

Sidas policy för kreditfinansierat utvecklingssamarbete

Februari 2001



Sida

Avdelningen för Infrastruktur och
Ekonomiskt Samarbete
Enheten för finansiering och kapitalmarknad

Sidas policy för kreditfinansierat utvecklingssamarbete

SAMMANFATTNING

Syftet med policyn är att ge ledning för Sidas kreditgivning, i form av riktlinjer för bedömning och prioritering av länder och projekt, samt för vilka villkor som skall tillämpas i olika fall.

Målsättningar med Sidas kreditfinansierade utvecklingssamarbete:

Liksom allt annat utvecklingssamarbete är syftet med Sidas krediter att bidra till att öka de fattigas levnadsstandard och uppfylla övriga svenska utvecklingspolitiska mål. För u-krediterna finns också ett annat viktigt syfte: att främja samarbete mellan Sverige och mottagarländerna.

Sidas kreditformer:

- **U-krediterna** är i huvudsak bundna till svensk export. Kreditdelen refinansieras på kapitalmarknaden, och Sida utfärdar genom EKN garanti för kreditrisken. Endast gåvodelen belastar Sidas anslag. Enligt OECD:s Consensusöverenskommelse får bundna u-krediter endast ges till länder med BNP/capita under USD 2995 och inte användas för kommersiellt bärkraftiga projekt. Undantag ges för de allra fattigaste länderna, samt för krediter med minst 80% gåvoandel. Även vissa andra undantag finns, exempelvis för små projekt. Enligt Kreditförordningen skall Sida i sina beslut om u-krediter vägledas av EKN:s bedömning av projekt- och landrisk. Kan även ges i obunden form.
- **Biståndskrediterna** är normalt obundna, dvs. stödet avser projektet utan koppling till eventuell leverantör. Svenskt intresse skall dock finnas i sektorn. Hela kreditbeloppet belastar Sidas anslag.

Vilken typ av insatser ska krediter användas till?

Oavsett finansieringsform skall Sidas bedömning av ett projekt utgå från en analys av utvecklingsproblemet och om detta kan och bör lösas med ett biståndsfinansierat projekt. Därefter bör man överväga vilken finansieringsform som är lämplig: gåva, kredit eller garanti.

Krediter används i första hand för att finansiera investeringar i fysiska tillgångar. Tjänster

bör finansieras med krediter endast om de är kopplade till en fysisk investering och inte utgör en alltför betydande del av insatsen.

Om problemen inom sektorn främst är institutionella eller strukturella är sällan enbart investeringar i fysiska tillgångar, t ex med hjälp av en kredit, en rimlig eller tillräcklig lösning.

Sidas roll:

Särskilt när det gäller **bundna u-krediter** begränsas Sidas roll i huvudsak till att bidra med finansiering och utvärdering. Sida är dock inte närmare involverad i projektutformning eller detaljuppföljning. Arbetssättet är därmed i huvudsak **reaktivt** och förutsätter att det i landet och sektorn finns kapacitet att hantera projektet.

Projekt finansierade med **biståndskrediter och obundna u-krediter** skiljer sig oftast mindre från "vanliga" gåvofinansierade projekt, bl.a. vad gäller beredningsprocessen. Sidas engagemang och inblandning i utformningen och genomförandefasen är oftast större än när det gäller bundna u-krediter – arbetssättet är mer **proaktivt**.

Det är dock viktigt att slå fast att Sida alltid har samma ansvar för användningen av svenska biståndsmedel. Sida måste därför alltid göra en egen bedömning av projektet och följa upp samarbetet.

Landval:

Utöver de regler som enligt **Consensusöverenskommelsen** och **Kreditförordningen** gäller för u-kreditgivningen, bör även andra aspekter beaktas inför beslut om ett land kan vara aktuellt för bistånd på kreditvillkor.

Bl.a. bör Sida göra en analys av landets **makroekonomiska situation**. Eftersom gåvoandelen i krediten oftast slussas via mottagarlandets **statsbudget**, bör en analys av denna göras, för att säkerställa att Sidas medel används på ett godtagbart sätt. Landets **skuldbörda** och framtida möjlighet att återbetala krediten skall också beaktas. Krediter bör inte ges till de länder som enligt HIPC-initiativet har en ohållbar skuldbörda, och som ännu inte nått det beslutsdatum då skuldavskrivningarna fastställs. Länder som genomgått HIPC-processen bör endast ges mycket förmånliga krediter (80%).

Av kapacitetsskäl kan det finnas anledning för Sida att **koncentrera urvalet av länder** som är aktuella för kreditfinansiering. I grova drag kan man urskilja två grupper av länder som bör ges särskild prioritet:

1. Länder med omfattande svenskt utvecklingssamarbete, där Sida ofta har egen representation på plats och det därmed finns också goda förutsättningar för ett proaktivt arbetsätt.
2. Länder med god kapacitet att hantera Sidas krediter och där det därmed finns förutsättningar för Sida att arbeta reaktivt.

Övriga länder är inte prioriterade, men om förutsättningar finns kan Sida i enskilda fall överväga att erbjuda krediter även till dessa länder.

Av land- och regionstrategierna skall framgå om, och i så fall under vilka förutsättningar, kreditfinansiering av projekt är aktuell i respektive land.

Det är viktigt att analysera alla projekt, oavsett finansieringsform, ur ett stat- och marknadsperspektiv:

- Krediter bör endast användas för projekt som inte kan eller bör finansieras på marknadsvillkor, och därför inte skulle komma till stånd utan förmånlig finansiering.

