulle en sådan ordning sannolikt

leda till att administrerande biståndsmyndighet skulle tvingas eller känna sig tvungen att mycket noggrant kontrollera låntagarens upphandlingsprocess för att säkerställa att inga oförrätter begås. Vinner en svensk leverantör en order under sådana omständigheter är allt gott och väl.

Men vad inträffar om en leverantör från annat land vinner upphandlingen och Sverige är bundet till att ändå finansiera leveransen? Under förutsättning att samma administrativa hantering i form av kontraktsfinansiering, avtalsskrivande, refinansiering genom SEK, osv. även skall gälla i denna situation, vilket bör eftersträvas för att undvika olika hanteringssätt beroende på vem som uppträder som leverantör, kan möjligen praktiska merarbeten uppstå på grund av att de agerande parterna befinner sig på längre avstånd från varandra (om exempelvis en japansk leverantör vinner ordern). Dokumenthantering, betalningar m. m. blir något mer komplicerade, dock utan att behöva medföra avgörande svårigheter. Någon självrisk på utbetalda belopp under krediten under tillverkningstiden skulle inte kunna utkrävas med mindre detta klart utsägs i sponsorens upphandlingsdokument. Det kan också diskuteras om någon riskpremie kan tas ut av leverantören om inte också detta i så fall ingått som villkor i upphandlingsdokumenten. Hur denna fråga skall avgöras får förhandlas med låntagaren i samband med uppläggning av krediten. De kreditsystem som förordats i avsnitt 5.5 kan tillämpas även vid krediter av här behandlat slag.

En aspekt värd att beakta i detta sammanhang är följderna av en eventuell anslutning till den gemensamma marknaden för Sveriges och andra medlemmars u-kreditsystem. Än så länge har exportkredit- och därmed u-kreditsystemen inte inordnats under någon EG-bestämmelse som hindrar den fullständiga bindning till upphandling i det egna landet som alla dessa system för närvarande innebär. Detta trots att det finns bestämmelser som reglerar medlemsländernas övriga offentliga upphandling och som innebär att leverantörer från alla medlemsländer skall ges lika möjligheter att vinna offentliga order. En utveckling i riktning mot bindning till hela EG-området snarare än till individuella länder även vid upphandling av biståndsfinansierade leveranser är på sikt inte osannolik. En modifiering av reglerna av Sveriges u-kreditsystem i den riktning som här diskuterats skulle vara att till viss del föregripa en utveckling som ändå på sikt kan förutses komma att ske. I en sådan situation kan man tänka sig att en begränsning på nytt skulle få föras in till att gälla upphandling inom EG-området. Denna begränsning är ur konkurrenssynpunkt betydligt mindre besvärande än en begränsning till enbart Sverige. Frågan är därför om denna begränsning lämpligen kan införas redan i nuläget.

Sammanfattningsvis anser jag att tillräckligt starka skäl talar för att en formell modifiering av kravet på svenska leveranser prövas i samband med samfinansieringar med multilaterala utvecklingsbanker. En särskilt noggrann prövning och bedömning av förutsättningarna för svenska leverantörer att framgångsrikt konkurrera om order skall föregå ett beslut. Eventuellt kan också en antals- eller volymmässig begränsning införas för u-krediter av detta slag alternativt att beslut skall fattas av regeringen tills vidare erfarenhet vunnits.

Det som här har sagts kan i stora drag också anses gälla eventuella samfinansieringar med SIDA. Det kan uppstå situationer där Sverige under landprogrammeringsprocessen vill stödja något stort infrastrukturrellt projekt, men där rent gåvobistånd inte förefaller vara den mest lämpliga bistandsformen. Skälen kan vara en kombination av att projektet förväntas ge god ekonomisk avkastning och att kostnaden för projektet skulle sluka en allför stor del av landramen. Finansieringen av projektet kan då underlättas genom en kombination av gåvo- och kreditbistånd. Genom att kombinera u-krediter med gåvomedel från SIDA kan förmånligheten höjas till önskad nivå. Denna form av samfinansiering med SIDA kan ske i första hand till programländer, där SIDA-medel på gåvobasis står till förfogande. Även andra än programländer kan om så önskas komma i fråga, eftersom SIDA också har vissa icke landprogrammerade medel till förfogande. För övrigt gäller vid u-krediter till programländer, särskilt de fattigaste, att verksamheten kan vinna på att BITS inhämtar SIDA:s synpunkter vid bedömningen av både landets och projektets trovärdighet.

Emellertid är Sveriges förhandslöfte att bidra till finansieringen av projektet genom att kombinera gåvo- och kreditbistånd i praktiken oförenligt med konkurrensupphandling, om kreditbiståndet dessutom är bundet. Därför talar starka skäl för en modifiering av kravet på bindning till svenska leveranser även vid samfinansieringar med SIDA, i syfte att möjliggöra fungerande konkurrensupphandling.

5.7 U-krediter till industriutvecklingsbanker

Som redovisats i avsnitt 3.5.3 har BITS låtit utveckla en särskild form av u-krediter att lämnas till nationella utvecklingsbanker för finansiering av svenska leveranser till mindre och medelstora projekt. Krediten är speciell på så sätt att den avtalas med utvecklingsbanken och träder i kraft innan de slutliga köparna eller de svenska leverantörerna identifierats. Ett av huvudmotiven med kreditformen är att även mindre och medelstora företag både i Sverige och i u-landet skall ha möjlighet att använda u-kreditsystemet.

Kreditformen reser en principiell fråga som har att göra med vem som skall tillåtas tillgodogöra sig gåvoelementet i krediten. Normalt skall gåvoelementet inte föras vidare till slutanvändaren, enligt vad som redovisats i avsnitt 5.2. Särskilda frågor uppstår dock vid u-kreditgivning till utvecklingsbanker.

Med en 35-procentig förmånlighetsgrad i u-krediten till utvecklingsbanken blir de vanliga kreditvillkoren cirka tio års återbetalning och noll procents ränta. Åtminstone fyra möjliga alternativ kan tänkas. Ett gemensamt moment för alla dessa är att banken först skall ges en rimlig marginal för att täcka kreditrisken på slutanvändaren och sina administrativa kostnader. Därefter kan följande alternativ vara möjliga:

- (i) vidareutlåningen från utvecklingsbanken sker med påslag av endast dessa bankens marginaler. Effekten av detta blir att subventionen förs vidare till den slutlige låntagaren;
- (ii) vidareutlåningen sker till utvecklingsbankens normalvillkor, vilka van-

ligen motsvarar marknadsvillkor och banken behåller hela mellanskillnaden, dvs. större delen av gåvoelementet;

(iii) samma villkor som i (ii) men skillnaden mellan utlåningsräntan och bankens marginaler tillförs statsbudgeten;

(iv) samma som i (iii) men skillnaden tillförs en särskild fond för speciella ändamål varom överenskommelse träffas mellan Sverige (BITS) och mot-
tagarlandet.

Ytterligare en faktor som komplicerar frågan om räntevillkoren gäller vem som bär valutakursrisken. U-krediten till utvecklingsbanken löper alltid i en konvertibel valuta, hittills vanligen US dollar. Vidareutlåningen i nästa led kan emellertid ske också i landets lokala valuta, vilket oftast är en fördel för den slutlige låntagaren, som därvid undviker att exponera sig för kursrisker. För denna kurssäkring är det då rimligt att han betalar ett pris, vilket kan ske i form av ett påslag på den ränta han skall betala. Kursrisken faller då på banken, vilket kan vara rimligare, även om inte heller banken bör utsätta sig för allför stora risker av detta slag. En möjlighet att klara även den frågan är att staten träder emellan och tar över kursrisken, för vilket återigen ett pris bör betalas.

Ytterligare en aspekt vad gäller räntesättningen har att göra med u-kreditens andra roll som stöd till svenska företags exportansträngningar. Om vidareutlåningen sker till för marknaden normala villkor föreligger inget incitament för låntagaren/investeraren med hänsyn till finansieringskostnaderna att söka leveranser från den svenska marknaden. Detta skulle emellertid endast ha någon betydelse ifall krediter av liknande slag från andra länder och till bättre villkor finns att tillgå, i vilket fall svenska leverantörer skulle komma i ett sämre konkurrensläge. Eftersom det svenska u-kreditsystemet kommit till delvis för att ge svenska företag möjlighet att erbjuda sina köpare liknande finansieringsvillkor som företag från andra länder, är det endast i en sådan situation som systemet inte skulle fylla den funktionen. U-krediter till utvecklingsbanker kan endast ges då en enkomponentmodell tillämpas. Detta är sannolikt ett av huvudskälen till att de ännu inte är så vanligt förekommande. Däremot förekommer bundna anslagsfinansierade biståndskrediter till dessa banker från andra givarländer. Sådana krediter lämnas dock i mindre utsträckning än u-krediter enligt principen om internationell konkurrensupphandling varför det effektiva konkurrenstrycket blir mindre vid u-krediter till utvecklingsbanker än vid lämnande av andra u-krediter.

En annan aspekt ur exportsynpunkt är att ett visst incitament kan behöva föreligga för köparen att vända sig till den svenska marknaden. Den kategori köpare som denna kreditform i första hand vänder sig till utgörs av mindre och medelstora företag i u-länderna. Den svenska marknaden är ofta okänd och främmande för dessa företagare och är inte den marknad till vilken man i första hand vänder sig, då det blir aktuellt att göra en upphandling. Särskilda "försäljningsinsatser" kan därför krävas för att göra krediten känd och säkerställa ett fullt utnyttjande. BITS bör ges möjligheter och resurser för sådana insatser.

Här skall också refereras till de överväganden som för närvarande pågår inom Consensus-gruppen och DAC inom OECD och som går ut på att

några subventionerade krediter överhuvudtaget inte bör lämnas för vad som sägs vara "commercially viable projects". Utan att någon precisering ännu gjorts av vad som avses med uttrycket måste man utgå ifrån att industriprojekt, och den typ av projekt i allmänhet som u-krediten till utvecklingsbankerna avser att stödja, kommer att falla inom den kategori till vilken subventioner ej får ges. Eventuellt kan också utvecklingsbanken själv komma att omfattas av överenskommelsen, varvid subventionselementet måste absorberas enligt något av alternativen (iii) eller (iv) ovan.

Eftersom jag stödjer principen att Sverige i sin biståndspolitik bör driva en linje, att subventioner generellt inte skall utgå till sådana verksamheter i u-länderna som avses verka på marknadsliknande villkor, förordar jag att något av alternativen (iii) eller (iv) fortsättningsvis tillämpas. Jag vill dock peka på att den avgift på 3 procent som föreslagits infördd att betalas av låntagaren för avsättning till reserven för kreditförluster, och som utvecklingsbanken vanligen övervältrar på den slutlige låntagaren, kan motivera en mindre nedjustering av bankens marknadsränta. Den avgiften torde inte utgå vid användande av bankens andra finansieringskällor. Inte heller är det rimligt att avkräva av svensk leverantör någon avgift som denne inte har möjlighet att ta hänsyn till i sitt anbud. Jag föreslår därför att kravet på en avgift att erläggas av leverantören om 3 procent för avsättning till reserven för kreditförluster slopas vid kreditgivning till utvecklingsbanker. I gengäld kan medel avsättas direkt från anslaget om så bedöms behövas.

Frågan om vem på mottagarsidan som bör kunna tillgodogöra sig gävoelementet blir aktuell också vid vissa andra former av u-krediter. Vad som här avses är krediter till företag eller andra enheter som verkar på en marknad för produktion av varor eller tjänster. Särskilt framträdande blir frågan om företaget arbetar inom en konkurrensutsatt sektor. I linje med det tidigare resonemanget föreslås att även i sådana situationer något av alternativen (iii) eller (iv) tillämpas, vilket torde vara i samklang med de intentioner som uttrycks i DACs riktlinjer för u-kreditverksamheten. I sådana fall uppstår inte heller någon fråga om särbehandling från u-landets sida sett av utlandsägda företag bör ske.

Det övervägande antalet delprojekt som finansieras under denna kreditform ligger, som framgått, inom vad som ibland betecknas som den produktiva sektorn, dvs. tillverkningsindustri, livsmedelsindustri, energi, osv. Inom dessa områden och med en inriktning mot projekt i liknande storleksklasser arbetar också fonden för industriellt samarbete med u-länder, Swedfund, numera inordnad i SwedeCorp. Inom ramen för denna verksamhet, som pågått i drygt tio år, har en betydande erfarenhet och kompetens byggts upp för att bedöma möjligheter och risker i anslutning till nationella utvecklingsbanker och industriinvesteringar i u-länder. Samma gäller SIDA:s industribyrå, som från den 1 juli 1991 också gått upp i SwedeCorp. Det är givetvis angeläget att den investering i kunnande som gjorts i dessa organisationer tas till vara på ett optimalt sätt så att det kommer den totala biståndsverksamheten till godo. Ett sätt att åstadkomma detta vore att överlåta hanteringen av denna form av u-krediter till SwedeCorp, som därmed skulle ges ansvar för utvärdering och beslut om garantier, alternativt krediter och subventioner. En konsekvens av detta

skulle bli att två olika biståndsmyndigheter skulle ha tillgång till samma anslagspost och lämna u-krediter. Detta förefaller inte vara rationellt och ändamålsenligt.

