



2016:7



STATSKONTORET

Biståndets samverkan med näringslivet

En analys av rollfördelningen mellan Sida
och Swedfund





Regeringen
Utrikesdepartementet
103 39 Stockholm

Utvärdering av roll- och arbetsfördelning mellan Sida och Swedfund

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat roll- och arbetsfördelning mellan Sida och Swedfund vad gäller genomförande av instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. Statskontoret har även prövat mervärdet med ett eventuellt bilateralt låneinstrument och den mest ändamålsenliga hemvisten för ett sådant instrument.

I uppdraget har även ingått att göra en kort kartläggning av hur andra länder har organiserat sig avseende samverkan mellan biståndet och näringslivet samt deras huvudsakliga instrument.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Biståndets samverkan med näringslivet – en analys av rollfördelningen mellan Sida och Swedfund* (2016:7).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Svante Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Vad uppdraget har bestått i	11
1.1	Uppdraget har främst handlat om rollfördelning	11
1.2	Hur vi har inriktat och avgränsat arbetet	13
1.3	Många andra utredningar har gjorts på området	17
1.4	Så här har vi arbetat	19
1.5	Det här innehåller vår rapport	20
2	Beskrivning av biståndets samverkan med näringslivet	23
2.1	Svenskt bistånd är omfattande och har flera mål	23
2.2	Sidas verksamhet på området	25
2.3	Swedfunds verksamhet på området	44
2.4	Dagens samordning och samverkan	58
2.5	Sammanfattande kommentarer	60
3	Internationella förhållanden	63
3.1	Biståndets storlek i olika länder	63
3.2	Näringslivssamverkan i några andra länder	66
3.3	Multilaterala organ	72
3.4	Sammanfattande kommentarer	77
4	Analys och överväganden om roll- och arbetsfördelning	79
4.1	Vad är ett rollfördelningsproblem?	79
4.2	Utifrån kriterierna medför rollfördelningen få problem	83
4.3	Sammanfattande kommentarer	90
5	Analys och överväganden om förbättrad samordning och samverkan	93
5.1	Behövs det organisatoriska förändringar?	93
5.2	Hur kan samarbetet förbättras?	96
5.3	Sammanfattande kommentarer	101

6	Analys och överväganden om bilateralt låneinstrument	103
6.1	Sidas förslag	103
6.2	Finns det alternativ till att ge Sida ett bilateralt låneinstrument?	107
6.3	Ett bilateralt låneinstrument kan vara ett värdefullt tillskott till Sidas verktygslåda	111
6.4	Det finns ett antal osäkra faktorer	113
6.5	Sammanfattande kommentarer	116
7	Sammanfattning av Statskontorets överväganden och slutsatser	119
7.1	Rollfördelningen mellan Sida och Swedfund medför få problem	119
7.2	Samordningen och samarbetet kan förbättras	120
7.3	Vissa frågor om ett låneinstrument bör belysas ytterligare	121
	Referenser	125
	Bilaga Regeringsuppdraget	131

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret utvärderat roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund när det gäller att genomföra instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. I uppdraget har också ingått att pröva mervärdet med ett eventuellt bilateralt låneinstrument och den mest ändamålsenliga hemvisten för ett sådant instrument.

Sida och Swedfund har olika roller

Sida är Sveriges huvudsakliga biståndsmyndighet. Verksamheten handlar främst om gåvobaserade insatser, medan samverkan med näringslivet utgör en liten del. För Sida är näringslivssamverkan en av flera arbetsmetoder för att uppnå biståndspolitikens mål och uppfylla sitt uppdrag som biståndsmyndighet. Sida samverkar med näringslivet bland annat utifrån sin allmänna roll att bygga upp fungerande samhällsliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer, men också genom att komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning enligt Sidas instruktion.

Swedfund är ett statligt riskkapitalbolag vars uppdrag är att medverka till att minska fattigdom genom hållbart företagande. Bolaget är Sveriges utvecklingsfinansiär för investeringar i fattiga länder och fungerar som en direktinvestering, aktiv ägare i enskilda företag.

