



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

En granskning av SIDA:s Fristående Garantigivning
– möjliga modifieringar inför prövoperiodens slut

Seminariearbete C- nivå i
Industriell och finansiell ekonomi

Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet
Höstterminen 2006

Författare
Aida Noroozbeygi
Helene Wetterholm

Födelseår
831228
790922

Abstrakt

Att genom rent gåvobistånd skapa en fördelaktig, långsiktig effekt förblir en öppen fråga och det är en grov förenkling att samla nationer, kulturer och religioner och anta att alla människor som är i behov av hjälp har identiska anspråk, vilka kan besvaras endast med hjälp av biståndet. Biståndsorganisationer spenderar mycket resurser på att finna en enskild optimal lösning där biståndet ska lansera starten till en självförsörjande tillväxt. Det finns ingen sådan lösning. Istället måste hjälpen anpassas till mottagaren för att på sikt göra mest nytta.

Länderna befinner sig i olika delar av ett behovsspektrum där vissa nationer inte är tillräckligt fattiga för att prioriteras för rent gåvobistånd, men inte heller är starka nog för att ha en möjlighet att konkurrera på marknadsmässiga villkor, i dessa länder kan man hantera problemen och arbeta för förbättringar med hjälp av garantiverksamheten inom biståndsorganisationerna.

Behovet av garantier grundar sig dels i diskussionen om att uppnå ett mer effektivt hjälparbete men även i förekomsten av höga risker, vilka utgör hinder för att finansärer skall motiveras till att göra investeringar i utvecklingsländerna. Företag vågar inte satsa sitt kapital på marknader där osäkerheten är alltför stor vilket gör att risken att få uppleva förlust fungerar som en avrådan till investeringar som är väsentligt avgörande för utvecklingslandets fortsatta utveckling. I det fallet kan en garantimyndighet, som tredje part, bistå med kunskap och erfarenhet för att kunna hantera, bemöta och beräkna de risker som förknippas med olika projekt.

En specifik gren inom biståndsorganisationen SIDA jobbar med den här typen av garantiverksamhet. Denna har sedan starten befunnit sig i en provoperiod vilket har inneburit vissa restriktioner, dessutom så kan arbetsgången i vissa avseenden anses vara mindre optimal. I och med att provoperioden nu löper mot sitt slut uppstår frågor kring hur garantiverksamheten i framtiden skulle kunna utvecklas. Löpande genom studien används USAID, den amerikanska motsvarigheten till SIDA som mall då denna organisation i många fall kan anses vara relativt effektiva i sitt arbete med utfärdandet av garantier till utvecklingsländer. Studien syftar till att granska de faktorer som kan anses ha varit hindrande i SIDA:s garantiverksamhet och kan vara betydelsefulla att förbättra, för att verksamheten i framtiden ska kunna nå sin fulla potential. Genom skapandet av en analysmodell baserad på USAID, kunde vi konstatera att SIDA:s garantiverksamhet bör förbättra flera områden inom dess organisation. Detta inkluderar exempelvis en standardisering av arbetet med utfärdandet av garantier, ett behov av en större organisatorisk flexibilitet där tid bör betraktas som en viktigare faktor samt få befogenhet att själva kunna subventionera garantipremien som EKN initialt fastställer.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	3
1.1 Bakgrund	3
1.2 Problemformulering.....	6
1.3 Frågeställning	6
1.4 Syfte.....	6
2. Metod	7
2.1 Val av metod.....	7
2.2 Metodbeskrivning.....	7
2.3 Validitet och reliabilitet	8
2.4 Tillvägagångssätt	8
3. Referensram	10
3.1 Allmänt om garantier i utvecklingssyfte	10
3.2 Garantins effekter och påverkan.....	11
3.2.1 Garantins katalysatoreffekt.....	13
3.3 Viktiga kriterier för ett effektivt garantiarbete i utvecklingssyfte.....	13
3.4 Kommersiella och politiska risker	14
3.5 Riskfördelning	15
3.6 Premieprissättning	16
3.7 Sammanfattning av kapitlet.....	16
4.1 USAID – DCA.....	17
4.1.1 USAID:s garantier	17
4.2 Standardisering	19
4.3 Organisationsstruktur.....	19
4.4 Additionalitet	20
4.5 Garantipremien	20
4.6 Riskfördelning	20
5. SIDA	22
5.1 SIDA – INEC.....	22
5.1.1 EKN - Exportkreditnämnden.....	23

5.1.2 SIDA:s garantier	23
5.2 Standardisering	25
5.3 Organisationsstruktur.....	25
5.4 Additionalitet	26
5.5 Garantipremien	27
5.6 Riskfördelning	27
6. Analys	29
7. Slutsats.....	35
8. Appendix	36
9. Referenser	39

1. Introduktion

Introduktionen innehåller en diskussion till varför det traditionella gåvobiståndet inte alltid är optimalt i fråga om ekonomisk utveckling och därför kan kompletteras med garantier. Vidare presenteras studiens problemformulering, syfte och avgränsning.

1.1 Bakgrund

”nästan 28 % av världens befolkning – 1.7 Miljarder människor - lever på mindre än en dollar om dagen”

www.miga.org

Behovet av hjälp till utvecklingsländer¹ är idag enormt. Miljarder människor lever utan vad vi i industriländerna anser vara självklarheter. Funktionella vägar, elektricitet och rent dricksvatten etc. är i många länder obefintligt. Dessa länders regeringar kan generellt inte på egen hand hantera dessa problem, då det i många fall saknas ekonomiska resurser och tekniska kunskaper.

För att medverka till en förbättring av den här situationen bidrog Sverige 2005 totalt med bistånd på över 23 miljarder². Under senare delen av förra seklet och ännu idag diskuteras dock om rent gåvobistånd är den optimala metoden för att uppnå målen med minskad global fattigdom.

Redan 1960 banade Walt Whitman Rostow vägen för utvecklingstänkandet genom att hävda att en ökning av biståndsfinansierade investeringar skulle initiera en självförsörjande tillväxt (Easterly, 2003). En annan teori inom området skriven av C. Burnside och D. Dollar (2000) undersökte relationen mellan bistånd, ekonomisk politik och tillväxt per capita. De fann ett positivt samband mellan bistånd och tillväxt i utvecklingsländer med fungerande fiskal-, monetär- och handelspolitik³.

Easterly (2003) hävdar dock att rapporten var alltför koncentrerad, man använde sig utav för få variabler och utökade inte heller granskningen för att inkludera alternativa definitioner av bistånd, ”god politik” och tillväxt. Rapporten kom ändå att till stor utsträckning användas som empirisk teori i massmedia och i internationella biståndsorganisationer likväl som i dokument från Världsbanken. Brukandet legitimerade innehållet i B & D:s arbete och som en följd användes resonemanget senare i andra institutioner såsom the British Department for International Development och the Canadian International Development Agency.

Redan tidigare, 1996 fann P. Boone att bistånd finansierade konsumtion istället för investering. Det innebär inte att bistånd överlag är verkningslöst, utan snarare: att det är ineffektivt i syfte att få en långsiktig förbättring och ekonomisk tillväxt. Det traditionella gåvobiståndet består endast kortsiktigt basala behov.

Efter B & D:s rapport har många fler studier gjorts inom samma område. Vissa har lett till liknande slutsatser, vilket är att bistånd enbart fungerar i länder med ”god politik”. Andra

¹ I följande arbete kommer vi att använda oss av begreppet ”utvecklingsländer” för att referera till de 67 länder som Världsbanken definierar som ”poor countries”.

² <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=105> 2006-11-16

³ En fungerande fiskal-, monetär- och handelspolitik är den definition vi i fortsättningen kommer att använda för att referera till ”god politik”

rapporter kom emellertid fram till att B & D:s resonemang inte höll och relationen mellan bistånd och "god politik" ändrades, då ytterligare variabler inkluderades.

W. Easterly, R. Levine och D. Roodman (2003) utgick ifrån B & D:s grundidé men tillförde mer data, använde sig utav fler alternativa definitioner samt utvidgade tidsramen.

Resultatet av deras arbete blev att de, i motsats till B & D, inte fann något samband mellan bistånd och tillväxt i miljöer med "god politik".

I många år har det som kallas "Two-Gap" modellen, utvecklad av Chenery och Strout 1966, använts för att försvara biståndets roll, genom att påvisa sambandet mellan just bistånd och tillväxt. Modellen har som grundantagande att bistånd genererar investeringar som i sin tur skapar ekonomisk tillväxt, detta i sig är enligt Easterly baserat på tvetydiga teorier. Trots detta är modellen fortfarande i bruk i brist på alternativ (Esterley, 2003).

Figuren (se appendix I) visar hur tillväxten per capita i Africa har utvecklats relativt till biståndets ökning som en procent av BNP. Easterly's figur (2003 s.35) tillför ytterligare argument för att det inte finns något positivt samband mellan bistånd och tillväxt, man måste dock ha i åtanke att tillväxt är ett komplext begrepp som beror på en mängd olika faktorer.

Att genom bistånd skapa en fördelaktig, långsiktig effekt förblir en öppen fråga. Genom att samla nationer, kulturer och religioner och anta att alla människor som är i behov av hjälp har identiska anspråk, vilka kan besvaras med hjälp av biståndet, görs en grov förenkling. Biståndsorganisationer spenderar för mycket resurser på att finna en enskild optimal lösning där biståndet ska lansera starten till en självförsörjande tillväxt. Det finns ingen sådan lösning (Easterly, 2003). Istället måste hjälpen anpassas till mottagaren för att på sikt göra mest nytta. För faktum är: att förbättra kvaliteten på bistånd, alltså klart kunna definiera hur man bäst tillmötesgår en nations behov och det egentliga syftet bakom stödet, borde ha första prioritet framför att endast tänka på bistånd i kvantitativa termer.

Efterfrågan på finansiella tjänster anses vara en väsentlig faktor för att uppnå finansiell utveckling. Studier av bl.a. Levine, Loayza och Beck (2000 s.63) visar att krediter på den privata marknaden har ett positivt samband med den ekonomiska tillväxten. Genom sina undersökningar, över en tidsperiod på 35 år (1960-1995), beskrivs att nationer med en hög nivå av privata krediter har en tendens att uppleva högre tillväxttakt jämfört med länder där utvecklingen av fungerande finansiella institutioner är bristfällig (Levine et al. 2000).

I en uppföljande rapport skriver författarna om att relationen mellan finansiering och tillväxt primärt uppstår som en konsekvens av ökad produktivitet framför sparande och ackumulering av kapital.

Utveckling och investeringar i den privata sektorn anses därför som avgörande för att nå biståndsorganisationernas långsiktiga mål att minska global fattigdom. Privata investeringar på fungerade konkurrenskraftiga marknader är drivmedlet för att skapa tillväxt, arbetstillfällen och högre inkomster⁴.

Viktigt är dock att ha i åtanke att dessa faktorer endast kan leda till reducering av fattigdomen, om det även kompletteras med ett starkt initiativ från regeringen i utvecklingslandet. Steget från investeringar, till ekonomisk tillväxt och vidare till utveckling är alltså inte alltid en självklarhet. Viktigt är att människor i behov av hjälp

4 <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/table5-1.pdf> 2006-12-22

tillåts vara en del av processen och därmed få nyttja landets ökade resurser⁵. I annat fall kommer de rika bara bli rikare och fattigdomen bestå.

De instrument som biståndsorganisationerna använder sig av bör anpassas till de omständigheter som råder i varje individuellt u-land. Nationer kan delas in i olika kategorier beroende på var i behovsspektrat de befinner sig, finns det olika åtgärder att tillgå, bortsett från det traditionella rena gävobiståndet.

För länder som befinner sig i utvecklingsstadiet, som inte är tillräckligt fattiga för att prioriteras för rent gävobistånd, men inte heller starka nog för att ha en möjlighet att konkurrera på marknadsmässiga villkor, i dessa länder kan man hantera problemen och arbeta för förbättringar med hjälp av garantiverksamheten⁶. Det handlar sällan om likviditetsbrist i utvecklingsländernas banksystem, problemet är snarare förekomsten av asymmetrisk information, vilket innebär att kreditgivaren inte sakligt kan avgöra kredittagarens trovärdighet (SIDA, Fristående Garantigivning). Detta tydliga tecken på marknadens misslyckande kan övervinnas med hjälp av att tredje part träder in och möjliggör, genom garantin, ett projekt som annars inte skulle kunna genomföras.

Behovet av garantier grundar sig dels i diskussionen om att uppnå ett mer effektivt hjälparbete med även i förekomsten av höga risker, politiska och kommersiella, vilka utgör hinder för att finansierare skall motiveras till att göra investeringar i utvecklingsländerna. Företag vågar inte satsa sitt kapital på marknader där osäkerheten är alltför stor vilket gör att risken att få uppleva förlust fungerar som en avrådan till investeringar som är väsentligt avgörande för utvecklingslandets fortsatta utveckling⁷.

I utvecklingsländer där det finns kapital är problemet osäkerheten på den egna marknaden, att olika finansinstitut inte har den kunskap som krävs för att beräkna risken involverad vid projektinvesteringar. Vad genererar det här projektet för inkomster, hur värderar man det och hur riskfyllt är det? Detta resulterar i, istället för att utnyttja lokala resurser inom landet, väljer lokala finansierare att flytta sitt kapital utomlands och investerar i säkra papper där riskerna anses lägre. Det är detta som är det paradoxala i sammanhanget, nämligen att det finns kapital i landet som flyttas ut samtidigt som det finns biståndsgivare som för in pengar i landet. Detta skapar ett mycket ineffektivt utnyttjande av resurser och konsekvensen av kapitalflödet blir att behovet av hjälp inom landet alltför ofta kvar⁸.

Vad gäller de svenska statliga garantierna är syftet att understödja verksamhet som annars inte skulle vara genomförbar utan en försäkran mot risken för finansiella förluster. De olika statliga myndigheterna, som till exempel the Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA) och Exportkreditnämnden (EKN), samarbetar med aktörer på marknaden, såsom banker och andra finansiella institut, för att på det sättet kombinera marknadsaktörernas resurser att förse projekt med kapital och statens möjlighet att hantera stora långsiktiga risker (Riksrevisionen 2004).

⁵ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=227> 2006-12-22

⁶ Intervju med Jan Esseen 2006-12-06

⁷ <http://www.miga.org/sitelevel2/level2.cfm?id=1058> 2007-01-02

⁸ Intervju med Jan Esseen 2006-12-06

1.2 Problemformulering

SIDA:s garantiarbete skapades som ett komplement till det traditionella rena gåvobiståndet och det redan befintliga u-kreditsystemet. Enligt en studie som gjordes av SIDA på den svenska regeringens uppdrag ansågs de Fristående Garantierna fungera som ett nytt finansiellt instrument vilket förväntades ge en större hävstångseffekt till utveckling i utvecklingsländer relativt till biståndet i vissa enskilda fall.

