

MAG
Rapp. Övr
9.731

ASDA

RAPP
Övr 9.731

Working Paper Nr. 32

Secretariat for Analysis of
Swedish Development Assistance

*Finansiellt projektstöd inom ramen för
Sveriges Östsamarbete*

Kjell Nordlander
Stockholm, September 1994

STOCKHOLMS
UNIVERSITETS
BIBLIOTEK

MAG
Rapp Övr.

9.7.31

SASDA

The Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance

The Swedish government has appointed a committee with the task of analysing the results and effectiveness of Swedish development aid. A special Secretariat, SASDA, was set up on 1 March 1993 to carry out the work.

The Secretariat will work until the end of 1994 and will have as its main task to propose to Government suitable mechanisms for evaluations and policy analyses of Swedish aid. In its work SASDA will give priority to carrying out a set of selected studies world-wide, at country, sector and subject level and to studies of individual organisations to provide a basis for decisions on development co-operation in the future and to gain experience on how policy evaluations should be carried out. A major study concerns Sweden's co-operation with Central and Eastern Europe.

SASDA's point of departure is the aim of a better understanding of the mechanisms of development in order to enhance the results and increase the effectiveness of aid in achieving the five goals set by the Swedish parliament: increased resources, economic and social equality, economic and political independence, the democratic development of society, and the long-term management of natural resources and care of the environment.

The studies and analyses will be managed partly by the Secretariat's own staff and will include studies commissioned from different specialists in the committee's areas of priority.

The staff are :

Ambassador Claes Sandgren	Head of the Secretariat
Dr Eva Julin	Senior Policy Analyst
Mr Enrique Ganuza	Senior Policy Analyst
Mr Per Johan Svenningsson	Senior Policy Analyst
Ms Kerstin Sandling	Assistant Secretary

Postal address: SASDA
P.O. Box 16418
S-103 27 STOCKHOLM

Telephone: +46-8 791 21 80
Telefax: +46-8-791 21 88
Visiting address: Klarabergsgatan 23, Stockholm

Stockholms Universitet



30001 005303518

FINANSIELLT PROJEKTSTÖD

INOM RAMEN FÖR

SVERIGES ÖSTSAMARBETE

En studie utförd på uppdrag av
Sekretariatet för analys av Utvecklingssamarbete

Stockholm 1 Juni 1994
Kjell Nordlander

ISSN 1104-697X
Regeringskansliets Reprocentral

FÖRKORTNINGAR OCH DEFINITIONER

BIP	Baltiska investeringsprogrammet
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete
DAC	OECD:s biståndskommitté
EBRD	Europeiska utvecklingsbanken
EIB	Europeiska investeringsbanken
EKN	Exportkreditnämnden
EU	Europeiska Unionen
GATT	Det allmänna tull och handelsavtalet
IFI	Internationella finansinstitutioner (t.ex. Världsbanken, EBRD, EIB och NIB)
IMF	Internationella valutafonden
LIBOR	Bank-till-bank räntan mellan ledande affärsbanker i London
NEFCO	Nordiska Miljöfinansieringsbolaget
NIB	Nordiska investeringsbanken
NSA	Multilaterala kärnsäkerhetsfonden
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PHARE	EU:s program för stöd till länderna i Central- och Östeuropa
SKI	Statens kärnkraftsinspektion
SNV	Statens naturvårdsverk
STIBOR	Bank-till-bank räntan mellan ledande affärsbanker i Stockholm
TACIS	EU:s program för stöd till länderna i det före detta Sovjetunionen

Närområdet Avser Polen, de baltiska länderna samt nordvästra Ryssland

Östeuropa Används som generell benämning för Central- och Östeuropa samt det före detta Sovjetunionen. Ibland används även benämningen Östeuropa och Centralasien.

VALUTAKURSER

Valutakurser per den 31 december 1993 har använts

Valutaenhet	Svenska kronor
DEM	4,80
ECU	9,30
SDR	10,57
USD	8,30

1. INLEDNING
2. DE ÖVERGRIPANDE MÅLEN MED ÖSTSTSAMARBETET
3. INTERNATIONELLA REGLER FÖR KREDITGIVNING
4. STÖD TILL PRIVATA INVESTERINGAR OCH HANDEL
 - 4.1 EKN:s särskilda exportkreditram
 - 4.1.1 Utformningen av garantiramen
 - 4.1.2 Erfarenheter av garantiramen
 - 4.1.3 En kort jämförelse med vissa andra garantiinstitut
 - 4.2 Övriga insatser för att stödja privata investeringar och handel
 - 4.2.1 SUKAB
 - 4.2.2 Det Baltiska investeringsprogrammet
 - 4.2.3 SwedeCorp och Swedfund International
 - 4.2.4 Svenskt stöd till banksektorn i Polen och Baltikum
5. STÖD TILL INFRASTRUKTUR OCH MILJÖINVESTERINGAR
 - 5.1 Energieffektivisering
 - 5.2 Avloppsreningsanläggningar
 - 5.3 Kärnsäkerhet
 - 5.4 Den av BITS föreslagna kreditfaciliteten
 - 5.4.1 Skälen för en kreditfacilitet
 - 5.4.2 Kreditfacilitetens utformning
 - 5.4.3 Reaktionen på den föreslagna kreditfaciliteten
6. GENERELLA SYNPUNKTER PÅ FINANSIELLT PROJEKTSTÖD
 - 6.1 Valet av instrument
 - 6.2 Samfinansiering och samarbete med internationella finansinstitutioner
 - 6.3 Bunden upphandling
7. AVSLUTANDE KOMMENTARER OCH SLUTSATSER

1. INLEDNING

Denna studie ingår som en del av den utredning kring det svenska öststödet som genomförs av Sekretariatet för analys av Utvecklingssamarbete. Syftet med studien är att beskriva och analysera det existerande och planerade finansiella projektstöd som lämnas inom ramen för det svenska östsamarbetet. Analysen innebär bland annat att stödets ändamålsenlighet, i förhållande till målsättningarna med östsamarbetet, kommer att granskas. Det är inledningsvis värt att notera att det ekonomiska stödet, där det finansiella projektstödet ingår, endast är ett av de instrument som används för att bedriva svensk östpolitik. En friare handel och politiskt stöd är andra, enligt min mening minst lika betydelsefulla instrument för att stödja omvandlingsprocessen i Östeuropa.

Med finansiellt projektstöd avses här stöd i form av lån, gåvor, garantier eller riskkapital till olika typer av investeringar. Ibland utgör projektstödet också ett sätt att främja handeln mellan Sverige och Östeuropa. Studien omfattar bilateralt finansiellt projektstöd, huvudsakligen finansierat över statsbudgeten under budgetåren 1992/93 - 1994/95, vars syfte anknyter till målsättningarna med öststödet. Exportkreditnämndens speciella garantiram för Baltikum och Ryssland kommer således att behandlas medan nämndens normala garantigivning inte omfattas av denna studie. I princip omfattas inte heller stöd i form av tekniskt bistånd samt betalningsbalansstöd av studien. Det tekniska biståndet utgör dock mycket ofta en förutsättning för att det finansiella projektstödet skall bli effektivt. Denna nära koppling gör att det finansiella projektstödet inte alltid redovisas separat vad gäller budgetering etcetera.

Det tekniska biståndet intar en dominerande roll inom Sveriges bilaterala stöd till Östeuropa. Det makroekonomiska stödet samt stödet till infrastrukturinvesteringar har hittills till stor del kanaliserats via multilaterala fora. Det bilaterala finansiella projektstödet har dock ökat betydligt i omfattning under de senaste åren. Detta gäller särskilt under budgetåret 1993/94 då Exportkreditnämndens särskilda garantiram för de baltiska länderna och Ryssland etablerades. (I appendix 1, utarbetat i samarbete med Sekretariatet för analys av Utvecklingssamarbete, lämnas en översiktlig redogörelse för omfattningen och fördelningen av det finansiella projektstödet.)

Grovt sett kan det finansiella projektstödet indelas i två grupper, dels det stöd som syftar till att främja privata investeringar och handel, dels det stöd som syftar till att främja infrastrukturella investeringar och miljöinvesteringar. De bilaterala insatserna till förmån för privata investeringar och handel har ofta kopplats till projekt och aktiviteter som genomförs av olika internationella finansinstitutioner.¹ Exempel på sådana insatser är det Baltiska investeringsprogrammet, stödet till den polska banksektorn samt det föreslagna

¹ Exempel på sådana institutioner är Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken (EBRD), Europeiska investeringsbanken (EIB) samt Nordiska investeringsbanken (NIB).

riskkapitalbolaget i Murmansk.² Vad gäller det stöd som syftar till att främja miljön så har Sverige inlett ett bilateralt finansiellt stöd till energisektorn i Baltikum. Inom kärnsäkerhetsområdet har svenska bilaterala insatser vid Ignalina i Litauen kombinerats med stöd från den multilaterala kärnsäkerhetsfonden där Sverige är en av medlemmarna. Vidare har ett finansiellt projektstöd lämnats till avfallsreningsanläggningar i Polen. Omfattande stöd, inom detta område, planeras också till de baltiska länderna. Dessa miljö insatser finansieras huvudsakligen över budgeten för Närings- samt Miljö och naturresursdepartementet och faller därmed utanför ramen för Utrikesdepartementets treåriga samarbetsprogram med Östeuropa.³ Vidare har Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete föreslagit att en kreditfacilitet för infrastruktur och miljöinvesteringar bör etableras. Utrikesdepartementet har i skriften "Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa"⁴ lämnat en översiktlig redogörelse för det existerande stödets utformning. I denna studie kommer särskild uppmärksamhet att ägnas åt Exportkreditnämndens särskilda garantiram samt den av BITS föreslagna kreditfaciliteten.

2. DE ÖVERGRIPANDE MÅLEN MED ÖSTSAMARBETET

Det finansiella stödet ingår som en del i det svenska östsamarbetet. För att kunna bedöma huruvida stödet utformats på ett ändamålsenligt sätt krävs kännedom om de övergripande målen med östsamarbetet.

Årets budgetproposition slår fast att syftet med regeringens östpolitik är att bidra till stabilitet och gott grannskap i Östersjöområdet. Vidare sägs att Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, vilket utgör en integrerad del av östpolitiken, syftar till att på olika sätt bistå länderna i den pågående samhällsomvandlingen och att medverka till en normalisering av relationerna. Det finns en strävan att involvera så stora delar som möjligt av av så väl det svenska som mottagarländernas samhällen i samarbetet. Det framgår vidare att regeringen lägger stor vikt vid att stödja framväxten av stabila och demokratiska stater i vårt närområde.⁵ Övergången från kommandoekonomi till marknadsekonomi sägs här spela en utomordentligt viktig roll. Det är också ett svenskt intresse att förbättra miljön i Östersjöregionen samt att lindra oundgängliga negativa effekter av strukturanpassningen för att därigenom undvika att utvecklingen i vårt närområde leder till bestående social oro. Statsmakten har valt att kraftigt prioritera insatser inom vårt närområde, främst Baltikum.⁶ Stödet till andra delar av Östeuropa kanaliserats normalt sett via

² Finland, Norge och Sverige planerar att bidra med tekniskt bistånd till en investeringsfond i Murmansk medan EBRD avser att bidra med riskkapital. Det är således inte frågan om svenskt finansiellt projektstöd i strikt bemärkelse.

³ Detta samarbetsprogram omfattar budgetåren 1992/93-1994/95.

⁴ Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, UD informerar 1993:7.

⁵ Definierat som Estland, Lettland, Litauen, Polen samt nordvästra Ryssland.

⁶ Utrikesutskottets betänkande 1993/94:UU16 sid 1.

multilaterala fora. Under det pågående treårsprogrammet för stöd till Östeuropa finns inga specifika landamar. Istället framhåller statsmakten vikten av flexibilitet så att stödet lättare kan anpassas till de snabba förändringar som präglar utvecklingen i Östeuropa. Fyra övergripande målsättningar anges för det svenska östsamarbetet, nämligen:

- att stödja återupprättande och konsolidering av demokratins och rättsstatens institutioner,
- att stödja återinförandet av en fungerande marknadsekonomi,
- att stödja åtgärder för att förbättra miljön, särskilt i Östersjön,
- att bistå de baltiska staterna att befästa sin nationella suveränitet.⁷

Budgetpropositionen nämner vidare att det ligger i vårt eget intresse att utvecklingen i Östeuropa leder till stabila politiska förhållanden, ekonomiska framsteg och en ökad öppenhet mot omvärlden. I utredningen "Inriktning och samordning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa" framhålls betydelsen av det svenska egenintresset inom flera områden. Utredningen hänvisar till att Utrikesutskottet i sitt betänkande våren 1992 (1991/92:UU16) bland annat citerade följande rader ur 1991/92 års budgetproposition.

"Samtidigt finns betydande svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, näringspolitiska och kommersiella intressen att tillgodose. De offentligt finansierade insatserna kommer att utformas i detta perspektiv."⁸

Detta innebär inte att dessa intressen utgör övergripande mål för öststödet. Tvärtom anger Utrikesutskottet i årets betänkande (1993/94:UU16) att det är positivt om svenska biståndsinsatser i Östeuropa bidrar till att öka sysselsättningen i Sverige men att detta inte är biståndets syfte.

För miljösektorn gäller att lejonparten av Sveriges stöd, det vill säga det stöd som finansieras inom ramen för de två så kallade klimatpropositionerna,⁹ syftar till att, genom insatser i Östersjöns östra strandstater, bidra till bättre miljöförhållanden i Sverige.¹⁰ I vilken utsträckning målsättningen med stödet till miljösektorn faller inom ramen för målen med östsamarbetet i stort är dock inte helt klart. Av proposition 1992/93:99 framgår visserligen att de allmänna principer för östsamarbetet som anges i 1992 års budgetproposition i väsentliga delar också är tillämpliga för stödinsatser inom miljöområdet.¹¹ Samtidigt anges i årets budgetproposition för Näringsdepartementet att stödet

⁷ Proposition 1993/94:100 Bilaga 4, sid. 16.