Sidas verksamhet är totalt sett betydligt större än Swedfunds. På området näringslivssamverkan är de två aktörerna dock mer jämnstora. Det gäller för både den ekonomiska omfattningen och det antal personer som arbetar i respektive verksamhet.

Rollfördelningen mellan Sida och Swedfund medför få problem

Statskontoret bedömer att det inte finns något betydande problem med rollfördelningen mellan Sida och Swedfund. De båda aktörerna har i grunden olika ansvarsområden. Deras respektive insatser görs ibland i olika utvecklingsfaser och ibland i samma fas, men oavsett detta har

insatserna i huvudsak olika inriktning och karaktär. Det finns också få överlappningar mellan Sidas och Swedfunds instrument. Deras grundläggande roller kräver i hög grad olika kompetenser och arbetssätt och deras uppdrag utförs dessutom i ganska olikartade kulturer och är väl anpassade för myndighets- respektive bolagsformen.

Samordningen och samarbetet kan förbättras

Samordningen och samarbetet mellan Sida och Swedfund bör kunna förbättras. Det kräver inga organisatoriska förändringar utan kan ske med den nuvarande uppdelningen i en myndighet och ett statligt bolag.

Enligt Statskontoret bör strävan efter förbättrad samverkan utgå från att Sida och Swedfund själva, i en gemensam diskussion, kommer fram till på vilka områden ett utvecklat samarbete bör ske. De samarbetsområden som väljs bör vara sådana där båda parter upplever att det tillför något att samverka.

Statskontoret ser flera möjligheter till ett bättre samarbete. Parterna bör till exempel kunna utbyta information mer regelbundet och ha ett ökat samarbete när nya instrument och arbetssätt utformas. I synnerhet bör Swedfund kunna involveras mer i arbetet med att utforma biståndets resultatstrategier i de fall där det är relevant. Sidas och Swedfunds respektive samarbeten med strategiska partner bör också kunna samordnas mer. Det kan också finnas skäl att försöka harmonisera definitioner av väsentliga begrepp och eftersträva likartade indikatorer för att mäta och följa upp verksamhetens effekter. Andra möjligheter kan vara att underlätta utbytestjänstgöring mellan de två aktörerna, att i högre grad samutnyttja deras samlade kompetens inom vissa sektorer och att göra fler gemensamma delegationsresor.

Statskontoret vill också betona vikten av tydliga styrsignaler från regeringen. Det är väsentligt att Utrikesdepartementet tar en aktiv, styrande roll i den fortsatta utvecklingen för att en förbättrad samverkan ska kunna uppnås mellan Sida och Swedfund.

Vissa frågor om ett låneinstrument bör belysas ytterligare

Sida har framfört att det finns en lucka i dagens system för finansiering av biståndsinsatser, som innebär att vissa insatser som har potential att generera återflöden inte blir finansierade eller åtminstone inte blir det på

ett optimalt sätt. Sida har därför föreslagit att ett bilateralt låneinstrument bör inrättas vid myndigheten.

Statskontoret bedömer visserligen att Sida sannolikt mer än i dag skulle kunna hantera den här luckan med sina nuvarande instrument, det vill säga garantier och gåvobistånd eller andra insatser. Men det räcker knappast för att helt täcka de behov som Sida har pekat på. Storleken på dessa behov kan vi dock inte närmare bedöma. Sida har också visat på situationer där gåvor eller garantier inte skulle utgöra ett fullgott alternativ till ett låneinstrument.

De multilaterala utvecklingsbankerna har rimligen både resurser och kompetens för att täcka de finansieringsbehov som Sida pekar på, om de kan och vill hantera denna typ av lån. Däremot kan de knappast förväntas att fullt ut ta de hänsyn som Sverige kan tänkas vilja eftersträva. Sannolikt är de också mindre riskbenägna än Sida.

Swedfunds nuvarande låneverktyg kan möjligen utvidgas till att omfatta vissa av de behov som Sida har pekat på. Detta om det handlar om kapitaltillskott till enskilda affärsprojekt av en liknande karaktär som de Swedfund i dag arbetar med. Sannolikt bör en sådan lösning bygga på någon form av samarbete mellan Swedfund och Sida. Det kräver också att Swedfunds ägare ger bolaget ett sådant uppdrag.