Den svenska regeringen bemyndigade i mars 1999 SIDA:s garantiverksamhet till att under tre år få genomgå en provoperiod. I och med bemyndigandet medföljde även anvisningar om hur de Fristående Garantier skulle hanteras, för vilket syfte och under vilka omständigheter. Prövtiden har sedan kontinuerligt förlängts. Enligt den senaste överenskommelsen går prövtiden ut den sista december 2006. För att ta ett beslut gällande verksamhetens fortsatta existens har UD tillsatt en kommitté med uppdrag att göra en granskning av SIDA:s kredit- och garantiverksamhet.

Utrikesdepartementet har muntligen uttryckt att de fristående garantierna gäller tills utvärderingen har kommit till en slutsats om vad som ska ske med garantierna. Grundtanken med UD:s granskning är att de Fristående Garantierna ska bli en permanent del av SIDA:s verksamhet.

Sedan införandet har endast två projekt, som kan definieras som fristående garantier, blivit godkända då de har tillfredsställt den fordrade avsikten och kriterierna.

Detta initierar en diskussion om varför inte fler fristående garantier har utfärdats under provoperioden.

Vidare diskuteras även huruvida vissa delar av policyn, vars riktlinjer formades utav UD 1999, fortfarande är lämpade eller faktiskt utgör ett hinder för garantiverksamhetens utveckling. Genom fördjupning i litteratur och intervjuer med nyckelpersoner fick vi stor kännedom om Sidas garantiverksamhet, men även om den amerikanska motsvarigheten USAID. Med denna kunskap uppmärksammade vi ineffektiva processer som bör ses över inom SIDA som kan ligga bakom det faktum att få garantier har kunnat ställas ut under provoperioden.

1.3 Frågeställning

- Hur kan garantin vara ett viktigt instrument för att uppnå utvecklingsmål?
- Vilka processer inom SIDA:s garantiverksamhet kan anses vara bidragande till en ineffektiv arbetsgång och vilka modifieringar kan anses möjliga inför provoperiodens slut?

1.4 Syfte

Syftet är att inledningsvis redogöra för varför garantier är ett viktigt instrument och i vissa fall lämpligt för att understödja projekt i utvecklingsländer och därmed gynna den ekonomiska tillväxten. Vidare eftersträvas att granska de bakomliggande faktorerna till varför så få Fristående Garantier har utfärdats av SIDA under provoperioden. Författarna önskar slutligen dra paralleller mellan svenska SIDA och amerikanska USAID för att på så sätt kunna klargöra var förbättringar skulle kunna ske.

2. Metod

Det andra kapitlet ska ge läsaren en insikt i hur vi har gått tillväga för att utföra studien. Här berörs valet av metod, metodbeskrivning och tillvägagångssätt. Vidare diskuteras huruvida källorna som används i studien är tillförlitliga.

2.1 Val av metod

Holme och Solvang (1991, s.13) citerar M. White Riley; ”*Samhällsvetenskaplig metod omfattar både organisering och tolkning av information som hjälper oss att få en bättre förståelse av samhället*”. I samhällsvetenskapen brukar man skilja på två olika metodiska angreppssätt, beroende på den information man har tillgänglig och undersöker. Angreppssätten brukar definieras som kvantitativ respektive kvalitativ metod och valet emellan, alternativt kombinationen av, dessa beror på den frågeställning man är intresserad av att granska.

Vidare beskriver Holme och Solvang att kvalitativa metoder i huvudsak har ett förstående syfte. Det väsentliga för granskningen är då att, genom att ägna sig åt en del valda undersökningspersoner, få en grundligare förståelse av problemet man har valt att belysa, samtidigt som det ger ett sammanfattande intryck där problemet utgör en del av helheten. Den kvalitativa metoden karakteriseras av närhet till den källa som informationen hämtas ifrån.

Vi valde att endast använda oss utav den kvalitativa metoden för att belysa vår frågeställning. Detta för att vi ansåg att metoden var den som var mest lämpad då vi ville ha en nära kommunikation med våra respondenter då det skulle ge oss en djupare förståelse för ämnet. Vi ansåg att det skulle vara mer relevant med en flexibel och mer öppen diskussion där vi ville ge plats åt våra respondenter att komma med egna inlägg. Vidare skulle intervjun då ge möjlighet till följdfrågor som skulle fungera som ett komplement till intervjumanualen. Intervjumanualen är enligt Holme och Solvang (1991, s.111) en sammanfattning av de faktorer som forskaren anser vara speciellt viktiga. Den är endast en handledning som inte nödvändigtvis behöver följas till punkt och pricka.

Målet med intervjun var att få ut så mycket information som möjligt, eventuellt få nya infallsvinklar och perspektiv på ämnet.

2.2 Metodbeskrivning

De två huvudmetoderna för datainsamling benämns som *Sekundär-* och *Primär* data. Sekundärdata innebär att man utnyttjar data som redan existerar såsom litteratur, artiklar, offentliga dokument etc.

Med primärdata menas insamling av ny data och detta bland annat görs med hjälp av intervjuer (Lundahl & Skärvad, 1999).

I denna undersökning kommer våra sekundärdata ifrån publicerad litteratur, artiklar, statliga dokument och rapporter från SIDA, USAID och EKN samt från olika myndigheters Internetsidor. Detta var avgörande för att få en förståelse och bredare kunskap om garantiverksamheten. Dels på SIDA och dels hur det fungerar i den amerikanska motsvarigheten USAID.

Insamlingen av sekundärdatan har möjliggjort utförandet av bättre intervjuer, dvs. primärdata, vilka i kombination har gjort det möjligt att i förlängningen skapa en analysmodell som ska hjälpa oss att besvara problemen i frågeställning

Vår primära datainsamling har utgjorts av de personliga intervjuer som utfördes med relevanta representanter ifrån SIDA och EKN, vilka är väl insatta i garantiverksamheten.

2.3 Validitet och reliabilitet

Validitet och reliabilitet är termer som används för att mäta studiernas tillförlitlighet. Reliabilitet innebär trovärdighet, dvs. att de instrument som används under studieprocessen är riktiga utförda. Med validitet avses att forskaren verkligen har granskat det valda området. Sammanfattningsvis innebär validitet att uppgifter och tillvägagångssätten som har utförts är korrekta (Thurén, 1991).

I och med att de organisationer som vi berör i arbetet är statliga myndigheter och det som skrivs ofta är på uppdrag av regeringen, kan man anta att den information vi får ta del av är tämligen tillförlitlig. Då denna granskning är en kvalitativ undersökning måste man ändå vara uppmärksam på reliabilitetsproblem kan uppstå. En stor del av bakgrundsdiskussionen grundas på ett flertal ekonomiska artiklar. Vi har försökt att bearbeta dessa på ett så objektivt sätt som möjligt. Dock kan detta vara svårt att uppnå då artiklarna skrivs av personer med betydligt mer ämneskunskap än oss, vilket gör bedömningen av trovärdigheten svår. Vi har därför valt att studera flera artiklar som belyser samma ämne för att försöka skapa en så rättvisande bild som möjligt.

Vad gäller anskaffandet av våra primärdata var vi dock hela tiden medvetna om den risk som förknippas med den öppna intervju som vi valt att använda oss av, där intervjupersonen kan komma att vinkla sanningen till någon personlig fördel. Detta gjorde oss som en konsekvens mer kritiska till den information vi fick genom våra samtal.

2.4 Tillvägagångssätt

Initialt var tanken att vi skulle granska hur man på SIDA arbetade med riskhantering i sitt biståndsarbete. Våra efterforskningar gjorde oss uppmärksamma på ett relativt nytt område inom SIDA där man, i kontrast till det traditionella rena gåvobiståndet, istället utfärdar olika former av garantier till bland annat infrastrukturella projekt i utvecklingsländer. Detta fångade vårt intresse och skapade en avgränsning från det initiala uppslaget, till att undersöka riskbedömningen och därmed premieprissättningen i garantiarbetet.

Vid vidare kontakt med SIDA och EKN stod det dock klart för oss att den ”rådgivande” roll som EKN påstods ha i litteraturen visade sig vara betydligt större i praktiken. Den största parten av den finansiella delen av riskbedömning och premieprissättning sker i huvudsak hos EKN, vilket gör en granskning av denna process, sett ur SIDA:s perspektiv, oåtkomlig. Under våra samtal med SIDA och EKN blev vi istället uppmärksammade på vissa områden inom verksamheten som inte fungerade optimalt. Efter att ytterligare ha fördjupat oss i SIDA:s garantiverksamhet klarnade bilden något. Vi valde därefter att studera den amerikanska motsvarigheten till SIDA, US Agency for International Development (USAID) vars garantiverksamhet stod som förlaga för uppkomsten av SIDA:s garantier. Då USAID, sedan uppkomsten, genom olika processer har kunnat skapa en effektiv arbetsgång som möjliggjort utfärdande av ett ansenligt antal garantier, ansåg vi att deras verksamhet utgjorde en bra jämförelsemall för att kunna granska den svenska verksamheten närmare.

Genom att undersöka USAID, kunde vi identifiera ytterligare områden där vi fann skillnader mellan organisationerna och därigenom kunde vi dra slutsatser om vilka områden som hittills varit hindrande för SIDA och vilka var väsentliga att effektivisera i en framtida fortsatt verksamhet.

En förståelse av vår arbetsgång är viktig för läsaren, då den beskriver valet av studiens struktur och tydliggör varje kapitels innehåll och dess förhållande till varandra.

Referensramen (Kapitel 3) redogör för begrepp och teorier som är av avgörande betydelse för en vidare förståelse av garantiverksamheten. Förstudien (Kapitel 4) fungerar som ett komplement till föregående kapitel i vilken vi presenterar SIDA:s amerikanska motsvarighet USAID och dess garantiverksamhet. Vidare illustrerar vi här en analysmodell över organisationens framgångsfaktorer. I kapitel fem introduceras SIDA:s verksamhet i helhet och dess verksamhet med Fristående Garantier i mer detalj. Här tillämnar vi de framgångsfaktorer från analysmodellen från föregående kapitel för att ge en bild av hur SIDA idag fungerar inom samma områden. Analyskapitlet kopplar referensramen och förstudien till SIDA:s arbete. Här jämförs resultaten som analysmodellen har visat för respektive organisation och granskar vilka modifieringar som bör göras i SIDA:s garantiverksamhet. Slutsatsen (Kapitel 7) ska besvara vår frågeställning och sammanfattar vad vi genom analysen har kommit fram till.

I valet av intervjupersoner har vi tagit kontakt med flera nyckelpersoner inom området. Bl.a. har vi vänt oss till specifika avdelningar på SIDA och EKN med expertiskunskaper på området för att avgränsa oss och samtidigt få mer information och maximera resultatet från våra undersökningar.

Eftersom de organ vi har intresse av är geografiskt placerade i Stockholm har tidsmässig förberedelse, vad gäller att organisera intervjuerna under samma tillfälle, varit en faktor vi har varit tvungna att ta hänsyn till i vår planering.

På grund av begränsad tillgång till offentligt publicerad litteratur kring SIDA:s garantiarbete ansåg dock vår kontaktperson, Jan Esseen på enheten för Infrastruktur och Finansiering (INEC) att en besöksintervju var väsentlig och skulle ge oss en mer omfattande helhetsbild och en bättre förståelse än kontakt enbart per telefon och via mail. I förberedelse inför våra intervjuer skickade vi de övergripande frågor vi ville ha svar på till respondenten (se Appendix II-III). Detta för att skapa möjlighet till förberedelse för intervjupersonerna, vilket vi hoppades skulle leda till mer fullständiga svar. Frågorna formulerades som öppna frågor för att skapa en flexibilitet i de svar vi fick.

Intervjun gav oss en inblick i hur processen med garantiarbetet går till. Vi fick även ta del av ett projekt som i nuläget är avslutat och ett som är i process. Detta för att illustrera för oss hur man i praktiken utför garantiarbetet. Detta har vi dock valt att inte belysa närmare i själva arbetet.

Vår andra respondent var Lovisa Bolander som är verksam som Country Policy Adviser på riskavdelningen på Exportkreditnämnden. Hon gav oss en inblick i EKN:s garantiarbete och även utsträckningen av deras samarbete med SIDA.

Valet på intervjupersoner kom sig av deras respektive kunskaper inom de aspekterna av garantiarbete som valt att belysa.

3. Referensram

I detta kapitel redogörs begrepp och koncept som är av avgörande betydelse för en vidare förståelse av garantiverksamheten.

3.1 Allmänt om garantier i utvecklingssyfte

Det finns flera metoder för att främja finansieringen av investeringsprojekt till att, med hjälp av garantier, genomföras i utvecklingsländerna. En metod som det argumenteras för i utvecklingsssammanhang är att använda det kapital som redan finns tillgängligt inom landet. I det fallet bistår garantimyndigheten som tredje part med kunskap och erfarenhet med att kunna hantera, bemöta och beräkna de risker som förknippas med olika projekt⁹.

Enligt de riktlinjer som regeringen har satt upp för SIDA:s garantiverksamhet ska garantierna vara knutna till ett finansiellt välgrundat projekt. SIDA:s riskpolicy (2000) definierar projekt enligt: ”en investering som innebär att man använder kapitalresurser för att köpa in och installera fast realkapital i syfte att långsiktigt producera varor och tjänster”

För SIDA kan projekten exempelvis innefatta en lokal bank som finansierar ett projekt i Moçambique, och då är garantiinstitutens roll att försäkra finansiären mot en möjlig förlust. Bankerna är ofta konservativa i sin hantering av utlåningsärenden då man anser att riskerna blir alltför höga. Detta på grund av asymmetrisk information, dvs. kreditgivarens oförmåga att på ett realistiskt sätt bedöma kredittagarens tillförlitlighet. En kreditgivare kan då välja att inte godkänna ett lån för att undvika risken att utsätta sig för kreditförlust (Riskbedömning, 1992). Detta får konsekvenser för hela landet i form av minskade arbetsmöjligheter, stagnerad ekonomisk tillväxt och hindrar även förbättringar i offentliga tjänster som vattenrening, vägunderhåll och elektricitet (USAID Credit Guarantees, 2005)

I biståndssammanhang talar man om länder på olika nivåer av ett behovsspektrum. De fattigaste länderna, de som ofta saknar en fungerande struktur kan på grund av detta endast hantera ett rent gåvobistånd. Nästa steg, för ett land med något bättre möjligheter att ta till sig och utnyttja de resurser som ges är att använda sig av en så kallad u-kredit. En u-kredit kan preciseras som en kredit som lånas på kommersiell basis och som sen ”mjukas upp” med hjälp av biståndsmedlen. Detta kan resultera i till exempel lägre ränta eller en längre amorteringsperiod. Garantier är nästa steg i övergångsfasen, vilket är åtgärden efter u-krediter innan landet blir helt kommersiellt. Garantier finns tillgängliga för de länder som har blivit marknadsmässigt starkare och har en lokal kapitalmarknad som dock ännu inte fungerar optimalt¹⁰.