⁸ Gunnar Wetterberg, Inriktning och samordning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, DS 1993:79, sid. 27.

⁹ Proposition 1992/93:99 samt 1992/93:179.

¹⁰ Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, UD informerar 1993:7, sid. 33.

¹¹ Proposition 1992/93:99, om vissa åtgärder inom klimatområdet och i Östersjöregionen, sid. 16.

till energieffektiviseringar i Baltikum och övriga Östeuropa lämnas inom ramen för den svenska klimatpolitiken.¹²

Mot bakgrund av ovanstående kan man konkludera att de fyra specifikt angivna målsättningarna inte fullt ut avspeglar regeringens samtliga intentioner med östsamarbetet. En bedömning av ändamålsenligheten av olika svenska insatser kan således inte enbart relateras till dessa målsättningar. Bland annat speglas inte den klara inriktning på närområdet, och då särskilt Baltikum, som statsmakten gett uttryck för. Sveriges intresse av att lindra strukturanpassningens negativa effekter är inte heller explicit inkluderat i de fyra målsättningarna. Det är vidare statsmaktens intention att stödet skall tillgodose vissa svenska egenintressen. När det gäller insatser relaterade till miljön och den svenska säkerhetspolitiken avspeglas detta i de fyra målsättningarna. Vilken betydelse som bör tillmätas sveriges kommersiella och näringspolitiska intressen är dock mer oklart. Slutligen tycks målsättningen med stödet till miljösektorn variera något beroende på var inom statsbudgeten insatsen finansieras.

3. INTERNATIONELLA REGLER FÖR KREDITGIVNING

De instrument man väljer för att kanalisera det svenska öststödet måste givetvis utformas på ett sådant sätt att de inte strider mot internationella överenskommelser och svensk politik inom andra områden. Vad gäller stöd till handel och investeringar bör man således beakta OECD:s riktlinjer för statsdöd exportkreditgivning - de s.k. consensusreglerna,¹³ de riktlinjer som utarbetats av OECD:s biståndskommitté DAC vad gäller biståndsrelaterade krediter¹⁴ samt GATT:s subventionskod.

I Kreditbiståndsutredningens betänkande från 1991 "Krediter för utveckling" (SOU1991:74) beskrevs de internationella regler som då gällde relativt ingående. I princip omfattar dessa regler och riktlinjer endast krediter under vilka upphandlingen bundits till företag i långivarlandet. Det är i detta sammanhang värt att notera att den Europeiska Unionens regelverk inte hindrar ett medlemsland att binda upphandlingen under rent bilaterala krediter till leveranser från det egna landet, förutsatt att consensusreglerna efterföljs. Sedan 1992 har viktiga förändringar skett vad gäller utformningen av consensusreglerna. Dessutom har GATT:s subventionskod modifierats något. I korthet gäller därför följande, (för en fylligare bakgrundsbeskrivning hänvisas till SOU1988:42 samt SOU 1991:74).

Inom consensus regleras kredittid, räntenivå och kontantandel för statsstödda exportkrediter med en kredittid på två år eller mer. Krigsmateriel och

¹² Proposition 1993/94:100, bilaga 13, sid. 120.

¹³ "Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits", OECD, 1992.

¹⁴ "Guiding Principles for Associated Financing and Tied and Partially Untied Official Development Assistance", DAC, 1987.

jordbruksprodukter omfattas inte av överenskommelsen. Dessutom gäller särskilda regler för krediter relaterade till kraftgenerering, kärnkraft, fartyg och flygplan. För projekt inom energisektorn - med undantag för kärnkraft - är dock enda skillnaden gentemot de normala reglerna att en kredittid på 12 år är tillåten. Vidare gäller att den amorteringsfria perioden inte får överstiga sex månader räknat från projektets färdigställande samt att amortering skall ske halvårsvis, eller oftare, i lika rater. Lägsta acceptabla räntenivå för icke-subventionerade krediter är i princip statens upplåningsränta plus en procentenhet.¹⁵ Vidare måste minst 15% av kontraktbeloppet betalas kontant.

Consensusgruppens arbete har under senare år framförallt inriktats på att begränsa och reglera användandet av bundna subventionerade krediter (u-krediter). Gruppen har sökt åstadkomma en så klar åtskillnad som möjligt mellan rena exportkrediter och u-krediter. Som ett led i detta har kravet på förmånlighetsgraden i u-krediter ökat successivt. 1992 förändrades regelsystemet så att u-krediter inte längre får lämnas till kommersiellt lönsamma projekt (med undantag för projekt i de fattigaste utvecklingsländerna). Consensusgruppens tolkning av begreppet "kommersiellt lönsamt" har, enligt Industriförbundet, lett till att sektorer och områden där svensk industri har en stark ställning drabbats särskilt hårt, exempelvis telekommunikations- och energiprojekt. Förbundet menar vidare att consensusgruppens konfidentiella bedömning av individuella projekt medfört ökade möjligheter till manipulering samt större osäkerhet vad gäller finansieringsmöjligheterna i det enskilda fallet.

GATT:s subventionskod förbjuder i princip exportsubventioner. Bland annat gäller att exportkreditgarantier inte får lämnas till "premier som är otillräckliga för att täcka systemets långfristiga kostnader och förluster".¹⁶

De riktlinjer som utarbetats av DAC syftar till att begränsa u-kreditgivningen till sådana projekt som främjar prioriterade utvecklingsmål. Två punkter kan vara värda att notera, dels att samfinansiering med internationella utvecklingsbanker prioriteras, dels att utlåning till direkt produktiva projekt bör ske i två steg så att förmånligheten i krediten tillfaller mottagarlandet medan den slutliga låntagaren får lånet på lokala marknadsmässiga villkor. I december 1993 beslutades att utvidga DAC:s lista över biståndsmottagare samt att dela upp länderna på denna lista i två kategorier, nämligen utvecklingsländer och övergångsländer. Det är dock enbart stöd till utvecklingsländer som får räknas av mot FN:s biståndsmål. En diskussion pågår inom DAC vad gäller kriterierna för klassificeringen av ett land. Ett beslut om vilka kriterier som bör tillämpas skall tas senast 1995. Tills vidare räknas följande östeuropeiska och centralasiatiska länder som utvecklingsländer; Armenien; Azerbajdjan; Georgien; Kazachstan; Kirgisien; Tadzjikistan; Turkmenistan och Uzbekistan.

¹⁵ Det finns olika sätt att beräkna den lägsta tillåtna räntan. De skall i princip vara mer eller mindre likvärdiga. Ett av beräkningssätten är att räntan skall motsvara avkastningen på femåriga statsobligationer med ett påslag om en procentenhet.

¹⁶ GATT:s subventionskod, Illustrativ lista över exportsubventioner, sid. 164.

(En översikt över hur länderna i Östeuropa och Centralasien är klassificerade enligt DAC och consensusreglerna lämnas i appendix 2.)

Vad gäller möjligheten att, inom ramen för consensusreglerna, lämna subventionerade krediter så kan länderna i Östeuropa och Centralasien i princip indelas i två grupper. (Länderna i det före detta Jugoslavien har, med undantag för Slovenien, ännu inte klassificerats.) Den första gruppen består av Armenien, Azerbajdjan, Bulgarien, Estland, Georgien, Lettland, Litauen, Moldavien, Polen, Rumänien, Ryssland, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Ukraina, Ungern och Vitryssland. Det är i princip förbjudet att lämna bundna subventionerade krediter till dessa länder. Upphandlingen kan således endast bindas om finansieringen sker i gåvoform eller på rent kommersiella villkor.

Den andra gruppen av länder består av Albanien, Kazachstan, Kirgisien, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan. För dessa länder gäller att u-krediter på under SDR 2 miljoner (25 miljoner kronor) samt krediter med ett gåvoelement på minst 80% kan lämnas utan särskild prövning. För krediter med ett subventionselement på 35-80% krävs att det projekt som finansieras inte är kommersiellt lönsamt (enligt Consensusgruppen prövning). Krediter med ett subventionselement på under 35% är inte tillåtna.

Vidare gäller att kommersiella krediter till samtliga länder i det före detta Sovjetunionen samt till Tjeckien och Slovakien inte får ha en löptid på över 8½ år. Vad gäller övriga östeuropeiska länder så accepteras en kredittid på 10 år. De diskussioner som nu pågår inom consensusgruppen väntas dock leda fram till att en kredittid på 10 år kommer att kunna accepteras för samtliga ovan nämnda länder.

Det är slutligen värt att notera att de internationella finansinstitutionernas verksamhet, samt fonder som administreras av dessa institutioner, inte omfattas av ovan beskrivna regelverk.

4. STÖD TILL PRIVATA INVESTERINGAR OCH HANDEL

4.1. EKN:s särskilda exportkreditram

4.1.1 Utformningen av garantiramen

I april 1993 uppdrog regeringen åt Exportkreditnämnden (EKN) att utfärda exportkreditgarantier, samt garantier gällande vissa risker i samband med investeringar (transfereringsrisker), för de baltiska staterna och Ryssland inom en ram om högst 1 miljard kronor. Regeringen sökte på detta sätt gynna handel med, och investeringar i, dessa länder. Dessutom motiverades garantiramen med att särskilda garantiramar inrättats hos garantiinstitut i vissa andra länder.¹⁷ I regeringens uppdrag till EKN sägs vidare att

¹⁷ Proposition 1992/93:100, bilaga 4, sid. 231.

garantigivningen bör bidra till att utveckla berörda länders näringsliv samt bidra till att bevara eller förbättra miljön i dessa länder.¹⁸

Avsikten var att garantiramen i första hand skulle utnyttjas för de baltiska staterna. Det skulle dock vara möjligt att även utnyttja ramen för Ryssland under förutsättning att landet träffade en överenskommelse med Internationella valutafonden (IMF) i syfte att lägga grunden för ett ekonomiskt stabiliserings- och reformprogram. Detta krav uppfylldes i juli 1993 då IMF och Ryssland ingick ett så kallat STF-avtal.¹⁹

Att utfärda garantier inom ramen för EKN:s ordinarie garantigivning var inte möjligt eftersom landrisken för Estland, Lettland, Litauen respektive Ryssland bedömdes som allt för stor. Regeringen har därför sökt utforma garantiramen på ett sådant sätt att risktagandet begränsas samtidigt som man söker bidra till mottagarlandets ekonomiska utveckling. Detta framgår bland annat av följande citat ur 1992/93 års budgetproposition.

"Bland annat i syfte att undvika förluster under den särskilda garantiramen bör företräde lämnas för s.k. projektrisker, d.v.s. affärer där återbetalning av krediten säkras av de inkomster projektet genererar. Följande typer av projekt bör prioriteras: projekt som är valutaintjänande eller -besparande, projekt som är samfinansierade med internationella finansinstitutioner eller projekt som bidrar till att utveckla ländernas näringsliv."²⁰

Vidare gäller att garantiramen företrädesvis bör utnyttjas för affärer på högst 50 miljoner kronor samt att företräde bör lämnas för affärer där exportören också engagerar sig i själva projektet. Ett sådant engagemang kan ta sig formen av delägarskap, utbildning eller andra former av åtaganden som kan stärka möjligheten till återbetalning av krediten.

Genom ett regeringsbeslut av den 24 mars 1994 ändrades riktlinjerna gällande infrastrukturprojekt i de baltiska länderna. Kravet på valutaintjänning eller valutainbesparing kvarstår, men direkt koppling till projektet är ej längre nödvändig. En förutsättning är dock att projekten samfinansieras med internationella finansinstitutioner. I dessa fall menar EKN att affärer på över 50 miljoner kronor bör kunna garanteras. Beslutet innebär inte i sig någon markant förändring av riktlinjerna för garantiramen. Det speglar dock en önskan om att garantiramen i högre utsträckning används som ett instrument för att främja infrastrukturinvesteringar i Baltikum.

I det ovan nämnda regeringsbeslutet hänvisas till EKN:s skrivelse till regeringen av den 10 mars 1994 gällande den särskilda garantiramen samt

¹⁸ Regeringsbeslut av den 29 april 1993, Uppdrag att administrera verksamheten under en särskild exportkreditram.

¹⁹ "Systematic Transformation Facility".

²⁰ Proposition 1992/93:100 bilaga 4, sid. 231.

Industriförbundets skrivelse av den 20 september 1993 gällande Sveriges ekonomiska relationer med Central- och Östeuropa. Industriförbundet framhåller i sin skrivelse att för mottagarlandet samhällsekonomiskt lönsamma projekt av nationellt intresse bör prioriteras. Vidare argumenterar man för att EKN bör kunna bortse från kravet att projektet skall vara direkt valutaintjänande när det gäller affärer relaterade till investeringar i infrastruktur-, miljö- eller livsmedelsproduktion. EKN pekade i sin skrivelse på den betydande risk som är förknippad med affärer med Ryssland. Om garantigivning avseende affärer med Ryssland trots detta ansågs acceptabel menade nämnden att även affärer med övriga länder i det före detta Sovjetunionen borde kunna garanteras, förutsatt att projekten samfinansierades med exempelvis Världsbanken eller EBRD.

4.1.2 Erfarenheter av garantiramen

För att så långt möjligt begränsa risken har nämnden valt att garantera projekt som är direkt valutaintjänande. Dessutom kräver EKN ofta, särskilt vad gäller Ryssland, säkerhet i form av ett spärrat konto i utlandet. Trots detta är risknivån hög. För att täcka eventuella förluster under garantiramen görs därför en särskild avsättning i statsbudgeten motsvarande 30% av garantiramen, 150 miljoner kronor avsattes budgetåret 1993/94 och lika mycket föreslås som avsättning i 1994/95 års budget.