För att ändå åstadkomma ett utnyttjande av den inom biståndet befintliga kunskapen i ämnet förordar jag att ett nära samråd och vid behov samordning mellan BITS och SwedeCorp sker under förberedelserna av dessa krediter. Detta samråd kan ta mer eller mindre långtgående former. En ytterlighet är att SwedeCorp ges uppdraget att genomföra den granskning och utvärdering av utvecklingsbanken som BITS hittills gjort i egen regi med hjälp av utomstående konsulter och lämna förslag till utformning av krediten. En möjlighet i andra ändan av skalan är att BITS endast håller SwedeCorp underrättad om planerna att lämna en kredit och ger SwedeCorp möjlighet att inkomma med förslag och eventuella synpunkter i tid innan slutligt beslut fattas. Det slutliga beslutet och handläggningen av krediten skulle i båda fallen ske i samma former som för övriga u-krediter, vilket jag anser vara centralt. Vilken av dessa former för samråd och samarbete som sedan väljs blir bland annat beroende av respektive organisations kapacitet, arbetsformer, osv. Även frågan vilket land och vilken utvecklingsbank som avses kan vara avgörande för hur samarbetet utformas. Jag förordar därför att formerna för samarbetet får avgöras i överenskommelse mellan de berörda organisationerna själva och att endast generella direktiv om samråd och samordning utfärdas.

5.8 U-krediter till länder i Östeuropa

Med anledning av att tankar då och då framförs om en sammankoppling av ett finansiellt stöd till de östeuropeiska ländernas politiska och ekonomiska återhämtning och biståndsanslaget, ges i detta avsnitt några synpunkter på ett sådant stöd och hur u-kreditverksamheten skulle kunna anpassas till det.

Förslag till någon form av statligt stödd kreditgivning till de länder i Östeuropa som nu beslutar att överge det planekonomiska systemet till förmån för en mer marknadsorienterad ekonomi har på senare tid framförts såväl inom Sverige som på det internationella planet. Särskilt aktuell har denna fråga blivit i och med att de baltiska staterna nu erkänts som självständiga stater, och konkreta diskussioner om ekonomiskt samarbete inletts. Generellt skulle en sådan kreditgivning motiveras med att den skulle underlätta övergången till marknadsekonomi och påskynda ländernas ekonomiska återhämtning och som en följd därav (eller förutsättning därför) också en demokratisering av länderna. Ett specifikt ändamål med kreditgivningen skulle t.ex. kunna vara finansiering av angelägna miljöprojekt i både långivarens och låntagarens intresse. Det är inte minst i dessa sammanhang som tankar och förslag framförts att biståndsanslaget skulle kunna träda in och bära kostnaderna.

I miljösammanhang kan erinras om den deklaration som antogs som avslutning på Ronneby-konferensen om Östersjöns miljö i september 1990, där Östersjöstaterna åtog sig att genomföra långtgående åtgärder för att förbättra miljön i och kring Östersjön — åtgärder som i många fall

kommer att kräva betydande finansiella resurser, som de östeuropeiska länderna saknar. Inte heller har de en kreditvärdighet som möjliggör upplåning på de kommersiella marknaderna. Det kan också ifrågasättas om man ger miljöinvesteringar den prioritet som förutsätts för att man skall avdela knappa resurser just för detta ändamål bland mängden av trängande behov.

Vad som avses är dels en villighet att axla de kreditrisker som uppstår, eftersom länderna i stort sett saknar kreditvärdighet, dels att rena räntesubventioner skulle kunna övervägas. Vad den senare frågan om räntesubventioner angår är det svårt att finna några starka argument för att sådana skulle kunna motiveras. Länderna är i grunden rika vad avser naturtillgångar och utbildad arbetskraft, även om de saknar möjlighet och förmåga att på kort sikt omvandla dessa tillgångar till produktiva och inkomstbringande verksamheter. De investeringar för vilka upplåning behövs skall emellertid förr eller senare kunna ge en sådan avkastning att de kan klara marknadsräntor. Den förhärskande synen på denna fråga bland såväl internationella som oberoende sovjetiska ekonomer är att eventuell kreditgivning skall ske på normala marknadsvillkor utan särskilda subventioner. En överenskommelse har också träffats inom OECD om att inte inleda subventionerad kreditgivning till Östeuropa.

Däremot kan inledningsvis ett moment av statlig risktagning på långivarsidan behöva införas fram till dess länderna uppnått en betalningsförmåga som inger tillräckligt förtroende på marknaden. Detta torde gälla flertalet av de tidigare satellitstaterna redan i dag. Situationen i Sovjetunionen och dess delrepubliker är fortfarande högst osäker vad gäller den politiska och ekonomiska utvecklingen, varför förutsättningar för generella insatser där än så länge saknas.

Ett undantag från denna linje skulle kunna gälla investeringar i miljöbevarande syfte. Sådana kan motivera viss subventionering av kostnaderna, eftersom de sällan framstår som finansiellt avkastande på kort sikt och mot bakgrund av vad som tidigare sagts i prioriteringsfrågan. Dessutom är de av mer uppenbart och omedelbart intresse för oss själva och andra västeuropeiska länder. Utan insatser på detta område föreligger stor risk för att antalet konkreta åtgärder blir begränsade och av liten effekt. För att åstadkomma resultat i den vägen har till exempel Finland beslutat om särskilda garantiramar och vissa räntesubventioner för finansiering av angelägna miljöprojekt i Finlands närområde, huvudsakligen i den ryska rådsrepubliken och i de baltiska republikerna. Kostnaderna för dessa insatser belastar emellertid inte biståndsanslagen.

Den u-kredit- alternativt u-garantiordning som föreslås i detta betänkande kan utan ändringar även tillämpas på eventuella krediter till de östeuropeiska staterna, om beslut fattas att lämna sådana krediter. Vid biståndsstödd kreditgivning till u-länderna har riskelementet och subventionselementet sedan revideringen av systemet 1984 kommit att utgöra en sammanhållen enhet, där den ena i princip ger den andra. Detta behöver emellertid inte vara givet varken vid krediter till u-länder eller till andra. Det är möjligt att i vissa fall ge en räntesubvention utan ett garantiåtagande och omvänt ett garantiåtagande utan ett subventionselement. Vad gäller

eventuella framtida krediter till länder i Östeuropa skulle dessa alltså lämnas utan några räntesubventioner.

SOU 1991: 74

Skulle riksdagen besluta att biståndsanslaget skall ligga till grund för verksamheten bör administrationen och besluten i enskilda ärenden anförtros en biståndsmyndighet. I konsekvens med vad som i andra sammanhang här anförts bör även denna verksamhet i så fall läggas hos BITS, som då måste ges erforderlig kapacitets- och kompetensmässig förstärkning. Förutsatt att stödet utformas projektinriktat kan i princip samma berednings- och utvärderingsprinciper gälla som för u-krediterna. Anvisas annat anslag för verksamheten och stödet utformas som exportfinansiering ligger EKN och övriga exportfinansieringsorgan närmast till hands att ta hand om förvaltningen.

Jag vill emellertid ifrågasätta att biståndsanslaget skall stå som ansvarigt för en verksamhet som avser Östeuropa, utan att betydande höjningar av det totala anslaget görs. De belopp som krävs i anslutning till Östeuropakrediter bedöms bli av en sådan storleksordning (för att ha någon effekt) att de skulle innebära betydande ingrepp i nuvarande anslag till förfång för de "traditionella" biståndsprogrammen.

Syftet med u-krediterna kan uttryckas som följer. U-krediterna skall på ett effektivt sätt finansiera projekt som främjar utvecklingen i mottagarländerna. De skall också ge svenska företag likartade konkurrensvillkor som leverantörer från andra länder på vissa u-landsmarknader. I kapitel 5 gjordes en mängd överväganden om åtgärder som kan vara befogade inom u-kreditsystemet för att öka effektiviteten, stärka biståndsinriktningen, i större utsträckning bistå fattiga länder, undvika att bidra till ökade skuldproblem, och upprätthålla en ansvarsfull riskhantering.

En bibehållen, men modifierad, enkomponentmodell kan bidra till att uppfylla dessa målsättningar. I avsnitt 6.1 görs en sammanfattning av viktiga aspekter av ett u-kreditsystem enligt enkomponentmodell. De flesta av de punkter som presenteras finns uttryckta i någon form tidigare, men framställningen avser att vara en mer fullständig operationalisering. I avsnitt 6.2 diskuteras de (begränsade) modifieringar som blir nödvändiga om ett u-garantisystem väljs i stället för ett u-kreditsystem. I avsnitt 6.3, slutligen, ges några ytterligare motiveringar och förtydliganden till de förslag som framförs här.

6.1 Ett modifierat u-kreditsystem enligt enkomponentmodell

I avsnitt 5.5 förordade jag etablering av ett kreditsystem enligt enkomponentmodell utan krav på särskild garantiordning. Denna modell innebär att svenska staten fattar beslut om och lämnar en u-kredit med en biståndsorganisation (BITS) agerande på statens vägnar. Biståndsorganisationen uppträder alltså som formell långivare. Låneavtalen förhandlas och administreras av bankinstitut på i huvudsak samma sätt som i nuvarande u-kreditsystem. I samband med att utbetalningar sker överläts krediten till en finansinstitution (SEK eller annat finansinstitut) för långfristig finansiering under kreditens hela löptid. Med svenska staten som långivare (genom BITS) krävs för den kommersiella finansören ingen annan garanti än en regressrätt på långivaren (BITS) i händelse låntagaren inte skulle infria sina åtaganden. Det kan återigen noteras att denna ordning medför få praktiska skillnader för systemets användare jämfört med en garantiordning.

Här följer en kortfattad beskrivning, delvis av teknisk karaktär, av de olika momenten och villkoren för det i första hand rekommenderade modifierade u-kreditsystemet. Beskrivningen operationaliserar de förslag och rekommendationer som presenterats i tidigare avsnitt av betänkandet.

1. u-kreditsystemet omformas från att vara ett garantisystem till att bli ett kreditsystem med svenska staten, genom BITS, som långivare;

2. den av EKN i nuvarande ordning utfärdade biståndsgarantin utgår och ersätts med en regressrätt, med biståndet som bas, på staten (BITS) från finansiärens (SEKs) sida i händelse låntagaren inte infriar ränte- och återbetalningar enligt låneavtalet. Regressrätten avser hela lånebeloppet, varvid BITS i sin tur avkräver leverantören eventuell självrisk (se nedan punkt 26);

3. riksdagen beslutar på regeringens förslag om årliga u-kreditramar i samband med behandling av budgetpropositionen;

4. riksdagen anvisar enligt samma ordning medel ur biståndsanslaget för räntesubventionering av u-krediter;

5. BITS ges fortsatt förtroende att förvalta u-kreditsystemet. Detta kommer att innebära beslut om att lämna u-krediter (förslag till beslut, i de fall regeringen fattar beslutet), ansvar för reserven för kreditförluster, avsättningar för räntesubventioner osv., med instruktion att årligen avlämna redovisning i form av verksamhetens "balans- och resultaträkning", inkl. en bedömning av risken i u-kreditportföljen;

6. regeringen utfärdar en ny u-kreditförordning med direktiv om hur u-kreditsystemet skall administreras;

7. u-kreditmottagare skall normalt ha god kreditvärdighet. U-krediter skall även kunna lämnas till ett utvecklingsland, som enligt gängse bedömningar inte är kreditvärdigt, men som på sikt bedöms återfå kreditvärdigheten, för finansiering av projekt som bedöms vara väsentliga för landets långsiktiga utveckling och bidra till att förbättra landets betalningsförmåga;

8. u-krediter till sådana mer riskfyllda länder skall inte överstiga 25 procent av nya krediter för att inte risknivån i portföljen skall stiga till för höga nivåer;

9. regeringen fattar beslut på förslag av BITS om u-krediter till länder som bedöms innebära hög risk;

10. förmånlighetsgraden i u-krediter som avses i föregående punkter skall uppgå till minst 50 procent med möjlighet till högre;

11. mot bakgrund av den vidgade kretsen mottagarländer för u-krediter, och under antagandet att ett par större projekt kan komma i fråga under det modifierade systemets första år, föreslås att anslaget för räntesubventioner höjs till 600 milj.kr., eller med 20 procent jämfört med BITS anslagsframställning för budgetåret 1992/93. Detta kräver vidare att en u-kreditram om 1700 milj.kr. beviljas;

12. bindningen till svenska leveranser behålls tills vidare i avvaktan på att en ökad avbindning sker internationellt. För att minska de negativa effekterna av bindningen skall BITS finansiera kontrakt som har vunnits av svenska företag i internationell konkurrens. En ökad andel, högst 30 procent, av komponenter från tredje land eller mottagarlandet bör under alla omständigheter medges. Det senare innebär att enhetlighet uppnås med de regler som för närvarande råder för EKNs garantigivning. BITS bör slumpvis låta kontrollera riktigheten av företagens lämnade uppgifter i detta avseende;