Sammantaget bedömer Statskontoret att ett bilateralt låneinstrument kan vara ett värdefullt tillskott till Sidas verktygslåda. Den aktuella arbetsuppgiften framstår heller inte som främmande utifrån vad regeringen anger i Sidas instruktion. Även Sidas mångåriga erfarenhet av näringslivssamverkan och arbete med liknande instrument talar för det.

Innan regeringen kan besluta ifall ett bilateralt låneinstrument eventuellt bör införas, behöver den dock ta ställning i vissa frågor som ytterst berör biståndspolitikens principer. Det gäller *dels* om det med hänsyn till den stora risken överhuvudtaget är lämpligt att i myndighetsform bedriva låneverksamhet av det slag som Sida beskriver, *dels* om Swedfund bör kunna ges arbetsuppgifter i sammanhanget. Dessa överväganden borde regeringen kunna göra redan nu. Därefter bör regeringen inhämta det ytterligare beslutsunderlag som kan behövas för att klara ut vissa övriga osäkerheter som för närvarande finns vad gäller verksamhetens omfatt-

ning och kostnader samt kompetensfrågor. För det bör Utrikesdepartementet ta upp en diskussion med Sida. Eventuellt bör även Swedfund involveras.

1 Vad uppdraget har bestått i

1.1 Uppdraget har främst handlat om rollfördelning

Genom beslut vid regeringssammanträde den 9 juli 2015 har regeringen uppdragit åt Statskontoret att utvärdera roll- och arbetsfördelning mellan Sida och Swedfund när det gäller att genomföra instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. Statskontoret ska även pröva mervärdet med ett eventuellt bilateralt låneinstrument samt den mest ändamålsenliga hemvisten för ett sådant instrument. I uppdraget har det även ingått att kartlägga översiktligt hur andra länder har organiserat sig när det gäller samverkan mellan biståndet och näringslivet samt deras huvudsakliga instrument.

De aktörer som primärt berörs av uppdraget är alltså den statliga myndigheten Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete (Sida) och det statligt ägda riskkapitalbolaget Swedfund International AB.

I uppdragsbeskrivningen anges att den strategiska översynen ska omfatta Sidas och Swedfunds verksamheter och instrument inom vilka samverkan sker med privat sektor som en aktör för hållbar utveckling samt innovativa finansieringsformer. Där framgår också att dessa instrument för Sidas del avser garantier, utvecklingslån¹ samt så kallade Challenge funds (CF), Public private development partnerships (PPDP) och Drivers of change (DoC). För Swedfunds del handlar det om aktieinvesteringar, lån och fonder.

¹ Ett utvecklingslån består av en gåva från Sida och lån till marknadsmässiga villkor lämnat av en annan långivare.

Enligt uppdraget ska vi särskilt analysera följande frågeställningar:

- Är roll- och arbetsfördelningen mellan Sidas och Swedfunds verksamheter och instrument strategisk och ändamålsenlig så att den bidrar till ett effektivt bistånd med fokus på fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och klimatutmaningarna, utifrån de målsättningar och aspekter som nämns i uppdraget, samt med hänsyn taget till nuvarande kapacitet och kompetens inom organisationerna? Hur kan dubblering undvikas?
- Vilken roll- och arbetsfördelning är mest ändamålsenlig för att uppnå resultat när det gäller ett ökat fokus på miljö, klimat och hållbarhet?
- När det gäller eventuella bilaterala låneinstrument: Kan samma utvecklingseffekter – inklusive miljö, klimat och hållbarhetsfokus – uppnås på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt genom de multilaterala utvecklingsbankernas arbete?
- Vid ett eventuellt införande av ett nytt bilateralt låneinstrument: Vilken organisation är mest ändamålsenlig genomförare?