Handläggningen av ärenden skiljer sig från den vanliga verksamheten på flera sätt. De företag som söker garantier under garantiramen är ofta relativt små och saknar tillräcklig ekonomisk styrka för att själva genomföra affären. Ofta har exportören också, direkt eller indirekt, åtagit sig att försälja varor från det företag till vilket man levererar kapitalvaror. Detta har inneburit att EKN även tvingats bedöma risken för att exportören inte kan fullgöra sina åtaganden. Dessutom är de som söker garanti ofta ovana vid exportfinansiering. Till skillnad från den normala verksamheten baserar sig också EKN:s riskbedömning under garantiramen, som tidigare nämnts, på själva projektrisken. Sammantaget innebär detta att administrationen av dessa garantier är arbetsintensiv. Av EKN:s ovan nämnda skrivelse till regeringen framgår att fyra personer beräknas arbeta med garantiramen under 1993/94 och att premieinkomsterna fram till slutet på januari 1994 i princip motsvarar de administrativa kostnaderna för garantiramen. Premieinkomsterna kommer dock att stiga i takt med att antalet förbindelser ökar.

Efterfrågan på garantier under den särskilda ramen är stor. Detta gällde särskilt under en inledande period, troligtvis till följd av att det då fanns ett "uppdämt" behov. Totalt har 158 ansökningar inkommit under den särskilda garantiramen. Dessa ansökningar motsvarar ett garantibelopp på närmare tre miljarder kronor. Endast ett fåtal ansökningar om investeringsgaranti har inkommit, samtliga avseende affärer som även inkluderar en exportkreditgaranti. EKN har hittills behandlat 68 ansökningar till ett värde av ca 1,1 miljarder kronor. Av dessa har 44 ansökningar, till ett värde av 670 miljoner, bifallits (varav 18 miljoner avser investeringsgarantier). Ansökningar till ett värde av 427 miljoner har avslagits. Normalt sett är affärerna med Ryssland betydligt större än affärerna med Baltikum. Fördelningen på olika länder framgår av tabellen nedan. De garantier som bifallits utgör EKN:s så kallade engagemang vilket består av garantiutfästelser och garantiförbindelser. Utfästelsen utgör ett löfte om att en garantiförbindelse skall utfärdas så snart ett avtal föreligger mellan exportör och importör samt premie betalats till EKN. Garantiförbindelser har utfärdats i 15 ärenden till ett totalt värde av 98 miljoner kronor.

ANSÖKNINGAR UNDER EKN:S SPECIELLA GARANTIRAM

(April 1994, belopp i miljoner kronor)

Land	Bifallna		Förbind.	Avslagna		Beredes		TOTALT		
	Belopp	Antal		Belopp	Belopp	Antal	Belopp	Antal	Belopp	Antal
Estland	125	23	67	156	9	540	28	821	60	14
Lettland	20	3	<1	68	4	410	25	498	32	16
Litauen	194	9	<1	9	3	67	14	270	26	10
Ryssland	330	9	30	194	8	796	23	1 320	40	33
TOTALT	669	44	98	427	24	1 813	90	2 909	158	18

Förbindelser utgör en del av de bifallna ansökningarna

I februari i år gjorde EKN en mer grundläggande genomgång av de ansökningar som inkommit under garantiramen. Av denna genomgång framgick att drygt en tredjedel av EKN:s engagemang avsåg affärer inom skogsrelaterad industri. Affärer relaterade till energi- och transportsektorn svarade vardera för ca 10% av engagemanget. Dessa sektorer dominerar också bland de ännu ej färdigbehandlade ansökningarna. Endast ett fåtal ansökningar avser en kredittid på 12 månader eller mindre. Vanligast är kredittider på tre till fem år. Över hälften av alla inkomna ansökningar avser garantibelopp på ca fem miljoner kronor eller mindre. Många affärer avser belopp på under en miljon kronor. Vad gäller Ryssland avser dock hälften av ansökningarna affärer på 30 miljoner kronor eller mer. Fyra garantier på vardera över 50 miljoner kronor har beviljats, varav tre till Ryssland. Det högsta garantibelopp som beviljats är 125 miljoner kronor.

Av redovisningen ovan framgår att EKN fattat beslut avseende knappt hälften av de inkomna ansökningarna. Skälet till detta är ofta att nämnden tvingats gå tillbaka till den sökande för att inhämta kompletterande information samt att man ibland väntar på att låntagaren skall erhålla nödvändiga tillstånd, exempelvis för att kunna öppna ett konto i utlandet.

Vidare kan konstateras att värdet av samtliga garantiförbindelser endast motsvarar 15% av de bifallna ansökningarna. Det finns flera orsaker till detta. För det första lämnas garantiutfästelsen ofta i ett relativt tidigt skede av en exportaffär. På basis av denna utfästelse kan exportören säkerställa finansieringen och slutföra förhandlingarna med köparen. Det är därför naturligt med en "eftersläpning" på ett antal månader. Ibland lämnas garantiutfästelsen utan att importören erhållit alla nödvändiga tillstånd. Detta innebär att även utfärdandet av garantiförbindelser ibland förfördröjs i väntan på olika tillstånd. Det kan också leda till att inte alla garantiutfästelser resulterar i förbindelser.

Som framgår av tabellen ovan svarar Ryssland ensamt för nära hälften av EKN:s engagemang under garantiramen. Detta trots att målsättningen är att garantigivningen i första hand skall avse Estland, Lettland och Litauen.

Slutligen kan konstateras att det inte ligger inte inom ramen för EKN:s normala verksamhet att bedöma huruvida ett projekt är av nationellt intresse för mottagarlandet. Resurser för att göra denna typ av analys finns i första hand hos andra institutioner än EKN. Vissa ansökningar har dock avslagits eftersom nämnden ansett att de föreslagna projekten inte bidrar till utvecklingen av mottagarlandets näringsliv.

4.1.3 En kort jämförelse med vissa andra garantiinstitut

Vissa andra garantiinstitut kan garantera affärer med Baltikum. Belgien, Danmark och Tyskland, har exempelvis öppnat för korta affärer (kredittid upp till ett år) Några institut, exempelvis Danmark och Norge,²¹ inkluderar också de baltiska staterna i särskilda garantiramar. Danska staten finansierar även krediter med subventionerad ränta. Dessa räntesubventioner, som inte står i överensstämmelse med consensusreglerna, kommer att upphöra inom kort. Flertalet garantiinstitut kräver stats- eller bankgaranti som säkerhet för sina garantier samtidigt som de baltiska staterna är ovilliga att utfärda sådana garantier. Dessutom är banksystemen i Baltikum svaga. Detta har inneburit att relativt få garantieförbindelser avseende affärer med Baltikum utfärdats. Det tyska garantiinstitutet har hittills utfärdat garantiförbindelser till ett värde motsvarande ca 350 miljoner kronor medan garantiutfästelserna uppgår till motsvarande ca 1,2 miljarder kronor. Vidare har Tyskland infört en garantifacilitet på DEM 30 miljoner (140 miljoner kronor) för samfinansiering med Europeiska utvecklingsbanken vad gäller projekt i Baltikum. Det kan i detta sammanhang noteras att det tyska institutet tidigare tillämpat enhetspremier för sin garantigivning, något som gynnat export till mer riskfyllda länder. Från och med 1 juli 1994 införs dock differentierade premier. Danmark har utfärdat garantiförbindelser till ett värde av ca 25 miljoner kronor (en subventionerad kredit har lämnats). Finland har lämnat garantiutfästelser till ett värde av ca 250 miljoner kronor. EKN har, som ovan nämnts, inte något krav på stats eller bankgaranti för de affärer som garanteras inom den särskilda garantiramen. Svenska exportörer har därmed relativt goda förutsättningar att erhålla exportkreditgarantier för affärer med företag i Baltikum. Vidare kan nämnas att EKN sedan december 1993 kan lämna korta garantier för Estland inom ramen för den normala garantigivningen, förutsatt att man erhåller en bankgaranti. Vad gäller Lettland och Litauen så bedöms banksystemen ännu vara för svaga för att normal garantigivning skall kunna övervägas.

Vad gäller Ryssland är EKN öppen för korta garantier, förutsatt att bankgaranti lämnas. Detsamma gäller ungefär hälften av övriga garantiinstitut. Några institut har också, i likhet med EKN, möjlighet att garantera längre affärer under särskilda garantiramar (exempelvis Japan, Norge och USA). De flesta instituten kräver stats- eller bankgaranti som säkerhet för de garantier man utfärdar. Ryssland lämnar idag mycket få statsgarantier. Danmarks

²¹ Norges garantiram avser hela det före detta Sovjetunionen.

garantigivning uppgår därför endast till ca 50 miljoner kronor medan varken Finland eller Norge utfärdat några garantier alls. Det kan också vara värt att nämna att Storbritannien inrättat en särskild garantiram motsvarande ca sex miljarder kronor. Prioritet lämnas åt valutaintjänande eller importsubstituerande projekt. Några garantier har ännu inte utfärdats. Det tyska garantiinstitutet hanterar en särskild garantiram på DEM 2,5 miljarder (11,5 miljarder kronor) avsedd att täcka export från östtyska företag till Ryssland. Till följd av att man kräver stats- eller bankgaranti har endast ett begränsat antal förbindelser utfärdats. Vad gäller EKN:s garantigivning under den särskilda ramen kan konstateras att den politiska och ekonomiska osäkerheten i Ryssland föranlett nämnden att något skärpa sina krav på säkerhet i form av spärrade konton utanför landet. Importörens möjlighet att få tillåtelse att hålla konton i utlandet har samtidigt minskat till följd av den skärpta valutaregleringen. Detta har bromsat upp EKN:s garantigivning under den särskilda garantiramen.

4.2. Övriga insatser för att stödja privata investeringar och handel

4.2.1 SUKAB

AB Sukab fick i början av 1992 i uppdrag av regeringen att handha en revolverande fond för motköpsaffärer på 10 miljoner kronor. Syftet var i första hand att, i en akut brist situation, underlätta import av bränsle till Estland. Tanken var att denna import, samt import av skogsbruksmaskiner, skulle betalas genom export av massaved. Redan i februari 1992 ändrades riktlinjerna något och fonden har i praktiken kommit att lämna lån till estniska importörer, ofta i kombination med ett köpåtagande från den svenska parten, för en mängd olika typer av affärer. Affärerna kan finansieras till 100%. Sukab tar ut en fast avgift samt räntor baserade på STIBOR plus en viss marginal för de krediter som lämnas. Hittills har 12 projekt till ett värde av 12,6 miljoner kronor finansierats. Flertalet projekt ligger på en miljon kronor eller mindre. Återbetalningstiden för varje lån uppgår normalt till 18 månader men har i vissa fall utsträckts till två år. Sukab Finans har nu ansökt om en utökning av fonden samt möjlighet att etablera revolverande fonder i de övriga baltiska länderna.

4.2.2 Det Baltiska investeringsprogrammet

Det Baltiska investeringsprogrammet (BIP) etablerades, på initiativ av de nordiska länderna, i april 1992. Syftet med BIP är att stödja utvecklingen av den privata sektorn i Baltikum genom att förse små och medelstora företag med långfristiga lån, riskkapital och tekniskt stöd. Avsikten är att till stor del kanalisera stödet via de lokala investeringsbankerna i Estland, Lettland och Litauen. BIP består av fem fonder. Totalt har de Nordiska länderna anslagit ECU 75 miljoner (675 miljoner kronor) till dessa fonder. Tre av fonderna, på ECU 5 miljoner vardera, är avsedda för tekniskt bistånd medan de övriga två, på ECU 30 miljoner vardera, skall lämna stöd i form av lån och riskkapitalinvesteringar. De två sistnämnda fonderna är placerade hos

Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Nordiska investeringsbanken (NIB). Lån och investeringar från den fond som EBRD administrerar skall normalt sett samfinansieras med lika stora belopp från bankens eget kapital. Upphandlingen under de projekt som hanteras av EBRD är obunden. Hittills har EBRD beslutat om investeringar i den estniska respektive lettiska investeringsbanken samt lämnat en bank-till-bank kredit till den estniska investeringsbanken. Den fond som administreras av NIB kan finansiera lån till projekt med med nordiskt deltagande. NIB har lämnat en kreditlinje till den estniska investeringsbanken och förbereder en liknande kreditlinje till den lettiska investeringsbanken. Vidare har man beslutat om ett antal krediter direkt till företag i Baltikum. Av dessa har utbetalningar skett under två krediter. Tanken är att investeringsprogrammet skall löpa över tre år varefter det skall utvärderas. En grundläggande genomgång av BIP:s verksamhet kommer därför att göras sommaren 1995. Programmet tycks dock fungera väl även om utnyttjandet av BIP inledningsvis var lågt. Totalt sett har EBRD och NIB tagit beslut om investeringar och lån till ett värde av drygt ECU 10 miljoner (närmare 100 miljoner kronor) av de ECU 60 miljoner som anslagits till de två investerings fonderna. EBRD räknar vidare med att hela den fond som banken förvaltar skall vara utnyttjad under början av 1995.

4.2.3 SwedeCorp och Swedfund International

Swedfund bidrar till finansieringen av kommersiellt lönsamma samriskföretag i utvecklingsländer samt i Östeuropa. Swedfund kan bidra med både lån och riskkapital upp till 30% av den totala investeringen. Swedfund har hittills beslutat om ett 15-tal investeringar i Östeuropa, varav drygt hälften i Estland. Den i särklass största investeringen avser dock ett pappersbruk i Polen, i vilket både Swedfund och EBRD deltar. Beslutade lån och investeringar uppgår totalt till ca 80 miljoner kronor. Hälften av detta belopp har utbetalats.