13. BITS bör ha möjlighet att lämna obundna krediter för projektfinansiering vid samfinansieringar med multilaterala organisationer och SIDA;

14. BITS utfärdar "allmänna villkor" för lämnande av u-kredit;

15. innan BITS (alternativt regeringen) fattar beslut om u-kredit och räntesubventionering av u-kredit skall BITS ha inhämtat yttrande om förlustrisken vid en kredit till det aktuella landet. Sådant yttrande kan i första hand inhämtas från EKN men även andra i riskanalyser kompetenta instanser såsom banker, försäkringsbolag, Nordiska Investeringsbanken, etc. bör kunna bli aktuella i sammanhanget;

16. beslut om u-kredit och subventionering av u-kredit förutsätter också en positiv bedömning av projektets samhällsekonomiska och finansiella avkastning. Även i fortsättningen förväntas främst infrastrukturprojekt finansieras, med möjlighet att finansiera även industriprojekt;

17. BITS ges möjlighet att anpassa kreditvillkoren till det finansierade projektet och mottagarlandet, så att de innehåller önskad räntesats och återbetalningsvillkor som ger den sökta förmånlighetsgraden. Ett begränsat antal villkorsuppsättningar erbjuds för varje förmånlighetsgrad;

18. den finansiella förvaltningen av u-kreditsystemet anförtros SEK, som föreslås att mot ersättning få ansvar för att för BITS räkning förvalta kreditstock, reserver och subventionsfonder. Med regelbundna intervaller tillställs BITS av SEK en "balans- och reultaträkning" för u-kreditverksamheten". Om så förefinns lämpligt, t. ex. av kostnadsskäl, skall dock möjlighet finnas att överlåta den finansiella förvaltningen av u-kreditsystemet till någon annan kompetent institution;

19. vid större krediter överstigande 50 milj.kr. bör BITS anmodas att inbjuda andra potentiella finansiärer att lämna anbud på finansieringen av krediten;

20. den beräknade kostnaden för subventionen av u-krediten avsätts från biståndsanslaget till SEK för systemets räkning i samband med att bindande kreditavtal tecknats. Avsättning skall kunna ske i annan valuta än i svenska kronor för att undvika kursrisk i systemet;

21. BITS bygger upp en reserv för kreditförluster, vars uppgift är att klara utbetalningskraven vid uppkommande skadefall utan att biståndsanslaget skall behöva tas i anspråk. Om de totala utbetalningarna till följd av skadefall på sikt väntas överstiga reserven, tjänar reserven som buffert för biståndsanslaget och ger anslagsansvariga visst rådrum inför beslut om anslagsdisposition;

22. reserven för kreditförluster byggs upp genom att avgifter om 3,0 procent på det totala lånebeloppet tas ut av vardera låntagaren och exportören i samband med att låneavtal ingås och tillförs reserven. Vid behov kan avsättningar göras direkt från biståndsanslaget;

23. BITS ansvarar för reserven för kreditförluster och anmodas att årligen i samband med anslagsframställningen göra en bedömning av kravet på reservens storlek mot bakgrund av risken för skadefall i befintlig kreditstock med målsättning att reserven skall klara skadefall som beräknas kunna inträffa under närmaste treårsperiod. Storleken på avgiftsuttagen från låntagare och exportörer kan vid behov ändras för att förbättra förmågan att uppfylla denna målsättning;

24. vid inträffade skadefall belastas reserven för kreditförluster, men SEK behåller tills vidare fordran i balansräkningen för u-krediter. Om inkasseringsförsök visat sig resultatlösa meddelas fordran till finansdepartementet, som bevakar Sveriges fordringar vid eventuella omförhandlingar i Parisklubben;

25. u-kreditsystemet åtar sig att acceptera skuldombförhandlingar i Parisklubben till samma ränta som den till vilken u-krediten ursprungligen lämnades;

26. den nuvarande formen av självrisk omformas till att innebära ett krav på ett 20-procentigt borgensåtagande från exportören på utbetalda kreditbelopp, liksom en 20-procentig självrisk på lämnad tillverkningsgaranti, att gälla fram till den tidpunkt då köparen slutgiltigt formellt godkänt leveransen. Ingen borgen krävs under kreditens återbetalningsperiod;

27. ett så långt möjligt standardiserat låneavtal för u-krediter utarbetas i samråd med affärsbankerna, som föreslås få i uppdrag att som bemyndigade ombud för BITS förhandla och underteckna kreditavtalen samt svara för inkassering och räntor på i huvudsak samma sätt som i dagens system;

28. Riksgäldskontoret, som har övergripande ansvar för statens upplåning och garantiåtaganden, har kompetens som bör utnyttjas dels vid utformningen av det standardiserade låneavtalet, dels det avtal som bör slutas om SEKs regressrätt på BITS;

29. u-krediter förhandlas och administreras som i nuvarande system av bankinstitut och finansieras av SEK. Den tekniska hanteringen och fördelningen av de valuta- och ränterisker som finns i systemet förhandlas fram mellan BITS och SEK. Huvudprincipen bör vara att de eventuella risker av detta slag som uppstår i systemet också skall bäras av systemet;

30. ersättningen till SEK utformas som en procentuell avgift på utestående kreditstock och frigörs därmed från varje enskild kredit, vilket medger justeringar i avgiftens storlek även för redan avtalade krediter;

31. ersättningen till affärsbankerna för deras medverkan i u-kreditsystemet bör inte standardiseras för att hålla kvar ett konkurrensmoment mellan bankerna vid hanteringen av u-krediter;

32. den hittills tillämpade löftesprovisionen utgår. Den i nuvarande system ackumulerade summan för inkasserade löftesprovisioner (26,8 milj.kr.) överförs till reserven för kreditförluster;

33. utbetalningar under krediterna skall som i nuvarande system ske direkt till leverantörerna i takt med att tillfredsställande dokumentation företes att avtalade prestationer har genomförts. Betalningsrutiner fastställs i varje enskilt avtal;

34. inbetalda medel för räntesubventionen kan tillsammans med reserven för osäkra fordringar i lämplig omfattning användas för finansiering av lånestocken, vilket sänker finansieringskostnaderna för krediterna (alternativt höjer intäkterna på reserverna);

35. en u-kredit skall, då så befinns motiverat, och främst i samband med projektfinsiering, kunna finansiera 100 procent av det svenska företags kontrakt. I de fall då den svenska leveransen utgör "projektet" bör BITS överväga att kräva en viss egenfinansiering från köparens sida;

36. de konton som för närvarande förs för systemets räkning i Riksgälds-

6.2 Ett modifierat u-garantisystem enligt enkomponentmodell

Som ett alternativ till det ovan beskrivna kreditsystemet vill jag i andra hand föreslå ett garantibaserat kreditsystem. Den mest påtagliga skillnaden mellan dessa två system består i att svenska staten (genom BITS) är långivare i det förra, ett bankinstitut med svenska statens garanti (genom BITS) i det senare. I ett u-kreditsystem fattar BITS beslutet om att lämna en u-kredit liksom beslutet om subventionselementet i u-krediten. I ett u-garantisystem fattar BITS beslutet om att utfärda en u-garanti liksom beslutet om subventionselementet i den u-kredit som lämnas. Det formella beslutet om att lämna en u-kredit fattas av det bankinstitut som är långivare.

Om ett u-garantisystem väljs föreslås att en u-garantiförordning utfärdas i stället för den u-kreditförordning som skulle utfärdas i ett u-kreditsystem. Denna u-garantiförordning skulle för u-krediter ersätta garantiordningen för exportkrediter.

Den beskrivning av u-kreditsystemet som gjorts i föregående avsnitt kan i allt väsentligt gälla även i u-garantialternativet med skillnaden att rambeslut av riksdag, regeringens förordning osv. skulle avse u-garantier i stället för u-krediter.

6.3 Kompletterande motiveringar

Bakgrund och motiveringar till de förslag som har gjorts ovan står till största delen att finna i betänkandetextens tidigare kapitel. I det följande görs några preciseringar och kompletterande förslag.

6.3.1 Beredning och beslut om u-krediter till betalningssvaga länder

Med motiv som redovisats i avsnitt 5.1 förordar jag att u-krediter i fortsättningen även skall kunna beviljas länder som på kort sikt bedöms innebära för höga risker för att kommersiella krediter eller offentligt garanterade exportkrediter skall komma i fråga, eller som skulle medföra orimliga premier vid normala exportkreditgarantier. Beslut om en u-kredit till ett sådant land, som jag föreslår skall fattas av regeringen, skall föregås av en utvärdering gjord av BITS som visar att landets ekonomiska och sociala politik och system gör det sannolikt att landet på sikt, inom fem à tio år, kommer att återvinna en betalningsförmåga och därmed en förmåga att betala skuld-tjänst på det aktuella lånet.

U-krediter till denna kategori av länder skall endast lämnas för finansiering av större och för landets ekonomiska tillväxt betydelsefulla projekt. Kreditbelopp om 100 milj.kr. och däröver torde bli vanligt förekommande. Mot denna bakgrund är det sannolikt att Världsbanken eller någon av

de regionala utvecklingsbankerna också är berörd av det aktuella projektet. Som ett led i utvärderingen bör ingå samråd med någon av dessa organisationer för att få ett uttalande dels om landets ekonomiska framtidsutsikter och den aktuella u-kreditens anpassning till landets framtida skuldbörda, dels det aktuella projektets angelägenhetsgrad i landets totala investeringsprogram. Det är sannolikt att, då det rör sig om projekt i denna storleksordning, någon av de nämnda institutionerna även kommer att medverka vid finansieringen av projektet, eller att de åtminstone tagit del av förplanering och utvärdering och därför har god kännedom om projektets inpassning i landets "miljö".

Länder i denna grupp kan väntas vara generellt svagare administrativt och med lägre kapacitet att planera, genomföra och driva mer komplicerade projekt inom infrastruktur och industri jämfört med de länder till vilka u-krediter hittills huvudsakligen har lämnats. Utvärderingen av denna aspekt av projektet blir därför av särskild vikt. I de fall då landets kapacitet i detta avseende är tvivelaktig skall BITS ej bevilja u-kredit med mindre annan instans, exempelvis Världsbanken eller i tillämpliga fall SIDA, tillför projektet den kapacitet och kompetens som bedöms krävas. Bakgrunden till denna rekommendation är att BITS annars successivt kan komma att utvecklas till en organisation som, liksom SIDA, tar aktiv del i dialogen med mottagarländerna, vilket inte vore ändamålsenligt. BITS bör även i fortsättningen ha karaktären av finansieringsinstitut som tar emot förslag, utvärderar dem och vid tillfredsställande utfall bidrar till finansieringen av dem, innebärande att man intar den relativt passiva finansärens roll.

I regeringens avgörande tillförs sedan den utrikespolitiska bedömningen och Sveriges allmänna intresse av att inleda eller bredda ett ekonomiskt/kommersiellt utvecklingssamarbete med landet ifråga.

6.3.2 Anslag och kreditramar

Som kunnat konstateras har riksdagen hittills inte fattat några formella beslut om de garantiförbindelser som utfärdas av EKN efter beslut av BITS och som ikläder staten ett potentiellt betalningsansvar. Garantiförbindelserna uppgick vid utgången av budgetåret 1990/91 till netto 6247 milj.kr. Därtill kom garantiutfästelser om 978 milj.kr. För att uppnå oantastlig överensstämmelse med regeringsformens 9 kap. 10 §, föreslås att regeringen i den årliga biståndspropositionen lämnar riksdagen ett förslag till vilka högsta belopp nya u-krediter får utfärdas under det aktuella budgetåret, varvid hänsyn tas till eventuellt outnyttjade ramar från tidigare år. Jag föreslår vidare att inom denna totalram en viss andel, förslagsvis högst en fjärdedel, kan användas för u-krediter till mottagare som avses i avsnittet om mer riskfyllda länder.

I anslutning till beslut om ramar för u-krediterna fattar riksdagen också beslut, på regeringens förslag, att anvisa medel för finansiering av räntesubventionen på u-krediterna. En vidgning av kretsen av länder som i praktiken kan komma i fråga och en höjning av förmånlighetsgraden till

minst 50 procent för de betalningssvaga länderna ställer krav på en ökning av anslaget för u-krediter. Ett oförändrat anslag skulle kräva att en sänkning sker av u-kreditvolymen till de länder som erhåller krediter med en förmånlighetsgrad om 35 procent.