Syftet med vårt uppdrag är att bidra med underlag inför den fortsatta utvecklingen av regeringens styrning i syfte att säkerställa ett effektivt bidrag till utvecklingssamarbetets mål, med fokus på fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och klimatutmaningarna.

Enligt uppdraget ska vi samråda med Sida och Swedfund i arbetet och vid behov även konsultera andra relevanta aktörer. Sida och Swedfund ska också vara Statskontoret behjälpliga med information.

I uppdragsbeskrivningen anges att Statskontoret löpande ska informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om hur uppdraget fortlöper. Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) senast den 15 mars 2016.

1.2 Hur vi har inriktat och avgränsat arbetet

1.2.1 Samverkan med näringslivet kan se olika ut

Samverkan mellan bistånd och näringsliv är i sig inte något nytt. Allt sedan det statliga biståndets födelse, för drygt 50 år sedan, har det funnits en politisk ambition att samarbeta med näringslivet.² Denna samverkans förutsättningar och inriktning har dock varierat.

Ett exempel på det är att det under många år fanns ett politiskt motiv att – utöver att minska fattigdomen i utvecklingsländerna – ge svenska företag konkurrensfördelar i olika biståndsprojekt och subventionera deras etableringar på nya marknader. Många biståndsinsatser villkorades också med att de bara tillät leveranser av varor och tjänster från svenska aktörer, så kallat bundet bistånd. Med tiden kom dock det bundna biståndet att ifrågasättas allt mer, bland annat eftersom avsaknaden av upphandling i konkurrens visade sig medföra fördyringar och ineffektivitet. Bland annat OECD:s biståndskommitté DAC (Development Assistance Committee) har därför rekommenderat att biståndet ska avbindas. Mot denna bakgrund gäller numera avbindning som princip för allt svenskt bistånd.

1.2.2 I den aktuella samverkan är näringslivet en partner till biståndet

Traditionellt har biståndsbudgeten använts för insatser som biståndsorganisationerna har styrt, ”ägt” och ofta själva utfört. I det arbetet medverkade näringslivet ofta, för att citera vårt uppdrag, som ”dialogpartner och leverantör”. Det skedde dock inom ramarna för de aktiviteter som de offentliga biståndsorganen hade definierat.

Tanken bakom den nya formen av samverkan som har aktualiserat Statskontorets uppdrag, är att delar av biståndsbudgeten, parallellt med det

² Samverkan med näringsliv i samarbetsländer (tidigare benämnt industribistånd) har ägt rum sedan tidigt 1970-tal, bland annat genom investeringar i stora företag i pappers- och massaindustrin (Bai Bang i Vietnam och Mufindi i Tanzania) och i småindustriutveckling (främst i Tanzania). Under 1980-talet låg fokus på institutionsutveckling. Under tidigt 1990-tal fördes näringslivsbiståndet över till myndigheten SwedeCorp för att 1995 återföras till Sida. För en utförligare historisk beskrivning av biståndets samverkan med näringslivet, se Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

traditionella biståndet och när det är relevant, ska kunna användas för att engagera näringslivet att utifrån egna intressen göra insatser som också bidrar till utvecklingssamarbetets mål. I vår uppdragsbeskrivning sägs det innebära att ”den privata sektorns roll som aktör och partner för utveckling därmed uppmärksammas allt mer”.

Det har i olika sammanhang påtalats³ att privata företag kan medverka i biståndsarbetet i tre roller, som i konkreta situationer också kan kombineras:

- leverantör av varor och tjänster
- mottagare av stöd
- partner, med vilken ett biståndsorgan gemensamt arbetar för att uppnå utvecklingssamarbetets mål.

Den nya form av samverkan som är utgångspunkten för vårt uppdrag, handlar alltså främst om den tredje punkten i punktlistan. Enligt uppdraget är sådan samverkan ”inte ett mål i sig utan ett medel för att nå utvecklingssamarbetets mål”. Tanken är att biståndsbudgetens samlade effekt kan öka om, för att citera uppdragsbeskrivningen: ”biståndsmedel [används] som möjlig katalysator för att mobilisera additionella resurser från den privata sektorn för fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och för att bemöta klimatutmaningarna, som komplement till det mer traditionella biståndet”. Både ”biståndsmedel” och ”additionella resurser” bör här kunna förstås i vid mening. Det kan vara såväl monefära insatser som medel och resurser i betydelsen kompetens, avsatt arbetstid och liknande.