- Förmånliga krediter kan också vara aktuella för finansiering av finansiellt lönsamma projekt inom offentlig sektor, särskilt infrastruktur, som inte har möjlighet att få marknadsfinansiering.
- Krediter kan spela en viktig roll även i projekt med privata aktörer, t.ex. då en myndighet upphandlar ett privat företag för att inom ramen för en tidsbegränsad koncession bygga och driva en viss infrastruktur.
- Förmånliga krediter bör endast i undantagsfall ges i samband med industriella investeringar, d.v.s. i kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet.
- Kreditgivning bör alltid ske i så konkurrensneutrala former som möjligt.

Villkor för vidareutlåning och gåvoelementets storlek:

Många mottagarländer har nationella regler för hur vidareutlåning av utländska förmånliga krediter skall ske. Sådana regler bör naturligtvis respekteras. Om sådana regler inte finns bör vidareutlåningen ske i enlighet med riktlinjerna nedan:

Grundprincipen bör vara att gåvofinansiering och subventionerad kreditfinansiering av investeringsprojekt lämnas genom centrala statliga organ, där subventionen absorberas. Vidareutlåningen förutsätts sedan ske från låntagaren (t ex finansministeriet) till den projektgenomförande organisationen på mer marknadsliknande villkor.

Generellt bör fattigare u-länder ges bistånd på mer förmånliga villkor än de något rikare u-länderna. Det är också viktigt att beakta projektets effekter på samarbetslandets statsfinanser:

Länder:	Förmånlighetsgrad:¹
HIPC-länder	80%
LLDC-länder	50% el. 80%
IDA-länder som inte är LLDC	35%, 50% el. 80%
Lägre medelinkomstländer (LMIC)	35% el. 50%

Upphandling:

Enligt Sidas riktlinjer skall alla biståndsfinansierade insatser upphandlas i konkurrens. I Kreditförordningen specificeras ytterligare att u-kreditfinansierade projekt skall upphandlas i internationell konkurrens.

1. Syfte och inledning

Syftet med denna policy är att ge ledning för Sidas kreditgivning, i form av riktlinjer för bedömning och prioritering av länder och projekt, samt för vilka villkor som skall tillämpas i olika fall. Avsikten är att stärka förutsägbarheten i Sidas kreditverksamhet och bidra till ett konsekvent agerande. Genom att etablera ett gemensamt förhållningssätt kan policyn förenkla

¹ De högre procentsatserna i varje kategori avser projekt där förmånlighetsgraden höjs pga projektets låga intjänandegrad.

arbetet för handläggare inom INEC/Finans samt för andra inom Sida och övriga utrikesförvaltningen som berörs av kreditverksamheten.

Tankarna i dokumentet är i hög grad i linje med slutsatserna i Sidas utredning "Bistånd på kredit" (1996).

Resonemanget gäller främst för u-krediter och biståndskrediter, oavsett anslagspost, inklusive när sådana är aktuella till u-länder i Central- och Östeuropa.

Många av de aspekter som tas upp i dokumentet gäller generellt för allt utvecklingssamarbete, oavsett finansieringsform, t ex diskussionen om vilken typ av verksamhet som bör stödjas, om hur biståndsmedlen bör integreras i mottagarländernas budget etc. Anledningen till att dessa frågor särskilt betonas här är att de ofta kommer upp i diskussionerna om kreditfinansierade projekt.

2. Målsättningar för och regelverket kring Sidas krediter

Liksom allt annat utvecklingssamarbete är syftet med Sidas krediter att bidra till att öka de fattigas levnadsstandard och uppfylla de övriga svenska utvecklingspolitiska målen.

För Sida som biståndsmyndighet är utvecklingseffekterna utgångspunkten vid bedömning av alla insatser. För u-krediterna tillkommer utöver de utvecklingspolitiska målen ett annat viktigt syfte: att främja samarbete mellan Sverige och mottagarländerna. Detta skall ske inom områden där svenska varor och tjänster är konkurrenskraftiga. Kontakter mellan svenskt näringsliv och aktörer i mottagarländerna kan, i tillägg till det konkreta projektets effekter, också ha positiva utvecklingseffekter via teknologiöverföring, kompetensutveckling och affärskultur, som alla förväntas bidra till ekonomisk tillväxt.

Allt utvecklingssamarbete styrs av regeringens regleringsbrev och ev. land- eller regionstrategier, samt Sidas interna styrdokument. Även regeringens budgetpropositioner ger vägledning. U-kreditgivningen styrs därutöver av framför allt två externa dokument, Kreditförordningen (SFS 1984:1132, rev. 1995:870)² och en överenskommelse mellan OECD-länderna, den sk Consensus-överenskommelsen³, där man bl.a. enats om att med vissa undantag inte använda bundna förmånliga krediter till att subventionera kommersiellt bärkraftiga projekt (se vidare kapitel 5).

² Kreditförordningen kommer sannolikt att revideras under år 2001.

³ "Överenskommelsen om riktlinjer för statsstödda exportkrediter" är ett "gentlemen's agreement" som kom till 1978 inom ramen för OECD.