Så länge det finns pengar i landet är man inte berättigad till u-krediter eller det rena gåvobiståndet, istället förväntas garantierna, i anpassningsyfte, ge en bättre effekt¹¹.

Enligt Haupt (1995, s.83) kan syftet med garantiarbetet därför definieras som att motivera till ett ökat flöde av investeringar i u-länderna. Garantiverksamhetens långsiktiga syfte är

⁹ Intervju Jan Esseen 2006-12-06

¹⁰ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=572&a=3783> 2006-11-17

¹¹ Intervju Jan Esseen 2006-12-06

att skapa tillfredställande fungerande kreditmarknaderna i u-länderna vilket i förlängningen förväntas resultera i att kreditvärdiga projekt och företag ska ha möjlighet att beviljas krediter, utan garantistöd, på skäligena villkor. Effekterna för den lokala banksektorn kan demonstreras genom ett väl utarbetat garantiprogram och öppna nya möjligheter för investeringar på nya områden. Samtidigt skapas erfarenhet hos bankpersonalen vars professionalitet kontinuerligt ökas, vilket i sin tur möjliggör för bankerna att identifiera låntagare med kreditvärdighet. Demonstrationseffekten gör även att den pionjärbank som gör framgångsrika investeringar inom kort får efterföljare inom hela sektorn (Fristående Garantigivning).

Investeringar som realiserar med hjälp av garantierna inom privata sektorer bl.a. små- och medelstora företag, bostadshusbyggnad, mikrofinans och kommunala infrastrukturprojekt har stor betydelse för möjligheterna att erbjuda fördelar genom mer utvecklade lokala kapitalmarknader. Vidare ger detta en möjlighet för finansören att göra lönsamma investeringar som tidigare ansågs vara för riskfyllda. Detta kan sen stimulera den ekonomiska tillväxten och därmed arbeta för att nå utvecklingsmålen med en minskad fattigdom i u-länderna¹².

De biståndsorganisationer som är en del av den statliga myndigheten tilldelas befogenhet av staten att handskas med offentliga resurser, men de måste dock agera inom vissa stränga lagliga ramar för att försäkra att resurserna behandlas på ett korrekt sätt.

De stränga ramarna har format styrningen inom statliga myndigheter till att vara väldigt detaljstyrd där beslut tas och riktlinjer fastställs högst upp i den strategiska toppen (Johnson, 1992). I hierarkiska organisationer, där makt om beslutet åligger ledningen, finns det en risk för dåligt beslutstagande då inte all väsentlig kunskap och information kring fastställandet alltid finns tillgängligt för att kunna dra de rätta slutsatserna. Det finns vidare en svårighet med informationsflödet i organisationer med hierarkisk styrning, då viktig information kan filtreras bort när den löper igenom de olika plan i hierarkin (Ekstedt & Jönsson, 2001). Under de senaste decennierna har styrning inom den offentliga förvaltningen genomgått en reform, vilket har medfört ett allt mer mål och resultatriktad system av styrning. Detta har inneburit överflyttning av befogenhet för myndigheterna men även orsakat att de erhållit större auktoritet kring sin egen verksamhet. Som en konsekvens medför denna förändring även en större skyldighet i form av resultat rapportering och uppföljning (Ekonomistyrningsverket 1999).

Då den offentliga myndigheten företrädesvis inte värderas utifrån ett ekonomiskt perspektiv är det även viktigt att verksamheten kan påvisa måluppfyllelse, där ändamålet i det här fallet är att få ut så mycket som möjligt utav de existerande resurserna¹³.

3.2 Garantins effekter och påverkan

Generellt minskar en kreditgaranti finansörens upplevda risk för nya typer av lån som de är ovana att hantera. Solida, säkra garantiinstitut skapar en relativ tillförlitlighet vilket minskar finansörernas behov av att lagra resurser inför eventuella förluster, detta medför att en större del av likviditeten kan användas för att generera avkastning.

¹² www.miga.org 2006-11-12

¹³ <http://www.esv.se/amnesomraden/verksamhetsstyrning.4.1faf3f4fcea3ced188000161.html> 2006-12-04

Det finns flera olika typer av områden och företag i utvecklingsländer som kan dra fördelar av en bättre strukturerad lokal kapitalmarknad. Genom att använda sig av garantier finns möjligheten att öka tillgängligheten av lån för till exempel små och mellanstora företag (SME), mikroföretag, bostadsbyggnad och infrastruktur. Det är främst den här typen av företag som gagnas av garantiverksamheten då de generellt exkluderas från kreditmarknaden. SME:s t.ex. räknas som en drivande faktor och en betydande källa för arbetskraft. Trots den stora roll som SME: s spelar i u-länderna blir tillväxten tillbakahållen av en bristande tillgång av finansiering.

Även i de fall då kapital finns disponibelt på marknaden hindrar ofta korta kredittider företagen från att ta lån till investeringar som tar flera år att betala av. Andra hinder för utlåning är en hög uppfattad risk, asymmetrisk information, höga krav på säkerhet och höga administrations kostnader.

Finansiärer uppfattar risken som höga som en konsekvens av flera faktorer; bristen på en redovisad långsiktig lönsamhet i företaget, otillräcklig säkerhet och ofta även traditionella fördomar som baseras på etnicitet, ras och geografi (Freedman, 2004).

Begreppet asymmetrisk information beskriver en situation där den ena parten har tillgång till mer information än den andra (Brunnermeier, 2001). En hypotes anser att informations asymmetri kan skada marknaden och leda till negativa urval, så kallade ”adverse selection”. Detta har resulterat i försök att återställa balansen på marknaden genom nya finansiella instrument varav garantier är ett exempel (Akerlof, 1970 se SIDA:s Fristående Garantier, 2005).

För småföretagare i utvecklingsländerna handlar detta om en brist i dokumenterad kredithistoria. Förekomsten av asymmetrisk information och en hög uppfattning om risk gör att finansiärer istället använder höga säkerhetskrav hellre än kassaflödesanalyser för att besluta om utlåning. I de fallen överstiger säkerhetskraven ofta 150 % av värdet på lånet vilket skapar en oöverstiglig tröskel för småföretagare. Problemet förstoras av det faktum att få småföretagare, entreprenörer eller lantbrukare i utvecklingsländerna äger sitt hem eller marken de bor på och har därför inget att sätta upp som säkerhet på lånet. Enligt Freedman (2004, s.17) så lever knappt en av tio afrikaner på egendom vilken de själva äger. Garantierna kan då bistå med hjälp att överkomma hindren och frigöra likvida medel till investeringar inom det lokala banksystemet och samtidigt stödja en bättre allokering av kapitalet. Kreditgarantierna kan minska den uppfattade risken genom att garantera en viss procent av lånet. De kan även resultera i att finansiären accepterar längre kredittider och lägre krav på säkerhet beroende på den tillförlitlighet som finns mellan finansiären och garantiinstitutet (SIDA Fristående Garantier, 2005). Utan längre kredittider har de flesta kredittagare i utvecklingsländerna ingen möjlighet att hinna generera tillräckligt med intäkter från investeringen för att kunna återbetala lånet (Freedman, 2004).

Detta i kombination med den erfarenhet och kunskap kreditgivaren får möjlighet att ta till sig, tack vara projekten som garanteras, gör att utbudet av och tillgängligheten till krediter även för småföretagare förväntas tillta.

Det förs en allmän kritisk diskussion om denna typ av garantiverksamhet. Kritiken handlar om att garantierna försämrar marknadsvillkoren för andra aktörer. Dels handlar det om när garantiinstitut tar på sig alldeles för höga risker och reducerar incitament för garantitagaren att själv ta ansvar för hanteringen av lånet, dvs. ta aktiv del i övervakningen av projektets finansiella utveckling. Detta kan hanteras genom att använda sig av riskdelning, där en högre självrisk skiftas mot en betydligt lägre premie. Syftet är främst att sprida risken i den

privata sektorn mellan de olika parterna och samtidigt motivera garantitagaren till ett större ansvarstagande.

Det handlar även om när den ofta höga premien subventioneras av garantiinstituten för att attrahera fler investeringar. Premien subventioneras av utvecklingsskäl för att initiera projektet men även för att stimulera den lokala finansmarknaden. Problemet är dock att en alltför låg premie kan störa prismekanismen och i förlängningen utvecklingen på den lokala kreditmarknaden (SIDA Fristående Garantier, 2005).

En ytterligare anmärkning på garantiarbetet är, då garantiverksamheten innefattar komplexa områden och kräver specifik expertis, att verksamheten kan behöva förlita sig på externa analyser och utvärderingar, detta kan i vissa fall skapa ökade kostnader på grund av dubbelarbete där olika parter utför samma arbete när ett projekt eller låntagare ska utvärderas (Freedman, 2004).

3.2.1 Garantins katalysatoreffekt

Finansiella tjänster är en väsentlig faktor för finansiell utveckling. Enligt Levine, Loayza & Beck (2000, s.56) spelar krediter till den privata sektorn en avgörande roll i den ekonomiska tillväxten. Garantierna blir då en kraftfull pådrivare för att mobilisera kapital för att vidare stimulera ekonomisk tillväxt parallellt med ett genomgående utvecklingsperspektiv¹⁴. En mer indirekt och långsiktig effekt kan vara att projektet ger en så kallad demonstrationseffekt vilket innebär att andra möjliga lokala finansiärer på marknaden blir medvetna om projektens potential, vilket minskar rädslan inför risktagande och skapar istället villighet till att ge kredit till kreditvärdiga projekt inom, för de lokala bankerna, nya affärsområden. Garantigivningen kan därmed ses som ett instrument som med relativt få resurser kan komma att uppnå vad som kan kallas katalytiska följder. Genom processen med garantier som ger möjlighet till finansiering av olika projekt får bankerna intern lärdom om att dels kunna identifiera goda, kreditvärdiga låntagare, dels själva kunna utföra värderingar av projekt, skapa interna riskmodeller och senare utföra sakliga kredituppföljningar. Det önskade resultatet är att garantierna till slut ska ha spelat ut sin roll och inte längre behöva efterfrågas. Att bankerna själva skall kunna fortsätta finansieringsarbetet, utan stöd från garantier, med hjälp av en ny tilltro till klienterna genom sammanställd kreditinformation slå ut den asymmetriska effekten (Fristående Garantigivning 2005).

3.3 Viktiga kriterier för ett effektivt garantiarbete i utvecklingssyfte

För att de individuella garantierna skall ha möjlighet att få full effekt och utvecklingssyftet skall infrias utan att för den skall störa normal kreditverksamhet, bör projekten som skall garanteras och dess omgivning uppfylla vissa kriterier. Dels måste det finnas imperfektioner på marknaden som genom garantigivningen skall motverkas. Avsaknaden av marknadsimperfektioner ger inga incitament för statligt ingripande. Detta är dock något av en illusion, då marknadsimperfektioner existerar i alla ekonomier men är betydligt mer allvarlig i u- länderna (Freedman 2004).

¹⁴ http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/development_credit/overview.html
2006-12-20

Som en konsekvens av att de lokala finansiärerna avstår från att godkänna fler krediter, ackumuleras pengar och likviditeten ökar hos den potentiella finansiären och marknaden misslyckas med en optimal fördelning av kapital.

En annan viktig faktor är huruvida garantigivningen stimulerar till nya privata investeringar som utan garantin inte skulle vara genomförbara. Frågan måste vara: är garantiverksamheten additionell? Är garantin den sista utvägen för projektets realisation. Slutligen måste hänsyn tas till att garantin inte ger upphov till oaktsamhet, dvs. risk för så kallad moral hazard, det måste finnas ett balanserat ansvarstagande mellan kredittagare och kreditgivare. När finansiären garanteras till nära 100 % av beloppet finns det inte någon direkt motivering till ett ansvarsfullt beteende. För att undvika detta bör risken delas för att motivera långgivaren till att själv kontrollera möjliga låntagare för att bedöma deras återbetalningsförmåga samt även övervaka projektets utveckling under lånets löptid (Freedman, P. 2004).

Enligt en annan undersökning, utförd av J. Levitsky (1997 se SIDA Fristående Garantigivning 2005) som utfördes i 27 industri- och utvecklingsländer anges andra grundläggande faktorer som relevanta för de garantier som kan anses vara lyckade. Författaren anser det väsentligt att 1) affärsbanker bör vara involverade i projektet, 2) varje förfrågan om garanti bör granskas av ett oberoende team och 3) garantin bör innehålla åtminstone 20-30 % självrisk.

3.4 Kommersiella och politiska risker

Risk kan definieras som interna och externa okända möjliga utfall. Händelser eller omständigheter som man i företaget måste vara insatt i för att effektivt kunna driva sin verksamhet (Andersen, 2006). Risk uppfattas i allmänhet som något alltigenom negativt. Ur ett finansiellt perspektiv däremot är definitionen av risk betydligt bredare. Här inkluderas möjligheterna för både negativa och positiva utfall relativt till det förväntade resultatet (Damodaran, 2002).

Kommersiella risker redogör för sannolikheten av oförutsedda förändringar i t ex den aggregerade efterfrågan i en ekonomi, inflationstakten, räntesatser och växelkurser etc. (Oxelheim & Whilborg, 1988). Enligt SIDA:s riskpolicy (2000, s.12) definieras kommersiell risk i ett projekt som att den betalningsskyldige har drabbats av ekonomiska svårigheter och inte kan fullgöra sina åligganden eller alternativt som att den betalningsskyldige av andra skäl har försummat att uppfylla sina åtaganden. De kommersiella riskerna inkluderar även ett antal ”delrisker”; försäljningsvolymen i projektet blir mindre än väntat, försäljningspriserna blir lägre än planerat, problem med råvaror och förseningar som medför likviditetsbrist etc.