SwedeCorp inledde under budgetåret 1992/93 ett stödprogram för svenska småföretagare som avser att starta verksamhet inom det svenska närområdet. Syftet är att genom avskrivningslån (för utbildningsinsatser) samt villkorlån (för investeringar) bidra till att finansiera mindre projekt. Villkorslånet, som utgör en form av finansiellt projektstöd, kan endast erhållas i anslutning till ett avskrivningslån. Sammantaget bidrar SwedeCorp med maximalt 500.000 kronor, dock högst 30% av den totala investeringen. Villkorslånet, som är ett lån till det svenska företaget, löper med marknadsmässig ränta och skall återbetalas på två år. Under det första året avsattes tre miljoner kronor medan 10 miljoner avsatts för budgetåret 1993/94. Avsikten är att programmet skall utvärderas i augusti i år.

Som jämförelse kan nämnas att den danska IØ fonden (Investeringsfonden for Østlandene) som bildades 1989 har bidragit till ett 70-tal projekt. IØ:s totala investeringar och krediter uppgick vid slutet av 1993 till motsvarande drygt 300 miljoner kronor. Man räknar vidare med en investeringsvolym på ett par hundra miljoner kronor per år fram till sekelskiftet. Danska företag har också tillgång till en särskild facilitet för att stödja samriskföretag inom ramen för EU-PHARE programmet. Denna facilitet - Joint Venture Phare Programme -

kan finansiera upp till 20% av aktiekapitalet, dock ej mer än ECU 1 miljon (9,3 miljoner kronor), i ett samriskföretag.

4.2.4 Svenskt stöd till banksektorn i Polen och Baltikum

1992 etablerade polska myndigheter en fond i syfte att finansiera vissa kostnader i samband med omstruktureringen av banksektorn. Bland annat förutsågs att ett betydande kapitaltillskott skulle krävas för att restrukturerade nio statliga banker. Avsikten var att dessa banker, efter restruktureringen, skulle privatiseras. Ett flertal länder, däribland Sverige, har bidragit till denna fond vars tillgångar idag uppgår till ca USD 450 miljoner (3,7 miljarder kronor). Sverige har bidragit med USD 3,2 miljoner (26 miljoner kronor). Bankerna kan få del av dessa medel först efter själva privatiseringen. Den första utbetalningen från fonden väntas därför inte ske förrän i slutet av detta år.

Inom regeringskansliet diskuteras nu möjligheten att stödja framväxten av stabila och effektiva finansiella sektorer i de baltiska länderna. Avsikten är att det svenska stödet skall lämnas i form av kapitaltillskott till vissa baltiska bankers eget kapital. Detta skulle bland annat öka deras förmåga att lämna långfristiga lån till näringslivet i Baltikum. Tanken är att utnyttja de 300 miljoner kronor som avsattes för valutastöd till de baltiska länderna i budgeten 1992/93.²² Den svenska kapitalinsatsen skulle kombineras med krediter från Världsbanken (via staten i mottagarlandet) samt tekniskt bistånd från Sverige och EU-PHARE. En viktig fråga, som för närvarande utreds, är hur den svenska ägarrollen skall hanteras när det gäller investeringar i privata banker.

5. STÖD TILL INFRASTRUKTUR OCH MILJÖINVESTERINGAR

Huvuddelen av Sveriges stöd till miljösektorn faller utanför ramen för Utrikesdepartementets treåriga program för samarbete med Central- och Östeuropa. Istället finansieras detta stöd över budgeten för Miljö- och naturresursdepartementet, Näringsdepartementet samt Kommunikationsdepartementet. Totalt sett har 450 miljoner kronor avsatts under budgetåren 1992/93-1993/94. För budgetåret 1994/95 föreslås att ytterligare ca 280 miljoner avsätts inom budgeten för Miljö- och naturresursdepartementet samt Näringsdepartementet. De anslagna medlen är avsedda för så väl tekniskt bistånd som finansiellt projektstöd. Även inom ramen för Utrikesdepartementets budget lämnas stöd till miljösektorn, företrädesvis i form av tekniskt bistånd. Det finansiella projektstödet är ämnat för insatser inom tre olika områden, nämligen energieffektivisering, kärnsäkerhet och för investeringar i avloppsrenings-anläggningar. Vad gäller infrastrukturellt stöd så har BITS föreslagit att en speciell kreditfacilitet bör etableras. Vidare har EKN, som ovan nämnts, fått ökad möjlighet att garantera krediter till infrastrukturprojekt i Baltikum. Det bör noteras att

²² Valutastödet var avsett att ges inom ramen för en internationell aktion. Någon internationell uppslutning har emellertid inte kunnat mobiliseras. Se även proposition 1993/94:100, bilaga 4, sid.240.

begreppet "infrastruktur" här används i relativt bred bemärkelse och bland annat inkluderar kraftgenerering.

5.1 Energieffektivisering

Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) disponerar 140 miljoner kronor för energinvesteringar i Sveriges närområde. Ytterligare 87,5 miljoner har föreslagits i årets budgetproposition. Stödet utgör en integrerad del av Sveriges strategi för att uppfylla de åtaganden som gjorts under FN:s klimatkonvention. Målet är således att, till lägsta kostnad, minska utsläppen av klimatpåverkande gaser, i första hand koldioxid. I ett regeringsbeslut från mars 1993 sägs vidare att NUTEK skall prioritera projekt som har förutsättningar att snabbt bli ekonomiskt bärkraftiga.²³ Dessutom framgår att samfinansiering med bland annat EBRD, Världsbanken och/eller lokala organ skall eftersträvas. Vidare sägs att NUTEK bör samverka med BITS samt samordna de svenska insatserna med andra internationella eller nationella organ som har motsvarande program.

NUTEK har mycket snabbt, i samarbete med berörda kommuner och energiministerier, identifierat ett antal projekt. Tre projekt avseende konvertering av pannor från fossila till inhemska bränslen har redan genomförts. Den totala kostnaden för dessa projekt uppgår till ca 11 miljoner kronor. De lån som lämnats från NUTEK täcker både importerad utrustning (2/3 av total kostnad) och lokala arbeten. Ytterligare 16 pannkonverteringsprojekt är planerade eller under genomförande. Av dessa ligger tio projekt i de baltiska länderna medan resterande sex är lokaliserade till Polen, Kaliningrad och St Petersburg området. Vidare planeras fyra energieffektiviseringsprojekt samt sju projekt gällande upprustning av fjärrvärmesystem i olika baltiska kommuner.

Målsättningen från NUTEK:s sida har varit att snabbt genomföra ett antal demonstrationsprojekt baserade på enkel, billig och driftsäker teknik. Någon samfinansiering med internationella finansinstitutioner förekommer inte då NUTEK bland annat valt att undvika projekt där annan större finansiering redan är verksam eller där genomförandet hindras av samordningsskäl.²⁴ Investeringsprogrammet har istället inriktats mot mindre projekt som normalt inte täcks av de internationella finansinstitutionerna. Däremot framhåller verket att det förekommer ett omfattande samarbete på det lokala planet.

Stödet kan lämnas i form av villkorsslån och till en mindre del i form av gåva.²⁵ Tidigare menade NUTEK att lånen i någon omfattning borde kunna efterges. Frågan om hur begreppet villkorsslån skall tolkas diskuteras för

²³ Regeringsbeslut av den 25 mars 1993, M92/4371/2

²⁴ Huvudkriterier för projekt avseende miljöpåpassade energisystem i Baltikum och Östeuropa, NUTEK.

²⁵ Proposition 1992/93:179, bilaga 4, sid. 201. (N.B. i propositionen sägs att en mindre del av stödet kan utgå i form av bidrag. Jag har dock valt att genomgående i denna studie använda mig av begreppet gåva.) Det är värt att notera att proposition 1993/94:100, bilaga 13, sid. 120 anger att stödet skall utgå i form av lån.

närvarande inom NUTEK. Krediter lämnas endast i svenska kronor. Ränta utgår med 7-8% per annum och återbetalningstiden är upp till tio år, med en inledande amorteringsfri period upp till två år. Kommande krediter väntas utgå med en ränta motsvarande STIBOR (utan påslag). Läntagaren är vanligtvis ett kommunalt bolag. Som säkerhet för krediterna tar NUTEK inteckningar i anläggningen eller statsgaranti. Statsgaranti har hittills lämnats vad gäller projektet i Litauen. Årets regleringsbrev väntas innehålla mer specifika riktlinjer vad gäller villkoren för NUTEK:s kreditgivning. Någon bedömning av projektets företagsekonomiska lönsamhet görs ej. Däremot menar NUTEK att projekten är samhällsekonomiskt lönsamma eftersom de leder till en reducerad kostnad för oljeimport som överstiger kostnaden för det alternativa bränslet samt amorteringar och räntor på de lån som lämnas. Upphandlingen har enligt NUTEK skett i öppen konkurrens. Vidare bekostar NUTEK, på gåvobasis, konsultstöd vad gäller upphandling, utvärderingen av anbud, och projektledning.

NUTEK planerade tidigare att införa lokala "revolverande" fonder. Lånen skulle därmed återbetalas till lokala fonder för utlåning till nya projekt. Även här väntas årets regleringsbrev innehålla klara riktlinjer för hur eventuella fonder bör utformas. Slutligen har NUTEK för avsikt att etablera lokal projektledarkontor i de tre baltiska länderna för att hantera en ökad kreditgivning och projektövervakning.

5.2 Avloppsreningsanläggningar

Stödet till avloppsreningsanläggningar ingår som en del av det åtgärdsprogram för Östersjön som undertecknades i april 1992 av miljöministrarna i länderna kring Östersjön samt Norge och Tjeckoslovakien. Åtgärdsprogrammet, som identifierar de 132 utsläppskällor i regionen som bedöms vara mest angelägna att åtgärda, utarbetades av ovan nämnda länder i samarbete med EU, Världsbanken, EBRD, EIB och NIB. Beslutet om att utarbeta detta åtgärdsprogram togs vid en statsministerkonferens i Ronneby 1990 som Sverige, tillsammans med Polen, tagit initiativet till. Hittills har Sverige avsatt ca 250 miljoner kronor för insatser inom ramen för detta program. Stödet lämnas till en del i form av tekniskt bistånd. Under budgetåret 1992/93 avsattes 108 miljoner kronor att användas för finansiellt stöd till en eller flera avloppsreningsanläggningar i de baltiska staterna.²⁶ Av dessa medel allokerade regeringen i juni 1993 fem miljoner till Stockholm Vatten AB för insatser i avloppsreningsverket i Riga, Lettland. Vid samma tid tillsattes också en utredning för att utreda och förhandla fram lämpliga insatser, företrädesvis i samfinansiering med någon av de ovan nämnda finansinstitutionerna, inom ramen för återstående 103 miljoner kronor.²⁷ Avsikten var att uppdraget skulle redovisas till regeringen senast den 1 mars 1994, så har dock ännu inte skett. I de två delrapporter som presenterats (november 1993 samt mars 1994)

²⁶ Proposition 1992/93:99.

²⁷ Uppdrag att utreda och förhandla fram förslag till insatser för avloppsrening i Baltikum (Dir. 1993:95).

anges tre prioriterade projekt vilka bör kunna samfinansieras med Världsbanken (Haapsalu i Estland, Liepaja i Lettland samt Klaipeda i Litauen). Eventuellt kan även mindre insatser bli aktuella på andra platser i Baltikum. Delrapporterna behandlar inte formerna för det svenska stödet. Den uppläggnings som nu diskuteras med Världsbanken innebär dock att det svenska stödet skall utgå i form av gåva med upphandlingen bunden till leveranser från Sverige eller från mottagarlandet. Världsbanken har indikerat att man är beredd att administrera projekten inklusive upphandlingen.

I årets budgetproposition föreslås att ytterligare 126 miljoner kronor avsätts för i första hand avloppsreningsanläggningar. I propositionen framhålls att stöd till denna typ av projekt inte enbart kan utgå på kommersiella villkor.²⁸ Regeringen avser att inom kort ge BITS i uppdrag att utarbeta förslag om investeringar, företrädesvis i avloppsreningsanläggningar, för ca 100 miljoner kronor. Samfinansiering med Världsbanken och EBRD skall eftersträvas och kreditvillkoren anpassas till förutsättningarna för det enskilda projektet.

Redan under budgetåret 1990/91, det vill säga innan det nuvarande treårsprogrammet inleddes, togs beslut om att via BITS lämna visst finansiellt projektstöd till tre reningsverk i Polen. Totalt har ca 44 miljoner kronor avsatts för att bekosta leveranser av utrustning till dessa reningsverk. Stödet lämnas till Polen på gåvobasis men kanaliseras sedan i form av krediter från en Polsk miljöfond till reningsverken. BITS finansierar enbart kostnaden för importerad utrustning. Upphandlingen är bunden till svenska leveranser. Man kräver dock att anbud inhämtas från flera leverantörer för att på så sätt uppnå ett visst mått av konkurrens.

5.3 Kärnsäkerhet

Totalt har ca 200 miljoner kronor avsatts för att minska risken för olyckor vid kärnkraftverken i Östeuropa och för att begränsa spridningen av radioaktiva ämnen i miljön. Lejonparten, eller 122 miljoner, disponeras av Statens kärnkraftsinspektion (SKI), huvudsakligen för insatser vid kärnkraftverket Ignalina i Litauen. 60 miljoner kronor har anslagits till den multilaterala kärnsäkerhetsfonden (NSA). För budgetåret 1994/95 föreslås att ytterligare 30 miljoner kronor avsätts för Sveriges bidrag till NSA.