För det närmast kommande budgetåret 1992/93 ser jag ingen anledning att föreslå annat belopp för BITS "ordinarie" u-kreditverksamhet än den som BITS föreslår i sin anslagsframställning, nämligen 500 milj.kr., vilket skulle leda till en kreditvolym om ca 1 500 milj.kr. med en genomsnittlig förmånlighetsgrad på 35 procent. Om en kreditvolym om 500 milj.kr. till gruppen betalningssvaga länder dessutom uppnåddes, skulle det uppfylla den högsta acceptabla gränsen för sådana projekt, dvs. en fjärdedel av totalvolymen. Detta skulle kräva att ca 5 stora projekt skulle finansieras. Det förefaller inte rimligt att anta att en så stor verksamhet blir möjlig så snart. Under antagandet att ett par stora projekt kan komma i fråga under det första året skulle det motivera att u-kreditramen ökas med 200 milj.kr. för sådana projekt. Därför föreslår jag att en total u-kreditram om 1 700 milj.kr. fastställs för 1992/93, och att högst 200 milj.kr. av detta skall kunna avse u-krediter med högre risknivå. Med en förmånlighetsgrad om 50 procent krävs en avsättning från biståndsanslaget om 100 milj.kr. för dessa projekt. (Om den genomsnittliga förmånlighetsgraden väntas bli högre måste avsättningen från biståndsanslaget öka i motsvarande utsträckning.) Därför föreslår jag att totalt 600 milj.kr. anvisas för att finansiera räntesubventionen. Anslaget för räntesubventioner skall också kunna användas då behov av direkta avsättningar till reserven för kreditförluster bedöms föreligga.

Erfarenheterna får utvisa om det efter hand blir befogat att utöka den del av u-kreditramen som är avsedd för mer riskfyllda länder.

Det är svårt att förutsäga den framtida storleken på engagemangsportföljen. Under antagandet att BITS (i dagens penningvärde) uppfyller en årlig u-kreditram om 2 000 milj.kr., varav 500 milj.kr. till projekt i mer riskfyllda länder, skulle efter fem år engagemanget ha ökat med 10 000 milj.kr. (bortse här från återbetalningar). Detta skulle kräva en avsättning för räntesubventioner om 750 milj.kr. årligen.

Mer realistiskt är att anta att den genomsnittliga volymen finansierade projekt i mer riskfyllda länder blir något lägre. Under antagandet att denna kommer att uppgå till i genomsnitt 300 milj.kr. årligen under femårsperioden innebär det här skisserade förslaget att det totala engagemanget ökar med 1 800 milj.kr. per år, dvs. 9 000 milj.kr. på fem år. Med 50 % förmånlighet på krediter till mer riskfyllda länder blir den genomsnittliga anslagsbelastningen 650 milj.kr. Under femårsperioden skulle då 540 milj.kr. förväntas avsättas till reserven för kreditförluster.

6.3.3 Kreditvillkor

Kreditvillkoren bör sättas så att de motsvarar en förmånlighetsgrad om 35 procent i krediter till kreditvärdiga medelinkomstländer och lägst 50 procent till länder som ingår i gruppen MUL-länder enligt UNDPs klassifice-

ring. Även betalningssvaga länder inom den förstnämnda gruppen skall kunna bli aktuella för krediter med den högre förmånlighetsgraden. BITS bör medges att bestämma de aktuella kreditvillkoren i varje enskilt fall. För exempel på några villkorsuppsättningar som under 1991 ger de rekommenderade förmånlighetsgraderna hänvisas till avsnitt 3.3.10. Det kan härvid som exempel noteras att en kredit med en löptid av 20 år, jämna amorteringar, en amorteringsfri period på 10 år och med 3 procents ränta ger en förmånlighet om cirka 50 procent. En sänkning av räntan med en procentenhet på en sådan kredit höjer förmånligheten med närmare tio procentenheter. Med noll procents ränta skulle krediten ge en förmånlighet på mellan 75 och 80 procent. Det föreligger alltså goda möjligheter att i denna modell anpassa kreditvillkoren till det finansierade projektet och landets betalningssituation.

6.3.4 Låneavtal

Eftersom någon självrisk inte kommer att finnas i u-krediten efter det att leveransen har godkänts av köparen, och eftersom en enhetspremie föreslås införas i låneavtalen, skapas förutsättningar för att utarbeta ett i huvudsak standardbetonat låneavtal för u-krediten. BITS blir ensamt avgörande för avtalstextens utformning utan att hänsyn behöver tas till någon annan intressent i transaktionen. Bankerna deltar i utformningen av betalningsformerna. Jag förordar att ett standardbetonat u-kreditavtal utarbetas i samråd med banker, SEK och riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret bör anlitas av BITS som juridisk rådgivare mot bakgrund av kontorets övergripande ansvar för de statliga betalningsåtagandena.

En garanti krävs stundtals av överordnad myndighet eller bank i mottagarlandet för låntagarens betalningsförpliktelser. En standardiserad text för sådana garantiåtaganden bör också utarbetas.

6.3.5 Den finansiella förvaltningen

Praktiska skäl talar för att låta en enda part ansvara för u-krediternas refinansiering. SEK besitter i dag den nödvändiga kompetensen. Jag föreslår att SEK fortsättningsvis anlitas för finansieringen av lämnade u-krediter genom upplåning på inhemska och internationella kapitalmarknader. Möjlighet bör dock finnas att överföra detta ansvar på någon annan part om effektivitets- eller kostnadsvinster därmed kan göras.

I samband med att en kredit förverkligas avsätter BITS ett belopp som beräknas motsvara kostnaden för räntesubventionen ur anslaget till ett konto som i fortsättningen föreslås ligga hos SEK. Vid krediter med längre löptider där räntesatsen på finansieringen inte bör bindas görs en uppskattning av kostnaden. För att i möjligaste mån undvika kursrisker görs avsättningen i samma valuta som gäller för ut- och upplåningen. Formerna för krediternas finansiering, öronmärkt refinansiering eller kollektiv, får överenskommas mellan BITS och SEK efter vad som bedöms vara ända-

målsenligt för parterna. En grundläggande princip bör emellertid vara att u-kreditsystemet skall bära de kostnader och risker som är förenade med systemet.

SEKs uppdrag bör innehålla att kvartalsvis, eller med annat överenskommet intervall, till BITS avge en "balans- och resultaträkning" för u-kreditverksamheten utvisande bland annat utestående lånestock, upplånade medel, säkerhetsreservens storlek och rörelser under perioden, subventionskontots storlek och rörelser, osv.. Ersättningen till SEK tas i nuvarande system ut som ett påslag på 0,25 procent på räntekostnaden vid refinansiering av varje enskild kredit. Detta innebär en låsning av avgiften till 0,25 procent av utestående kreditbelopp över kreditens hela löptid. Beloppet i nominella tal minskar således med minskande utestående kreditbelopp. För att medge justering av avgiften med kortare intervaller, vilket kan motiveras av förändrade kostnadsbilder, föreslår jag att ersättningen till SEK i fortsättningen beräknas efter en överenskommen procentsats anbringad på den under året genomsnittligt utestående kreditstocken. BITS kan, liksom i nuvarande system, göra en avsättning för SEKs hanteringskostnad till subventionskontot i samband med att avsättning görs för räntesubventionen för varje kredit, varvid SEK bemyndigas att med regelbundna intervaller belasta kontot för sin hanteringskostnad.

6.3.6 Redovisning av biståndsstatistik

Med den föreslagna utformningen av det framtida u-kreditsystemet torde möjligheter föreligga att redovisa hela krediten som bistånd, vilket görs av andra länder i motsvarande situation. Som särskilt argument för ett sådant förfarande skulle kunna anges att biståndsanslaget fullt ut garanterar krediterna, vilket Sverige är näst intill ensamt om att låta anslaget göra. Hittills har Sverige endast rapporterat gåvoelementet som bistånd.

Följderna av att fortsätta som hittills är att återbetalningarna på krediterna ej behöver rapporteras som negativa biståndsflöden. Vidare torde skadefall som kan komma att belasta biståndsanslaget kunna rapporteras som bistånd. Detta är en viktig förutsättning för en fortsatt rapportering av endast gåvoelementet som bistånd och som utredningen inte kunnat få entydiga svar på.

Omvänt skulle en redovisning av hela kreditbeloppet som bistånd innebära en omedelbar ökning i statistiken över Sveriges utbetalningar under biståndet, men på sikt kräva redovisning av återflödet i form av inflytande amorteringar som negativt bistånd med krav på högre bruttoflöden för att bibehålla ett oförändrat nettoflöde. Vidare torde det stå klart att om biståndsanslaget längre fram skulle behöva tas i anspråk till följd av skadefall på utfärdade garantier och regressrätter, dessa dragningar inte på nytt skulle kunna redovisas som bistånd. En övergång till att redovisa hela krediten som bistånd skulle därför medföra ökade redovisningskrav för att framtida rapporteringar om biståndsflöden och -anslag skall bli korrekta. Sammantaget rekommenderar jag därför att de redovisningsprinciper som hittills tillämpats med redovisning av endast gåvoelementet som bistånd även får gälla vid en övergång till en ny kreditordning.

Särskilt yttrande av Gun-Britt Andersson, sakkunnig

Utredaren lämnar förslag till modifiering av u-kreditsystemet i syfte bl. a. att göra mjuka krediter tillgängliga för en något större krets låginkomstländer. En fristående garantiordning med enhetspremier utgör ett av elementen i förslaget. Det hade varit värdefullt om utredaren som ett alternativ närmare analyserat möjligheterna att genom väl definierade förändringar i nuvarande system skapa möjligheter att stödja angelägna investeringsprojekt i låginkomstländer som ännu har låg kreditvärdighet men som genomför väl utformade och målmedvetna ekonomiska reformer och återhämtningsprogram.

Beslut om sådant stöd måste fattas restriktivt från fall till fall i klart medvetande om de kreditrisker som tas och efter noggrann prövning av projektet och den betydelse det har för mottagarlandets utveckling i den aktuella situationen.

Det bör i ett kreditbiståndssystem vara möjligt – och hör till dess inneboende uppgift – att ”ta risk” på utveckling. Kreditvärdighetsbedömningarna har ändå en central roll att spela genom att indikera när extra noggrannhet och försiktighet bör iakttas. De differentierade garantipremierna som är kopplade till bedömningarna av kreditvärdigheten för olika länder kan ses som ett ”pris” som liksom andra priser sänder signaler in i systemet.

EKN ägnar betydande kapacitet åt att utveckla metoder för och att utföra kreditvärdighetsbedömningar.

I avsnitt 5.4 pekar utredaren på möjligheten att i princip godta EKNs differentierade premier för olika länder och att avsätta en del av premien direkt ur anslaget till reservfond i samband med att beslut fattas om en u-kredit till ett ”högriskland”. Härigenom undviks att projekt blir särskilt dyra för mer resurssvaga länder.

Förutsättningar för att – med en sådan modifiering, och med föreslagna förändringar av sättet att hantera självrisker i ett något mer riskbenäget kreditsystem – behålla en formell koppling till EKN, borde ha prövats närmare. Systemet som utredaren föreslog ger såväl BITS som regeringskansliet ett större ansvar än i dag att värdera kreditrisker. Finns kapacitet och kompetens för detta?

Utredarens andra förslag vad gäller säkerhetsreservens hantering m. m. har relevans också om fortsatt anknytning till EKN-systemet skulle väljas.

Utredaren föreslår att möjligheter skapas för att ge u-krediter till betalningssvaga länder. Förslaget innehåller att BITS som ett första steg tillförs 100 milj.kr. utöver de 500 milj.kr. BITS i petita begärt för sin ordinarie u-kreditverksamhet för budgetåret 1992/93. Med hjälp av dessa medel och en föreslagen ändrad garantiordning skall på sikt upp till en fjärdedel av en utökad kreditvolym kunna avse "krediter med en relativt hög risknivå", dvs. krediter till länder som med vanligen tillämpade bedömningsgrunder inte anses tillräckligt kreditvärdiga.

I detta sammanhang är följande relevant:

Det svenska biståndets viktiga roll är att medverka till en förbättring av levnadsvillkoren för de fattigaste. Det landprogrammerade biståndet utgör kärnan i dessa strävanden och detta kompletteras bland annat med stöd till FN:s och till de enskilda organisationernas biståndsverksamhet. Den övervägande delen av detta bistånd riktas till de allra fattigaste länderna.

SIDA är just i färd med att färdigställa en utredning om skuldsituationen i de svenska programländerna. Där konstateras att skuldbördan för många av de fattigaste länderna är ett absolut hinder för utveckling och ett antal åtgärder för att begränsa och minska skulderna föreslås.

Sveriges möjligheter att effektivt bistå de fattigaste länderna kan försämrats om utredarens förslag genomförs. De tre faktorer som enligt min mening inte tillräckligt beaktats är:

- En kreditverksamhet riktad mot betalningssvaga länder medför att Sverige medverkar till att en för många u-länder redan tung skuldbörda ökar. Även om projekten bedöms som lönsamma kan den ökade skuldsättningen få negativa effekter på makronivå och därigenom motverkas vad Sverige med andra biståndsinsatser eftersträvar.
- De föreslagna "högriskkrediterna" kan inte förväntas komma de allra fattigaste länderna till del och då sker utvidgningen av kreditsystemet, om denna finansieras från 1%-ramen, på de fattigaste ländernas bekostnad. Då krediterna föreslås garanteras mot biståndsanslaget kommer framtida betalningsfallisemang att ytterligare urholka möjligheterna att stödja de fattigare.
- U-krediterna är i princip bundna till upphandling i Sverige vilket minskar flexibiliteten i användningen av biståndsmedlen och medför risker för ökade kostnader för varor och tjänster. Värdet av biståndet kan därigenom bli mindre.