3. Varför bistånd på kreditvillkor ibland kan vara lämpligare än gåva

I utredningen "Bistånd på kredit" beskrivs en rad potentiella fördelar med kreditfinansierat utvecklingssamarbete. Bland annat måste samarbetslandet göra en mer noggrann bedömning av projektet och dess kostnader, eftersom krediten innebär en skuldsättning för landet. Beslut fattas oftast på hög politisk nivå efter en lång beredningsprocess. Genom att landet satsar egna resurser, inkluderar kostnaderna i statsbudgeten och tar en risk i finansieringen kan ägarskapet bli tydligare. Krediten regleras dessutom i ett bankmässigt avtal och hanteras på samma sätt som annan statlig skuld. Samtidigt finns en risk i att beslutsfattarna i dagsläget inte fullt ut beaktar den kostnad som det framtida återbetalningsåtagandet innebär.

Förutom detta "disciplinmotiv" brukar "uppväxlingsmotivet" anges som det andra viktiga skälet till att välja bistånd på kreditvillkor istället för gåva, dvs. att man genom att använda en marknadsfinansierad förmånlig kredit under en tidsperiod kan skapa ett större kapitalflöde till landet än vid en ren gåva, givet ett visst anslagsutrymme. Därigenom kan det bli möjligt att genomföra prioriterade projekt som annars skulle få svårt att komma till stånd.

Dessutom ger krediter en tydligare kommersiell signal till mottagaren och kan därmed bidra till att öka incitamenten för att driva en verksamhet mer effektivt. Exempelvis kan gåvofinansiering till ett kraftbolag ge fel signaler, eftersom energimyndigheten eller -bolaget då inte har samma incitament att sätta rimliga tariffer och sköta verksamheten effektivt. Biståndet kan dock ges som gåva eller som mycket förmånlig kredit till landet och sedan vidareutlånas på mer kommersiella villkor till den myndighet eller det företag som genomför projektet. Detta kan vara lämpligt om landet har svåra skuldproblem och ytterligare skuldsättning bör minimeras.

Krediter kan också vara en samarbetsform att föredra när utvecklingssamarbetet skallfasas ut, t ex för att landet blivit rikare, eller när ett projekt utvecklats till att börja generera en del egna intäkter. Övergång från gåvofinansiering till förmånlig kreditfinansiering kan då ses som ett steg i en övergång från traditionellt utvecklingsarbete till rent kommersiella relationer.

4. Krediter och skuldproblematiken

En rad initiativ har tagits på skuldområdet sedan mitten av 1980-talet, men fortfarande tyngs många av de fattiga länderna under ohållbara skuldbördor. För att de skall ha en chans att utvecklas är det viktigt att skulderna minskas.

1996 sjösatte Världsbanken och IMF gemensamt ett initiativ för de fattigaste och mest skuldyngda länderna, det s.k. HIPC-initiativet⁴, som på ett mer övergripande sätt än tidigare tar tag i de berörda ländernas

⁴ HIPC = Heavily Indebted Poor Countries. För mer information om HIPC, se www.worldbank.org/hipc/.

skuldsituation. Ett av villkoren för skuldavskrivning är att landet för en sund ekonomisk politik. Sverige har sedan 80-talet hört till de mest aktiva förespråkarna för långtgående skuldlättnader. Inom HIPC-sammanhang har Sverige också starkt understrukt nödvändigheten av att länderna upprättar och följer hållbara och rationella skuldstrategier.

När ett lands skuldstock stiger, ökar även det inom HIPC-initiativet uppskattade behovet av skuldavskrivningar. Det är då inte koherent om Sverige ger krediter (dvs. ökar mottagarlandets skuldbörda) samtidigt som vi förespråkar stora skuldavskrivningar, vilka ju bekostas av givarsamfundet i stort. Detta "free-rider-argument" är ett skäl till att Sida inte bör ge krediter till HIPC-länder som ännu inte nått fram till det datum då avskrivningarna fastställs. Ett annat, kanske än viktigare, skäl är att utvecklingssamarbetet inte får bidra till att försätta mottagarlandet i en ohållbar skuldsituation. Detta gäller naturligtvis för HIPC-länderna såväl före som efter skuldavskrivning, samt för andra svårt skuldyngda länder. I enlighet med detta skall Sida vara restriktiv i att ge krediter till HIPC-länder även efter skuldavskrivning (se vidare kapitel 8).

5. Vilka kreditformer har Sida?

Sida ger i första hand två former av krediter: u-krediter och biståndskrediter⁵.

U-krediter:

- I huvudsak bundna till svensk export. Den erbjudna finansieringen gäller för ett visst kontrakt, , sk kontraktsfinansiering.
- 25-80% förmånlighetsgrad (gåvoandel) – för bundna u-krediter dock minst 35%.
- Beviljas under förutsättning att finansieringen avser projekt som prioriteras av det ansökande landet, som av Sida bedöms få betydande utvecklingseffekter för landet och där svenska varor och tjänster är konkurrenskraftiga.
- Sida kan också erbjuda obundna u-krediter, bl.a. vid samfinansiering med multilaterala finansieringsinstitutioner eller svenskt gåvobistånd.
- Marknadsfinansierade krediter (genom AB Svensk Exportkredit (SEK) och kommersiella svenska banker). Endast gåvoelementet belastar Sidas anslag⁶.

⁵ När Sida lämnar stöd för mikrokreditgivning handlar det i regel om gåvostöd, som mottagarorganisationen i sin tur använder som bas för sin egen kreditgivning. Denna policy berör därför inte specifikt mikrokrediter.

⁶ Om Sidas premiereserv inte skulle räcka till för att täcka kostnaden av ev. skadefall skulle även det underskottet belasta Sidas anslag.