Närmare hälften av det stöd som handhas av SKI används för att finansiera leveranser av utrustning medan resterande del finansierar olika typer av tekniskt bistånd. Stödet lämnas som gåva och upphandlingen har uteslutande skett i Sverige. Flera insatser har redan genomförts eller påbörjats och totalt har SKI utbetalt omkring 100 miljoner kronor. De svenska insatserna i Litauen, som inleddes hösten 1991, har också banat vägen för ett stöd på ECU 32 miljoner (närmare 300 miljoner kronor) från den multilaterala kärnsäkerhetsfonden. Dessutom bekostar NSA en omfattande säkerhetsstudie av Ignalina till en kostnad av ECU 7 miljoner, eller 65 miljoner kronor. Till

²⁸ Proposition 1993/94:100, bilaga 15, sid. 26.

följd av att ett multilateralt stödprogram nu inletts kommer det svenska bilaterala stödet, särskilt vad gäller leveranser av utrustning, att minska i omfattning. För budgetåret 1994/95 föreslås att 43,5 miljoner anslås till SKI:s fortsatta arbete i Kaszakistan, Litauen, Ryssland och Ukraina.

Den multilaterala kärnsäkerhetsfonden bildades på initiativ av de sju största industriländerna (G7-länderna) vid deras möte i München sommaren 1992. Totalt har 13 länder samt EU-kommissionen lämnat bidrag till fonden vars tillgångar nu uppgår till omkring ECU 132 miljoner (1,2 miljarder kronor). Fonden, som syftar till att stödja kortsiktiga säkerhetshöjande åtgärder, har hittills lämnat bidrag till Kozloduy i Bulgarien samt Ignalina i Litauen. Ytterligare insatser planeras i Ryssland.

5.4 Den av BITS:s föreslagna kreditfaciliteten

5.4.1 Skälen för en kreditfacilitet

I regleringsbrevet för 1993/94 gav regeringen BITS i uppdrag att inom ramen för öststödet, utreda förutsättningarna för kreditfinansiering i samarbete med de internationella finansinstitutionerna. I november 1993 överlämnade BITS en utredning till regeringen i vilken man föreslog etablerandet av en kreditfacilitet i syfte att delfinansiera offentliga infrastruktur- och miljöinvesteringar i Sveriges närområde. Regeringen har ännu inte tagit ställning till de förslag som lämnas i utredningen. BITS motiverar sitt förslag med att övergången till marknadsekonomi ställer krav på nyinvesteringar och förbättringar av den fysiska infrastrukturen. Vidare framhålls att förbättringar på miljöområdet är angelägna, även ur svensk synvinkel. Avkastningen på denna typ av investeringar är dock ofta låg eller obefintlig vilket gör att offentlig subventionerad finansiering krävs. Detta förutsätter i sin tur upplåning i utlandet eftersom någon inhemsk kapitalbildning, enligt BITS, ännu inte förekommer och finansiering över statsbudgeten inte är möjlig. BITS pekar också på ett beräknat underskott i Estlands, Lettlands och Litauens externbalans under de kommande åren. Utländsk finansiering, helst på subventionerade villkor, skulle därför positivt påverka den ekonomiska tillväxten.

Även om regeringen inte tagit ställning till förslaget om en kreditfacilitet så har man beslutat att genom BITS lämna en kredit på USD 10 miljoner (83 miljoner kronor) till ett energiprojekt i Estland. Krediten samfinansieras med Världsbanken. (Samfinansieringen sker i form av gemensam finansiering - se avsnitt 6.2.) Regeringsbeslutet anger inte någon specifik målsättning med krediten. Däremot sägs att BITS, när projektet är genomfört, skall redovisa vilka miljöförbättringar som projektet gett upphov till.

5.4.2 Kreditfacilitetens utformning

Den av BITS föreslagna kreditfaciliteten uppgår till totalt fyra miljarder kronor. Avsikten är att de krediter som lämnas normalt sett skall samfinansieras med lån från internationella finansinstitutioner. Samfinansieringen föreslås ske i form av gemensam finansiering (se avsnitt 6.2 och 6.3).

Faciliteten skall även kunna användas för rent bilaterala krediter. BITS menar att krediterna bör subventioneras i de fall projektet ifråga inte kan generera en marknadsmässig avkastning på investerat kapital samt genomförs i ett land som är i behov av stöd vad gäller "offentliga finanser och valutaläge". Eftersom faciliteten är avsedd för offentliga projekt, med låg företagsekonomisk lönsamhet, inom vårt närområde så torde dessa krav uppfyllas av flertalet projekt som finansieras. BITS egna beräkningar baseras också på en uniform subventionering av samtliga krediter. Upphandlingen under de krediter som lämnas föreslås bli obunden.

BITS räknar med en årlig kreditvolym på 400 miljoner kronor över 10 år, det vill säga totalt fyra miljarder kronor. Statsbudgeten skulle belastas med 100 miljoner kronor per år för att bekosta subventionselementet. Enligt förslaget bör vidare en förlustriskreserv inrättas. Denna reserv skall finansieras genom att låntagarna betalar en engångsavgift motsvarande 3% av kreditbeloppet. Återbetalningstiden föreslås bli relativt lång (15-25 år) med en inledande amorteringsfri period på 5 år. BITS anser att de enskilda krediterna lämpligen bör uppgå till 50-100 miljoner kronor. Givet en kreditvolym på runt 400 miljoner kronor per år skulle detta i snitt innebära ungefär ett projekt per år och land. (Estland, Lettland, Litauen, Polen samt Ryssland).

5.4.3 Reaktionen på den föreslagna kreditfaciliteten

Industriförbundet samt vissa myndigheter har av Utrikesdepartementets Östeuropasekretariat beretts tillfälle att kommentera BITS:s förslag.²⁹ De som yttrat sig instämmer i att det finns ett stort behov av infrastrukturinvesteringar inom det svenska närområdet. Likaså delar man uppfattningen att en särskild kredit- eller garantifacilitet, givet en lämplig utformning, kan fylla en del av dessa behov.

Vad gäller frågan om hur en sådan facilitet bör utformas och administreras skiljer sig åsikterna betydligt. Omfattande kritik riktas mot den av BITS föreslagna utformningen. EKN anser att förslaget bör omarbetas. Vidare kan konstateras att faciliteten har likheter med vissa av de förslag som presenterades i kreditbiståndsutredningens betänkande, Krediter för utveckling (SOU 1991:74). Dessa förslag förkastades av regeringen.³⁰ Industriförbundet är de enda som direkt tillstyrker BITS förslag. Även behovet av subventionerade krediter ifrågasätts. Industriförbundet menar dock att investeringar inom grundläggande infrastruktur inte alltid är inkomstbringande och därför kan kräva biståndsinsatser för att komma till stånd. Även i länder med en positiv ekonomisk utveckling kan finnas skäl för subventionerade krediter för att främja miljöförbättrande åtgärder. EKN menar å andra sidan att ett land som Polen, som idag kan erhålla utländsk finansiering, inte bör inkluderas i BITS kreditfacilitet. Vidare framhålls att det krävs en klarare definition av vilka infrastrukturella satsningar som bör prioriteras. Flera av de

²⁹ Jag har tagit del av skriftliga synpunkter från EKN, Industriförbundet, NUTEK samt SwedeCorp.

³⁰ Proposition 1992/93:100, bilaga 4, sid. 168.

tillfrågade ifrågasätter om utlåning under faciliteten verkligen kommer att behövas under en tioårsperiod. Man pekar också på att och att många typer av projekt bör kunna klara återbetalningstider på under 15 år. Bland dem som kommenterat storleken på den föreslagna riskavsättningen råder enighet om att en större riskreserv krävs för denna typ av kreditfacilitet. De flesta som kommenterat förslaget förordar en samfinansiering med internationella finansinstitutioner. NUTEK är dock mer skeptiskt med hänvisning till att detta skulle innebära att insatserna inte får någon tydlig svensk profil.

SwedeCorp diskuterar bland annat förutsättningarna för att obunden samfinansiering, i form av gemensam finansiering, skall komma svenska företag till del. Man menar att sannolikheten för att en svensk leverantör skall få en order inte är större än vid annan obunden finansiering från de internationella finansinstitutionerna, det vill säga endast någon procentenhet. (Jämför även med det Multilaterala Upphandlingsprojektets rapport från februari 1994, "Satsa på utveckling".) Vidare hänvisar SwedeCorp till en studie genomförd av OECD/DAC ("Results of the Survey on the Procurement of Large Projects"). Denna studie visar att endast vart tredje kontrakt som finansierats genom tysk och japansk obunden biståndsfinansiering vunnits av en leverantör från givarlandet.

Slutligen presenterar SwedeCorp vissa alternativ till den av BITS föreslagna kreditfaciliteten. Nämligen, en utökning av EKN:s möjligheter att garantera infrastrukturprojekt samt inrättandet av en kreditfacilitet hos NIB eller NDF (Nordic Development Fund).

Jag kommer i avsnitt 7 att ytterligare kommentera utformningen av ett eventuellt stöd till infrastrukturinvesteringar.

6. GENERELLA SYNPUNKTER PÅ FINANSIELLT PROJEKTSTÖD

Det finansiella projektstödet kan lämnas i form av gåvor, krediter, garantier eller riskkapital. Det finns egentligen inga klara gränser mellan dessa finansiella instrument. Ett lån kan exempelvis lämnas utan direkt säkerhet samt med en avkastning som är relaterad till projektets lönsamhet - det vill säga på villkor som liknar en ren riskkapitalinvestering. Vidare kan en kredit kombineras med en gåva, något som ger upphov till en subventionerad kredit. Stödet kan kanaliseras internationellt, på regional basis eller bilateralt. Ett svenskt medlemskap i EU aktualiserar frågan om hur stödet bör fördelas mellan internationella, europeiska, nordiska och bilaterala institutioner. Gränsen mellan multilateralt, regionalt och bilateralt stöd är dock inte alltid helt klar. Ett exempel på detta är de bilaterala och regionala fonder som inrättats vid, och hanteras av, de multilaterala institutionerna.

Ovanstående korta inledning samt vad som tidigare sagts vad gäller målen med öststödet visar på tre betydelsefulla parametrar för utformningen av det finansiella projektstödet.

* Ändamål,

- * Instrument och
- * Kanal.

Dessa parametrar kan kombineras på en mängd olika sätt, något som bidragit till att ett stort antal institutioner, både nationellt och internationellt, involverats i stödet till Östeuropa. Jag kommer i avsnitt 6.1 att redogöra för de instrument som kan användas samt kort diskutera hur instrumenten förhåller sig till målsättningarna med öststödet. I avsnitt 6.2 behandlas bilateralt stöd som samfinansieras med, eller hanteras av, regionala eller multilaterala institutioner. (Samfinansiering mellan regionala och/eller multilaterala institutioner faller utanför ramen för denna studie.) Slutligen kommer jag i avsnitt 6.3 att kort diskutera effekterna av bunden upphandling, det vill säga effekten av att upphandlingen under de krediter och gåvor som Sverige lämnar binds till svenska leveranser.

6.1 Valet av instrument

De olika instrumenten har vissa karaktäristika vilket gör dem mer eller mindre lämpade i olika situationer och för olika ändamål. En gåva är rimligen mer attraktiv för mottagaren än en kredit. Genom att lämna stöd i gåvoform bör givaren därmed ha större möjlighet att påverka mottagarens prioriteringar. Stöd i form av gåvor och subventionerade krediter kan också attrahera additionell finansiering från internationella finansinstitutioner (vilka lånar ut på kommersiella villkor) till projekt med låg återbetalningsförmåga, exempelvis inom miljöområdet.

Samtidigt finns det skäl som talar emot användandet av gåvor och subventioner. Ett omfattande stöd i form av subventionerade krediter till kommunala energiföretag kan exempelvis minska trycket på att verksamheten kommersialiseras. Det kan också innebära att införandet av marknadsmässiga energipriser, relaterade till den enskilde konsumentens energiförbrukning, fördröjs. Detta leder till fortsatt hög förbrukning av energi, med åtföljande negativa effekter för miljön. För att undvika detta lämnas subventionerade krediter och gåvor ibland direkt till staten i mottagarlandet i avsikt att vidareutlånas på kommersiella villkor. I praktiken lämnas således en generell budgetförstärkning medan projektet erhåller en mer eller mindre marknadsmässig finansiering.

En av de övergripande målsättningarna med öststödet är att medverka till en normalisering av relationerna. Detta innebär att stödet bör utformas så att det främjar utvecklandet av samarbetsformer som inte inkluderar statligt stöd. Stödet bör så att säga syfta till att avskaffa sig självt. I ett läge när mottagarlandet börjar få möjlighet att låna upp kapital på den internationella kapitalmarknaden kan Sverige, genom att lämna subventionerade krediter, minska incitamentet för sådan kommersiell upplåning och därmed motverka en normalisering. Ett omfattande externt finansiellt stöd minskar också behovet av internt sparande. Därmed kan uppbyggnaden av en väl fungerande finansiell sektor fördröjas. Det är vidare värt att notera att gåvobistånd riskerar att negativt påverka mottagarens engagemang för projektet. Slutligen bryts givarens

finansiella relationen med mottagaren så snart gåvan är överlämnad. Har man däremot lämnat en kredit, subventionerad eller ej, så fortlever den finansiella relationen och långgivaren har större möjlighet att övervaka och påverka den verksamhet som finansieras.

Sammanfattningsvis innebär ovanstående att gåvor och subventionerade krediter bör användas med stor försiktighet, särskilt om målsättningen är att stödja övergången till marknadsekonomi.

Det är inte alltid helt klart vad som avses med begreppet subventionerade krediter. Det kan därför vara värt att skilja mellan direkta och indirekta subventioner. Med direkta subventioner avses här sådana subventioner som kräver att budgetmedel tillskjuts för att exempelvis bekosta en del av räntekostnaden. Krediten lämnas med andra ord på villkor som är förmånligare än de som långgivaren själv erhåller vid upplåning. Indirekta subventioner är sådana där långgivaren är medveten om att risken troligen inte fullt ut avspeglas i låne- och/eller garantivillkoren.³¹ En u-kredit som lämnas utan att en adekvat riskpremie tas ut subventioneras således både direkt och indirekt.