1.2.3 Ett system för näringslivssamverkan har byggts upp

För att försöka uppnå det som uttrycks med citatet i föregående stycke har ett system byggts upp. Det har skett under lång tid. Till exempel har Swedfund funnits i cirka 35 år. Likaså har det länge förekommit kontakter med den privata sektorn i Sidas verksamhet. Myndighetens nuvarande samverkan med näringslivet har dock i första hand utvecklats sedan

³ Se till exempel Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration*.

2009/2010, mot bakgrund av ett särskilt program⁴ och förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklings-samarbete. Systemet för näringslivssamverkan inkluderar

- att ha olika typer av dialog med och kontaktytor gentemot näringslivet både i Sverige, i den övriga industrialiserade världen och i utvecklingsländer
- att etablera ett flertal olika instrument som tillsammans med näringslivet ska bidra till att uppnå målen för biståndet
- att identifiera lämpliga aktörer (Sida och Swedfund) för att administrera systemet och att göra en rollfördelning mellan dem.

1.2.4 Vår tolkning av uppdraget har bekräftats av uppdragsgivaren

Rollfördelningen mellan Sida och Swedfund står i centrum

Huvudfrågan i vårt uppdrag handlar om roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund. Utredningen har därmed främst varit inriktad på styrnings- och organisationsfrågor.

Som utgångspunkt för arbetet har vi gjort två väsentliga tolkningar av uppdragets frågor om roll- och arbetsfördelning:

- Statskontorets uppdrag har inte varit att göra en förutsättningslös analys av *om* det överhuvudtaget ska ske samverkan mellan biståndsorganen och näringslivet. I stället har vi förutsatt att sådan samverkan är önskvärd. Huvudfrågan för utredningen är därför att analysera vissa aspekter på *hur* samverkan med näringslivet bör gå till; med huvudsakligt fokus på rollfördelningen mellan Sida och Swedfund.
- Vårt uppdrag har varit att analysera roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund *givet* verksamhetens innehåll och de berörda instrumenten. Uppdraget har alltså inte primärt handlat om

⁴ *Business for Development – Sidas program för samverkan med näringslivet* (april 2010).

verksamhetens innehåll. I uppdraget har därmed inte ingått att utvärdera effektiviteten i de enskilda instrument som Sida och Swedfund tillämpar.

Vid våra kontakter med Utrikesdepartementet har uppdragsgivaren bekräftat att denna tolkning är riktig.

Vår tolkning har haft betydelse för arbetets upplägg och inriktning. Till exempel har den inneburit att vi i hög grad har koncentrerat oss på frågor av typen: Används den samlade kompetensen hos Sida och Swedfund på ett för svenska staten optimalt sätt? och Kan samverkan och samordningen mellan aktörerna förbättras?

I samband med att vi diskuterar möjligheter till förbättrad samverkan och samordning diskuterar vi även om detta kräver en organisatorisk förändring eller om det kan ske med nuvarande uppdelning i en myndighet och ett statligt bolag. Att vi tar upp eventuella behov av en organisatorisk förändring har att göra med dels att vi enligt uppdraget ska redogöra för vilka för- och nackdelar som finns med olika alternativ, dels att vår internationella jämförelse (se kapitel 3) visar att sättet som biståndet är organiserat på kan ha betydelse för hur väl samverkan fungerar.

En annan fråga är om ett bilateralt låneinstrument bör införas

I uppdraget ingår även att pröva mervärdet med ett eventuellt bilateralt låneinstrument samt den mest ändamålsenliga hemvisten för ett sådant instrument. Här har vi förutsatt att vår analys ska ta sin utgångspunkt i det förslag Sida tidigare har lämnat om ett sådant låneinstrument.⁵ Sidas förslag, som vi beskriver närmare i kapitel 6, innehöll såväl en allmän redogörelse för det tänkta lånet som ett förslag till förordningstext med tillhörande författningskommentarer. Även tolkningen att Sidas förslag i detta fall ska vara utgångspunkt har bekräftats i samband med våra kontakter med uppdragsgivaren.