- Projektet är ofta redan definierat när leverantören eller mottagarlandet ansöker om en kredit hos Sida, varför Sida inte nämnvärt kan påverka utformningen av projektet. Sida kan dock meddela under vilka förutsättningar stöd till finansiering kan lämnas för projekt inom olika länder och sektorer.
- Sida står risken att låntagaren inte uppfyller sitt betalningsåtagande genom att mot en garantipremie utställa exportkreditgaranti till den svenska leverantören och banken. Garantin administreras av Exportkreditnämnden (EKN) och affären skall vara upplagd i enlighet med EKN:s allmänna villkor. Sida skall vid beslut vägledas av EKN:s yttrande om projekt- och landrisk.
- U-kreditgivningen styrs av OECD:s Consensusöverenskommelse. Enligt denna får bundna förmånliga krediter endast ges till länder med BNP/capita under USD 2995⁷ och inte användas för projekt som normalt vore kommersiellt bärkraftiga om de finansierades med kommersiella eller statsstödda exportkrediter⁸. Undantag ges för de allra fattigaste länderna (LLDC⁹) samt för mycket förmånliga krediter (minst 80% gåvoandel). Även vissa andra undantag finns, exempelvis för små projekt (<2 MSDR¹⁰).
- Genom ramkrediter via en utvecklingsbank eller kommersiell bank kan Sida erbjuda förmånlig finansiering för mindre kontrakt (normalt < 2 MSDR) mellan svenska leverantörer och beställare i ett utvecklingsland. Investeringarna kan gälla både traditionell statlig och kommersiell, helt marknadsbaserad verksamhet.

Biståndskrediter:

- Används främst för intäktsgenererande projekt i de allra fattigaste länderna, som ofta inte har tillgång till marknadsfinansierade lån. Biståndskrediter kan också vara aktuella för exempelvis sociala projekt och miljöprojekt i lite rikare länder.

⁷ Justeras årligen av OECD. Motsvarar BNI/cap-gränsen för att erhålla 17-åriga krediter från Världsbanken. Den angivna nivån gäller fr o m 2000-08-01.

⁸ Enligt OECD:s definition i det sk Helsingforspaketet i Consensusöverenskommelsen (1993) skall två kriterier vara uppfyllda för att ett projekt skall anses kommersiellt bärkraftigt, och därför inte få finansieras med bundna förmånliga krediter: 1) att projektet med 'marknadsmässig prissättning' beräknas generera tillräckligt kassaflöde för att täcka sina kostnader och finansiering på villkor motsvarande consensus-villkor, dvs. finansiell lönsamhet. 2) tillgång till marknadsfinansiering eller statsstödd finansiering för projektet och landet ifråga. Viss ledning vad gäller tolkningen av dessa regler ges i tillämpningsanvisningarna (Ex Ante Guidance). Enligt dessa definieras följande sektorer som normalt icke kommersiellt bärkraftiga: urban kollektivtrafik, vissa miljöprojekt, hälsoprojekt, landsbygdselektrifiering och -telefoni.

⁹ LLDC = Least Developed Countries, enligt FN:s definition.

¹⁰ SDR = Special Drawing Right, administrativ "korgvaluta", 1 SDR = ca 11,7 SEK (2000-01-21).

- Normalt obundna, dvs. stödet avser projektet utan koppling till eventuell leverantör. Kan dock bindas efter regeringsbeslut. Svenskt intresse skall finnas i sektorn, dvs. projektet skall ligga inom ett område för svenskt utvecklingssamarbete eller i övrigt främja ett sådant samarbete, eller bedömas vara av intresse ur svensk exportsynvinkel.
- 50-80% förmånsgrad - dock vanligast 80%.
- Hela kreditbeloppet belastar Sidas anslag från början. Kreditgaranti genom EKN behövs därför inte. Återbetalning av krediten förs tillbaka till statsbudgeten. Sida är långivare, men SEK administrerar krediterna.

6. Vilken typ av insatser skall krediter användas till?

Oavsett finansieringsform skall Sidas bedömning av ett projekt utgå från en analys av utvecklingsproblemet och om detta kan och bör lösas med ett biståndsfinansierat projekt. Därefter bör man överväga vilken finansieringsform som är lämplig: gåva, kredit eller garanti.

Vad gäller u-krediter tillställs Sida ofta först ett projektförslag, dvs ett förslag till "lösning" på ett utvecklingsproblem, av motparten i samarbetslandet och/eller ett svenskt företag. Analysen måste då inriktas på att avgöra ifall det föreslagna projektet är en relevant lösning på ett angeläget problem, dvs. ger önskade utvecklingseffekter på ett effektivt sätt, och om en subventionerad kredit är en lämplig finansieringsform.

Projektets bidrag till uppfyllandet av Sidas övergripande mål fattigdomsbekämpning skall klargöras. En bedömning av projektet i relation till Sidas handlingsprogram och "Så arbetar Sida" skall göras. Sidas sektorpolices bör därutöver utgöra ett ramverk vad gäller prioriteringar inom en specifik sektor. Det är därför viktigt att dessa sektorpolices avser även samarbetet med länder som inte tillhör de allra fattigaste, utan även sådana länder som kanske enbart är aktuella för reaktivt samarbete, t ex finansierat med krediter. Som alla biståndsinsatser bör projektet ligga i linje med, och om möjligt bidra till, aktuella reformprocesser i mottagarlandet. LFA-verktyget¹¹ används för analysen.

Krediter används i första hand för att finansiera **investeringar i fysiska tillgångar**. **Tjänster** bör finansieras med krediter endast om de är kopplade till en fysisk investering och inte utgör en alltför betydande del av insatsen.