Politiska risker är något som står utanför de deltagande parternas makt att påverka (Riksrevisionen, 2004). Att ta hänsyn till politiska risker blir särskilt aktuellt då det finns ett samarbete med en stat som upplever en relativ politisk instabilitet. Riskerna kan visa sig på ett flertal olika sätt i till exempel förändringar av lagstiftningen, nya skatter och kursfluktuationer, men det kan även handla om andra risker som krig och statskupper (Hamilton, 1996). SIDA definierar politiska risker i ett projekt som de händelser som redovisas och skildras i EKN:s Allmänna Villkor (s. 12, §2.3.2), här inbegrips bl.a.

oväntade åtgärder av olika slag från myndighets sida i landet, krig, inre oroligheter och även naturkatastrofer.

3.5 Riskfördelning

Riskdelning är ett viktigt element i många finansiella projekt (Riskbedömning, 1992). Enligt Å. Tegin (1997, s.16) är det viktigt att balansera de positiva utfallsmöjligheter som inkluderas i ett affärsbeslut mot de risker som den kan medföra. Det ligger i verksamhetsstyrningens intresse att kunna redogöra för ett så stabilt resultat som möjligt, vilket går hand i hand med att försöka reducera risken för negativa okända möjliga utfall. Ett alltför instabilt resultat kan leda till höga kostnader och ett ifrågasättande av verksamhetens kompetens inom området.

Det förs många diskussioner om hur en organisation bör hantera riskerna som den bemöter i dess arbete. En viktig del av riskhanteringen rör fördelning av risk mellan de parter som är involverade i affären. Både uppdragsgivare och uppdragstagare förmodas välja det alternativ som maximerar dess individuella nyttofunktion. Uppdragstagaren antas vidare ha ett antal valmöjligheter mellan tänkbara handlingsalternativ vilka kommer att ha ekonomiska konsekvenser för verksamheten, riskdelning kan då fungera som en motivation för att välja ett visst alternativ. Beslutet som slutligen tas av uppdragstagaren kommer att leda till en okänd situation som senare kommer att realiseras, därav osäkerheten i beslutsfattandet. Riskdelningen avser det läget då två eller fler parter engagerar sig för att dela upp resultatet av ett projekt, och därmed risken som den kan medföra. De ekonomiska konsekvenser av projektet beror på en ren exogen risk, termen exogen risk redogör för risker som de involverade parterna själva inte kan påverka (Riskbedömning, 1992).

En av de fundamentala principerna inom riskdelningsteorin är att denna fördelning endast kan ske med utgångspunkten av att likvärdig information finns tillgänglig för alla involverade parter. Om informationen är begränsad i något avseende, uppstår en asymmetri mellan parterna, vilket i sin tur kan leda till ogynnsamma val. Uttrycket Moral Hazard, dvs risk för oaktsamhet, avser den påverkan en försäkrad eller garanti har på individen vad gäller att hindra uppkomsten av skador eller förluster. Teorin rekommenderar två olika lösningar till problemet med Moral Hazard. Primärt bör täckningen som garantin erbjuder vara begränsad, vilket innebär att garantin bör inkludera en självrisk för garantitagaren. Vidare kan den som ställt ut garantin vidta åtgärder som att iaktta och övervaka den garanterades beteende för att exkludera risken för oaktsamhet (Riskbedömning, 1992).

Paul L. Freedman (2004, s.9) belyser problemen som kan uppstå då risken är täckt till eller nära 100 % på statliga garantier, vilket många gånger har resulterat i Moral Hazard. Detta fenomen är knappast något nytt. Redan på 1800-talet introducerades heltäckta statliga garantier för att stimulera privat finansiering av järnvägsbygge i USA. De statliga garantierna som utfärdades av järnvägs finansärer resulterade i ett oansvarigt beteende av låntagare och brist på översikt och analys av långivare. Garantierna minskade motiveringen för långivare att övervaka aktiviteten, vilket i sin tur gav låntagaren en oöverskådad handlingsfrihet som ofta ledde till oansvariga och negativa utfall. De kostnader som uppkom belastade slutligen fel målgrupp, nämligen skattebetalarna.

3.6 Premieprissättning

Paul L. Freedman (2004, s.14) hävdar att de flesta garantiinstitut har obligatoriska avgifter som läggs på garantitagaren som kan fungera som både en motivation och som något avrådande beroende på storleken på premien. En för hög premie kan minska garantiinstitutets möjlighet att uppmuntra finansärer att våga arbeta mot nya sektorer och låntagare, samtidigt som en för låg premie kan störa kapitalmarknaden samt skapa problem för garantiverksamheten att ackumulera tillräckligt med intäkter genom premierna för att möjliggöra fortsatta existens.

De svenska statliga garantimyndigheterna har ett ansvar att följa lagstadgade direktiv och förordningar för avgiftssättning av garantier. Prissättningen av garantierna ska ske enligt självkostnadsprincipen vilken innebär att kostnaderna för projektet ska avspeglas i avgiften för att täcka framtida eventuella förluster samt administrationskostnader. Avgiften ska samtidigt vara riskavspeglande då detta ger garantitagaren motivation att hålla nere riskerna i syfte att minska avgifterna. En riskavspeglande premie är ett kriterium för att självkostnadsprincipen ska vara uppfylld och garantiverksamheten på långsikt vara självförsörjande. Möjligheten finns dock för riksdagen att besluta om huruvida garantitagaren förväntas betala hela garantiavgiften eller delar av den, det senare skulle motsvara en statlig subvention vilket skulle belasta anslag (Riskgäldskontoret 2005). Här kan konceptet för positiva externa effekter användas som argument för subventionering; då projektet medför positiva externa effekter kan premien prissättas med hänsyn till värdet på dessa (Lindahl 2005).

Att förfoga över en väl fungerande analys- och prissättningsfunktion är essentiellt för garantimyndigheternas värdering och prissättning av garantierna (Riksgäldskontoret 2005). The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) har utvecklat ett system vilket ger riktlinjer för minimumnivåer av premieprissättning för medlemsländerna. Principerna riktas främst mot att stödja långsiktiga exportkrediter. Tanken med riktlinjerna är att premien ska vara riskavspeglande, täcka långsiktiga förluster och kostnader samtidigt som premien inte får prissättas på en nivå som skapar förvanskningar på marknaden och ger orättvisa fördelar. Enligt modellen kan premien, i praktiken, ligga över den rekommenderade minimumnivån (OECD, 1997).

3.7 Sammanfattning av kapitlet

Kapitlet redogör för varför garantiarbetet är ett viktigt finansiellt instrument i utvecklingssyfte. Den långsiktiga strävan med garantierna är att framkalla väl fungerande kreditmarknader i utvecklingsländer och möjliggöra en högre grad av investeringar. Samtidigt demonstrerar detta även effekterna för andra kreditinstitut vilka efterbildar processerna och detta skapar därigenom en positiv cykel.

Existensen av höga politiska och kommersiella risker i u-länder är ett fundamentalt problem vilket skapar behovet av ett fungerande garantiarbete. Detta gör det nödvändigt att förstå innebörden av risker i utvecklingssammanhang. Vidare beskrivs hur organisationer vilka bemöter sådana risker bör hantera dem. Dels genom riskfördelning där olika parter går samman för att dela risken likväl som resultatet, detta kan då fungera som en motivation till att välja ett visst alternativ. Ett annat viktig del av garantiarbetet är hur man prissätter garantipremien vilket beroende på storlek påverkar efterfrågan och garantins effekter.

4. Förstudie – Analysmodell

Detta kapitel fungerar som ett komplement till teorin i vilken vi presenterar USAID och dess garantiverksamhet. Genom detta skapas en analysmodell över faktorer som visat sig vara essentiella för verksamhetens fortlevnad.

4.1 USAID – DCA

Den amerikanska motsvarigheten till SIDA är U.S. Agency for International Development (USAID). Organisationen skapades i efterdyningarna av Marshall planen¹⁵ och är en självständig federal myndighet som tar emot övergripande riktlinjer från Utrikesdepartementet. USAID har ett tvådelat syfte med sin verksamhet, dels att främja USA:s utrikespolitiska intressen samt stödja en långsiktig ekonomisk tillväxt. I detta arbete inkluderas även bl.a. att gynna demokratisk utveckling, global hälsa och konflikthantering¹⁶. En mer specifik gren av USAID:s arbete handlar om att samarbeta med den privata sektorn i utvecklingsländerna för att motivera till investeringar och öka tillgången av krediter. Sedan 1999 har en speciell enhet inom organisationen, the Development Credit Authority (DCA) verkat för att underlätta detta arbete¹⁷. Enheten är ett lågkostnadsinstrument som används för att introducera privata finansiärer och investerare till områden som visserligen är kreditvärdiga men försummade. Det är baserat på den välgrundade antagandet att det är mer sannolikt att uppnå långsiktig ekonomisk tillväxt när privata finansiären i utvecklingsländer lyckas mobilisera lokalt kapital och sätta det i arbete (USAID DCA 2006).

4.1.1 USAID:s garantier

Syftet med USAID:s garantier är att;

Stödja investeringar i den privata sektorn – de lokala bankerna har ofta stora reserver av likvida medel som förblir outnyttjade på den lokala marknaden på grund av de upplevda riskerna. Garantierna fungerar som en motivator då den reducerar den möjliga förlusten för finansiären och skapar bättre kreditmöjligheter, med sänkta krav på säkerhet och en förlängning av krediternas löptider, även på nya områden.

Skapa lånekapacitet – USAID garanterar sina projekt upp till 50 %, vilket skapar ett starkt incitament för garantitagaren att själv noggrant övervaka och utvärdera varje enskild kredit. Denna involvering i processen resulterar i nya kunskaper för finansiären vilket öppnar möjligheten att göra krediter tillgängliga för tidigare förbisedda, kreditvärdiga låntagare.

Uppmuntra varaktighet – USAID:s arbete introducerar finansiärer till nya och lönsamma kreditmöjligheter. I och med den ökade erfarenheten på traditionellt okända marknader, kan finansiären även i fortsättningen kunna erbjuda sina tjänster också utan stöd av garantier.

¹⁵ 1947 lade USA:s statssekreterare George C Marshall fram ett förslag till en USA finansierad plan, senare kallad "the Marshall Plan" eller "the European Recovery Program" som hade till syfte att gynna europeisk produktion samtidigt som den därigenom skulle underlätta internationell handel.

¹⁶ http://www.usaid.gov/about_usaid/ 2006-12-19

¹⁷ http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/development_credit/overview.html 2006-12-19

Detta kan även skapa en demonstrationseffekt vilket motiverar andra långivare att antra marknaden och skapa konkurrens (USAID Credit Guarantees).

DCA:s garanterade lån ligger i allmänhet någonstans mellan motsvarande USD 1 miljon och USD 20 miljoner i storlek (Freedman 2004). Fram till och med 2005 utfärdade organisationen 143 garantier i 41 olika länder till ett totalt värde av USD 419 miljoner. Dessa garantier i sin tur genererade krediter till ett värde på över USD 1,040 miljoner till en kostnad av USD 38 miljoner, vilket ger en hävstångseffekt på strax över 27 (USAID Credit Guarantees, 2005). Hävstångseffekten är en nyckelfaktor hos DCA där i genomsnitt varje dollar av eventuell betalningsskyldighet från garantierna förväntas kosta mellan två till 14 cent (DCA 2006). Garantiportföljens huvudpart utgörs av fem olika sektorer; mikrofinans, små- och medelstora företag, infrastruktur, jordbruk och husbyggnad (SIDA Fristående Garantigivning, 2005).

DCA har utvecklat fyra standardmodeller för garantier som kan anpassas till olika projekt och situationer. En grundläggande modell är en så kallad kreditriskförstärkningsgaranti vilket innebär en situation där såväl finansiären som kredittagaren och projektet initialt är kända. Det handlar om *en* finansiär som ger kredit till *ett* projekt, där finansiären garanteras mot möjliga förluster. Andra alternativ för USAID är att använda garantin till projekt där en kreditgivare finansierar lån till flera okända kredittagare inom en känd sektor eller att projektet finansieras genom obligationer och investerarna garanteras av USAID (USAID Credit Guarantees, 2005).

USAID:s garantier måste, för att kunna godkännas och implementeras, uppfylla vissa generella villkor. Bl.a. gäller att 1) garantierna endast får ställas ut till utvecklingsprojekt som bedöms vara kreditvärdiga samt kan inkluderas i USAID:s generella biståndspolitik 2) Projekten som skall garanteras ska vara efterfrågestyrda och initiativet bör komma från USAID:s fältenheter 3) Finansiärerna till projekten kan vara såväl internationella som lokala institutioner eller privata investerare. Låntagare kan vara privata och kommunala organisationer och företag¹⁸ 4) När intäkterna sker i lokal valuta föredras att det garanterade lånet är i lokal valuta vilket då minskar valutarisken. Faktum är att garantier till lån som ges i dollar i allmänhet är förbjudna såvida intäkterna inte sker i dollar¹⁹ 5) Löptiden för garantierna varierar mellan två till tjugo år beroende på projektets karaktär 6) USAID arbetar efter principen att fördela riskerna på den privata sektorn. Garantierna får inte överstiga 50 % av den totala risken 7) Premierna, dvs. priset för garantin, sätts till en nivå som uppmuntrar till användandet, hänsyn tas även till USAID:s utvecklingsstrategier och de kostnader som är förknippade med administrationen av garantin, samtidigt som den är riskavspeglande (SIDA Fristående Garantigivning 2005).

Organisationens garantier till u-länderna kompletteras även ofta av utbildning i USAID:s regi för att lokala finansiella institut självständigt, i framtiden ska underlätta hanteringen av analyser och riskhantering av kommande projekt, utan behov av garantierna. Vidare kommer detta arbete även förbättra den finansiella dokumentationen av företag, detta i

¹⁸ Låntagarna får inte vara statliga organisationer

¹⁹ Under de senaste decennierna har bristen på framgångar vad gäller att minimera valutarisken skapat stora förluster för internationella investerare och initierat flera ekonomiska kriser utvecklingsländer (Freedman 2004)

kombination med kreditgivares nya kunskaper och garantin, bidrar till att kreditgivarna får en mer positivt syn på potentiella projekt och sektorer²⁰.

4.2 Standardisering

USAID:s garantiarbete präglas av ett väl strukturerat och standardiserat arbetssätt. Man tar hjälp av den lagstiftning som är satt i syfte att ge riktlinjer om de fall då garantigivning kan vara aktuell. Enhetens verksamhet är omgiven av en kraftfull struktur av strategier, policy, handböcker, formulär och checklistor, där vissa utgör obligatoriska referenser medan andra fungerar som ett stöd. Genom användandet av dessa och en tydlig ansvarsfördelning underlättas processen och i förlängningen skapas större kapacitet för att hantera fler garantier. Förutom den strukturerade arbetsgången är det även viktigt att det finns en klart definierad och kommunicerad vision och syfte, vilket är att stimulera den ekonomiska tillväxten i u-länderna och i förlängningen uppnå de övergripande mål som USAID har satt upp (SIDA Fristående Garantigivning 2005).