Direkta subventioner kan, liksom gåvor, negativt påverka incitamentstrukturen i mottagarlandet. Indirekta subventioner har den fördelen att subventionen *de facto* endast utgår om låntagaren falerar vad gäller återbetalningen av krediten. Detta innebär samtidigt att största delen av subventionen tillfaller företag som går i konkurs. Därmed snedvrids inte konkurrenssituationen på samma sätt som vid direkta subventioner. Låt mig försöka utveckla detta något. I en väl fungerande marknad med god information om olika risker kan långgivaren differentiera lånevillkoren för olika låntagare. I Östeuropa, där risken ofta betydligt svårare att bedöma samtidigt som det ibland är omöjligt att ta säkerhet i fast egendom, är det svårt att identifiera "dåliga risker". Därmed tvingas långgivaren att höja den genomsnittliga räntan. Om Sverige i en sådan situation lämnar krediter till "normal" ränta så täcks inte den befarade kostnaden för kreditförluster. Sverige, istället för den genomsnittlige låntagaren, har således stått kostnaden för bristande information och bristande möjlighet att ta säkerheter.

Sverige har hittills endast använt sig av riskkapitalinstrumentet i begränsad omfattning. Swedfunds investeringar i Östeuropa baseras på företagsekonomiska överväganden och hänför sig nästan uteslutande till investeringar i privata samriskföretag. Som framgår ovan planeras dock ett relativt omfattande stöd, i form av riskkapital, till banksektorn i Baltikum. Även inom energi- och miljösektorn skulle riskkapitalinvesteringar kunna användas som ett alternativ till lån och gåvor. Fördelen med riskkapital är att kravet på att projektet genererar en jämn ström av hårdvaluta minskar. I ett läge där risken är hög, eller svår att bedöma, men där det på sikt finns möjlighet till hög avkastning är dessutom riskkapitalinvesteringar ekonomiskt sett ofta att föredra framför

³¹ Jämför även med exportkreditutredningens betänkande "Statens roll vid finansiering av export" (SOU 1988:42) där Peter Bohm pekade på skillnaden mellan avsiktliga subventioner av i princip förutbestämd storlek (exempelvis u-krediter) och garantigivning som *ex-post* visar sig ha inneburit en faktisk subventionering.

lån. Särskilt om möjligheten att ta säkerhet i fast egenom är begränsad. Att vara delägare ger vidare investeraren ett direkt inflytande över verksamheten. Med detta inflytande följer också ett ansvar för verksamheten, något som kan vara politiskt svårt att hantera. Hur skall Sverige exempelvis behandla en bankkris i ett mottagarland om man själv har stora intressen i vissa banker? Vad händer om någon av bankerna visar sig vara förknippad med kriminell verksamhet? Bör Sverige, som delägare i ett vattenbolag, kräva att vattenavgiften drivs in från folk som "inte kan betala"? Detta dilemma kan delvis lösas genom att staten överlåter det direkta ägaransvaret till en oberoende fond eller styrelse. En fond kan exempelvis förvaltas av investmentbolag och/eller banker medan Sverige och mottagarlandet, samt i vissa fall även privata investerare, deltar som mer passiva ägare. Riskkapitalinstrumentet kan också utgöra ett alternativ till gåvor och krediter när det gäller att påverka verksamheten i exempelvis vatten- och energibolag. En förutsättning är i dessa fall att kravet på avskatning är begränsat och långsiktigt. Genom att på förhand villkora eventuella krediter kan Sverige även som långgivare påverka verksamhetens utformning. Detta är dock ofta ett tämligen oflexibelt sätt att styra verksamheten på. Riskkapital-investeringar i kommunala bolag kan också vara att föredra för mottagaren eftersom det inte krävs någon kommunal eller statlig garanti, så som ofta är fallet vad gäller lån. Detta innebär att den kommunala eller statliga budgeten inte behöver belastas med en garantiutfästelse.

Garantiinstrumentet är ett mycket flexibelt instrument eftersom det möjliggör en uppdelning av risken i ett projekt. Risken kan delas *pro rata* mellan olika lån- och garantigivare. Risken kan också delas över tiden eller med avseende på typen av risk. Traditionellt används garantiinstrumentet för att främja svensk export. I avsnitt 4.1 lämnades en redogörelse för Exportkreditnämndens verksamhet med avseende på export till Sveriges närområde. Det finns dock inget som hindrar att garantiinstrumentet också används på mottagarsidan. För att under ett övergångsskede gynna handeln med Östeuropa skulle Sverige, tillsammans med mottagarlandets centralbank, exempelvis kunna upprätta en fond som mot en viss avgift garanterar rembursen från lokala banker med en viss kreditvärdighet och kreditbedömningskapacitet.³² För att förbättra tillgången till kommersiella krediter skulle Sverige också kunna garantera en viss del av mottagarlandets statsgarantier. Den svenska garantin skulle endast betalas ut i händelse av att mottagarlandet inte honorerade sin garanti. Flera invändningar kan resas mot denna typ av allmänt obundet stöd. Syftet här är dock bara att visa på garantiinstrumentets flexibilitet.

Slutligen kan noteras att garantier som inte avspeglar den verkliga risken utgör en form av indirekt subvention, något som diskuterats ovan.

6.2 Samfinansiering och samarbete med internationella finansinstitutioner

³² EKN har redan idag möjlighet att garantera upp till 50% av rembursen. En lokal fond, särskilt om den kombineras med tekniskt bistånd, skulle dock på ett mer direkt sätt kunna bedöma och stärka de lokala bankernas kreditbedömningskapacitet.

Det finns flera skäl för Sverige som bilateral långgivare/givare att överväga samfinansiering med de internationella finansinstitutionerna (IFI). För det första besitter dessa institutioner en god kompetens och kapacitet vad gäller projektfinansiering i Östeuropa. De samarbetar också med mottagarländerna för att utforma infrastrukturella projekt som står i överensstämmelse med en övergripande sektorsplanering. I kraft av sin storlek och oberoende politiska ställning kan dessa institutioner vidare ställa krav på genomförandet av ekonomiska reformer etc på ett sätt som bilaterala långgivare ibland har svårt att göra. Slutligen betraktas IFI som prioriterade fordringsägare vilket innebär att deras långgivning är något mindre riskfylld än bilaterala krediter. Genom samfinansiering kan Sverige dra nytta av institutionernas kompetens och inflytande samtidigt som additionell finansiering mobiliseras till av Sverige prioriterade projekt.

Världsbanken och Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) svarar för en omfattande kreditgivning³³ till samtliga östeuropeiska länder.³⁴ Den Europeiska investeringsbanken (EIB) har också fått mandat att lämna krediter till vissa av länderna i Östeuropa.³⁵ Samtliga institutioner lämnar krediter på kommersiella villkor samt kräver statliga garantier för utlåning till offentliga projekt.³⁶ Som tidigare nämnts omfattas inte IFI av consensusreglerna och kan därför exempelvis lämna krediter med en löptid på över 10 år. För lån till den offentliga sektorn har såväl Världsbanken som EBRD krav på internationell upphandling medan upphandlingen under EIB:s projekt i Östeuropa sker inom EU och mottagarlandet. Ofta kan upphandling även ske från vissa länder utanför EU. Diskussioner om att mer generellt tillåta upphandling från en utvidgad krets av länder pågår för närvarande inom banken. EIB täcker normalt inte mer än 50% av den totala projektkostnaden. Dessutom har banken begränsad förmåga att generera och genomföra egna projekt. EIB samfinansierar därför ofta sina lån med Världsbanken och EBRD.

Den Nordiska investeringsbanken (NIB) har, under den så kallade projektinvesteringslåneramen, en viss utlåning till kreditvärda länder, bland annat i Östeuropa.³⁷ För närvarande lämnas krediter till Tjeckien och Ungern.

³³ Under 1993 tog EBRD, vars verksamhet avser både offentliga och privata projekt, beslut om krediter och investeringar till ett värde av ECU 2,3 miljarder (21 miljarder kronor). Världsbanken tog samma år beslut om lån till länderna i Östeuropa och Centralasien till ett värde av USD 3,3 miljarder (27 miljarder kronor). En stor del av detta avser krediter vilka inte är direkt projektrelaterade.

³⁴ Med undantag för vissa av länderna i det f.d. Jugoslavien.

³⁵ EIB har fått mandat att t.o.m. 1996 lämna krediter på totalt upp till ECU 3 miljarder till Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Dessutom finns ett speciellt anslag om ECU 150 miljoner för insatser på transportområdet i Slovenien. Detta anslag utgör en efterföljare till en tidigare överenskommelse mellan EIB och det dåvarande Jugoslavien.

³⁶ EIB:s krediter utgår med en ränta som motsvarar bankens egna upplåningskostnad plus en mycket liten marginal. EBRD:s lån till offentliga låntagare utgår med en ränta motsvarande LIBOR plus en viss marginal. Världsbankens utlåningsränta baseras på bankens egna, historiska, upplåningskostnad plus en viss marginal.

³⁷ Utestående lån till Östeuropa under projektinvesteringslåneramen uppgick vid slutet av 1993 till ECU 158 miljoner.

Utlåning till Polen väntas bli möjlig inom kort. NIB:s krediter, för vilka banken kräver statsgaranti, är avsedda att finansiera investeringar i infrastruktur. Dessutom krävs att det finns ett nordiskt intresse i projekten. Vidare administrerar NIB, som ovan nämnts, en del av det Baltiska investeringsprogrammet. NIB finansierar endast projekt i vilka det ingår ett Nordiskt intresse. Även om upphandlingen inte är bunden till de nordiska länderna finns därför i praktiken en nära koppling till nordiska leveransers. Via det Nordiska miljöbolaget (NEFCO)³⁸ lämnas också stöd, i form av riskkapital, till vissa typer av bolag inom miljösektorn.

Det är slutligen värt att notera att EU, under PHARE-programmet sedan kort tid tillbaka finansierar vissa infrastrukturinvesteringar på gåvobasis. Detta sker inom ramen för det så kallade "Cross Border" programmet (upp till ECU 150 miljoner) samt "Köpenhamn-faciliteten" (upp till 15% av PHARE:s budget). Inom ramen för dessa två, överlappande, initiativ finansieras investeringar i syfte att förbättra transporter och kommunikationer mellan EU och vissa länder i Östeuropa.³⁹ Dessutom kan satsningar inom energi- och miljösektorn i de delar av Östeuropa som gränsar till EU finansieras. En stor del av stödet är avsett att komplettera satsningar som görs inom Unionen och som finansieras av EU:s strukturfonder.

Den offentliga sektorns samfinansiering med IFI kan i princip ske i form av parallellfinansiering eller gemensam finansiering. I båda dessa fall sluter den svenska parten ett separat låneavtal med låntagaren. Den huvudsakliga skillnaden är att parallellfinansiering innebär att parterna finansierar separata delar av projektet medan man vid gemensam finansiering inte kan knyta den ena partens bidrag till någon specifik del av projektet. Gemensam finansiering ställer normalt sett lägre krav på den bilaterala samfinansieraren eftersom den internationella finansinstitutionen vanligtvis hanterar projektövervakning, kontroll av upphandlingen etcetera. Kopplingen mellan samfinansierarna blir därmed ofta något starkare vid gemensam finansiering.

Det är inte möjligt att som offentlig långgivare syndikera krediter med internationella finansinstitutioner, det vill säga att institutionen står som enda långgivare gentemot låntagaren. Anledningen till detta är att IFI inte bör dela sin status som prioriterad fordringsägare med andra offentliga långgivare. IFI kan dock syndikera krediter som samfinansieras med privata banker.

Såväl Världsbanken som EBRD har, i syfte att öka konkurrensen vid upphandling under parallellfinansierade krediter, sökt etablera särskilda samfinansieringsprogram. Den grundläggande tanken är att flera potentiella samfinansierare skall acceptera samma kreditvillkor för den del av lånet som

³⁸ NEFCO bildades 1990 som en multilateral organisation vars syfte är att stödja investeringar inom miljösektorn i vissa av länderna i Östeuropa. Man söker fram för allt stödja utvecklandet av lokal produktionskapacitet vad gäller reningsutrustning etcetera. NEFCO bidrar med riskkapital, samt i vissa fall lån, till samriskföretag med kommersiell bärkraft. Man kräver avkastning på satsat kapital. NEFCO:s totala kapital uppgår till cirka ECU 40 miljoner.

³⁹ Albanien, Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen och Tjeckien.

samfinansieras. Därmed kan leverantörer från flera länder delta i budgivningen på ungefärligen samma villkor (vilket bör pressa priset - se även avsnitt 6.3). Svensk finansiering blir dock endast aktuell om ett svenskt företag vinner ordern. Det är också, i vissa fall, möjligt för den berörda finansinstitutionen att dessutom finansiera en del av det kontrakt (exempelvis kontantdelen) som Sverige parallellfinansierar.

Bilaterala långgivare/givare kan utnyttja IFI:s kompetens och inflytande genom att upprätta fonder hos dessa institutioner. Sådana fonder kan innehålla bidrag från ett eller flera länder. Projektplanering och administration kan överlåtas åt institutionen medan investeringsbesluten tas av givaren/givarna. Utnyttjandet av fonden kan också villkoras med att den berörda IFI samfinansierar projektet tillsammans med fonden. Upphandlingen under den av fonden bekostade delen av projektet kan bindas till leveransers från givarlandet. Denna typ av fonder är vanliga vad gäller finansieringen av tekniskt bistånd. Det baltiska investeringsprogrammet⁴⁰ och den multilaterala kärnsäkerhetsfonden, båda under EBRD:s egid, utgör exempel på fonder avsedda för finansiellt projektstöd. Eftersom IFI:s verksamhet inte regleras av consensusreglerna så är det teoretiskt möjligt för ett medlemsland att etablera fonder avsedda att lämna subventionerade krediter med upphandlingen bunden till givarlandet. Det är dock inte troligt att institutionerna, eller andra medlemsländer, skulle acceptera ett upplägg som på detta sätt möjliggör att man kringgår consensusreglerna.