Om problemen inom sektorn främst är institutionella eller strukturella är sällan enbart investeringar i fysiska tillgångar, t ex med hjälp av en kredit, en rimlig eller tillräcklig lösning. I sådana fall bör en kredit endast ges inom ramen för ett givarstött sektorprogram, som på ett trovärdigt sätt syftar till att lösa dessa problem. Stöd för att avhjälpa smärre institutionella

¹¹ LFA = Logical Framework Analysis

svagheter kan vissa fall ges inom ramen för en KTS-insats¹², eller liknande insats stödd av andra givare. U-krediter får enligt Kreditförordningen inte lämnas för löpande leveranser.

Biståndskrediter kan, till skillnad från u-krediter, även ges till samarbetsorganisationer i mottagarländer utan direkt koppling till fysiska investeringar, under förutsättning att den låntagande institutionen bedöms ha god soliditet (förhållande mellan tillgångar och skulder) även efter det att krediten tagits i anspråk.

7. Sidas roll

Särskilt när det gäller **bundna u-krediter** begränsas Sidas roll i huvudsak till att bidra med finansiering och utvärdering. Sida är dock inte närmare involverad i projektutformning eller detaljuppföljning under genomförandefasen.

Biståndsformen bygger på att beställaren har kapacitet att vara en stark motpart till leverantören. Beställaren måste bli kunna definiera uppdraget, bedöma anbud, förhandla kontrakt, uppfylla sina åtaganden under byggfasen etc. Sidas arbetssätt är därmed i huvudsak **reaktivt** och förutsätter att det i landet och sektorn finns kapacitet att hantera projektet. Svenska ambassaden i samarbetslandet har ofta en viktig roll för att bistå i hanteringen av kreditinstrumentet.

Vid ett reaktivt arbetssätt förutsätts beställaren och leverantören utföra en stor del av arbetet med identifiering och formulering av projekten. Vid samfinansiering kan även andra givare spela en viktig roll. Sidas arbetsinsats kan därför oftast begränsas.

Det är dock viktigt att slå fast att Sida alltid har samma ansvar för användningen av svenska biståndsmedel. Sida måste därför alltid göra en egen bedömning av projektet, och följa upp utvecklingssamarbetet på ett sätt som motsvarar statsmakternas krav på kontroll av biståndsmedel.

Projekt finansierade med **biståndskrediter** skiljer sig oftast mindre från "vanliga" gåvofinansierade projekt och beredningen av dessa liknar den för gåvofinansierade projekt. Sidas engagemang och inblandning i utformningen och genomförandefasen är oftast större än när det gäller bundna u-krediter – Sidas arbetssätt är mer **proaktivt**.

Obundna u-krediter ger en möjlighet att stödja viktiga investeringar oberoende av leverantör. Obundna krediter ger också Sida större möjligheter att påverka projektets utformning, vilket kan vara önskvärt exempelvis om projektet är känsligt ur miljösynpunkt.

Gränsen mellan reaktivt och proaktivt agerande är naturligtvis inte tydlig. Även vid bundna u-krediter kan Sida ibland agera proaktivt. Och, även vid de obundna kreditformerna kan det ibland handla om reaktiv

¹² KTS = Kontraktsfinansierat Tekniskt Samarbete

kontraktsfinansiering, i de fall då projekten redan är väl definierade när de presenteras till Sida.

8. Landval

8.1 Till vilka länder kan Sida enligt regelverket lämna krediter?

Urvalet av länder till vilka Sida kan lämna krediter styrs av internationella överenskommelser, beslut och förordningar från regeringen, inkl. land- och regionstrategier, samt Sidas interna policies:

- Enligt OECD:s Consensusöverenskommelse kan bundna förmånliga krediter (u-krediter) endast ges till länder med en BNI/capita som är **lägre än USD 2 995** (se kapitel 5).
- EKN utfärdar på Sidas uppdrag garantier för u-krediterna. Enligt Kreditförordningen skall Sida därför i sina beslut om u-krediter vägledas av **EKN:s bedömning** av projekt- och landrisk. För biståndskrediter, vilka helt finansieras över biståndsanslaget, krävs däremot inte kreditgaranti.
- Kreditförordningen anger att u-krediter får beviljas ”för finansiering av huvudsakligen svenska varor och tjänster till **samarbetsländer** för svenskt bistånd samt till andra **u-länder med vilka Sverige önskar inleda eller fördjupa ett ekonomiskt samarbete**”. Som för allt utvecklingssamarbete gäller naturligtvis att landet bör föra en godtagbar politik avseende mänskliga rättigheter och demokrati. Dessutom bör länderna föra en rimlig ekonomisk politik (bl.a. avseende makroekonomisk stabilitet, strukturella reformer och inställning till privat företagande). Eftersom gåvoandelen i krediten oftast slussas via mottagarlandets statsbudget, bör en analys av denna göras. Bl.a. bör Sida analysera om budgetprocessen är transparent och hur budgeten fördelas.
- I enlighet med resonemanget i kapitel 4 får inte utvecklingssamarbetet bidra till att försätta mottagarlandet i en ohållbar skuldsituation. Vid övervägande av kreditfinansiering skall landets **skuldbörda** därför beaktas. Dessutom måste kreditgivningen vara koherent med Sveriges agerande i andra internationella fora, t.ex. vad gäller internationella skuldombudsprogram. Krediter bör därför inte ges till de länder som enligt HIPC-initiativet har en ohållbar skuldbörda, men ännu inte nått det beslutsdatum då skuldavskrivningarna fastställs. Länder som genomgått HIPC-processen bör endast ges mycket förmånliga krediter (80%). I dessa fall bör en avvägning ske mellan fördelarna av att länderna kan påbörja en process mot kreditvärdighet och normala affärstransaktioner och nackdelarna av att de för snabbt belastas av ytterligare skuldbörda.¹³

¹³ Övergångsregler gäller för projekt som är under beredning när policyn genomförs.