Utformningen av USAID:s garantiverksamhet karaktäriseras av en avvägning mellan en strikt standardisering och finansiell flexibilitet. Standardiseringen gör att arbetet blir mindre komplext och processen går snabbare, den finansiella flexibiliteten skapar en nödvändig möjlighet att ta hänsyn till utvecklingsmålen (USAID Credit Guarantees 2005).

4.3 Organisationsstruktur

Strukturen inom USAID:s organisation utgör grunden för hur effektiv man är på att uppnå sina mål att förse mänskligt- och utvecklingsstöd och arbeta för en hållbar utveckling. USAID har en klart definierade ramar för hur organisationsstrukturen och enheten inom organisationen bör se ut. USAID:s organisationsstruktur och dess enheter måste följa och stödja vissa allmänna principer inom området; varje enskild enhet får inte ha fler än tre organisatoriska nivåer, inte heller mer än fyra tillsynsnivåer och det bör finnas ett minimalt nivåer för rapportering och godkännande. Vidare bör ansvar delegeras till den lägsta organisatoriska nivå där uppgiften kan utföras på ett effektivt sätt, detta måste även åtföljas av auktoritet. För att förbättra organisationens förmåga att hantera utvecklingsutmaningar och bli mer samverkade och kostnadseffektiva bör man ta till vara på det humankapital och den expertis som finns tillgänglig inom organisationens helhet (USAID, 2006).

USAID ansvarar för att kontrollera att DCA:s verksamhet är finansiellt sund, medan enheten själva är ansvariga för den dagliga administrationen av garantigivningen. USAID:s lokala fältenheter, dvs. de amerikanska ambassaderna, tar initiativet till vilka garantier som ska gå vidare för beslut. Fältenheterna utför grundarbetet och sprider allmän medvetenhet om instrumentets existens och användningsområde. Samtidigt ingår det i deras uppgifter att gallra bort projekt som inte stämmer överens med DCA:s generella villkor. De har makt att avgöra hur projektet bör finansieras, antingen genom rent gåvobistånd alternativt genom en subventionerad garanti. I deras uppgift ingår även att, i samarbete med avdelningen för ekonomisk tillväxt, jordbruk och handel (EGAT), göra riskvärderingar och prissättning av premier. DCA:s organisatoriska struktur är främst till för att simplificera fältenheternas arbetsgång, vidare är syftet att resterande delen av verksamheten ska ha tillgång till en klar

²⁰ http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/development_credit/overview.html
2006-12-20

ansvarsfördelning, handböcker och expertis som på ett enkelt sätt värderar projektets kreditvärdighet och kan övervakas (SIDA Fristående Garantigivning, 2005).

USAID har i sin organisation den kompetens som krävs för att själva utföra alla steg i garantiprocessen. Detta innebär att externa konsulter inte är nödvändigt att använda sig av då detta oftast är kostsamt framförallt tidsmässigt och innebär dubbelt nedlagt arbete. För att undvika detta utför USAID dels sina egna utvärderingar och dels kompletterar den informationen med finansiärens analys och övervakning. Dennes kunskap är ofta mer pålitlig på grund av större kunskap och kännedom om lokala omständigheter (Freedman, 2004).

4.4 Additionalitet

Projekt som godkänns av USAID måste vara additionella i sin karaktär. Detta innebär att genomförandet är direkt beroende av USAID:s medverkan och är en sista möjlighet för att lånet skall realiserar. Detta är ett krav och organisationen har ansvar att genom en utvärdering bevisa detta. Detta innebär samtidigt ett hinder för flexibilitet i urvalet av projekt. Additionaliteten av projektet är dock svår att bevisa av den orsaken att om garantin inte fanns att tillgå skulle lånet aldrig ha blivit aktuellt. För att försäkra sig om additionalitet debiteras en liten avgift av garantitagaren då detta antas sälla bort kreditorer som vore villiga att acceptera samma lån utan uppbackning av ett garantiinstitut (Freedman 2004).

4.5 Garantipremien

Premien är riskbaserad och tar hänsyn till de kostnader som är förknippade med garantiberedningen. Samtidigt har USAID, enligt de riktlinjer som gäller, befogenhet att subventionera de garantier som ställs ut för att de också ska anpassas till behovet och ta hänsyn till utvecklingsändamålen som ju faktiskt är organisationens högsta prioritet. Subventionen är nödvändig i många fall då de premierna som är helt riskavspeglande skulle vara alltför höga för att projektet skulle kunna realiserar. Detta gör slutligen att premierna i de flesta fall sätts på en nivå där USAID långsiktigt förväntar sig att göra utbetalningar över den summa de får in i intäkter. Detta bekostas genom årliga betalningar från Kongressen till en fondreserv för det här specifika ändamålet. Man kan sammanfattningsvis definiera subventionen som skillnaden mellan riskbaserad och anpassad premie vilken belastar USAID:s anslag (SIDA Fristående Garantigivning 2005). Även USAID:s princip om att praktisera en strikt riskdelning med den privata sektorn, där risken som organisationen garanterar inte överstiger 50 % av lånesumman, påverkar och reducerar storleken på premien (Freedman, 2004).

Den kritik som riktas mot garantiverksamheten gällande subventionerade premier vilka kan komma att störa utvecklingen av de lokala kreditmarknaderna hanteras genom att USAID brukar ett omfattande system av budgetering och revision som kompletteras med nuvärdesberäkningar av de garantier som har godkänts (SIDA Fristående Garantigivning 2005).

4.6 Riskfördelning

DCA anses vara en disciplinerad marknadsorienterad enhet med avseende på riskdelningen som utförs med den privata sektorn och den självständiga risk- och kostnadsvärderingen,

detta i sin tur leder till en reducerad administrativ börda vilket underlättar uppföljning och inspektion för de lokala fältenheterna (SIDA Fristående Garantigivning, 2005).

USAID arbetar efter en hög grad av riskfördelning, där projekt garanteras upp till 50 % av den faktiska summan och delas med finansiären/finansiärerna. Detta innebär en lägre premie samtidigt som det medför en högre självrisk.

50 % av den faktiska summan innebär att när ett krav på en garanti kommer in till USAID har organisationen en skyldighet att betala hälften av förlusten till långivaren. Efter erhållen betalning på kravet är långivaren däremot förväntad att fortsätta göra skäliga försök till återbetalningar av lånet från låntagaren och sedan ersätta USAID med 50 % på alla återhämtningar. Policyn gör att finansiären har lika eller större incitament än USAID att undvika försummelse från låntagaren och motiveras därför till att ta ett större ansvar under hela kreditprocessen.

5. SIDA

I kapitel fem introduceras SIDA:s verksamhet i helhet och dess verksamhet med Fristående Garantier i mer detalj och vi väljer även att redogöra för samarbetet med EKN. Här tillämpar vi analysmodellen från föregående kapitel för att identifiera SIDA:s problemområden.

5.1 SIDA – INEC

SIDA eller ”the Swedish International Development Agency” är en statlig biståndsorganisation som ansvarar för distributionen av huvuddelen av Sveriges bistånd till världens utvecklingsländer. Organisationens främsta mål är att skapa förutsättningar för människor i utvecklingsländer att själv kunna påverka och förbättra sina levnadsvillkor²¹. Förra året (2005) förmedlade SIDA ungefär 14 miljarder kronor vilket utgjorde omkring 60 procent av Sveriges totala bistånd det året.

Precis som andra statliga myndigheter arbetar organisationen självständigt efter de riktlinjer som Sveriges regering och riksdag drar upp. Dessa gäller i grova drag vilken inriktning biståndsarbetet skall ha och med vilka samarbetsländer man skall arbeta. SIDA arbetar sällan direkt med insatserna utan fungerar mer som en mellanhand som förmedlar resurserna till samarbetsländerna. Organisationen har även till uppgift att göra analyser om länders möjligheter till utveckling och stötta uppkomsten av demokrati och gynna jämlikhet mellan könen²².

Förutom det traditionella arbetet som SIDA utför, inriktat mot ett rent gåvobistånd, har man på senare år utvecklat sin verksamhet och utökat sina åtaganden. Tanken med detta är att skapa ett alternativ för länder som befinner sig i övergångsfasen mellan ett utvecklingssamarbete och ett samarbete på allmänna marknadsvillkor. Ett alternativ som till exempel en kreditgaranti kan i dessa situationer i själva verket ge en bättre verkan än att enbart ge gåvobistånd utan några krav från givaren (Lindahl, 2005).

En specifik enhet inom SIDA, Infrastructure and Economic Cooperation (INEC), arbetar med organisationens u-krediter och garantiverksamhet. Av över 700 anställda inom SIDA arbetar dock endast cirka 5 direkt med garantier (Riksrevisionen, 2004). Dessa resurser bedöms i nuläget vara tillräckliga vad gäller kapacitet och kompetens, det anses vara effektivt att använda externa resurser då organisationen kan välja att vända sig till den kompetens som är nödvändig i det enskilda fallet (SIDA Förlängd Försöksverksamhet, 2002). Genom att använda sig av dessa instrument har enheten möjlighet att stödja, och bidra ekonomiskt till investeringar som syftar till social och ekonomisk infrastruktur. Syftet är att arbetet bl.a. ska bidra till ett ökat engagemang vad gäller investeringar med nationellt och internationellt riskvilligt kapital, detta ska ske främst med målet att bygga upp ny och förbättra befintlig infrastruktur i utvecklingsländer²³. Verksamheten anses ha en möjlighet att uppnå utvecklingsmål till en möjligen mycket låg kostnad (Lindahl, 2005)

²¹ http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=115&language=sv_SE 2006-12-04

²² <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=105> 2006-11-20

²³ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=752> 2006-11-20

5.1.1 EKN - Exportkreditnämnden

Affärer över nationsgränser kan innebära stora möjligheter men även medföra stora risker, i anknytning till dessa risker grundades 1933 en svensk statlig institution; exportkreditnämnden som syftar till att främja och stödja den svenska exporten. Trots sitt namn erbjuder EKN inga krediter utan enbart garantier till exportörer och finansiärer mot förluster som kan uppstå i samband med exportaffärer. Tanken är att institutet skall vara kostnadsmässigt självbärande, därför tar EKN ut riskavspeglande premier, vilka är till för att täcka administrationskostnader och eventuella skadeersättningar. Precis som vid andra garantisammanhang kräver EKN oftast att garantitagaren ska stå för en del av risken och därmed betala en självrisk. Vad gäller politiska risker erbjuder EKN:s garantier dock normalt 100 % täckning av förlusten. Vid kommersiella risker är EKN:s normala täckning 90 % (Grath, 2004).

EKN fungerar som en extern rådgivare för SIDA:s garantiverksamhet. Detta samarbete regleras enligt de av staten utförda bestämmelser som hanterar garantiarbetet. SIDA ska i möjligaste mån använda sig av den sakkunskap som finns inom garantiområdet på EKN. För vissa frågeställningar och problemområden anses dock EKN ibland sakna den kompetens som krävs (SIDA Riktlinjer för försöksverksamhet, 1999) och därför kan SIDA välja att vända sig till en tredje part för en andra åsikt. Arbetet är fördelat så att SIDA rådgör med EKN vad gäller risknivåer, premier, säkerheter och garantitekniska frågor. EKN administrerar den finansiella delen av garantiverksamheten även om SIDA fortfarande har den slutgiltiga beslutsrätten²⁴.

5.1.2 SIDA:s garantier

Beroende på hur pass fattigt landet är finns det olika stödinstrument för att på bästa sätt assistera utvecklingslandet. I de länder som befinner sig högst upp på behovsspektrat, de länder som är fattigast, bistår SIDA med rent gåvobistånd utan några kommersiella villkor och krav. Nästa steg är u-krediter där landet anses vara mottaglig för att kunna hantera en del kommersiella krav, u-krediterna innehåller dock alltid en viss uppmjukning med hjälp av bistånd. För SIDA kan sammansättningen av u-krediter och bistånd ligga på tre olika nivåer; antingen 80 % gåvobistånd, 50 % eller 35 %²⁵. Nästa steg i SIDA:s assistering, innan u-landet anses vara stabil nog för att själva klara av att hantera marknadsvillkoren, är utställda garantier. Dessa används för att överkomma marknadsmisslyckanden t.ex. när privata infrastrukturella projekt inte kan mobilisera lokal finansiering eller utländsk finansiering på rimliga villkor (SIDA:s Guarantees, 2002).

Syftet med garantiarbete och är att man ska underlätta för utvecklingsländer att kunna finansiera utveckling av infrastrukturen, dvs. av vägar, tele- och kraftnät, vatten och sanitet, samt en utveckling av kapitalmarknaden. Finansieringen sker genom privata investeringar som man får möjlighet att mobilisera genom användningen av garantier (SIDA at Work, 2005).

Garantierna är menade att understödja privata företags investeringar i utvecklingsländerna genom att minska riskerna och därmed öka motiveringen för företagen att satsa sina finansiella resurser på annars relativt riskfyllda investeringar. Osäkerheten kan komma sig av flera olika faktorer i samarbetsländerna: asymmetrisk information, politisk instabilitet,

²⁴ Intervju Lovisa Bolander 2006-12-06

²⁵ Intervju Jan Esseen 2006-12-06

en ostadig valuta eller en brist i det rättsliga ramverket. SIDA:s jobb blir i den här situationen att minska osäkerheten genom att identifiera och dela upp de politiska och kommersiella riskerna. I korthet handlar det om att SIDA:s garantier skall arbeta med att avlägsna de risker som är svårhanterliga för de aktörer som normalt agerar på marknaden²⁶.

I och med regeringens godkännande av en prövoperiod för SIDA:s garantiverksamhet upprättades samtidigt en reservfond som skulle fungera som en buffert för eventuella förluster för garanterade projekt (SIDA Försöksverksamhet 1999). Den här fonden innehöll vid uppstarten MSEK 500 och ökar i och med inbetalningar från premier. Fram till och med idag har ännu ingen av SIDA:s garantier kallats samtidigt som antalet utställda garantier har varit få.

Regeringen har beslutat om att den enskilda garanterade summan inte får överskrida MSEK 200. För projekt som överskrider MSEK 100 måste SIDA:s beslut få godkännande av regeringen (Lindahl, 2005). Om den garanterade summan överskrider MSEK 50 ska "Projekt kommittén", som verkar under SIDA:s generaldirektör, godkänna projektet. Endast för belopp under MSEK 50 kan INEC själva besluta, godkänna och implementera projektet utan vidare komplex process²⁷.