Särskilt yttrande av Lars Ekengren, sakkunnig

Enligt min mening rekommenderar utredningsmannen ett föga ändamåls-enligt system för förmånliga krediter till fattiga u-länder. Jag vill också ifrågasätta om förmånliga krediter bör lämnas till enskilda industriföretag.

Sammanfattningsvis anser jag:

att ett anslagsfinansierat biståndskreditsystem bör införas som komplement till det nuvarande marknadsfinansierade u-kreditsystemet

att biståndskreditsystemet i huvudsak bör användas för krediter med relativt högt gåvoelement till fattigare, något mindre kreditvärdiga, länder

att en särskild arbetsgrupp bör tillsättas med uppdrag att inkomma med förslag om det anslagsfinansierade biståndskreditsystemets utformning och administration

att systemet för förmånliga krediter inte bör utnyttjas för stöd till industriprojekt (utom möjligen genom utvecklingsbanker) av skälet att det inte finns en lämplig slutstation för gåvoelementet: stat och enskilda företag bör inte hopgiftas på sätt som föreslås och enskilda företag bör inte subventioneras med biståndsmedel. Systemet bör ha infrastrukturen som främsta användningsområde

Biståndskrediter kontra marknadsfinansierade u-krediter

Utredningen diskuterar mycket kortfattat ett system för anslagsfinansierade biståndskrediter i kapitel 2 och 5.1 och förkastar det till förmån för u-kreditsystem och andra system som finansieras med medel som upplånas på de internationella kapitalmarknaderna. Härmed avvisas ett system som är särskilt lämpat för länder som inte är fullt kreditvärdiga enligt EKNs bedömning. Den påbyggnad på det nuvarande u-kreditsystemet som utredningen föreslår är däremot enligt min mening inte lämpat för denna ländergrupp.

Ett antal argument redovisas nedan till förmån för ett system med anslagsfinansierade biståndskrediter:

1. Sverige har goda erfarenheter av biståndskrediter. Under slutet av 60-talet och början av 70-talet utgjordes en fjärdedel av det svenska bilaterala biståndet av biståndskrediter (då kallade utvecklingskrediter). Att verksamheten upphörde hade att göra med att en fullständig övergång till gåvobistånd låg i linje med 70-talets biståndspolitik. En nystart för kreditsystem (genom u-krediterna) kom till stånd först på 80-talet, då den tidigare principiella motviljan kunde överbryggas.
2. Till de goda erfarenheterna kan läggas dem som en oberoende utvärderingsgrupp redovisar i en nylig rapport vad gäller de biståndskrediter som Nordic Development Fund lämnar. NDF är ett nordiskt biståndsorgan med ett grundkapital på ca 700 milj.kr., som lämnar lån på mycket mjuka villkor. Sverige har bidragit med 37 procent av NDFs grundkapital.
3. Biståndskrediter kan lämnas som obundna krediter (vilket de gamla utvecklingskrediterna var) eller som bundna. U-krediter och andra marknadsfinansierade system är i grunden modifierade exportkreditsystem och är ägnade att tillgodose önskemål om bunden kreditgivning. Biståndskrediter är mer flexibla vad gäller graden av bundenhet till svenska leveranser.
4. Biståndskrediter kan lämnas med mycket högt gåvoelement. Den internationellt största långgivaren av den typ av krediter är IDA som lämnar räntefria krediter med 40 års återbetalningstid, varav de första 10 åren

är amorteringsfria. Gåvoelementet är ca 80 procent. De regionala utvecklingsbankerna och NDF lämnar krediter på liknande villkor. Den långa amorteringstiden och -fristen gör att de passar väl in i skuldtjänstprofilen hos även icke kreditvärdiga länder som typiskt under den närmaste 10-årsperioden kan ha en skuldtjänstknot som motsvarar 40 procent eller mer av exportinkomsterna.

5. Biståndskrediter är den internationellt mest gångbara formen för för-
månliga krediter. Som framgår av utredningens avsnitt 2.3 lämnas
anslagsfinansierade biståndskrediter till ett totalbelopp på 12 miljarder
dollar medan flödet av marknadskrediter uppgår till 4 miljarder dollar.
Om man tar hänsyn till att den förra siffran utvisar nettoflöde, den
senare ett bruttoflöde blir skillnaden än större mellan flödesvolymerna
i creditsystemen.
6. Ett system med biståndskrediter är enkelt att administrera. Systemet är
transparent, vilket tyvärr marknadsfinansierade u-kreditsystem av
svensk enkomponentmodell inte är (jfr DACs inställning till dessa
krediter i avsnitt 5.5.2).
7. För ett system med biståndskrediter erfordras inget garantisystem,
ingen säkerhetsreserv eller annan reserv för osäkra fordringar, ej heller
behöver man debitera riskpremier eller ställa krav på självrisk eller
kontantandel. Systemet är ett projektfinansieringssystem, som har pro-
jektet (och inte leverantörskontraktet) i fokus, vilket är en fördel ur
biståndssynpunkt.
8. System med biståndskrediter förvaltas av biståndsorgan. De problem
som utredningen redovisar vad gäller relationen mellan BITS och EKN
kan inte uppstå i ett biståndskreditsystem.
9. Biståndskrediter lämpar sig väl för samfinansiering med Världs-
banken/IDA och med de regionala utvecklingsbankerna. Även bundna
biståndskrediter kan användas härvidlag, varvid kreditlöftet villkoras
till att svensk leverantör väljs. Under förutsättning att kreditlöften från
andra länder också förekommer, föreligger reell konkurrens och kon-
kurrensutsatt prissättning av varor och tjänster. Bl. a. tyska Kreditan-
stalt für Wiederaufbau tillämpar system med villkorade biståndskredit-
löften.
10. Marknadssystem som u-kreditsystemet innefattar alltid inteckning i
framtida biståndsanslag. Om säkerhetsreserven inte räcker till krävs
täckning av förluster genom medel från biståndsanslagen. Om dylik
förlusttäckning erfordras i avsevärd omfattning finns risk:
 - att biståndsviljan påverkas negativt
 - att problem uppstår att bokföra förlusterna som bistånd
("ODA") i redovisningen till OECD/DAC.
 Biståndskreditsystem innehåller ingen inteckning i framtida bistånds-
anslag.
11. Det svenska u-kreditengagemanget, dvs. summan av det högsta för-
lustbeloppet för utestående u-krediter, är i dag drygt sju miljarder
kronor vilket motsvarar mer än 50 procent av 1991/92 års totala
biståndsanslag på drygt 13 miljarder kronor. Det är enligt min mening
angeläget att engagemangs- och risknivån inte höjs i relation till bi-

ståndsanslaget. Ett utökat marknadskreditsystem enligt utredningens förslag skulle leda till en dylik ökning av engagemangs- och risknivån till närmare 100 procent av biståndsanslaget om ca 5 år, vilket innebär att en större andel av biståndsanslaget än i dag skulle äventyras. Ett biståndskreditsystem innebär inte någon ökning av risknivån, eftersom krediterna belastar anslaget vid kreditgivningstidpunkten.

12. Nedskrivning och moratorier av biståndskrediter till visst land kan göras utan extra kostnad på biståndsanslag och utan sidoblickar på behandlingen av eventuella exportkrediter till landet.

Ett moratorium av en förmånlig marknadskredit däremot kostar antingen extra biståndsmedel (och därigenom ökas gåvoelementet de facto) eller måste ske på marknadsvillkor, dvs. innebär en extra räntebörda för u-landet i betalningssvårigheter.

Vid förmånliga marknadskrediter och u-krediter har svenskt bistånd inte heller samma möjligheter att utan hänsyn till andra intressenter nedskriva utestående kreditbelopp. Här måste hänsyn tas till EKNs ställningstagande vad avser utestående exportkreditgarantier till landet och till svensk strategi och förpliktelser gentemot övriga medlemmar i Parisklubben.

13. En biståndskredit belastar aldrig biståndsanslaget med mer än dess nominella belopp. En marknadsfinansierad kredit kan kosta biståndsanslaget mer — nämligen om till redan gjord avsättning för gåvoelementet måste läggas finansieringen av skaderegleringar.
14. Alla återbetalningar på biståndskrediter tillgodoräknas det svenska biståndet i den internationella redovisningen ("negativt ODA"). Återbetalningar vid marknadskrediter påverkar inte den i DAC redovisade siffran för officiellt svenskt bistånd. Utredningen synes (i avsnitt 5.1.4) utgå från att negativt bistånd/ODA också är negativt för biståndet. Så är ingalunda fallet. Under den självklara förutsättningen att enprocentmålet är ett nettomål möjliggör en återbetalning av en biståndskredit en ökning av biståndet i bruttoutbetalningstermer.

Av ovanstående argumentsamling kan man möjligen dra slutsatsen att biståndskrediter helt bör ersätta nuvarande system av u-krediter. Det är dock inte min slutsats. Enligt mitt förmenande bör u-kreditsystemet bibehållas i ungefärligen nuvarande omfattning men det bör kompletteras med biståndskrediter.

U-krediter är sålunda att föredra vid en kreditgivning som karaktäriseras av att:

- gåvoelementet är relativt lågt
- kreditrisken är relativt liten

Om gåvoelementet sätts relativt högt och kreditrisken är stor är biståndskrediter däremot att föredra.

Eller med andra ord — nuvarande system med u-krediter bör bibehållas (eventuellt efter justeringar av premienivå osv..) för krediter till länder som bedöms som kreditvärdiga medan biståndskrediter — helst med högt gåvoelement — bör lämnas när man önskar nå en bredare låntagarkrets.

Ovan jämförs systemen ur biståndssynpunkt. Det kan vara av intresse att notera att även ur exportsynpunkt en lämplig mix av olika kreditformer vara att föredra framför det av utredningsmannen föreslagna enhetliga kreditssystemet.

Exportkreditutredningen (SOU 1988:42) anser sålunda att en systematisk flexibilitet erfordras och anför följande: "Utredningen vågar det generella påståendet att de länder som har ett bredare sortiment av system för mjuka krediter har ett företräde framför Sverige från exportfrämjandesynpunkt. Här nämns framför allt möjligheten att använda bundna (och obundna) biståndskrediter för projekt- och samfinansiering".

En liknande slutsats dras på sid. 306 i samma utredning: "En sak förefaller tämligen säker. Ju större och ju mer varierat sortiment ett land har att erbjuda i fråga om mjuka arrangemang desto lättare att göra kombinationer som attraherar de utländska beställarna och desto mer tilltalande för exportörerna. Från exportfrämjandesynpunkt förefaller det sålunda naturligt att dra slutsatsen att de länder som i dag kan laborera med både bundna (och obundna) biståndskrediter, och någon eller några former av blandade krediter har betydande företräden framför dem som är hänvisade till ett begränsat sortiment".

Exportkreditutredningen uteslöt således inte obundna biståndskrediter från önskvärda kreditssystem.

Ett möjligt biståndskreditsystem

Som framgår av det ovanstående kan ett biståndskreditsystem göras enkelt och okomplicerat. SIDA, BITS och/eller möjligen SwedeCorp kan vara kreditgivare. Kreditadministrationen kan mot ersättning överföras till t. ex. Svensk Exportkredit. Som jämförelse kan nämnas att de tidigare utvecklingskrediterna hanterades av SIDA med riksbanken som kreditadministratör. NDFs biståndskrediter handhas av NDF självt med Nordiska Investeringsbanken som kreditförvaltare.

Eftersom inga garantier utfärdas i ett biståndskreditsystem har EKN ingen formell roll i systemet. Det kreditgivande organet bör dock i största möjliga utsträckning utnyttja EKNs goda kapacitet att bedöma landrisker.

Systemet med biståndskrediter behöver inte bli mer komplicerat än så, vilket också tidigare erfarenheter bekräftar. Genom att ett biståndskredit-system är lättadministrerat kan flera organ vara kreditgivare parallellt (liksom flera organ hanterar olika delar av gävobiståndet).

För att närmare analysera och komma med förslag om systemets utformning och administration föreslås att en arbetsgrupp tillsätts med representanter för berörda departement och myndigheter.

Förmånliga krediter till enskilda industriföretag

Utredningsmannen för i avsnitt 5.7 en intressant men inte helt konklusiv diskussion om hur gävoelementet och administration skall hanteras vid lån till nationella utvecklingsbanker. Diskussionen förs så vidare till hanteringen av gävoelement vid u-krediter till enskilda företag. Utredningsman-

nen förordar i bägge dessa fall att gåvoelementet bör hamna hos staten eller att det bör avsättas till en särskild fond hos låntagaren (utvecklingsbanken eller företaget).

Jag finner resonemanget acceptabelt när det gäller lån till utvecklingsbanker men inte när det gäller enskilda företag där bägge alternativen synes mindre goda. Mina argument för detta ställningstagande är följande:

En dirigering av gåvoelementet till staten skulle innebära en omotiverad hopgiftning av statens och enskilda företags roller och intressen och innebära att staten i låntagarlandet ges insyn i och inflytande över affärstransaktioner som normalt innehåller starka element av kommersiell konfidentialitet och sekretess.