8.2 Prioritering av länder

Det finns anledning för Sida att, i tillägg till restriktionerna ovan, koncentrera urvalet av länder som är aktuella för kreditfinansiering, bl.a. av kapacitetsskäl. I grova drag kan man urskilja två grupper av länder som bör ges särskild prioritet:

- **Länder med omfattande svenskt utvecklingssamarbete**, där Sida ofta har egen representation på plats. I dessa länder har Sida möjlighet att vara mer involverad i både utformning och uppföljning av projekt. Därmed finns också goda förutsättningar för ett **proaktivt arbetsätt**. Sida kan även arbeta reaktivt i dessa länder, om motparten bedöms ha kapacitet att själv driva processen, eller andra givare är involverade.
- Länder med god kapacitet att hantera Sidas krediter, där det därmed finns förutsättningar att arbeta **reaktivt**. Det handlar ofta om lägre medelinkomstländer eller andra länder för vilka svenska leverantörer har visat stort intresse.

Övriga länder är inte prioriterade, men om förutsättningar finns kan Sida i enskilda fall överväga att erbjuda krediter även till dessa länder.

Av **land- och regionstrategierna** skall framgå om, och i så fall under vilka förutsättningar, kreditfinansiering av projekt är aktuell i respektive land. Landanalysen skall inkludera avsnitt om infrastruktursektorer och andra områden som kan vara aktuella för kreditfinansierat stöd, liksom analys av landets makroekonomiska situation och statsbudget. Kopplingar skall göras till den övergripande strategin för samarbetet. I samarbetsavtal och vid kontakter med samarbetslandet bör det framgå att finansieringsformerna i det svenska stödet kan variera beroende på situationen, varav kreditfinansiering är en möjlig form. Den geografiska prioriteringen av kreditverksamheten specificeras ytterligare i de årsvisa **inriktningsbesluten**.

9. Kreditfinansierat bistånd i en allt mer marknadsorienterad miljö

Det är viktigt att analysera alla projekt, oavsett finansieringsform, ur ett **stat- och marknadsperspektiv**, dvs. reflektera över vilka åtaganden och ingripanden som är rimliga för staten att göra i en marknadsekonomi och vad som bör vara marknadens uppgift.

Liksom för allt utvecklingssamarbete gäller att krediter bör lämnas för projekt som har **hög samhällsekonomisk nytta**. Andra viktiga kriterier vid bedömningen av projekt som föreslås för kreditfinansiering redovisas nedan:

- a) **Krediter bör endast utnyttjas för projekt som inte kan eller bör finansieras på marknadsvillkor, och därför inte skulle komma till stånd utan förmånlig finansiering¹⁴**. Detta är i överensstämmelse

¹⁴ I exportkreditsammanhang förekommer att ett företag beviljas stöd till en exportkredit på villkor

med den ovan nämnda Consensusöverenskommelsen (se kapitel 5). Den vanligaste orsaken till att projekt som har betydelse för ett lands utveckling inte kan genomföras på marknadsvillkor, är att projektets finansiella avkastning är låg eller obefintlig. Detta är ofta fallet inom sociala sektorer och miljöområdet, samt inom vissa delar av infrastrukturområdet¹⁵. Inom dessa områden finns därför ofta goda motiv för offentlig inblandning, vilket är bakgrunden till att såväl krediter som annat investeringsbistånd i huvudsak riktas dit.

De investeringar som lämpar sig bäst för kreditfinansiering är de som har möjligheter att generera egna intäkter och därmed minskar den statsfinansiella belastningen i samband med återbetalningen av krediten. Förmånliga krediter har därför en viktig roll att spela i finansieringen av **projekt som visserligen genererar intäkter men som inte är fullt finansiellt bärkraftiga**. Detta gäller t.ex. områden som järnvägar, elektrifiering på landsbygden eller i fattiga urbana områden, vattenförsörjning och avfallshantering.

I länder som inte tillhör de allra fattigaste och som har sunda statsfinanser kan förmånliga krediter även vara aktuella vid finansiering av **investeringar som inte genererar några intäkter alls**, vilket ofta är fallet inom de sociala sektorerna samt vissa delar av infrastruktursektorn, t.ex. vägar.

Detta understryker betydelsen av finansiella analyser som speciellt beaktar **projektets effekter på samarbetslandets statsfinanser** och på statens möjligheter att bära de framtida kostnader som investeringen ger upphov till. Detta är också en viktig faktor att beakta vid fastställandet av gåvoelementets storlek (se vidare kapitel 11).

- b) Förmånliga krediter kan också vara aktuella för finansiering av **finansiellt lönsamma projekt inom offentlig sektor, särskilt infrastruktur, som inte har möjlighet att få marknadsfinansiering**. Exempelvis skulle en sådan kredit kunna bidra till att en investering i en eltransmissionsledning kommer till stånd i ett läge då ett offentligt ägt kraftbolag har svårt att mobilisera finansiering från såväl privata som offentliga källor¹⁶.

som anpassats till vad som erbjudits konkurrerande företag i andra länder. Syftet är att neutralisera finansieringsvilkorens inflytande i en konkurrensupphandling - detta går under benämningen "matchning". U-krediter används inte för "matchning".