På SIDA finns i teorin fyra sorters garantier som kan kombineras med varandra. För varje projekt kan garantin justeras för att anpassas till de omständigheter som råder i landet och för den specifika satsningen som gäller.

De olika garantierna är; 1) Kreditförstärkningsgarantier - För låntagare i utvecklingsländer är problemet ofta att de inte bedöms kreditvärda för att låna på de villkor som ställs. Garantin från SIDA används för att höja kreditvärdigheten och möjliggöra ett lån

2) Fullgörandegarantier - När riskerna utgörs av att den statliga organisationen i u-landet brister, till exempel i form av lagar och regler som inte följs, här kan SIDA:s garanti bidra till att ändå få igenom projektet 3) Garanti för kreditrisk - Garantin ger löfte om att långivaren kommer att få betalt oavsett om projektet genererar tillräckligt för att betala lånen eller inte 4) Investeringsgarantier - När företag i industriländerna vill delta i olika utvecklingsländer täcker den här garantin de politiska risker som är förknippade med satsningen.²⁸

Ett exempel där SIDA ställde ut en garanti där en kreditförstärkningsgaranti kombinerades med en Garanti för kreditrisk var Telecom projektet i Uganda i samarbete med det Sydafrikanska företaget MTN. Mobiltelefonbolaget arbetar med en utbyggnad av Ugandas telenät, på uppdrag av den ugandiska staten. För att utöka verksamheten vände man sig till SIDA som ställde upp med garantier skulle täcka risker vilka inte kunde hanteras lokalt. Garantierna bidrog med att nytt kapital kunde mobiliseras genom värdepappersförsäljning och investeras i MTN:s verksamhet. Motivet med SIDA:s garantier är att påskynda utbyggnaden av telenätet till landsbygdsorter och samtidigt skapa positiva effekter på den lokala kapitalmarknaden i Uganda då bättre kommunikationsmöjligheter anses höja näringslivets produktivitet via ett understöd av informationsutbytet med omvärlden²⁹

²⁶ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=579&a=3830> 2006-11-24

²⁷ Intervju Jan Esseen 2006-12-06

²⁸ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=579&a=3831> 2006-11-27

²⁹ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=579&a=3904&searchWords=mtn&searchWords=mtn> 2007-01-06

Enligt den riskpolicy som SIDA upprättade på uppdrag av regeringen måste varje garanti uppfylla vissa krav och villkor för att kunna godkännas. Policyn ställer upp som krav att; garantier ska endast ställas ut till väl definierade och finansiellt sunda projekt som är baserade på normala marknadsvillkor. SIDA:s garantier ska endast utnyttjas i de fall där projektet medför risker som andra kommersiella institut inte har möjlighet att täcka.

Projekten som garanteras bör ha ett svenskt intresse vilket per definition räknas som ett brett begrepp som kan innefatta svenska biståndspolitiska mål likaväl som kommersiella intressen. SIDA ska i samband med garantigivningen sträva efter riskdelning med andra intressenter för att undvika att utsättas för lejonparten av en eventuell förlust. Organisationen har möjlighet att täcka både politiska och kommersiella risker. De ska dock inte täcka valutakursrisker vilket leder till att garantier utfärdade till lån i lokal valuta föredras. Garantierna bör under provperioden inte överstiga 10 år. Projekt som anses skapa förvrängningar på marknaden ska undvikas. Slutligen ska kostnaden för premien utgöra en reflektion av risken som projektet medför (Lindahl, 2005).

5.2 Standardisering

Standardiseringen handlar om interna dokument som klart och tydligt definierar och kommunicerar arbetsprocessen för garantierna och styr verksamheten mot visionen på ett förutsägbart sätt samt genom att i förväg utnämna granskare eller granskande enheter. SIDA:s garantiverksamhet saknar en klart definierad och kommunicerad vision och en fokuserad organisation (SIDA Fristående Garantigivning, 2005). En standardisering av arbetet skulle underlätta fältpersonalens arbete i vilken där de identifierar potentiella projekt för garantigivningen.

De senaste åren har SIDA befunnit sig en försöksverksamhet vilket, enligt Jan Esseen på INEC, har inneburit att man har arbetat med garantierna på "fall till fall" basis. Varje garanti har ansetts vara unik och projekten har behandlats individuellt och anpassats efter de specifika omständigheter som har varit aktuella. Som arbetsgången ser ut idag saknas det inom SIDA generella mallar i vilka projekten placeras. Detta har hittills varit möjligt då inte många garantier ännu har utfärdats.

5.3 Organisationsstruktur

SIDA:s organisationsstruktur är relativt platt, utöver generaldirektören högst upp finns endast två chefsnivåer i form av avdelningschefer och enhetschefer. Organisationen är uppdelad i 13 avdelningar och ett sekretariat för utvärdering och intern revision. Avdelningarna utgörs av stöдавdelningar, ämnesavdelningar och regionsavdelningar.

SIDA är ganska självständigt inom de ramar som satts upp av regering och riksdag³⁰, men organisationen har ännu inte anpassats till att kunna hantera garantiprocessen. Arbetet med SIDA:s garantier är i det stora hela en marginell del av den totala verksamheten och har kanske på grund av detta, under provperioden, inte blivit riktigt integrerat i verksamhet och är till och med ett tämligen okänt instrument inom SIDA. Garantiverksamheten verkar i ett system och struktur som fortfarande till stor del handlar om statliga myndigheters affärer med varandra där tid inte är högsta prioritet.

³⁰ <http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=115&a=708> 2007-01-07

Hittills har projekt initierats av landet självt eller exportören, ärendena hanteras inom SIDA av ansvariga handläggare som kontrollerar att projektet är i samklang med SIDA:s riktlinjer och kriterier. Om projektet anses vara passande vidarebefordras ärendet vidare till avdelningens investeringskommitté för beslut om fortsatt bearbetning. Vidare utförs både en intern och extern utvärdering av projektet, varav den externa främst avser Utrikesdepartementet som avgör om projektet ligger i linje med de landstrategier och sektorer som SIDA ska arbeta med³¹. Parallellt utför även finansierer för projektet, detta sker under löpande kontakt med SIDA. I beredningens slutskede, då finansiering har fastställts överlämnar SIDA ärendet till EKN för samråd om premieprissättning. Vid den här tiden gör EKN en individuell utredning av projektet. Beslutsprocessen kan, beroende på projektets finansiella storlek utgöra ytterligare steg för vem som har befogenhet att ta det slutgiltiga avgörandet. Hänsyn bör även tas till det faktum att den här sortens infrastrukturella projekt kräver ett omfattande förarbete vilket tar tid i anspråk (SIDA Förlängd Försöksverksamhet, 2002).

Det slutliga övervägandet för garantibeslutet, utvecklingsbedömningen och övervakningen av projektets fullföljande vilar på SIDA inklusive UD och fältenheterna.

Det har gjorts ett antal intervjuer med personer inom garantiernas intresseområde resultatet har visat att det finns viss medvetenhet om instrumentets existens men den allmänna meningen är att garantiernas syfte och användningsområden i det stora hela är diffusa. En klarare beskrivning av SIDA:s garantiarbete skulle underlätta överlag. Framförallt när det gäller fältpersonalen, dvs. ambassaderna, som ska fungera som SIDA:s förlängda arm. Enligt Jan Esseen på INEC har problemet dock varit att garantierna har uppfattas som väldigt komplext vilket har orsakat en underprioritering av instrumentets spridning i utvecklingsländerna. En klarare beskrivning av arbetet och dess betydelsefulla användningsområden skulle därför bidra till att ge en större möjlighet för fältpersonalen att ta på sig mera ansvar och hantera efterfrågan på garantier (SIDA Fristående Garantigivning, 2005).

5.4 Additionalitet

SIDA ska endast utfärda garantier för risker som inte kan täckas eller är svåra att täcka av andra kommersiella institutioner. Detta innebär att om det finns andra alternativ för att möjliggöra en realisering av projektet så finns det i teorin inget som rättfärdigar SIDA:s inblandning (Lindahl, 2005). Enligt Jan Esseen på INEC måste SIDA vara additionella och ta risker som ingen annan kan eller vill ta. Det är lite av andemeningen med SIDA. Samtidigt ska riskerna inte vara orealistiska utan kunna visa på projektet i slutändan kan producera resultat. SIDA har en plikt att redogöra för additionaliteten i varje utvärdering.

Ett exempel på SIDA:s additionalitet är projektet i Maputo hamn i Moçambique, där svenska Skanska³² tillsammans med andra intressenter har tagit på sig att rusta upp och sköta driften av hamnen i Maputo fram till år 2015. SIDA stöder projektet med en garanti, som ansågs var nödvändig för att en finansiell överenskommelse skulle genomföras och som passade projektets anspråk och samtidigt bedömdes den finansiella strukturen i projektet omöjlig att uppnå utan garantin. Skanska var ense om detta och ansåg att SIDAS garanti var en nödvändig förutsättning för projektets förverkligande (Lindahl, 2005).

³¹ Intervju Jan Esseen 2006-12-06

³² Skanska är ett svenskt multinationellt bygg och utvecklings företag

5.5 Garantipremien

SIDA verkar på marknader där riskerna är jämförelsevis höga, de garantier som utfärdas av SIDA ska vara riskavspeglande och detta resulterar därför i dyra premier. Premien ska innehålla en täckning av möjlig förlustrisk samt en ersättning för administrativa kostnader. Premien speglar ett portföljtänkande där ett antagande gör gällande att den ackumulerade premieersättningen ska vara tillräcklig för att täcka utbetalningar för de enskilda krav som kan uppstå (SIDA Fristående Garantigivning, 2005). I de fall då garantin omfattar politisk risk skall de av OECD rekommenderade premienivåer, MPR, vara ett riktmärke, vilket implementeras i relation till de EKN:s rekommendationer. EKN gör sina beräkningar med hjälp av en premiematris (se appendix IV), som kombinerar landriskklasser med gäldernärskategorier för att bestämma prisnivåer som uttrycks i en årspremierats i hundradels procent³³ av kreditbeloppet³⁴. Därefter ges rekommendationen i ett intervall inom vilket EKN anser att premien bör ligga. Dessa rekommendationer är dock inte oberoende på vem som utfärdar dem, då enligt en undersökning utförd av SIDA har visat att EKN tenderar att ligga högre i sina bedömningar än t.ex. USAID, OPIC och MIGA³⁵ (Lindahl 2005). Enligt lag får den riskavspeglande premien för de fristående garantierna inte vara subventionerad, just nu pågår dock en utredning vilken utförs av en UD-tillsatt kommitté, dels för att granska möjligheterna till att göra garantiverksamheten till en permanent del av SIDA:s arbete, men även för att utreda utsikterna för en efterlängtd befogenhet att subventionera premien. Tanken är att reducera premien för att bättre kunna tillgodose de utvecklingsmål som organisationen har. Detta innebär dock en balansgång då en för låg premie skulle innebära en omotiverad fördel gentemot den marknad där projektet utförs. Subventionen ska vara en fördel som ges rimliga argument för. I en jämförelse mellan EKN och marknadens villkor för lån skulle subventioneringen innebära skillnaden däremellan³⁶.

5.6 Riskfördelning

Enligt riskpolicyn och riktlinjer från regeringen ska SIDA:s garantiverksamhet sträva efter riskdelning med den privata sektorn för att undvika att stå ensam med hela förlustrisken (SIDA Fristående Garantigivning, 2005), därför skall finansörerna alltid bidra med en delaktighet i risktagandet som tydligt indikerar deras genuina intresse. Den delen av risken som motparten tar är enligt Jan Esseen en så kallad självrisk. För SIDA är riskdelningen i praktiken dock endast ett önskemål men inte ett absolut krav. Risktäckningsgraden är, på grund av SIDA:s nära samarbete med EKN, från start baserat på institutets Allmänna Villkor för exportkredit garantier (1996), vilket innebär att SIDA erbjuder garantier vilka normalt täcker 90 %. Samtidigt har SIDA i vissa sällsynta fall ha möjlighet att med garantin täcka riskerna till 100 % (Lindahl, 2005).

SIDA kan även i vissa fall att exkludera hänsyn till t.ex. politiska risker vilket var fallet i MTN projektet, genom detta avsäger man sig från att garantera vissa omständigheter och

³³ Benämns som bp eller baspunkter

³⁴ <http://www.ekn.se/templates/StandardPage.aspx?id=720> 2007-01-07

³⁵ Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) är en del av Världsbanken & Overseas Private Investment Corporation (OPIC) är en amerikansk statlig myndighet som stödjer amerikanska företags expansion till u-länder

³⁶ Intervju Jan Esseen 2006-12-06

situationer som kan uppkomma. Syftet med självriskan har flera betydelser, huvudintresset är enligt Riskpolicyn (2000) är att gör garantitagaren delaktig i att välja ut projektet på bästa sätt och att, i en situation med ekonomiskt obestånd, vara aktiv i återvinningsarbetet. Ett annat synsätt på riskdelning enligt SIDA:s Riskpolicy att endast en del av de risker som förekommer i samband med ett projekt garanteras.

6. Analys

Det här kapitlet ska ge svar på vår frågeställning och koppla teorin och förstudien till SIDA:s arbete. Här utgår vi ifrån de resultat som analysmodellen har visat, för att kunna redogöra för vilka faktorer som påverkar varför SIDA:s garantiverksamhet inte har nått den utsträckning som den i grunden har potential till att bli.

Då inte alla utvecklingsbehov kan mötas med samma medel, bör hjälpen istället anpassas utefter det specifika landet, sektorn och/eller projektet. Garantin som ett finansiellt instrument i utvecklingssyfte, vilket möjliggör investeringar har visat sig vara betydande för att uppnå ekonomisk tillväxt och serva utvecklingsmålet. Detta tankesätt belystes av W.Rostow redan på 60-talet. Garantiarbetet inom biståndsorganisationerna stödjer en mobilisering och allokering av befintligt kapital, som ofta existerar på lokal nivå i landet men som inte kommer till sin rätt på grund av lokala hinder. Garantin motverkar då tendensen av ineffektiva kapitalflöden och skapar en möjlighet för de sektorer, företag och projekt som annars inte hade haft tillgång till finansiering, men som ändå anses vara betydande för att stimulera den ekonomiska utvecklingen i u-länder. Detta påstående styrks av studier av bl.a. Levine, Loayza och Beck, som visar att möjligheten för privata företag att erhålla krediter har ett positivt samband med den ekonomiska tillväxten. Genom att biståndsorganisationerna använder sig av garantiinstrumentet orsakar detta även en demonstrationseffekt där de som initierar detta kommer fungera som förebilder för andra på marknaden. Givet de effekter som enligt teorin kan påvisas, anser vi att SIDA bör sträva efter att få behålla det här instrumentet inom organisationen i utvecklingssyfte och försöka uppnå dess optimala potential.