En fondering i det enskilda företaget av gåvoelementet skulle innebära en typ av företagssubventionering som går emot den uttalade svenska inställningen. I senaste biståndspropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 5, s. 74) anför föredragande statsråd bl. a. att "det är väsentligt att insatser på företagsnivå ges under former som är förenliga med den kommersiella verklighet företagen skall överleva och verka i. Subventioner direkt till företag riskerar att leda till misshushållning av knappa resurser. Gåvomedel skall endast användas för direkt kunskapsöverföring".

Uttalandet är viktigt i det att det bekräftar att den tidigare tämligen kravlösa inställningen till näringslivsinvesteringar med biståndsmedel utbytt mot krav på lönsamhet hos biståndsmottagande företag. Ett system med subventionsfonder skulle motverka detta önskemål.

Problemet med gåvoelementet blir speciellt svårhanterligt vid stöd till konkurrensutsatta företag inom industrisektorn. Inom infrastruktursektorn i låntagarländer sker också en utveckling mot självständiga företag vilka i ökande grad drivs som privata företag. Konkurrensbilden ter sig dock normalt annorlunda än inom industrisektorn. Slutsatsen av detta blir att man bör undvika att förmånliga krediter lämnas till företag inom industrisektorn. U-krediterna bör i stället koncentreras till samhällsekonomiskt lönsamma projekt inom infrastruktursektorn.

Ovanstående skulle här till få som önskvärd bieffekt att en klarare arbetsfördelning skapas mellan BITS (och SIDA) å ena sidan och SwedeCorp å den andra. SwedeCorp skulle odelat få uppgiften att med hjälp av existerande och eventuellt tillkommande instrument verka för att statsmakternas mål på näringslivsbiståndsområdet uppnås medan BITS genom u-krediter och SIDA och/eller BITS genom biståndskrediter skulle svara för att insatser på infrastrukturområdet ges ett ändamålsenligt innehåll och en till biståndsmålen anpassad utformning.

Särskilt yttrande av Birgitta Hambraeus, sakkunnig

Vem har nytta av u-krediterna?

I-ländernas företag vill gärna bygga stora anläggningar i u-länderna med statliga u-krediter. Det är från företagen initiativen till projekten kommer.

Företagen tar inga risker. Krediterna betalas direkt till leverantörerna. Företagen kompenserar sig för självriskerna genom ett påslag på priset. U-landet står för garantipremien och tvingas ta ansvar för skulden också på

misslyckade projekt. Det är ofta de fattiga drabbas av skuldbördan, inte de personer i u-landet som beslutar om projektet och som kan ha haft personlig nytta av det.

Till skillnad från Sverige räknar många länder hela krediten som bistånd.

Också biståndslånen administreras av banker, som bevakar sina intressen när u-ländernas trängda situation diskuteras i Paris.

Utredningen visar att det är svårt att avgöra om det är u-landet, företagen eller bankerna som har nytta av biståndsdelen i u-krediten. Det enkompentsystem som Sverige tillämpar underlättar inte genomskinligheten. Enligt utredningen uppger t.o.m. OECDs biståndskommitté DAC i informella samtal att man har svårt att tränga igenom och förstå enkompentsystemet. Jag anser att det är väsentligt att ett så begripligt system som möjligt väljs!

Utredningen skall enligt direktiven utgå från att u-kreditsystemet skall behållas. De länder till vilka u-krediter hittills lämnats har också tillräcklig styrka för att det enligt min mening ska vara motiverat med kreditbistånd, så att också våra företag kan delta i den internationella konkurrensen någorlunda jämställt. Jag anser emellertid inte att det finns skäl att höja anslaget, som utredningen föreslår. Det är enligt min mening naturligt att u-krediterna är bundna till projekt där svenska företag blir huvudleverantörer. Att Sverige skulle subventionera andra i-länders företag för att nå någon sorts "global optimal resursanvändning" tror jag inte på.

"Syd" tvivlar på nyttan av "Nords" policy och storskaliga projekt

Det finns talrika vittnesmål om hur storskaliga projekt får katastrofala följder i u-länderna, både för de fattiga och för miljön. U-länderna (Syd) har börjat ifrågasätta det kloka i att vara beroende av i-länderna (Nord). De ser att Nords policy haft och fortfarande har överväldigande negativa följder för dem, inte minst när det gäller miljön.

Den internationella ekonomiska världsordningen missgynnar systematiskt Syd. U-länderna lånade "petrodollars" på 80-talet under förespegling att inflationen skulle hjälpa till att amortera skulden. Förutsättningarna har försämrats radikalt. I och med i-ländernas inflationsbekämpning och räntehöjning i förening med drastiskt sänkt pris på u-ländernas export, har u-ländernas skuldtjänstbörda blivit omöjlig att bära. Den orimliga situationen råder nu att nettoflödet av kapital går från u-länderna till i-länderna!

De strukturanpassningsprogram som Internationella valutafonden och Världsbanken kräver av skuldtungda länder möter fortfarande skarp kritik från tredje världens egna experter och från biståndsarbetare som till skillnad från Valutafondens personal har erfarenhet från fältet. Det är allmänt erkänt att programmen drabbar de sämst ställda särskilt hårt. Men programmen är också ineffektiva för de ändamål de vill tjäna. Investeringarna ökar inte och det blir ingen bättre ordning på det skuldtungda landets ekonomi.

Utredaren ifrågasätter inte Valutafondens och Världsbankens policy. Han föreslår att Sverige skall utöka kretsen som tar emot kreditbistånd också till "belastningssvaga" länder, som inte har egen administrativ kompetens att klara projekten, men som gjort upp med Valutafonden och Världsbanken om sin ekonomiska politik. Endast stora projekt kommer i fråga, i 100 miljoner klassen. Vi bör enligt utredaren samfinansiera bl. a. med Världsbanken och lita till deras bedömningar.

Att lämna kreditbistånd till ett land i skuldfällan är enligt min åsikt olämpligt. De med krediten förknippade åtagandena lägger sten på börda för u-länder som är utlämnade till de rika ländernas banker för skuldomförhandlingar. Skuldbördan ökar även om krediten har finansierat ett projekt som ger god avkastning.

Särskilt olämpligt för utvecklingen måste det vara med storskaliga anläggningar på kredit för u-länder som inte själva har den säregna sorts administrativa kompetens som krävs för att bemästra de internationella finansorganen och som inte själva kan genomföra och driva storskaliga, komplicerade projekt.

Grundläggande för utveckling är att människorna i landet själva har grepp om processen. Jag anser därför att det är principiellt felaktigt att stödja stora och komplicerade projekt som inte kan administreras av landet självt. Svenskt kreditbistånd bör inte utvidgas till "betalningssvaga" länder.

Översyn av kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet

Dir. 1990:85

Beslut vid regeringssammanträde 1990-12-20.

Statsrådet Hjelm-Wallén anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppgift att utreda kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet. Till utredaren skall knytas en parlamentarisk referensgrupp.

Riksdagens begäran

Utrikesutskottet har i betänkandet 1989/90:UU15, sid. 130, anført att en granskning behöver göras av "hur u-kreditgivningen uppfyller sin roll som biståndsinstrument jämfört med andra kreditinstrument". Utskottet anser också att det bör "studeras hur kretsen av mottagarländer skall kunna få en tydligare låginkomstprofil samt bindningen till Sverige av uppköpen".

I enlighet med utskottets förslag har riksdagen gett regeringen i uppdrag att tillsätta en utredning "med parlamentarisk medverkan" vars uppgift skall vara att "göra en översyn av u-krediterna och andra kreditinstrument från biståndspolitisk synpunkt".

Kreditinstrument i det hittillsvarande svenska biståndet

Under sextio- och sjuttiotalen fanns i Sverige ett *biståndskreditsystem* som i sin helhet var anslagsfinansierat. Krediterna, som lämnades i obunden form, administrerades av SIDA och utbetalades av riksbanken. Krediterna lämnades dels på 20 (senare 25) år, varav 5 (senare 10) amorteringsfria, och till 2 % ränta, dels på 50 år, varav 10 amorteringsfria, och med 3/4 % (senare 0 %) administrationsavgift. Krediterna gick till investeringar i projekt och finansiering av kapitalvaruimport. De var formellt obundna men resulterade i betydande svenska leveranser. Hela kreditbeloppet redovisades till OECDs biståndskommitté (DAC) som officiellt bistånd (ODA). Amorteringar och räntor registrerades som negativt officiellt bistånd.

Systemet med obundna biståndskrediter upphörde i praktiken att tillämpas under sjuttioalets första hälft. År 1978 avskrevs, i enlighet med en UNCTAD-resolution som Sverige ställde sig bakom, samtliga biståndskrediter som gått till de fattigaste u-länderna.

Det svenska *u-kreditsystemet* infördes år 1980. Som ett av motiven för att återinföra kreditbistånd angav regeringen (prop. 1980/81:41, UU 1980/81:16, rskr 122) önskvärdheten av att stödja också andra än de allra fattigaste länderna. Detta stöd borde, ansåg regeringen, ges på mindre fördelaktiga villkor än rent gävobistånd. Syftena med u-krediterna angavs

vara: att mobilisera ökade resurser för u-ländernas utvecklingssträvanden, att bidra till att öka u-ländernas möjligheter att uppträda som handelspartner gentemot svenska företag, att ge u-länderna en reell möjlighet att välja svenska leverantörer och att underlätta en övergång från gåvobistånd till andra finansieringsformer. Motivet var biståndspolitiskt och krediter skulle beviljas enbart länder vars utvecklingspolitik låg i linje med de svenska biståndspolitiska målsättningarna. Till skillnad från de tidigare anslagsfinansierade biståndskrediterna byggde u-kreditsystemet dels på upplånade medel, dels på gåvomedel från biståndsanslaget. Exportkreditnämnden (EKN) fungerade inledningsvis som beslutande organ med krav på att inhämta yttrande från beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS). EKN utfärdade också kreditgarantier. AB Svensk Exportkredit (SEK) skötte upplåning och kreditadministration.

Ett av motiven bakom u-krediterna var dessas förväntade hävstångseffekt på resursöverföringarna till u-länderna genom att resurser från kapitalmarknaden kombinerades med gåvomedel. Krediterna avsågs finansiera en import till u-länderna från Sverige som annars ej skulle kommit till stånd. Importen skulle avse produkter eller projekt som hade en utvecklingsfrämjande effekt i u-landet och som kunde förväntas leda till en ökad framtida efterfrågan på varor och tjänster från Sverige. Genom en begränsad statlig biståndsinsats förväntades betydande kreditbelopp bli kanaliserade till u-länderna. Den hårda internationella konkurrensen mellan olika leverantörer ansågs garantera att subventionselementet i krediten skulle tillfalla mottagaren snarare än det exporterande företaget.

Beslutet att införa u-kreditsystemet hade i första hand biståndspolitiska motiv. Men genom att regeringen gjorde bedömningen att u-krediterna skulle ge "svenska företag möjlighet att konkurrera på nya marknader och därmed också få positiva effekter för svensk export", fanns även ett kommersiellt motiv med i bilden.

År 1983 utreddes u-kreditsystemet. På rekommendation av utredningen kom en ännu större tonvikt än tidigare att läggas på biståndsaspekterna. I budgetpropositionen 1983/84:100 anfördes att initiativet till u-kreditfinansiering i ökad utsträckning kunde komma från samarbetsländerna, samtidigt som ambitionsnivån på svensk sida skulle höjas när det gällde att granska krediternas utvecklingseffekter. Det ansågs rimligt att u-krediterna främst tillgodosåg målen för tillväxt och ekonomisk självständighet, eftersom kreditfinansiering bäst lämpar sig för produktiva investeringar som ger direkt ekonomisk avkastning. Huvudansvaret för beredning, beslut och administration av krediterna fördes över från EKN till BITS. I sina huvuddrag byggde systemet dock på det existerande exportkreditsystemet. Kreditgarantier utfärdas fortfarande av exportkreditnämnden, men inom ramen för ett särskilt system på uppdrag av BITS. Biståndet ges i form av en räntesubvention och utgör en integrerad del av kredittransaktionen. Enbart gåvoelementet rapporteras till DAC som officiellt bistånd.

Genom en ändring i u-kreditförordningen tillkom budgetåret 1987/88 en möjlighet att, särskilt till minst utvecklade kreditvärdiga u-länder, där ett gåvoelement om minst 50 % kom att föreskrivas, lämna s. k. tvåkomponentkrediter, bestående av en ren gåva parallellt med en exportkredit.

I 1988 års exportkreditutredning behandlades u-krediterna ur ett exportfrämjande perspektiv. I enlighet med utredningens direktiv berördes inte kreditgivningens biståndspolitiska aspekter. Utredningens överväganden och förslag presenteras nedan.