Miljö- och hållbarhetsaspekter påverkar inte rollfördelningen

I uppdragstexten framhåller regeringen sitt ökade fokus på frågor om miljö, klimat och hållbarhet i biståndet. Likaså anger regeringen att

⁵ Se Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

Statskontorets översyn ska belysa om, och i så fall hur, de tre dimensionerna av hållbar utveckling har integrerats i instrumenten och i verksamheten, till exempel när det gäller hållbart företagande och fackliga rättigheter. Vi har dock bedömt att dessa aspekter inte i sig påverkar rollfördelningen mellan Sida och Swedfund. Till exempel handlar ett ökat fokus på miljö, klimat och hållbarhet i första hand om verksamhetens tematiska innehåll och har inte med de två aktörernas grundläggande roller i sig att göra.

Av detta skäl behandlar vi bara de här aspekterna kortfattat i utredningen. Det kan dock sägas att frågor om till exempel hållbart företagande och arbetstagares arbetsvillkor på olika sätt behandlas i insatser som görs av såväl Sida som Swedfund i deras samverkan med näringslivet.

Vi har undvikit parallellt utredningsarbete

Statskontorets arbete har påverkats av att det har pågått annat utredningsarbete parallellt med vår utredning (se avsnitt 1.3). För att utnyttja våra resurser på ett effektivt sätt har vi i möjligaste mån försökt undvika att bedriva parallellt utredningsarbete med till exempel Sida när det gäller rena kartläggningar. Denna samordning har underlättats av att vi har haft ett flertal kontakter med Sida i vårt arbete.

1.3 Många andra utredningar har gjorts på området

På senare år har det genomförts ett flertal utredningar av betydelse för Statskontorets uppdrag. Till att börja med vill vi nämna två rapporter som Sida har tagit fram på uppdrag av regeringen. Den ena, som kom 2014, handlade om myndighetens arbete med innovativa bistånds- och finansieringsformer och förslag på hur detta kan öka.⁶ Den andra rapporten, som kom 2015, avsåg hur Sida kan främja ökade investeringar av institutionella investerare i Afrika söder om Sahara.⁷ I detta

⁶ Sida (2014) *Åtterrapportering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

⁷ Sida (2015) *Åtterrapportering av regeringsuppdrag samt tilläggsuppdrag: Att utreda hur Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) kan främja ökade investeringar av institutionella investerare i Afrika söder om Sahara*, Ärendenummer 14/000367.

sammanhang bör också nämnas ett yttrande som Swedfund på uppmaning av Utrikesdepartementet lämnade över den förstnämnda rapporten.⁸

I uppdragsbeskrivningen till Statskontoret pekar regeringen även på flera nyligen avslutade utredningar och andra rapporter som vi ska ta hänsyn till. Några av dessa har genomförts parallellt med vår utredning.

- I regleringsbrevet för 2015 gav regeringen Sida i uppdrag att redovisa myndighetens samlade arbete när det gäller samverkan med näringslivet sedan 2009. Åtterrapporeringen skulle innehålla en portföljredovisning och skulle, utöver resultat, relevans, effektivitet och en redogörelse för centrala utmaningar, belysa nyckelaspekter för området såsom obundenhet, additionalitet, hållbarhetskrav, katalytisk effekt och kostnadseffektivitet. Uppdraget redovisades i december 2015.⁹
- Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA) har gjort en studie inriktad på biståndets samverkan med näringslivet, *Public private partnerships in development cooperation*. Studien redovisades i november 2015.¹⁰
- KPMG har på uppdrag av Utrikesdepartementet analyserat Swedfunds förutsättningar att utvidga arbetet med miljö- och klimatinvesteringar. KPMG:s rapport lämnades i juli 2015.¹¹ Därtill lyfter regeringen i vårt uppdrag också fram en bolagsgenomgång av Swedfund som KPMG gjorde 2014 på uppdrag av Finansdepartementets dåvarande enhet för statlig bolagsförvaltning.¹²
- Enligt uppdraget ska vi även ta hänsyn till Swedfunds integrerade hållbarhetsredovisning, det vill säga bolagets årsredovisning.