Garantiverksamheten som sådan har fått kritik om att utnyttja u-ländernas ekonomiska position genom att ge stöd till lån istället för ge rent bistånd. Teorin av P. Boone visar dock att där rent bistånd kanske genererar konsumtion så skapar garantier investeringar vilka leder till ekonomisk tillväxt. Även om kopplingen inte är självklar, då även andra faktorer spelar in, ger detta hursomhelst ett hopp om att fattigdom någonstans i framtiden skulle kunna, om inte utrotas, så i varje fall reduceras radikalt och världens resurser utnyttjas bättre.

Garantiverksamheten har då, när det används optimalt, potential att dramatiskt förändra vår syn på bistånd, dessutom tyder vi det ökade utnyttjandet av kreditgarantier genom institutioner som USAID som en reflektion på erkännandet om att kapital i den privata sektorn är nödvändig för utveckling och att det finns ett behov för ett sådant instrument i u-länderna.

När SIDA initierade garantiverksamheten baserades mycket på USAID:s förlaga, vissa delar har dock inte implementerats lika väl som andra. Detta kan kanske vara förståeligt och något att ha överseende med då SIDA fortfarande befinner sig i en provoperiod med de restriktioner som gäller, samtidigt finns det vissa aspekter där SIDA:s garantiverksamhet skulle kunna ifrågasättas och möjligen förbättras.

Standardisering

I och med UD:s utvärdering av SIDA:s garantiverksamhet, vilken förväntas göra verksamheten till en permanent del av SIDA och samtidigt ge organisationen befogenhet att subventionera sina premier, ökar kraven på en standardiserad arbetsprocess dramatiskt för att överhuvudtaget möjliggöra en hantering av en framtida ökad arbetsbörda. En tydlig standardisering saknas idag. De enda egentliga riktlinjer som följs i det dagliga arbetet utgörs av en Riskpolicy vars innehåll skapades 1999. Policyn saknar en aktualitet och tydlighet gällande själva hanteringen av garantier som krävs för att kunna anpassa och underlätta arbetet efter de omständigheter som råder. Ett exempel på en nödvändig förändring är att bredda olika definitioner i Riskpolicyn, som att t.ex. ge innebörden av projekt en vidare betydelse än ”infrastrukturella investeringar i realkapital i syfte att producera varor och tjänster”, detta för att kunna bli mer flexibla, utan att för den skull lämna fokus på utvecklingsmålet. SIDA kan på detta sätt bredda sin projektportfölj och ge plats även för garantier som till t.ex. mikrolån. Detta viker inte heller från SIDA:s ursprungliga utvecklingsmål där syftet, förutom att finansiera utveckling av infrastrukturen, är att utveckla den lokala kapitalmarknaden. USAID är redan aktiv inom den här och även andra sektorer, som påvisar tydliga positiva effekter av garantiverksamheten. Sektorer, som enligt Paul L. Freedman, generellt utesluts från kreditmarknaden och endast tack vare uppbackning av garantiverksamheten får tillgång till finansiering.

Båda organisationerna har som en konsekvens av att vara statliga myndigheter en förpliktelse att följa vissa riktlinjer och arbeta inom vissa ramverk. Vad gäller USAID är standardiseringen en tydlig del av arbetsgången vilken ger en klar ansvarsfördelning och samtidigt underlättar processen genom hela organisationen. Utan den skulle organisationen troligen inte haft möjlighet att hantera den efterfrågan som de idag möter. Behovet av standardiserade handböcker och mallar för hanteringen av garantier, i motsats till att, som i nuläget, utgå ifrån varje enskild garanti som unik skulle göra mycket även för att minska den långsamma beredningsprocessen. Ett lagstiftat ramverk skulle möjligen ha potential att ersätta vissa steg i beslutsprocessen. SIDA har hittills behandlat projekten som unika, detta har varit möjligt då inte många garantier har utfärdats, men i och med provotidens slut och en möjlighet till subventionering kommer en standardisering vara en ofrånkomlig implementering för verksamhetens fortsatta existens.

Som konsekvens av reformen för styrning inom den offentliga förvaltningen de senaste årtiondena, som har inneburit en generell förflyttning av auktoritet neråt i hierarkiska myndigheter, har även SIDA blivit en relativt självständigt statlig myndighet, detta gäller dock i nuläget inte för SIDA:s garantiverksamhet som hela tiden har verkat under en provoperiod som har inneburit en strikt kontroll ovanifrån.

Organisationsstruktur

Trots SIDA:s relativt platta interna organisatoriska struktur möter SIDA ändå en extern hierarki som utgör hinder för garantiverksamheten ifråga om godkännande och acceptans. Detta innebär, genom att vara en statlig myndighet, opererar SIDA under en överordnad maktbefogenhet vilket i SIDA:s fall främst är UD som auktoriserar utfärdandet av garantier under provoperioden. Det kan förvisso argumenteras för att SIDA som en statlig utvecklingsmyndighet bör vara försiktiga och väldigt noggranna i sina utvärderingar men där måste finnas en balans eftersom en alltför långsam beslutsprocess samtidigt leder till att

volymen av utfärdade garantier blir mindre, dvs. att garantiverksamhetens fulla kapacitet inte blir utnyttjad. USAID jobbar även de efter en platt organisatorisk struktur med ett minimalt antal nivåer för rapportering och godkännande vilket är implementerat i DCA:s struktur, detta är vitalt för ett effektivt och hållbart arbete. Samtidigt verkar man efter att utnyttja all den human kapacitet som finns tillgänglig och nyttja en expertis inom organisationen som finns. Ansvar delegeras för att ge plats för effektivt arbete. Vad gäller SIDA så har bristen på integrering för garantiverksamheten i organisationens helhet, varit en bidragande faktor till varför den ackumulerade kunskapen inte har fungerat som ett stöd för arbetet med garantierna.

De beslutsnivåer som garantierna måste genomgå gör det svårt att få igenom beslut på ett snabbt och effektivt sätt. Som nämntes förut är SIDA:s garantiverksamhet en statlig myndighet som kräver en ganska hög nivå av kontroll men processen drar ut på tiden och tar ibland så lång tid att när beredningen väl är färdigställd och SIDA är redo att utfärda garantin kan det redan vara för sent. Intressenten kan då välja att använda sig av en annan lösning. Detta beror inte enbart på organisationens struktur utan även på grund av att verksamheten idag är så pass beroende av extern expertis, som EKN när det gäller beräkning av premien. Detta medför att den potentiella garantitagaren måste vänta ytterligare för att få en uppfattning om SIDA:s intresse och vilka villkor som då gäller. Vidare fördröjningar kan förekomma beroende på garantins finansiella storlek där SIDA måste få godkännande från högre instanser vilket innebär att mer tid går åt. Problemet med samarbetet kan även vara att EKN själva gör en omfattande utvärdering för att kunna bedöma ärendet korrekt, sålunda gör två statliga myndigheter en liknande utvärdering av samma projekt. I det fallet då SIDA väljer att rådgöra med en tredje part involveras ytterligare en myndighet. Även om detta verkar ge en trovärdighet till resultatet är det varken nödvändigt eller tidseffektivt. Fram tills nu så har det ansetts vara det enda rätta att arbeta och använda sig av inhyrd kompetens anpassad för varje projekt, garantierna är dock finansiella tekniska instrument som kräver personal med specifik expertis om kapitalmarknaden och detta saknas idag internt därav det externa samarbetet.

För den framtida garantiverksamheten, där en subvention blir möjlig och resulterar i en tillväxt av antal ärenden, utgör den långsamma processen ett stort hinder, därför anser vi att SIDA bör överväga att utöka den interna kapaciteten och expertisen ytterligare för arbete med garantierna. SIDA måste bli mer flexibla i sin verksamhet och kunna ge tecken om eventuellt intresse och ge en aning om nivån på en möjlig premie tidigare i beredningsprocessen än i dagsläget för att vara attraktiv och hålla kvar intresse.

Vad gäller SIDA:s traditionella biståndsorganisation har, enligt Claes Lindahl, samarbetat med statliga myndigheter i utvecklingsländer inte, i första hand, prioriterat ett snabbt genomförande, fokus har istället lagts mer på att faktiskt genomföra projekten i linje med utvecklingsmålen. Detta arbetssätt frontalkrockar med garantiverksamheten där samarbetet med aktörer på den privata marknaden gör tiden till en essentiell faktor, förutom projekten fortfarande måste vara genomsyrat av ett utvecklingstänk. SIDA kan inte längre ses som en renodlad biståndsorganisation. Då verksamheten utfärdar garantier på marknadsvillkor borde organisationen kanske agera mer som ett kommersiellt institut som dock saknar vinstsyfte. Här finns ett dilemma då verksamheten inte riktigt platsar i det system som SIDA:s ordinarie verksamhet arbetar utefter. Enligt Jan Essen på SIDA skulle instrumentet kanske passa bättre på en bank om det inte vore för biståndstänket. I jämförelse med USAID har den här verksamheten inte fått ta plats och växa. Man kan säga att USAID har

skapat en fungerande organisation inom organisationen. En vital del av denna organisation är fältenheterna, dvs. ambassaderna, som har betydande ansvar och inflytande över garantiprocessen och spridningen av en allmän kännedom av instrumentet. Detta ingår inte vanligtvis i de svenska fältenheternas arbetsuppgifter. SIDA har inte heller gjort några vidare ansträngningar för att marknadsföra instrumentet och sprida kunskap om dess användningsområde till de svenska fältenheterna, än mindre nå ut internationellt. Instrumentet är efterfrågestyrt men detta kräver samtidigt att kunskapsspridningen måste ske mer pro-aktivt. En standardisering kan därför, enligt SIDA:s Fristående Garantigivning, vara avgörande för att fältenheternas arbete skall underlättas och de svenska fältenheterna bör vara mycket mer delaktiga i arbetet och ta efter den amerikanska förlagan, att utbilda enheterna om verksamhetens användningsområden och effekter är grundläggande.

Additionalitet

Additionalitet är väldigt svårt att påvisa då det är svårt att bevisa utfall som *kanske* kunde ha skett givet andra omständigheter. USAID har, precis som SIDA, ett krav på att vara additionella i sin garantiverksamhet. Additionaliteten kan ses som ett hinder i urvalet av projekt och även öka arbetsbördan genom att behöva bevisa denna faktor i beredningen. Dock kan, enligt Paul L. Freedman, kravet i sig inte ses som något negativt då saknaden av den inte hade styrkt syftet med att utfärda garantier i en biståndsorganisation. Utan additionalitet som krav vore de bara organisationer som får pengar av staten för att utföra ett arbete som en annan kunde göra bättre. USAID tar även ut en liten avgift som ska försäkra additionaliteten. Den blygsamma avgiften ses som en avlastning, då den automatiskt sållar bort kreditorer som har andra alternativa lösningar att tillgå. SIDA använder sina utvärderingar för att påvisa den nödvändiga additionaliteten och detta kan anses som ytterligare tidskrävande i en redan utdragen process.

Garantipremien

Premien är en viktig del av garantiverksamheten som beroende på hur den används kan nå både positiva och negativa effekter. En för hög premie kan, enligt Paul L. Freedman, minska garantiinstitutets möjlighet att uppmuntra finansärer att våga ta sig an nya sektorer och låntagare, generellt verkar det ologiskt att ett utvecklingsland ska behöva betala höga premier, vilket dock är en konsekvens av de höga risker som råder i utvecklingsländerna. Tillvägagångssättet borde istället vara mer flexibelt där höga risker skulle kunna resultera i lägre premier förutsatt att utvecklingseffekterna är tydliga eller när det kan motiveras genom förbättringar i infrastruktur och på kapitalmarknaden. Enligt Claes Lindahl kan teorin om positiva externa effekter användas som en stark motivering för rätten till subventionerade premier.

Den amerikanska biståndsorganisationen USAID har befogenhet att utföra subventioner på sina garantier vilket gör att verksamhetens utgifter i genomsnitt antas bli högre än de ackumulerade intäkterna, med tanke på organisationens utvecklingsmål behöver detta dock inte vara ett negativt tecken utan kan snarare innebära att man gör sitt jobb och tar risker som ingen annan kan eller vill göra, vilket ligger i linje med det krav på additionalitet som finns. Jan Essen menar att om garantier aldrig blir fordrade är det istället en signal på att man kanske haft en alldeles för försiktig inställning till arbetet och tagit alltför få risker.

Kritiken mot subventioneringen, som framgår i dokumentet Fristående Garantigivning, menar att för låga premier kan skapa en störning på den lokala kreditmarknaden och ge orättvisa fördelar. Om man antar att garantierna har kommit till som en konsekvens av att

det redan råder asymmetrisk information, vilket leder till en befintlig marknadsförvrängning, då kan, i det här fallet, subventioneringen fungera som en utjämning som istället balanserar marknaden.

SIDA:s premier har, i jämförelse med alternativa lösningar på marknaden, ansetts vara dyra. Detta på grund av att de har kravet på sig att utfärda riskbaserade premier efter samråd med EKN vilka använder sig av en matris med hänsyn till Minimum Premium Rate (MPR) som fastställs av OECD. De områden och de projekt som SIDA arbetar med hamnar, enligt Lovisa Bolander, som en konsekvens av projektens höga risker och med vilka länder det samarbetas med, sämst till i EKN:s matris vilket tenderar att ge höga premier jämfört med SIDA:s egna bedömningar, och även i de fall då SIDA rådgjort med en tredje part har det visat att en lägre premie än den EKN rekommenderade, kunde utnyttjas. Detta kan förklaras med att EKN har ett annat syfte än SIDA då de arbetar för att främja och stödja svensk export samtidigt som de ska vara självförsörjande, vilket då kräver en riskavspeglande premie.

Med detta i åtanke anser vi att subventionen för SIDA är ett måste dels för att komma till rätta med redan existerande marknadsmisslyckanden och för att man opererar på marknader där höga risker är ett faktum. I första hand måste hänsyn tas till utvecklingsaspekten och då behövs subventionen för att kunna attrahera potentiella garantitagare och för att SIDA:s garantiverksamhet, i förlängningen, ska kunna göra någon skillnad.