¹⁵ Inom infrastruktursektorn är det vanligt med s.k. "marknadssmisslyckanden" orsakade av infrastrukturens ekonomiska karaktär (t.ex. "naturliga monopol" och "kollektiva nyttigheter") samt av förekomsten av s.k. "externa effekter". Inom de sociala sektorerna kan motiven för en statlig intervention normalt härledas till rättighetsperspektivet, t.ex. avseende alla medborgares rätt till grundläggande utbildning, hälsovård, etc.

¹⁶ Att offentligt ägda bolag kan ha svårt att låna på den privata kapitalmarknaden beror ofta på en kombination av a) att ägaren (staten) uttömt sina möjligheter att garantera sådan upplåning, b) att många bolag trots reformer ännu inte nått den status som krävs för upplåning utan statliga garantier, samt c) att den inhemska kapitalmarknaden ännu är outvecklad och därmed inte kan erbjuda den finansiering som erfordras..

- c) Traditionellt har offentliga åtaganden ofta likställts med offentligt ägande och offentlig drift. Under senare år har dock privata företag involverats i ökande grad inte bara i driften av offentlig verksamhet utan också i **investeringar i infrastruktur med utnyttjande av privat kapital**. I vissa infrastruktursektorer har viktiga steg tagits mot marknadskonkurrens i kombination med offentlig reglering och ibland även offentliga subventioner. Förmånliga krediter **kan spela en viktig roll även i projekt med privata aktörer**, t.ex. då en myndighet upphandlar ett privat företag för att inom ramen för en tidsbegränsad koncession bygga och driva en viss infrastruktur. Stor vikt måste läggas vid att utforma finansieringen så att det samverkar med och inte tränger undan privata investeringar i infrastruktur.
- d) Förmånliga krediter förekommer idag i mycket begränsad utsträckning i samband med **industriella investeringar**, d.v.s. i kommersiell konkurrensutsatt verksamhet. Generellt är offentlig kreditgivning inte heller någon effektiv lösning på problem som sammanhänger med brister i kapitalmarknadens funktionssätt. Därför bör förmånlig finansiering endast i undantagsfall ges till sådan verksamhet.¹⁷ (Se även referens till Consensusöverenskommelsen ovan.)

Kreditgivning bör alltid ske i så konkurrensneutrala former som möjligt. Detta gäller såväl vid konkurrens om tillträde till marknaden (koncessioner osv, se punkt c) som vid konkurrens om kunderna på marknaden (punkt d), och kan åstadkommas på olika sätt. Exempelvis kan subventionen erbjudas samtliga anbudsgivare vid en koncessionsupphandling (främst applicerbart för punkt c). Risken för konkurrenssnedvridning minskas också om krediten kanaliseras genom finansiella institutioner, t ex en utvecklingsbank, som kan erbjuda finansiering till flera aktörer på marknaden. Genom att vidareutlåningen sker på marknadsliknande villkor, såsom rekommenderas i kapitel 10 kan den subvention av det aktuella projektet som sker direkt genom krediten minskas. Värt att poängtera är dock att i en situation där upplåning för projektet annars inte skulle vara möjlig, har även kreditgivning på marknadsliknande villkor vissa subventionseffekter, som bör beaktas.

10. Vem tillgodosöks gåvoelementet? Villkor för vidareutlåning.

När villkoren för vidareutlåning av Sidas subventionerade krediter fastställs skall målet vara att säkerställa en **rationell resursallokering och en sund finansiering**.

Många mottagarländer har **nationella regler** för hur vidareutlåning skall

¹⁷ Om Sida-finansiering av investeringar i konkurrensutsatt verksamhet undantagsvis är aktuell bör bedömning av projekt ske i samstämmighet med de principer för projektval som redovisas i Sidas "Policy for financial sector development"¹⁷ samt de som gäller för Sidas näringslivssamarbete. Även OECD/DAC:s riktlinjer för "Support to Private Sector Development" (1995) är relevanta.

ske av utländska förmånliga krediter, vilka naturligtvis bör respekteras. Om sådana regler inte finns bör vidareutlåningen ske i enlighet med riktlinjerna nedan:

Grundprincipen bör vara att gåvofinansiering och subventionerad kreditfinansiering av investeringsprojekt lämnas genom centrala statliga organ, som subventionen tillfaller. Vidareutlåningen förutsätts sedan ske från låntagaren (t ex finansministeriet) till den projektgenomförande organisationen på mer marknadsliknande villkor. Detta för att kapital skall ha en rimlig och realistisk kostnad för den projektgenomförande organisationen.

Som tidigare nämnts ges biståndsfinansiering främst till projekt som kräver och motiverar offentliga bidrag. Målet bör även i dessa fall vara att vidareutlåningen sker på marknadsliknande villkor, medan mottagarlandet själv ansvarar för att genom statsbudgeten kanalisera subventionen till det aktuella projektet. Det finns olika sätt att åstadkomma detta, t ex kommersiell kredit kombinerad med statsbidrag, direkt budgetfinansiering av investeringen, som sedan bolaget tar över, m fl. Detta gör också att mottagarlandets användning av statens resurser kan bli mer transparent.

Att på detta sätt låta mottagarlandet kanalisera subventionen genom statsbudgeten förutsätter naturligtvis förtroende för mottagarregeringens politik, samt en nära dialog mellan Sida och mottagarlandet. I

undantagsfall, om det finns anledning att misstänka att statsbudgeten används för icke önskvärda syften, kan Sida dock föredra att kanalisera gåvoelementet direkt till den genomförande organisationen.