⁸ Swedfund (2014) *Yttrande på Sidas förslag om att utveckla innovativa bistånds- och finansieringsformer*.

⁹ Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

¹⁰ Johansson de Silva, S., Kokko, A. och Norberg, H. (2015) *Now Open for Business: Joint Development Initiatives between the Private and Public Sectors in Development Cooperation*. Rapport 2015:06 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).

¹¹ KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

¹² KPMG (2014) *Projekt Sfinx*.

Även vissa andra studier som är relevanta i sammanhanget har inletts under den tid som Statskontorets utredning har pågått. Bland annat har OECD:s biståndskommitté DAC påbörjat en jämförande studie över några länders samverkan mellan biståndet och näringslivet, däribland Sverige. Studien bygger på så kallade peer reviews och ska vara klar till sommaren 2016.

1.4 Så här har vi arbetat

Som underlag för arbetet har vi tagit del av en mängd skriftligt material (se referenslistan). Det handlar till exempel om offentliga utredningar som har behandlat olika aspekter på biståndets samverkan med näringslivet och innovativ finansiering samt om styrdokument och årsredovisningar som avser Sida och Swedfund med mera.

Vidare har Statskontoret inhämtat synpunkter genom kontakter med olika intressenter, i allmänhet genom personliga möten. Det har i första hand handlat om kontakter med Sida och Swedfund, med vilka ett flertal möten har hållits, men även andra intressenter. Utöver Sida och Swedfund har vi samtalat med företrädare för följande organ: Devfin Advisers AB, Diakonia, Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA), Exportkreditnämnden, Regeringskansliet (Utrikes-, Finans- respektive Näringsdepartementet) och Riksgäldskontoret. Vi har även närvarat vid två seminarier vid Sida. Med Utrikesdepartementet har vi i enlighet med uppdraget haft ett flertal avstämningsmöten.

Som underlag för våra överväganden har vi även initierat två konsultinsatser. Dels har vi anlitat Lars Ekengren som extern referensperson i utredningen.¹³ Dels har vi gett KPMG i uppdrag att göra den internationella kartläggning som efterfrågas i uppdraget till Statskontoret. De två konsulterna har endast bidragit med underlagsmaterial. KPMG:s rapport *Biståndets organisering – med fokus på samverkan näringslivet och innovativa finansieringsformer* finns tillgänglig för nedladdning på

¹³ Lars Ekengren, som nu är pensionerad, har en mycket lång erfarenhet från biståndsvärlden, i hög grad avseende olika former av näringslivssamverkan. Han har bland annat varit generaldirektör för SwedeCorp, verkställande direktör för Swedfund och ställföreträdande generaldirektör för Sida.

Statskontorets hemsida.¹⁴ Statskontoret ansvarar helt för innehållet i vår rapport.

Statskontorets studie har genomförts av Svante Eriksson (projektledare) och Gunnar Gustafsson.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Sida, Swedfund och Utrikesdepartementet har granskat ett utkast till denna rapport.

Kvantitativa uppgifter i utredningen, om Sidas och Swedfunds ekonomi med mera, avser främst tiden fram till och med 2014. Såvitt Statskontoret kan bedöma har dock utvecklingen under 2015 inte varit sådan att den bild som förmedlas har förändrats på något påtagligt sätt. Eventuella undantag från detta framgår av den löpande texten.

1.5 Det här innehåller vår rapport

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* redogör vi för hur biståndets samverkan med näringslivet går till. Vi beskriver översiktligt biståndets mål och inriktning samt de berörda aktörernas verksamhet.