År 1989 skapades, genom etableringen av den nordiska utvecklingsfonden (NDF), ett samnordiskt organ för kreditgivning till u-länder. NDF, som ger lån till utvecklingsprojekt av nordiskt intresse på villkor som motsvarar internationella utvecklingsfondens, har tilldelats ett kapital om 100 milj. SDR under en femårig försöksperiod. Erfarenheterna av verksamheten kommer att utvärderas under år 1991.

Krediterna i det internationella biståndet

I och med att Frankrike år 1960 skapade sitt system med "crédits mixtes" (ett lån med 50–85 % gåvoelement kopplat till en exportkredit till konsensusvillkor) lanserades konceptet blandade krediter som en form för resursöverföringar till u-länderna. Under hela decenniet förblev dock användningen volymmässigt blygsam. Sextioalet kännetecknades i stället av en snabb ökning av de reguljära exportkrediternas andel av kapitalflödet till u-länderna. År 1970 svarade dessa för 25 % av u-ländernas utestående skulder.

Konkurrensen mellan i-länderna när det gällde att ge kreditstöd för investeringsvaror men också för löpande import var stor under 1970-talet. Särskilt under senare hälften av sjuttioalet introducerade allt fler länder egna system för subventionerade lån. Redan billiga krediter (negativa realräntor) subventionerades genom räntestöd och biståndspengar. Projektet som finansierades var inte alltid behovsanpassade eller granskade.

Förväntningarna på projekten visade sig alltför ofta ha varit överoptimistiska när det ekonomiska klimatet försämrades i början av åttiotalet och kreditexpansionen avlöstes av skuldskris och ekonomisk tillbakagång.

Efter de första åren på åttiotalet minskade såväl de statsstödda exportkrediterna som det privata kapitalflödet drastiskt. Detta var en följd av att svåra betalningsbalansproblem tvingade allt fler u-länder att kraftigt minska sin import av kapitalvaror, samtidigt som skuldskrisen gjorde att den kommersiella utlåningen starkt reducerades. Dessutom medförde internationella överenskommelser om sänkta subventionsgrader att de statsstödda exportkrediterna blev mindre attraktiva. I takt med att exportkrediter och privata kapitalflöden minskade, kom biståndet under åttiotalet att få en allt större betydelse för u-ländernas externa kapitalförsörjning.

Det mycket ansträngda resursförsörjningsläget i många hårt skuldtyngha länder har i många regioner pressat ned investeringarna till rekordlåga nivåer. En stor andel av det internationella biståndet går t. ex. till konsumtion och löpande import inom ramen för pågående strukturanpassningsprogram. En allt mindre del har direkt kunnat avsättas för investeringar i projekt av olika slag.

Biståndet borde kunna spela en viktig roll som katalysator för att öka resursflödet till u-länderna också från kapitalmarknaden för angelägna utvecklingsprojekt. En potential för detta har skapats genom att samtliga

DAC-länder, med undantag för Irland och Nya Zeeland, i dag har någon form av system för mjuka krediter. I flertalet fall har systemen motiverats huvudsakligen utifrån biståndspolitiska överväganden. Även om systemets biståndskaraktär stärkts över åren, kan man inte bortse från att systemen vuxit fram som svar på Frankrikes i huvudsak kommersiellt betingade introduktion av blandade krediter. I de flesta länder involveras också, liksom i Sverige, exportkreditorgan i kreditgivningen. Tillgång till blandade krediter och liknande ses också som ett viktigt konkurrensmedel. Av detta skäl görs också ansträngningar på det internationella planet att inte bara stärka systemens biståndsinriktning utan också minska snedvridande effekter på handeln.

Det internationella regelsystemet

Under sjuttioalet blev det alltmer uppenbart vilka nackdelar som från resursallokeringssynpunkt var förknippade med en oreglerad subventionspolitik av i-ländernas export. Statliga subventioner i exportaffärer stred mot GATT-reglerna. För att minska den osunda konkurrensen inleddes förhandlingar i OECD för att få till stånd en överenskommelse om bl. a. minimiräntor som skulle begränsa möjligheterna att konkurrera med olika former av statliga exportkreditsubventioner. År 1978 ledde förhandlingsarbetet fram till en överenskommelse om begränsning av kreditsubventionerna (konsensus) till vilken samtliga OECD-länder, utom Island och Turkiet, anslöt sig. För bundna biståndskrediter, inkl. blandade krediter, infördes särskilda regler. Viktigast av dessa var krav på ett lägsta tillåtet gåvoelement i sådana krediter. Avsikten var att det lägsta tillåtna gåvoelementet skulle sättas så högt att det blev alltför dyrt att av konkurrensskäl ge mjuka krediter. Särskilda regler om förhandsnotifiering av beslut om att ge biståndskrediter infördes också.

Under åttiotalet har det lägsta tillåtna gåvoelementet i biståndskrediterna successivt höjts. Detta har medfört ökade krav på en ordentlig biståndsprövning av de projekt som finansierats. För att ytterligare främja detta krav har DAC (OECDs biståndskommitté) tagit fram riktlinjer för hur risken för snedvridande effekter av mjuka bundna krediter skall undvikas. Riktlinjerna behandlar bl. a. former för projektvärdering, upphandling och rapportering av biståndskrediter. En öppenhet om villkor och informationsskyldighet vad gäller kreditgivningen ("transparens") utgör en viktig grundpelare i de riktlinjer som antagits av medlemsländerna. Sedan 1983 har samtliga DAC-länder förbundit sig att till OECD rapportera alla transaktioner som involverar blandade krediter.

Trots de förbättringar som gjorts i det internationella regelsystemet finns fortfarande vissa luckor som gör att systemet kan missbrukas med osund kreditkonkurrens och negativa resursallokeringseffekter som följd. På bl. a. svenskt initiativ pågår därför i OECD förhandlingar om vissa ändringar i de internationella reglerna för användningen av biståndssubventionerade krediter. Från svensk sida har ett konkret förslag till förbättrade regler utarbetats och förelagts DAC. Förslaget innehåller bl. a. regler om internationell upphandling och harmonisering av kreditvillkor

för blandade krediter vid projektfinansiering. De negativa effekterna av bunden upphandling kan på detta sätt reduceras, samtidigt som ett incitament för ökat resursflöde till angelägna projekt i u-länderna byggs in. Ett krav i sammanhanget är också att projekten skall granskas ingående ur utvecklingssynpunkt. Avsikten är sammanfattningsvis att skapa ett system som sätter utvecklingsmålen och ett rationellt utnyttjande av resurser ännu mer i förgrunden, som stimulerar resursöverföringar till projekt som ger avkastning och kan bära kreditkostnaderna och som samtidigt neutraliserar konkurrens med kreditvillkor.

U-kreditsystemet

Det svenska u-kreditsystemet infördes i sin nuvarande form i början på åttio-talet. Sverige blev därmed först med ett "single integrated system" för blandade krediter. Sedermera har ett antal andra länder infört egna system för "förblandade" krediter. Som ett komplement till enkomponentsystemet har regeringen bemyndigat BITS att fr.o.m. budgetåret 1987/88 inleda en försöksverksamhet med ett tvåkomponentsystem, de s. k. kombinationskrediterna.

U-krediter ges för att finansiera leveranskontrakt mellan svenska företag och mottagare i u-länderna. Systemet kan således karaktäriseras som ett kontraktsfinansieringssystem, till skillnad från det projektfinansieringssystem som tillämpades genom SIDA:s biståndskrediter på sextio- och sjuttio-talen. Under senare år har systemet kompletterats med BITS ramkrediter till utvecklingsbanker i mottagarländerna. Dessa har inneburit ökade möjligheter att finansiera andra än stora infrastrukturprojekt.

Det svenska u-kreditsystemet är, liksom motsvarande system i andra länder, bundet till upphandling i det egna landet. En av nackdelarna med detta, i synnerhet då antalet potentiella leverantörer är mycket litet, är att subventionselementet riskerar att hamna hos det exporterande företaget i stället för hos mottagarlandet. För att undvika detta ställer BITS, som regel, krav på att anbud skall vinnas i internationell konkurrens. Enligt riktlinjerna för u-kreditgivningen ges krediterna med ett gåvoinnehåll som motsvarar det lägsta tillåtna enligt gällande internationella regler. Till de minst utvecklade länderna erbjuder BITS 50 % och till övriga u-länder 35 % gåvoelement. Någon matchning av andra länders erbjudanden förekommer inte.

Krediter i industribiståndet

Utländska företags intresse för direktinvesteringar i u-länderna är i dag mycket lågt. Detta är en sanning som i hög grad gäller också svenska företag. Såväl SIDA som BITS och SWEDFUND (fonden för industriellt samarbete med u-länder) är uppmärksamma på problemet och söker vägar för att öka det svenska industrisamarbetet med u-länderna. SIDA:s krediter till den Östafrikanska utvecklingsbanken liksom BITS kreditgivning till lokala utvecklingsbanker i Chile, Indien, Pakistan, Thailand och Tunisien är exempel på detta. Också SWEDFUND har genom sitt mandat att låna

ut pengar ett instrument för kreditgivning till u-länder. De i huvudsak marknadsmässiga villkor SWEDFUND för närvarande kan erbjuda har dock gjort att långivning ej kommit till stånd i någon betydande omfattning. Förslag har, bl. a. i SWEDFUND-översynen "Kunskapsöverföring genom företagsutveckling (SOU 1988: 4)", framförts om viss uppmjukning av SWEDFUNDS utlåningsvillkor.

Exportkreditutredningen om u-krediter

1988 års exportkreditutredning "Statens roll vid finansiering av export" (SOU 1988: 42) behandlade, i enlighet med sina direktiv, frågan om mjuka krediter ur ren exportsynpunkt. De förslag och överväganden som utredningen presenterade, och som låg till grund för regeringens proposition 1989/90: 44 om statlig medverkan vid finansiering av export m. m., behandlade således ej de biståndspolitiska målsättningar som utgör grunden för det svenska u-kreditsystemet.

Utredningen förordade att ett tvåkomponentsystem, där BITS beslutar om gåvan, SEK om exportkrediten och EKN om garantin mot biståndsanslagen införs. Samtidigt menade man att det vore olämpligt att slopa möjligheten att i vissa lägen använda ett enkomponentsystem. Utredningen föreslog vidare att möjligheterna att ge bundna biståndskrediter skulle införas.

Om det av biståndspolitiska skäl skulle anses önskvärt att bibehålla det nuvarande enkomponentsystemet föreslog utredningen att detta i så fall borde modifieras beträffande bl. a. metoden för att beräkna garantipremier för krediter med löptider överstigande tio år.

I propositionen (1989/90: 44) om statlig medverkan vid finansiering av export m. m., som antogs av riksdagen under hösten 1989, anfördes att inga ändringar i riktlinjerna för det gällande u-kreditsystemet var nödvändiga. En utvidgning av försöksverksamheten med tvåkomponentkrediter borde dock genomföras, liksom en fortsatt utredning av garantiordningen i u-kreditsystemet. Förslaget om att införa ett system med bundna biståndskrediter avvisades.

Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av frågeställningarna ovan skall en granskning göras av kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet. Arbetet skall utföras av en särskild utredare. Till utredningen skall knytas en referensgrupp med riksdagsledamöter. I sitt arbete bör utredningen samråda med företrädare för berörda biståndsorgan, övriga berörda organ och annan expertis.

Utredningen skall utgå från att de biståndspolitiska målen ligger fast och är vägledande för allt utvecklingssamarbete, samt att u-kreditsystemet även framdeles skall utgöra en del av det svenska biståndet. Utredningen skall belysa kreditinstrumentets roll som komplement till gåvobiståndet.

Utredningen skall redovisa och analysera erfarenheterna av olika kreditinstrument i det svenska biståndet. Gällande riktlinjer och systemutformning bör analyseras med avseende på bl. a. inriktning på olika länder,

mobilisering av resurser, mottagar- och motpartsförhållanden, upphandling och priser, garantifrågor, skadereglering m.m. En bedömning skall göras av u-krediternas roll i olika mottagarländer och sektorer.

Kreditinstrumentets roll i industribiståndet bör analyseras med hänsyn till mottagarländernas behov samt i relation till övrigt svenskt och samnordiskt bistånd för näringslivs- och företagsutveckling.

BITS kreditgivning inriktas i första hand på fattiga länder. Samtidigt innebär kravet på kreditvärdighet att många av de mest behövande länderna ej kommer i fråga. Krediter ges enbart till projekt som har positiva utvecklingseffekter och som avser att bidra till att förbättra landets framtida kreditvärdighet. Samtidigt ger projekten avkastning först på lång sikt. Utredningen bör diskutera och presentera eventuella förslag om möjligheterna att i större utsträckning än idag ge krediter till fattiga länder, med hänsyn tagen till vikten av att inte bidra till ökade skuldproblem och möjligheter att begränsa denna risk. I detta sammanhang bör utredningen pröva förslag till ändringar i garantiordningen som kan vara motiverade ur utvecklingssynpunkt. Vidare bör för- och nackdelarna med bindning analyseras, liksom krediternas betydelse för det svenska näringslivets medverkan i utvecklingsprojekt i u-länder.