6.3 Bunden upphandling

Både vad gäller krediter och gåvor måste man ta ställning till huruvida de bör bindas till upphandling i givar/ långivarlandet eller ej. Möjligheten att binda subventionerade krediter är, som tidigare nämnts, kraftigt begränsad av consensusreglerna. Bunden upphandling leder också till begränsad konkurrens och därmed sämre villkor för köparen/mottagaren i form av av högre pris och sämre kvalitet. Ett flertal internationella studier visar att bundet bistånd till utvecklingsländer i genomsnitt medför en direkt prisökning i storleksordningen 15-20%.⁴¹ Det är dock viktigt att notera att prisökningen till stor del beror på hur "hårt" stödet bundits. Extremfallet är då endast en leverantör kan komma i fråga. Ett visst mått av konkurrens uppstår när det finns flera leverantörer på den svenska marknaden. Ännu starkare blir konkurrensen om upphandlingen sker internationellt även om svensk finansiering endast kan komma svenska företag till del. Denna modell, som är att föredra, förutsätter att såväl de svenska som de utländska företagen har tillgång till finansiering på likartade villkor. Det faktum att statsmakten explicit pekar på behovet av att tillgodose svenska kommersiella intressen, samt understryker betydelsen av att stödet involverar så väl det svenska som mottagarländernas samhällen, talar för en relativt hög andel bundet stöd. Eftersom ett övergripande mål är att stödja omvandlingsprocessen i Östeuropa är det rimligt att även tillåta upphandling i östeuropeiska länder. Om det visar sig svårt att få en godtagbar försäkran om att varorna verkligen produceras i Östeuropa kan det, av rent

⁴⁰ Upphandlingen under det Baltiska investeringsprogrammet är obunden.

⁴¹ Inter-nation Policy Co-ordination and Untying of Aid, (chapter 5), C. Jepma, Avebury 1994.

praktiska skäl, vara nödvändigt att begränsa upphandlingen till Sverige och mottagarlandet.

Samfinansieringen med internationella finansinstitutioner kompliceras av att den bilaterala samfinansieringen ofta har krav på bunden upphandling medan institutionen kräver internationell upphandling. Genom att samfinansiering sker i form av parallellfinansiering (se avsnitt 6.2) kan dock upphandlingen under de två krediterna separeras. Därmed kan också skilda upphandlingsregler tillämpas för olika delar av projektet. Parallellfinansiering ställer ofta något större krav på samfinansieraren eftersom denna normalt måste övervaka den upphandling som låntagaren gör. (Vid gemensam finansiering står den berörda IFI för denna kontroll och övervakning). Vidare är Sveriges möjlighet att påverka det totala projektets utformning något större om man väljer att gemensamt finansiera hela projektet, utan krav på bunden upphandling. Trots detta är det svårt att utforma samfinansierade projekt, där upphandlingen är obunden, på ett sådant sätt att svensk industri på ett påtagligt sätt gynnas. Anledningen till detta är att de internationella finansinstitutionerna tillämpar strikta upphandlingsregler, vilka även påverkar projektets utformning.

Betydelsen av bundet stöd bör inte överdrivas. En mycket stor del av de infrastrukturella investeringarna i vårt närområde kommer att finansieras av internationella eller europeiska finansinstitutioner. Upphandlingen sker i dessa fall på internationell eller europeisk basis. Det är således den svenska industrins konkurrenskraft samt eventuellt vårt medlemskap i EU, och inte huruvida det bilaterala stödet är bundet eller ej, som kommer att avgöra i vilken omfattning svensk industri involveras i infrastrukturprojekt i vårt närområde.

7. AVSLUTANDE KOMMENTARER OCH SLUTSATSER

Öststödet framtida utformning är till stor del beroende av den politiska och ekonomiska utvecklingen i Östeuropa samt Sveriges eventuella medlemskap i EU. Vid ett medlemskap i EU kommer Sverige att bidra till Unionens gemensama stödprogram för Östeuropa, något som rimligen påverkar utformningen av det bilaterala stödet. Vidare har Sveriges finansiella stöd till Ryssland hittills varit relativt begränsat. Ett kraftigt ökat bilateralt stöd till Ryssland skulle kunna påverka öststödet organisation och varaktighet. Det är också möjligt att Sverige, eventuellt inom ramen för EU:s östsamarbete, väljer att i högre utsträckning kanalisera ett ökat stöd till Ryssland multilateralt. Jag tänker inte här gå in på hur öststödet borde utformas under olika tänkbara scenarios utan inskränker mig till att kommentera stödets utformning givet nuvarande prioriteringar och omfattning.

Som framgår nedan menar jag att det bilaterala finansiella projektstödet bör koncentreras till garantier (för marknadsmässiga krediter) och gåvor (för miljöinvesteringar). Dessutom bör man undersöka möjligheten att i större utsträckning använda riskkapitalinvesteringar som ett instrument för att förmedla det svenska öststödet. Riskkapitalinvesteringar kan med fördel användas för stöd till den finansiella sektorn och till privata företag. Det riskkapital som kanaliseras via Swedfund avser nästan uteslutande privata samriskföretag. Däremot saknas etablerade kanaler för att förmedla riskkapital till finansiella institutioner och, via dessa, till lokala privata företag. Riskkapitalinvesteringar, utan krav på marknadsmässig avkastning, utgör också ett alternativ till gåvor i syfte att stödja miljöinvesteringar. Även här saknas kanaler för att förmedla sådant stöd.

Vidare pekar mycket på att ansvaret för stödet bör koncentreras till färre aktörer än idag även om själva utförandet av projekten delegeras till de myndigheter och institutioner som har relevant kompetens. Det övergripande syftet med denna studie är dock inte att bedöma hur öststödet bör administreras. Frågor som direkt gäller öststödet organisation berörs därför endast undantagsvis.

I avsnitt 6.1 pekade jag på vissa problem med att använda gåvor och subventionerade krediter i syfte att främja övergången till marknadsekonomi. Dessutom syftar östsamarbetet, som tidigare nämnts, till att normalisera relationerna. Strävan bör därför vara att så snart som möjligt ersätta stöd (i betydelsen bistånd) med kreditgivning på kommersiella villkor. Den lämpligaste kanalen för detta är den privata kapitalmarknaden samt, från offentligt svenskt håll, EKN:s normala garantigivning. Genom en sådan garantigivning knyts finansieringen till svenska leveranser samtidigt som upphandlingen ofta är utsatt för viss internationell konkurrens. EKN kan redan idag garantera långa krediter till Polen. Förhoppningen är att liknade garantigivning inom en inte allt för avlägsen framtid skall bli möjlig för de baltiska länderna.

Genom den särskilda garantiramen har EKN möjlighet att acceptera affärer med något högre och osäkrare risk än normalt. På så sätt främjas handel

med, och investeringar i, vårt närområde under en övergångsperiod. För att underlätta övergången till normal garantigivning bör dock villkoren för den särskilda ramen utformas på ett sätt som nära anknyter till EKN:s normala verksamhet. Således bör nämndens riskbedömning, och inte mottagarlandets nationella intressen, styra garantigivningen i det enskilda fallet. Man bör med andra ord undvika att inom EKN:s ram utveckla ett "bistånds instrument". Även om garantigivningen i det enskilda fallet således inte bör styras av "bistånds hänsyn" så kommer existensen av en särskild garantiram att positivt påverka den ekonomiska utvecklingen i mottagarlandet. Garantier bör också kunna lämnas för infrastrukturprojekt vilka inte är direkt valutaintjänande, förutsatt att risken är acceptabel. EKN:s möjlighet att, inom den särskilda ramen, garantera sådana projekt ökar givetvis om projektet samfinansieras med en internationell finansinstitution och genomförs i ett land med relativt stabila ekonomiska förhållanden och en konvertibel valuta. Det bör också vara EKN:s riskbedömning, och inte affärens storlek, som är avgörande för om en garanti kan lämnas. Begränsningen till affärer på under 50 miljoner kronor bör därför avskaffas.

Vidare bör EKN undersöka möjligheten att, inom ramen för den normala garantigivningen, i ökad utsträckning acceptera projektrisker samt affärer som samfinansieras med internationella finansinstitutioner. Detta skulle underlätta garantigivning i de fall stats- eller bankgaranti är svår att få. För detta krävs att EKN stärker kapaciteten vad gäller projektriskbedömningar. Vidare bör garantiramen utökas om det visar sig att efterfrågan på garantier (avseende affärer med acceptabel risk) överstiger utrymmet under ramen. Detta förutsätter givetvis en ökad avsättning från statsbudgeten för att täcka eventuella förluster. En tillfällig förstärkning av kapaciteten för att hantera den särskilda garantiramen bör övervägas om EKN bedömer att garantigivningen fördröjs till följd av begränsade personella resurser. En sådan förstärkning bör, till följd av ett ökande antal garantiförbindelser, kunna finansieras med premieintäkterna under den särskilda ramen.

SUKAB:s revolverande fond används huvudsakligen för mindre exportaffärer. Villkoren för EKN:s särskilda garantiram möjliggör dock för nämnden att garantera samma typ av affärer som idag finansieras av denna fond. Dessutom har Sverige, genom det baltiska investeringsprogrammet, bidragit till upprättandet av lokala investeringsbanker i de baltiska länderna. Dessa banker prioriterar krediter till mindre baltiska exportföretag. Även det svenska stödet till den privata banksektorn bör underlätta kreditgivningen till baltiska företag. Den lokala banksektorn är dock inte involverad i den revolverande fonden, istället tas kreditbesluten av det estniska ekonomiministeriet i samråd med SUKAB. Vidare upprättades den revolverande fonden i syfte att underlätta estnisk bränsleimport i en akut bristsituation. Någon sådan akut bristsituation föreligger inte idag. Slutligen kan fonden finansiera 100% av en exportaffär, något som inte ligger i linje med consensusreglerna.

Det finns därför flera skäl som talar för att det statliga stödet till SUKAB:s revolverande fond på sikt bör avvecklas. Istället bör den lokala kreditmarknaden samt det svenska exportkreditsystemet användas för att finansiera handeln mellan Sverige och Estland.

Vad gäller stöd, i form av lån, till offentliga investeringar inom vårt närområde så bör Sveriges bilaterala långivning ställas i relation mottagarländernas kapacitet att återbetala dessa lån. De analyser som Världsbanken gjort vad gäller de baltiska länderna indikerar en offentlig extern upplåningskapacitet under perioden 1995-1997 på totalt ca åtta miljarder kronor (Estland USD 200 miljoner, Lettland USD 300 miljoner och Litauen USD 500-600 miljoner).⁴² Det är viktigt att notera att dessa siffror motsvarar den upplåning som de baltiska staterna kan klara av med bibehållen makroekonomisk stabilitet och utan att riskera sin kreditvärdighet. Vidare baserar sig siffrorna på ett antagande om en stark ekonomisk tillväxt. Samtidigt finns betydande resurser tillgängliga från internationella och europeiska institutioner. Sverige skulle, om man genomför redan beslutade insatser samt inför den av BITS föreslagna kreditfaciliteten, bilateralt svara för uppskattningsvis 10-15% av de baltiska ländernas totala offentliga externa upplåning.⁴³ Dessutom är denna upplåning inte enbart avsedd för investeringar i infrastruktur. I Estland räknar man exempelvis med att endast USD 40 miljoner per år av den offentliga sektornns upplåning i utlandet kommer att kanaliseras till infrastrukturinvesteringar. Sverige skulle, enligt de planer som finns idag, kunna svara för en betydande del av detta belopp. Inom vissa områden, så som vattenrening och energiproduktion, skulle det svenska bilaterala stödet också utgöra en mycket betydande finansieringskälla. Med en sådan svensk insats följer ett stort inflytande över, och ansvar för, de baltiska ländernas energi- och miljöpolitik. Därmed ökar behovet av att inlemma de svenska insatserna i ländernas interna planering. De internationella finansinstitutionerna har, i kraft av sin omfattande kreditgivning, ett betydande inflytande över de baltiska ländernas sektorsplanering. Därför bör de svenska insatserna även samordnas med dessa institutioners verksamhet.

⁴² Public Expenditure Review Reports, World Bank, april 1994.

⁴³ Denna siffra utgör en mycket grov uppskattning baserad på följande antaganden vad gäller Sveriges utlåning till miljö- och infrastrukturinvesteringar i Baltikum under perioden 1995-1997: BITS föreslagna kreditfacilitet införs. Totalt utbetalas (enligt BITS egna beräkningar) 60 miljoner kronor per år, exklusive den direkta subventionen om 25%, till var och en av de baltiska staterna. Totalt 540 miljoner över tre år. De 227 miljoner kronor som anslagits till effektivare energisystem utbetalas av NUTEK innan 1998. 17 miljoner utbetalas före 1995. Av resterande 210 miljoner antas 170 miljoner tillfalla Baltikum. Regeringen har anslagit 231 miljoner i stöd till reningsverk runt Östersjön. Den allra största delen kommer att gå till de baltiska staterna. En stor del kommer dock troligen att lämnas i form av gåva. Givet att det stöd som Naturvårdsverket förbereder lämnas i form av gåva samt att ytterligare 100 miljoner kronor lämnas i stöd till de baltiska staterna i form av subventionerade krediter enligt "BITS-modell" (gåvoelement på 25%) så uppgår "lånedelen" enbart till 75 miljoner. Stöd till den baltiska transportsektorn, 15 miljoner kronor. Till detta kommer exportkrediter garanterade av EKN avsedda för infrastrukturprojekt. Låt oss anta att krediter på totalt 200 miljoner kronor utbetalas till de baltiska staterna under 1995-1997. De bilaterala stöd till som lämnas till kärnkraftverket i Ignalina, Litauen, ingår inte i beräkningen eftersom det utgår i form av gåva. Totalt skulle ovanstående innebära en Svensk finansiering om ca en miljard kronor under den aktuella perioden.