Ett alternativ som Sida i undantagsfall kan välja, om man inte vill att gåvoelementet skall tillfalla statsbudgeten, är att skapa en "trust fund" med klara regler för resursernas utnyttjande. Detta innebär dock ett utvidgat ansvar och merarbete för Sida, och det är viktigt att överväga hur långsiktigt vårt åtagande bör vara - bl.a. i fråga om uppföljning av resursanvändningen.

Ibland kan det finnas andra skäl att göra undantag från principen att gåvoelementet skall hanteras på central offentlig nivå, t ex om staten inte har något fungerande system för vidareutlåning på marknadsvillkor. Ett annat fall är om verksamhet som det vore legitimt att subventionera, t ex hälsovård eller landsbygdselektricitet, inte får pengar via statsbudgeten, utan sjukhusen respektive elbolaget tvingas finansiera sådana investeringar på egen hand. Det handlar som nämnts tidigare ofta om länder där reformprocessen inte kommit tillräckligt långt. Sida kan då göra bedömningen att projektet ur utvecklingssynpunkt är så pass viktigt och att dess positiva aspekter därmed överväger de negativa, snedvridande effekterna på resursallokeringen. Motiven för ett sådant undantag bör dock framgå i Sidas beslutsdokumentation.

11. Gåvoelementets storlek

Generellt bör **fattigare u-länder** ges bistånd på mer förmånliga villkor än de något rikare u-länderna, som ju har råd att betala mer av investeringarna själva. Vartefter ett land rör sig mot en utfasning av biståndet brukar

finansieringsformen därför kunna gå från gåvor, via allt mindre förmånliga krediter och garantier till kommersiell finansiering.

Länder som är **svårt skuldsatta** bör få mycket förmånliga lånevillkor. Om krediter alls ges till de länder som ingår i HIPC-initiativet, skall dessa, som tidigare nämnts, ges till 80% förmånlighetsgrad.

Det är också viktigt att beakta **projektets effekter på samarbetslandets statsfinanser**. Om det aktuella projektet har mycket dåliga förutsättningar att generera egna intäkter bör Sida kunna erbjuda ett högre gåvoelement än till projekt som har högre egen kostnadstäckning. Särskilt i fattigare länder kan det i dessa fall vara motiverat att anpassa villkoren i en kredit så att gåvoelementet i grova drag motsvarar den del som inte kan täckas av intäkter. Annars finns risken att projektet medför direkt eller indirekt belastning på mottagarlandets ofta redan hårt ansträngda statsbudget.

För att förenkla hanteringen bör endast tre förmånlighetssgrader användas: 35%¹⁸, 50% och 80%. Biståndskrediter erbjuds oftast med 80% förmånlighetsgrad, men kan även ges till 50%.

I enlighet med detta resonemang, och givet de tidigare beskrivna begränsningarna avseende bundna förmånliga krediter (u-krediter) till länder som inte tillhör de allra fattigaste, kan tabellen nedan användas som en grov ledning för hur förmånliga krediter till olika landgrupper bör vara.

LÄNDER	FÖRMÅNLIGHETSGRAD¹⁹
HIPC-länder ²⁰	80%
LLDC-länder	50% el. 80% ²¹
IDA-länder ²² som inte är LLDC	35% ²³ , 50% el. 80%
Lägre medelinkomstländer (LMIC) ²⁴	35% ²³ el. 50%

¹⁸ Ev. 25% för obundna u-krediter.

¹⁹ De högre procentsatserna i varje kategori avser projekt där förmånlighetssgraden höjs pga projektets låga intjänandegrad.

²⁰ Om krediter överhuvudtaget ges till dessa länder – se kap. 8.

²¹ Enligt OECD-överenskommelsen skall bundna förmånliga krediter till LLDC-länder ges med minst 50% förmånlighet.

²² Världsbanksorganet International Development Association (IDA) har 3 kriterier för att ett land skall få erhålla IDA-resurser: 1) BNI/cap max USD 885 (010206) 2) Kreditvärdighet otillräcklig för att låna på marknadsvillkor och därmed i behov av subventionerade krediter för att finansiera landets utvecklingsansträngningar, 3) Sund ekonomisk och social politik.

²³ Gäller ej biståndskrediter.

12. Upphandling

Enligt Sidas riktlinjer skall alla biståndsfinansierade insatser upphandlas i konkurrens. Det är viktigt att vi i beredningen alltid granskar upphandlingsprocessen. I Kreditförordningen specificeras att u-krediter skall upphandlas i internationell konkurrens. Upphandling genom svensk konkurrens eller genom direktupphandling kan godkännas i undantagsfall, och endast om mottagarlandet av särskilda och för Sida godtagbara skäl önskar en sådan och konkurrenskraftiga priser kan fås. Anbudgranskning skall då genomföras. En sådan kan dock endast göras för projekt som består av olika standardlösningar, där priset kan jämföras med liknande projekt i landet eller i andra länder. Prisgranskningen bör ske i jämförelse med internationella priser och inte endast med en svensk prisnivå. Konkurrensupphandling är inte nödvändig när det handlar om en följdorder från ett företag som tidigare levererat en viss komponent till projektet i order som de vunnit i upphandling i internationell konkurrens.

²⁴ Världsbankens definition av Lower Middle Income Countries (LMIC): BNI/cap = USD 756–2995 (010206).



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT UTVECKLINGSARBETE
S-105 25 Stockholm, Sverige
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Hemsida: [//www.sida.se](http://www.sida.se)