Med utgångspunkt i en redovisning av Sveriges och andra länders koncessionella kreditgivning till u-länder bör utredningen ur utvecklingssynpunkt samt med hänsyn tagen till konkurrensförhållanden analysera samt presentera eventuella förslag till alternativa kreditssystem. Analysen bör omfatta system för såväl kontrakts- som projektfinansiering inklusive t. ex. ramkrediter till utvecklingsbanker. I fråga om stödet till utvecklingsbanker bör utredningen analysera och presentera förslag till rollfördelning mellan BITS och den av regeringen i årets budgetproposition föreslagna nya myndigheten för näringslivsbistånd.

Utredningen skall diskutera och presentera eventuella förslag till ändringar av den tekniska systemutformningen inkl. garantifrågor samt organisatorisk uppbyggnad och administrativa rutiner för de kreditssystem som utredningen bedömer kan spela en viktig roll i det svenska biståndet. Utredningen bör också beakta hur effekterna av eventuella förslag kan påverka kreditgivningen i övrigt från Sverige och den garantiverksamhet som exportkreditnämnden bedriver i anslutning till sådan kreditgivning. Det internationella regelverket och pågående förhandlingar om detta bör belysas, liksom konsekvenserna för det svenska u-kreditsystemet.

Utredningens förslag bör utgå från förutsättningen att inga nya institutioner skapas.

Utredningen skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning samt regeringens direktiv (dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamheten. Utredningen bör dra nytta av de tidigare utredningar som har gjorts inom bistånds- och u-kreditområdet.

Översynen bör vara slutförd före utgången av juni 1991.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om internationellt utvecklingssamarbete

att tillkalla en särskild utredare — omfattad av kommittéförordningen (1976:119) — med uppdrag att utreda kreditinstrumentets roll i det svenska biståndet,

att besluta om sakkunniga, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta tredje huvudtitelns anslag C 3. Andra biståndsprogram, anslagsposten 8. Utredningar m. m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Utrikesdepartementet)

		Kredit- belopp milj.kr.
I.	<i>Afrika</i>	
Algeriet:	Fiskebåtsprojekt	15
	Nätutbyggnad/Transformatorstation	16
	Nätutbyggnad/Ställverk	93
	Kraftförsörjning/Mobila gasturbiner	126
	Mejeri	99
	Telekommunikationer I	141
	Telekommunikationer II	150
	Telekommunikationer III	72
	Telefabrik	120
	Telekommunikationer IV	207
	Nätutbyggnad/Högspänningsbrytare	9
	Margarinfabriker	75
Angola:	Eldistributionsprojekt	134
	Busstillverkning	69
Botswana:	Telekommunikationer	40
	Vattenstudieprojekt	29
Egypten:	Navigationsutrustning	60
	Rehabilitering av gasturbiner	30
	Lättbetongfabriker	118
	Rehabilitering av kraftverk	215
Etiopien:	Lastbilar för kraftverksprojekt	8
	Telekommunikationer	82
	Gruvprojekt/Anrikningsverk	14
	Energiprojekt	30
	Gruvprojekt/Krossanläggning	13
Ghana:	Gruvprojekt	28
Kap Verde:	Mekanisk verkstad	4
Kenya:	Kraftverksprojekt, Kiambere	309
	Transmissionsprojekt	31
	Nationell driftövervakning	88
Lesotho:	Elektrifieringsprogram	33
	Telekommunikationer I	12
	Telekommunikationer II	20
Marocko:	Telekommunikationer I	111
	Telekommunikationer II	46
Mauritius:	Telekommunikationer I	107
	Telekommunikationer II	30

Moçambique:	Skogsindustriprojekt	68
Rwanda:	Tändsticksfabrik	13
Tanzania:	Lastbilstillverkning	48
Tunisien:	Telekommunikationer I	105
	Telekommunikationer II	201
	Nätutbyggnad/ställverk	10
	Försörjningsfartyg för hamn	51
	Reningsverk, Cherguia	7
	Telekommunikationer III	16
	Gruvprojekt/Anrikningsanläggning	6
	Reningsverk, Kasserine	7
	Avloppsrening i sockerbruk	1
	Reningsverk, Tabarka	9
	Anrikningsverk	8
	Reningsverk, Houmt Souk	4
	Telekommunikationer IV	32
	Utvecklingsbank, BCT	93
Yemen:	Eldistributionsprojekt	90
Zimbabwe:	Teleprintrar till postförvaltning	8
	Driftledningssystem	92
	Oljelagringsstudie	9
	Lastbilar	19
	Sprängämnesfabrik	9
	Driftsystem för elnät	32
	Styr- och kontrollsystem i stålverk	12
	Oljelagringsprojekt	242

II Asien

Indien:	Kraftöverföring, högspänd likström	900
	Strömriktarstation	425
	Utvecklingsbank, ICICI	94
	Vattenkraftverk, Uri	1400
	Utrustning till trådvalsverk	4
	Kondenskraftverk	264
Jordanien:	Telekonsulter	15
	Telekonsulter	46
	Driftledningscentral	48
Kina:	Fiberskivanläggning	68
	Utrustning till pappersbruk	23
	Fabrik för tillverkn. av hårdmetall	100
	Pappersmaskiner	6
	Tillverkning av teleprintrar	13
	Anläggning för vegetabilolja	14
	Värmetrådstillverkning	27

Äppeljuicefabrik	9
Tillverkning av sojamjölk	14
Telekomm., Dalian, Liaoning	54
Tillverkning av vegetabilolja	23
Vattenkraftsprojekt	11
Pappersmaskiner till pappersbruk	21
Spånskivefabrik	28
Pappersbruk, Jilin	13
Pappersbruk, Dandong	13
Telekomm., Benxi, Liaoning I	18
Telekomm., Fushun, Liaoning I	25
Telekomm., Shenyang, Liaoning I	33
Fabrik för tillverkn. av barnmat	11
Tillverkning av telekabel	11
Tillverkning av vinbärsjuice	13
Hamnprojekt, Hangzhou	13
Telekomm., Guangdong, Liaoning I	202
Telekomm., Benxi II, Liaoning I	14
Telekomm., Fushun II, Liaoning I	10
Telekommunikationer	18
Kemisk processanläggning	130
Pappersbruk, Xing Huo	49
Telekommunikationer, Guangdong II	246
Aluminiumsmältverk	74
Fabrik för tillverkn. av spånskivor	43
Anlägg. för tillverkn. av kolvatten	35
Energibesparingsprojekt	29
Tillverkning av fiberskivor	26
Telekommunikationer, Liaoning I	64
Telekommunikationer, Chongging	69
Utrustning för pappersindustri	11
Telekommunikationer, Liaoning II	34
Telekommunikationer, Liaoning II	26
Telekommunikationer, Liaoning II	134
Telekommunikationer, Jiangsu	76
Telekommunikationer, Jiangsu	96
Anlägg. för luftkonditionering	7
Utrustning till massatillverkn.	9
Tillverkning av plastviror	11
Malaysia:	
Eldistributionsprojekt, Sarawak	31
Nätutbyggn./transformatorstationer	29
Transmissionsprojekt, Sarawak	56
Pakistan:	
Driftövervakningssystem	24
Telekommunikationer	92
Utvecklingsbank, IDBP	64

Thailand:	Utvecklingsbank, IFCT	59
	Reningsanlägg. för massaindustr.	42

SOU 1991:74
Bilaga 2

III. *Latinamerika*

Chile:	Utvecklingsbank, BEC	60
Kuba:	Båtmotorer för fiskeflottan	14
Nicaragua:	Utrustning för sockerbruk	35
Peru:	Mejeri	14

IV. *Europa*

Portugal:	Anrikningsverk	8
-----------	----------------	---

Totala åtaganden 9731

Not: Denna förteckning tar endast upp u-krediter där åtaganden gjorts. Tabellerna 3.5 och 3.6 anger volymer för åtaganden plus utfästelser.

Cassen, R. and Associates (1986). *Does Aid Work?* Clarendon Press, Oxford.

Eichengreen, B. (1991). "Historical Research on International Lending and Debt"; *Journal of Economic Perspectives*, vol 5, No 2.

Handelsdepartementet (1980). *Blandade krediter — förmånlig kreditgivning i samband med svensk export till u-länder*. Rapport av en interdepartemental arbetsgrupp. Ds H 1980:3.

Hansen, S., P.G. Bohm, F.O. Bjerke and O.K. Ystgaard (1989). *Evaluation of Parallel Financing and Mixed Credits*. The Royal Norwegian Ministry of Development Cooperation.

Jepma, C.J. (1991). *The Tying of Aid*. OECD Development Centre Studies, 1991.

Netherlands Development Cooperation (1991). *Aid or Trade? An Evaluation of the Programme for Export Transactions Relevant to Development*.

Lenth, B.A. (1990). *Bistand og naeringsliv*. Oslo

Ljungdahl, G. (1990). *Garantiordning för u-krediter*. Stockholm

OECD (1990). *Development Cooperation*. 1990 Report.

OECD (1991). *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 1986/1989*.

SOU (1988:42). *Statens roll vid finansiering av export*. Betänkande av exportkreditutredningen.

SOU (1990:17). *Organisation och arbetsformer inom bilateralt utvecklingsbistånd*. Betänkande av biståndsorganisationsutredningen.

Utrikesdepartementet (1983). *U-krediter — en del av vårt utvecklingssamarbete*. Betänkande av u-kreditutredningen. Ds UD 1983:2.

World Bank (1991). *World Development Report 1991. The Challenge of Development*.

World Bank (1991). *World Debt Tables 1990—91. External Debt of Developing Countries*.

Till dessa referenser kommer ett stort antal propositioner, förordningar och andra dokument. Därvid kan särskilt nämnas:

Prop. 1962:100

Prop. 1980/81:41 (om förmånlig kreditgivning till u-länder)

Prop. 1983/84:100

Prop. 1986/87:100

Prop. 1989/90:44 (om statlig medverkan vid finansiering av export, m. m.)

Prop. 1990/91:100

SFS 1984:1132 (u-kreditförordning)

SFS 1987:989 (u-kreditförordning)

SFS 1988:1125 (förordning om instruktion för BITS)

SFS 1990:113 (förordning om exportkreditgaranti)

BITS: anslagsframställningar, olika år

Exportkreditnämnden: allmänna villkor

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
 2. Finansiell tillsyn. Fi.
 3. Statens roll vid främjande av export. UD.
 4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
 5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
 6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
 7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
 8. Beskattning av kraftföretag. Fi.
 9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
 10. Affärstiderna. C.
 11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
 12. Ungdom och makt. C.
 13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
 14. Den regionala bil- och körkortskontrollen. K.
 15. Informationsroll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
 16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
 17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitets- säkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
 18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
 19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
 20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
 21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
 22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
 23. Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. Bo.
 24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
 25. Frikommunförbundet. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
 26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
 27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
 28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
 29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
 30. Särskolan - en primärkommunal skola. U.
 31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
 32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
 33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
 34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
 35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
 36. Ny kunskap och förnyelse. C.
 37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
 38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
 39. Säkrare förare. K.
 40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
 41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
 42. Aborterade foster, m.m. S.
 43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
 44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
 45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
 46. Handikapp, Valfärd, Rättvisa. S.
 47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
 48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
 49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
 50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
 51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
 52. Alkoholbeskattningen. Fi.
 53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
 54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
 55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
 56. Kompetensutveckling - en utmaning. A.
 57. Arbetslöshetsförsäkringen - finansierings-systemet. A.
 58. Ett nytt turistråd. I.
 59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1. Konkurrens för ökad välfärd. Del 2. Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
 60. Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. C.
 61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
 62. Vissa särskilda frågor beträffande integritets-skyddet på ADB-området. Ju.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

- 63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
 - 64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
 - 65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
 - 66. Hemslöjd i samverkan. I.
 - 67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
 - 68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
samheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
 - 69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverk-
samheten med avsteg från statlig reglering m.m.
Särskild bilaga. C.
 - 70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
 - 71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990
med särskilda studier av Operan, Dramaten
och Riksteatern. U.
 - 72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som
pedagogisk resurs. U.
 - 73. Vänersjöfarten. K.
 - 74. Krediter för utveckling. UD.
-

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Velfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmö-regionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]

Utbildningsdepartementet

Särskolan - en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]
Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyktning- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling - en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen - finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]

Bostadsdepartementet

Ett nytt BFR - Bygghälsan på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Ett nytt turistråd. [58]

Hemslöjd i samverkan [66]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]

Affärstiderna. Bilagedel. [11]

Ungdom och makt. [12]

Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]

Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]

Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]

Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]

Ny kunskap och förnyelse. [36]

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.

Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.

Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]

Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]

Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m.

Särskild bilaga. [69]

Miljödepartementet

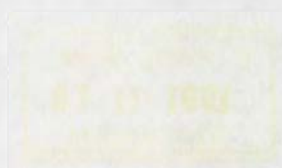
Miljölagstiftningen i framtiden. [4]

Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.

Sekretariatets kartläggning och analys. [5]

Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]

Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]







ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10861-5
ISSN 0375-250X