Vad gäller stöd till Polen och Ryssland så har Sveriges insatser en betydligt mindre betydelse för mottagarlandet. Polen kan dessutom, mot statsgaranti, låna upp kapital på den internationella kapitalmarknaden vilket gör landet mer oberoende av bilaterala långivares önskemål och intentioner. Mycket talar för att även Estland inom kort i viss utsträckning kommer att kunna ta upp längre krediter på kapitalmarknaden.

De baltiska ländernas begränsade upplåningskapacitet gör att svensk samfinansiering av större baltiska infrastrukturprojekt, som är av särskilt svenskt intresse, bör kunna hanteras från fall till fall. Det bör därför finnas viss beredskap för sådan samfinansiering. Vidare bör någon form av fond eller kreditfacilitet, direkt kopplad till Världsbanken, EBRD eller NIB övervägas för de fall man avser att öka det bilaterala stödet till Ryssland. Valet mellan dessa institutioner är bland annat avhängigt vilka politiska överväganden som görs vad gäller deras framtida roller. Att inrätta en fond hos NIB skulle exempelvis kunna ge banken en mer oberoende roll inom det framtida EU-samarbetet, även om flertalet nordiska länder blir medlemmar i EU och EIB. Det är vidare rimligt att anta att upphandlingen under en eventuell NIB-facilitet skulle komma att ske på nordisk basis. Detta alternativ bör därför, enligt min mening, endast övervägas om deltagande från ytterligare något nordiskt land förutses. En fond kopplad till Världsbanken eller EBRD kan lättare bindas till svensk upphandling. Rent bilaterala insatser bör undvikas eftersom de ställer krav på betydande svenska resurser för övervakning och genomförande av projekten.

Miljöinvesteringar kan egentligen inte hänföras till en klart avgränsad sektor. De kan istället sägas vara investeringar som motiveras av en positiv effekt på miljön, inte av direkta lönsamhetsskäl. Den största miljömässiga effekten kommer dock från ekonomiskt lönsamma investeringar som dessutom har positiva miljöeffekter. I detta sammanhang är utvecklingen av en fungerande marknadsekonomi av betydelse eftersom marknadsmässiga priser på energi samt kommersiellt verkande företag och organisationer är en förutsättning för ett rationellt användande av begränsade resurser. Dessutom krävs en adekvat lagstiftning samt förmåga att upprätthålla efterlevnaden av dessa lagar. Vad gäller vissa typer av verksamhet, exempelvis kommunal avloppsrening, kan dock finnas skäl att lämna ekonomiskt stöd.

Innan jag närmare diskuterar motiven för och utformningen av en kreditfacilitet eller fond för miljöinvesteringar kan det vara värt att kort analysera erfarenheterna av det stöd som redan lämnats inom miljöområdet. De erfarenheter som finns av finansiellt projektstöd till miljösektorn hänför sig till BITS:s, NUTEK:s och SKI:s verksamhet. Dessutom förbereder även Naturvårdsverket och Kommunikationsdepartementet insatser i form av finansiellt projektstöd inom miljösektorn. Jag kommer här att koncentrera mig på NUTEK:s kreditgivning. Låt mig dock börja med att kort kommentera uppdelningen av öststödet mellan flera olika myndigheter. Utrikesutskottet menar att det finns ett egenvärde i en sådan uppdelning. I årets betänkande gällande samarbetet med Östeuropa skrev utskottet bland annat följande (vad gäller det totala östsamarbetets utformning).

"Utskottet anser att denna pluralistiska struktur har ett egenvärde när det gäller östsamarbetet. Den tid är förbi, då allt samarbete med länderna i Central- och Östeuropa måste kanaliseras via deras ministerier och tunga centralorgan. Direkta kontakter mellan de institutioner som besitter kompetens på resp. områden bör uppmuntras."⁴⁴

Vad som gäller för normalt myndighetssamarbete kan dock inte direkt överföras till östsamarbetet eftersom den svenska myndigheten, i det senare fallet, svarar för en viss projektfinansiering. Därmed utgör myndigheten ett komplement till, eller ersättning för, det interna systemet för resursallokering inom mottagarlandets offentliga sektor. Det finns därför, åtminstone på mottagarsidan, skäl att samordna stödet. Det faktum att öststödet hanteras av ett stort antal myndigheter har även medfört att svensk industri upplever stödet som svåröverskådligt och oflexibelt. Därmed försvåras utnyttjandet av stödet.

Vad gäller NUTEK:s verksamhet kan konstateras att verket på mycket kort tid initierat och genomfört ett flertal projekt.⁴⁵ De lånevillkor som NUTEK erbjuder är mycket förmånliga, på gränsen till subventionerade. Räntan ligger något under den av consensus fastställda minimiräntan. Den amorteringsfria perioden är också längre, och kontantbetalningsdelen lägre, än vad consensusreglerna tillåter. Sverige har därför notifierat OECD om villkoren för dessa krediter. Dessutom är det ännu oklart hur begreppet villkorlån *de facto* kommer att tolkas, det vill säga om krediterna kan komma att avskrivas. Om man gör en generös tolkning av detta begrepp ökar benägenheten att klassa krediterna som subventionerade. Vidare finansierar NUTEK vissa kostnader, exempelvis upphandling och projektledning, som vanligtvis brukar finansieras av låntagaren, eller inom ramen för de lån som lämnas. Klarare riktlinjer för vilka finansieringsvillkor som skall gälla håller nu på att arbetas fram.

Sverige har rätt att lämna subventionerade krediter till länderna i vårt närområde förutsatt att upphandlingen inte är bunden till svenska leveranser.⁴⁶ Den något oklara utformningen av finansieringsvillkoren tyder dock på att NUTEK inledningsvis inte tog tillvara de kunskaper som finns inom statsförvaltningen vad gäller hur stödet bör struktureras. Vidare spelar NUTEK en avgörande roll vad gäller urvalet av projekt eftersom man både initierar och bekostar dem. NUTEK:s inflytande över utvecklingen inom energisektorn i Baltikum kommer också att öka i takt med att fler projekt finansieras. Därmed ökar behovet av att bättre integrera stödet i den interna processen vad gäller resursallokering och prioritering mellan olika projekt. Detta förutsätter rimligen att mottagaren själv står för en betydande del av projektkostnaden. Behovet av att samordna insatserna med den verksamhet som IFI bedriver blir också mer

⁴⁴ Utrikesutskottets betänkande, UU1993/94:UU16, Samarbete med Baltikum, Central- och Östeuropa, sid. 28.

⁴⁵ I vilken utsträckning projekten också utgjort ett kostnadseffektivt sätt att uppnå minskade utsläpp kommer att analyseras i en separat delstudie, inom ramen för SAU:s utredning, kring olika pannkonverteringsprojekt.

⁴⁶ En separat delstudie inom ramen för SAU:s utredning skall också granska de sätt på vilket upphandlingen skett.

påtagligt. För att klara en växande arbetsbörda avser NUTEK att etablera lokal representation i de baltiska staterna. Detta visar på risken för att enskilda myndigheter var och en bygger upp omfattande administrativa strukturer för att hantera stödet. Ovan nämnda brister måste dock vägas mot att NUTEK snabbt initierat och genomfört projekt med en positiv effekt på miljön. Dessutom omfattas inte stödet via NUTEK formellt av målsättningarna med det svenska öststödet utan motiveras av miljömässiga mål.

Ovanstående visar på behovet av en bättre samordning mellan svenska myndigheter, åtminstone när det gäller stödinsatser som kanaliseras via den offentliga sektorn i mottagarlandet. Rimligen bör man söka begränsa antalet myndigheter som ansvarar för finansiellt projektstöd även om genomförandet av olika specifika insatser hanteras av de myndigheter, institutioner och företag som har speciell sakkompetens. Genom en förbättrad samordning bör också förfrågningar och ansökningar från svenska företag och presumtiva låntagare kunna hanteras så att man snabbt får en indikation på möjligheten till bilateralt finansiellt projektstöd. Det skall, med andra ord, inte vara nödvändigt att ansöka hos ett stort antal myndigheter för att få besked om att projektförslaget inte passar inom ramen för det svenska öststödet.

Låt mig, mot bakgrund av ovanstående, återkomma till utformningen av en eventuell fond eller kreditfacilitet i syfte att främja miljöinvesteringar. Sverige har ett klart uttalat intresse av att förbättra miljön kring Östersjön. Miljösektorn är också ett område för vilket mottagarlandet självt kan vara mindre benäget att allokera resurser. Vidare är miljöprojekt ofta inte företagsekonomiskt lönsamma. Detta innebär att de internationella finansinstitutionerna har svårt att finansiera denna typ av projekt. Samtidigt har dessa institutioner en uttalad målsättning att bidra till en förbättring av miljön. Genom att lämna bilateral finansiering på gåvobasis eller subventionerade villkor finns därför goda förutsättningar att attrahera investeringar från IFI. Insatser på miljöområdet bör därför i största möjliga utsträckning samfinansieras (parallellfinansiering) med olika IFI, i första hand Världsbanken och EBRD. Stödet bör vidare bindas till upphandling i Sverige och Östeuropa/mottagarlandet. Detta innebär att stödet normalt bör utgå i gåvoform eftersom bundna subventionerade krediter bryter mot consensusreglerna. Det faktum att projekten ofta är av icke-kommersiell natur innebär samtidigt att gåvoinstrumentets potentiellt negativa effekt på priser med mera endast har en begränsad betydelse.

I ett fåtal fall kan det vara svårt att dela upp ett projekt i olika delar, lämpade för parallellfinansiering. Krav på bunden upphandling kan därmed försvåra genomförandet av enstaka projekt. Obundna gåvor eller subventionerade krediter bör därför i undantagsfall kunna accepteras om det finns starka skäl för ett svenskt stöd till projektet. Vidare är de projekt som IFI finansierar normalt sett relativt stora. De bilaterala medlen bör därför i begränsad utsträckning även kunna användas för att finansiera mindre, fristående, projekt samt projekt som på sikt kan följas upp av större, IFI-finansierade insatser.

Låt mig avslutningsvis nämna något om valet av instrument för att förmedla

öststödet. Utformningen av detta stöd bör rimligen diskuteras utifrån de tre tidigare nämnda parametrarna, ändamål, instrument och kanal (i nu nämnd ordning). Målsättningen med stödet, och inte den existerande organisatoriska strukturen, bör således vara det som bestämmer valet av instrument. I denna studie har jag diskuterat utformningen av det existerande finansiella projektstödet. Vad gäller valet av instrument framöver finns anledning att i större utsträckning än idag söka använda sig av riskkapitalinvesteringar och eventuellt också garantier. Särskilt riskkapitalinstrumentet har, som tidigare framgått, flera fördelar när det gäller att förmedla stöd till länderna i Östeuropa.

Appendix 1.

(Sammanställt av Lita Levlin, SAU, och Kjell Nordlander)

BILATERALT FINANSIELLT PROJEKSTÖD

[Belopp i miljoner/kronor om ej annat anges]

Administrerat av	Svenska myndigheter					Multilaterala institutioner				TOTALT
	EKN *	NUTEK	SKI 1.	SNV	SUKAB	Swed- fund	BIP EBRD/NIB	Polisk bank fond **	NSA	
TOTALT A+B	1000	140	122	103	10	140	250	26	60	1 851
Fördelat	669	78	122	0	13	107	33	26	29	1 077
Utfört	98	11	95	0	13	51	na	0	na	268+
A. Allokerade budgetmedel										
Totalt A.	140	122	103	10	90					801
Budgetår 1991/92										
UD/Prop. 90/91:100			10	10	10	50				20
Budgetår 1992/93	45	65	103		40		50	26		329
UD/Prop. 91/92:100		44			40		50			
M/Prop. 92/93:99	45	11	103							
Budgetår 1993/94	150	95	47		50		50	60	60	452
UD/Prop. 92/93:100	150	37			50		50	ECU 3 milj.		
M/Prop. 92/93:179	95	10						ECU 3 milj.		
B. Utställda garantier										
Totalt B.	1000						150 ***			1150
Budgetår 1992/93							150			150
UD/Prop. 91/92:100							150			
Budgetår 1993/94	1000									1000
UD/Prop. 92/93:100	1000									

1. Stödet som kanaliseras via SKI består ungefär till hälften av tekniskt bistånd
2. M för Miljö- och Naturresursdepartementet och UD för Utrikesdepartementet

* Allokerade budgetmedel utgör en riskreserv

** Enligt särskilt regeringsbeslut

*** Garantit utställd till NIB

APPENDIX 2.

Klassificering av vissa länder enligt DAC och Consensusreglerna
(gällande 1994-04-30)

Land	DAC	Consensus	
		Bundna krediter	Möjligt att subventionera
	U-land enligt DAC-lista	Maximal kredittid år	1.
Albanien		10	JA
Armenien	JA	8,5	
Azerbajdjan	JA	8,5	
Bulgarien		10	
Estland		8,5	
Georgien	JA	8,5	
Kazachstan	JA	8,5	JA
Kirgisien	JA	8,5	JA
Lettland		8,5	
Litauen		8,5	
Moldavien		8,5	
Polen		10	
Rumänien		10	
Ryssland		8,5	
Slovakien		8,5	
Slovenien		10	
Tadzjikistan	JA	8,5	JA
Tjeckien		8,5	
Turkmenistan	JA	8,5	JA
Ukraina		8,5	
Ungern		10	
Uzbekistan	JA	8,5	JA
Vitryssland		8,5	

1. I de fall subventionering är tillåten måste subventions-elementet uppgå till minst 35%.