Riskfördelning

En viktig del av finansiella projekt bör inkludera riskdelning mellan garantigivare och garantitagare, enligt Åke Tegin. Detta fungerar som en motivation som får garantitagaren välja ett visst alternativ då det antas att det finns ett antal tänkbara handlingsalternativ. Riskdelning kan endast vara korrekt utförd under omständigheter då likvärdig information finns tillgänglig för alla involverade parter. I annat fall, då asymmetrisk information råder rekommenderar publikationen Riskbedömning två lösningar där storleken på självrisker och övervakning av den garanterades beteende diskuteras för att på det här sättet exkludera risken för oaktsamhet. Enligt Jacob Levitsky är en risktäckning som inte överstiger 70-80 % av garantibeloppet ett viktigt kriterium för ett effektivt garantiarbete. USAID täcker risker upp till maximalt 50 % vilket resulterar i en relativt hög självrisk, detta motiverar för ansvarstagande från garantitagarens sida och visar på dennes genuina intresse.

SIDA:s risktäckningsgrad är baserad på EKN:s Allmänna Villkor för exportkredit garantier och har normalt därför en täckning på ca 90 %, detta lämnar inte större utrymme för självrisk, och motiverar, som en konsekvens, inte heller till mycket ansvarstagande av garantitagaren.

Problem uppstår dock i analysen av begreppet av det faktum att SIDA har, enligt sin riskpolicy två sätt att definiera riskdelning. Det första är det traditionella synsättet där risken delas med garantitagaren för att slippa stå ensam i en situation med obestånd. Det ytterligare synsättet anges som valet att endast täcka antingen den kommersiella eller politiska risken för ett projekt. Det senare styrks inte av teorin om riskdelning. Ett exempel är projektet MTN där finansiären valde bort täckning av den politiska risken, då finansiären var bekant med de politiska omständigheter och utfall som kunde inträffa, därför ansågs inte risken som upplevd och borde av den orsaken inte heller anses som riskdelning. För SIDA är riskdelningen inte ett krav utan snarare ett önskemål från regeringen som man försöker arbeta mot. Detta är ännu en aspekt av riskpolicyn som vi anser bör uppdateras för ett effektivt framtida garantiarbete. SIDA borde utöva en striktare riskdelning med den

privata sektorn, detta blir speciellt aktuellt om rätten till subventionering går igenom, då det kan skapa extrema fördelar, som i och med den ökade efterfrågan kan skapa obalans på marknaden.

Då garantier som ett finansiellt instrument är tämligen nytt, anser vi att det kanske är lite tidigt att dra slutsatser kring dess långsiktiga effekter. Därför är det extra viktigt att kontinuerligt utvärdera biståndsorganisationernas garantiverksamheter och dess resultat. Vi är trots detta övertygade om att garantierna är värdefulla finansiella instrument som har potential att göra stor skillnad framöver för de globala utvecklingsmålen.

Om och när SIDAS garantiverksamhet blir en permanent del av organisationen kommer detta i kombination med mer flexibilitet av regeringen och interna förbättringar, troligtvis att leda till en ökad efterfråga. Då kan SIDA förhoppningsvis påvisa samma positiva hävstångseffekter som USAID.

7. Slutsats

I kapitel sju drar vi en generell slutsats om SIDA:s nuvarande situation för garantiverksamheten och dess potentiella framtid.

Vi har fått kännedom om ett nytt begrepp inom utvecklingsområdet, som har visat sig vara ett bättre och betydligt effektivare alternativ, i specifika situationer.

Fattigdomen är för inte längre ett enhetligt begrepp som kan bekämpas och utrotas med Den Ultimata Lösningen, vilken enligt den allmänna uppfattningen länge har ansetts vara det rena gåvobiståndet.

Syftet med garantiarbetet kan definieras som att motivera till ett ökat flöde av investeringar i u-länderna, detta stimulerar tillväxt som sedan i förlängningen kan ha möjlighet att knytas samman med biståndsorganisationernas huvudmål – att minska den globala fattigdomen.

Vi tror inte att garantier på något sätt är den enda rätta vägen för att för alltid utplåna global fattigdom, däremot är vi, efter att ha tagit del av en mängd artiklar och diskussioner vilka belyser dels positiva dels negativa effekter av biståndets konsekvenser, övertygade om att det slaviska givandet inte har haft den effekt som man som givare, vare sig privat eller institutionell, förväntar sig. Rent gåvobistånd genererar konsumtion inte långsiktigt förbättrade livsvillkor.

I och med provotidens utgång anser vi att verksamheten har potential till att bli en värdefull tillgång inom SIDA:s traditionella verksamhet. Dock bör garantiverksamheten genomgå förändringar både internt och externt och få möjlighet att ta mer plats och bli mer integrerade och nå full effekt i sitt arbete. Externt handlar om att få befogenhet att utfärda garantier med subventionerad premie samt att även i denna verksamhet tillämpa den ansvarsreform som skett gällande verksamhetsstyrning i statliga myndigheter. Internt handlar det om att standardisera arbetsgången för att underlätta processen och klargöra ansvarsfördelningar. Detta leder vidare till fältenheternas möjligheter att bli en mer informerade och därmed aktiva i garantiverksamheten, speciellt ifråga om att sprida kunskap om instrumentet och dess användningsområden. Så som det ser ut idag, kommer SIDA inom en snar framtid, med en förväntad ökad efterfrågan på garantier snart nå sitt kapacitetstak. Därför måste man se över möjligheterna att inskaffa viss expertis internt, för att ersätta vissa steg som i dagsläget orsakar den långsamma beslutsprocessen och genom detta skapa en stabil egen organisation. Syftet med garantiverksamheten i biståndsorganisationer är starkt beroende av en befintlig additionalitet. Det finns krav på dessa biståndsorganisationer att påvisa denna faktor och SIDA behöver effektivare sätt att hantera detta. Riskdelningen är ytterligare en viktig faktor som SIDA måste, dels definiera bättre och jobba striktare efter, för att långsiktigt kunna ta på sig högrisk projekt utan att för den skull riskera reserverna och skapa obalans på marknaden.

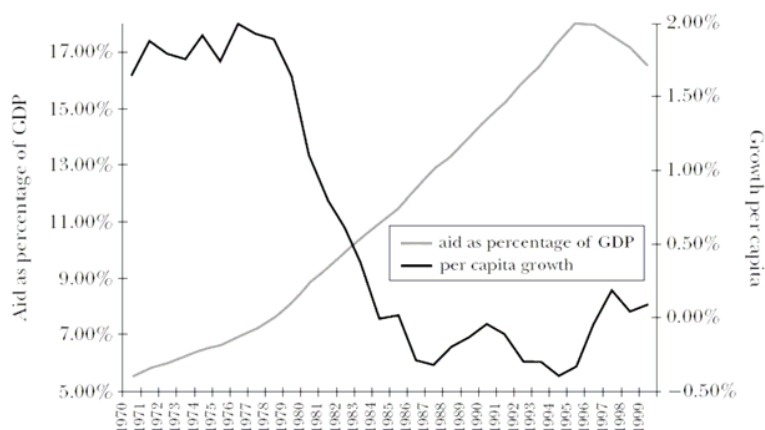
En tanke om fortsatta studier är att titta närmare på den inverkan som förändringar på den infrastrukturella investeringsmarknaden i utvecklingsländerna har haft på efterfrågan av lokal finansiering.

8. Appendix

Appendix I

Aid and Growth in Africa

(10-year moving averages)



Källa: *Can Foreign Aid buy growth, Easterly William (2003)*

Appendix II – Intervjumanual, EKN

Frågor

1. Allmänt om Organisationen:

- verksamhetens syfte
- Garantiprocessen
- Riskhantering
- garanti täckning och självrisk
- premie prissättningsprocessen

2. Frågor rörande samarbetet med SIDA:

- Anledning till samarbetet
- Behovet av SIDAS garantiverksamhet enligt EKN

Appendix III – Intervjumanual, SIDA

Frågor

1. Allmänt om garantiverksamheten:

- Uppkomsten av garantiverksamheten
- Syftet med verksamheten
- Utvecklingsmål vs. Garantierna
- Allmän beskrivning om garantierna
- Hinder och komplikationer för verksamheten
- Framtidsutsikter för detta instrument inom SIDA

2. Frågor rörande samarbetet med EKN:

- Anledning till samarbetet
- Betydelsen och följder av samarbetet med EKN

Appendix IV

EKN:s Premiematris

LANDRISKKLASS 0 - 7		GÄLDENÄRSKATEGORIER A - F					
		A	B	C	D	E	F
0	Standard Intervall	20	30 20-60	80 60-100	140 100-170	230 170-380	400 380-500
1	Standard Intervall	MPR (34)	40 MPR-70	90 70-130	150 130-180	240 180-390	410 390-500
2	Standard Intervall	MPR (59)	70 MPR-80	100 80-150	160 150-190	250 190-400	420 400-500
3	Standard Intervall	MPR (93)	100 MPR-110	130 110-160	170 160-220	270 220-410	430 410-500
4	Standard Intervall	MPR (135)	150 MPR-160	170 160-180	190 180-250	290 250-420	440 420-500
5	Standard Intervall	MPR (185)	200 MPR-210	220 210-230	240 230-300	320 300-430	450 430-500
6	Standard Intervall	MPR (234)	260 MPR-270	280 270-290	300 290-330	360 330-440	460 440-500
7	Standard Intervall	MPR (292)	320 MPR-330	340 330-350	360 350-400	430 400-450	480 450-500

Riskklass A baseras på den enligt OECD lägsta tillåtna premien, MPR

Gäldenärskategorier

Låntagaren i ett projekt placeras i någon kategori mellan A till F beroende på dess ekonomiska stabilitet.

A Den i landet starkaste köparen, vanligtvis centralbank och finansministerium. Även vissa transaktioner där centrala riskelement begränsats.

B Centrala statliga gäldenärer, statsnära banker, undantagsvis vissa transaktioner med privata företag och banker.

- C** Förstklassiga företag, normala banker, övriga - ej centrala - offentliga gäldenärer.
- D** Normala företag, svaga banker, projektrisker med stark struktur.
- E** Svaga företag, projektrisker med vissa säkerheter
- F** Nystartade/svaga företag, projektrisker.

Landriskklasser

Landlista innebär i vilken risk EKN anser landet har. Dessa löper mellan 0-7.

Källa: www.ekn.se 2006-12-27

9. Referenser

Skriftliga källor

Andersen, Torben J (Editor) (2006). *Perspectives on Strategic Risk Management*. Copenhagen: Business School Press

Brunnemeier, Markus K (2001) *Asset pricing under asymmetric information: bubbles, crashes, technical analysis and herding*, Oxford: Oxford university Press

Damodaran, Aswath (2002). *Investment Valuation: Tools and techniques for determining the value of any asset*. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Ekstedt, Else, Jönsson, Greger (2001). *Att leda platta organisationer – utan att själv bli tillplattad*. 2 Uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB

Grath, Anders (2004). *Företagets utlandsaffärer: Riskhantering, betalning, valuta och finansiering*. 8 Uppl. Stockholm: Exportrådet

Hamilton, Gustaf (1996). *Risk management 2000*. Lund: Studentlitteratur

Haupt, Dirk Roland (1995). *Internationell investeringsgarantirätt*. Lund: Juristförlaget

Holme, Idar Magne & Solvang, Bernt Krohn (1991). *Forskningsmetodik: Om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Lund: Studentlitteratur

Johnson, H. Thomas (1992). *Relevance Regained: from top-down control to bottom-up empowerment*. New York: Free Press

Lundahl, Ulf & Skärvad, Per-Hugo (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. 3 Uppl. Studentlitteratur, Lund.

Oxelheim, Lars, Wihlborg Clas G. (1989). *Macroeconomic uncertainty – International risks and opportunities for the corporation*. New York: John Wiley & Sons Ltd

Riskbedömning – kunskap om risker: En rapport från riskbedömningsprojektet (1992). 4 Uppl. Stockholm: NUTEK.

Tegin, Åke (1997). *Kredithandboken*. 2 uppl. Falköping: Nordstedts Juridik AB

Thurén, Torsten (1991). *Vetenskapsteori för nybörjare*. 1 uppl. Stockholm: Runa.

Artiklar

Burnside, Craig and Dollar, David. *Aid, Policies, and Growth*. American Economic Review, September 2000, 90(4), pp. 847–68.

Easterly, William (2003). *Can Foreign Aid Buy Growth*. The Journal of Economic Perspectives

Easterly, William, Levine, Ross & Roodman, Davin (2004). *Aid, Policies & Growth: Comment*

Easterly, William, Ross, Levine & David, Roodman (2003). *New Data, New Doubts: A Comment on Burnside and Dollar's 'Aid, policies and Growth' (2000)*. American Economic Review.

Freedman, Paul L (2004). *Designing Loan Guarantees to Spur Growth in Developing Countries*. U.S Agency for International Development

Levine, Ross, Loayza, Norman & Beck, Thorsten (2000). *Financial intermediation and growth: Causality and causes*. Journal of Monetary Economics

Lindahl, Claes (2005). *An Evaluation of SIDA:s Independent Guarantee Scheme*

Material från myndigheter

SIDA material

Detta är Sida (2006)

Sida at Work – A guide to Principles, Procedures and Working Methods (2005)

Sida's Policy for Trade Related Development Cooperation (2005)

Riskpolicy för Sidas fristående garantigivning (2000)

Fristående Garantigivning (2005)

Försöksverksamhet med fristående garantier (1999)

Förlängd Försöksverksamhet med fristående garantigivning (2002)

Riktlinjer för försöksverksamhet med fristående garantier (1999)

Guarantees (2002)

Ekonomistyrningsverket

Myndigheternas Ordbok om Statlig Ekonomisk styrning (1999)

Exportkreditnämnden (EKN)

Allmänna villkor för exportkredit garantier (1996)

Riksgäldskontoret

Riksgäldskontoret (2005). *Gemensam Kostnads- och Riskredovisning för Statens Garantimyndigheter.*

Riksrevisionen

Riksrevisionen (2004), *Den statliga garantimodellen*

USAID

USAID (2005). *Credit Guarantees Promoting Private Investment in Development*

USAID (2006). *ADS Chapter 102 – Agency Organization*

DCA (2006). *ADS Chapter 249 – Development Credit Authority*

OECD

OECD (1997). *The Knaepen Package: Guiding Principles for setting premia fees under the arrangement on guidelines for officially supported export credits*

Intervju

Jan Esseen, Senior Financing Advisor, INEC SIDA

Lovisa Bolander, Country Policy Advisor, Riskdepartment EKN

Internet Källor

www.oecd.org

www.sida.se

www.esv.se

www.miga.org

www.usaid.gov

www.ekn.se

www.worldbank.org