I *kapitel 3* gör vi en internationell utblick. Vi ger en översiktlig bild av biståndets omfattning i olika länder. Därefter redovisas vår kartläggning av hur andra länder har organiserat sin samverkan mellan biståndet och näringslivet samt deras huvudsakliga instrument. De länder som behandlas är Danmark, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA. I kapitlet beskriver vi också multilaterala organ av intresse i sammanhanget.

I *kapitel 4* redovisar vi vår analys och våra överväganden om roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund.

Kapitel 5 innehåller vår analys och våra överväganden om möjligheter till förbättrad samordning och samverkan mellan Sida och Swedfund.

¹⁴ Statskontoret.se.

I *kapitel 6* redovisar vi vår analys och våra överväganden om ett eventuellt bilateralt låneinstrument.

I *kapitel 7* sammanfattar vi våra överväganden och slutsatser.

Till rapporten hör även en *referenslista* och *regeringens uppdrag* i bilaga.

2 Beskrivning av biståndets samverkan med näringslivet

I det här kapitlet beskriver vi först översiktligt det svenska biståndets mål och omfattning (2.1). Därefter behandlas Sidas respektive Swedfunds verksamhet på området näringslivssamverkan och innovativ finansiering (2.2 och 2.3) och dagens samordning mellan dem (2.4). Slutligen redovisar vi sammanfattande kommentarer (2.5).

2.1 Svenskt bistånd är omfattande och har flera mål

2.1.1 De övergripande målen gäller för både Sida och Swedfund

Både Sida och Swedfund ska arbeta utifrån de mål som gäller för det svenska utvecklingssamarbetet.

Det övergripande målet för politiken för global utveckling (PGU) och även för svenskt utvecklingssamarbete är att ”bidra till en rättvis och hållbar global utveckling”. Syftet är att svensk politik sammantaget ska agera samstämmigt i enlighet med detta mål.

Det svenska utvecklingssamarbetets mål är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Detta mål framgår bland annat av den plattform som är styrande för hela det svenska biståndet och som är ett centralt styrdokument för utvecklingssamarbetet.¹⁵ Där framgår också sex delmål, med fokus på

- demokrati, jämställdhet och mänskliga rättigheter
- ekonomisk tillväxt och utbildning
- miljö och klimatpåverkan
- hälsa

¹⁵ Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform*.

- säkerhet och frihet från våld
- räddande av liv, lindrad nöd och upprätthållen mänsklig värdighet.

2.1.2 Styrningen av bilateralt och multilateralt bistånd

Sveriges internationella bistånd bedrivs i två former, bilateralt och multilateralt. Genom det bilaterala biståndet ges stöd från Sverige till andra länder och regioner. Det organiseras främst av Sida till 33 samarbetsländer, men kanaliseras också via svenska civilsamhällesorganisationer. Därtill ges också humanitärt bistånd, som handlar om hjälp vid nödsituationer.

Det bilaterala biståndet styrs av plattformen och de övergripande målen men även av resultatstrategier för enskilda samarbetsländer eller regioner som anger vilka resultat som förväntas där inom 3–4 år. I resultatstrategierna anges verksamhetens övergripande inriktning i respektive land, på exempelvis sektorer och prioriterade teman. Det finns också ett antal tematiska strategier. I våra intervjuer har företrädare för Sida betonat att det har betydelse för myndighetens arbete om en insats eller verksamhet är strategistyrd. Swedfunds verksamhet styrs i första hand genom dess bolagsordning och ägardirektiv.

Multilateralt samarbete sker via multilaterala organisationer såsom FN:s utvecklingsprogram UNDP, FN:s barnfond UNICEF och Världshälsoorganisationen WHO. Även Världsbanksgruppen och de regionala utvecklingsbankerna hör till det multilaterala samarbetet. Utöver det bidrar Sverige till EU-ländernas gemensamma utvecklingssamarbete. Det multilaterala biståndet ges främst genom så kallat kärnstöd till dessa organisationer och hanteras i huvudsak av Utrikesdepartementet. För det multilaterala biståndet finns en samlad strategi.

2.1.3 Biståndet ska utgöra 1 procent av BNI

En utgångspunkt för utvecklingssamarbetet är att svenskt bistånd ska utgöra 1 procent av bruttonationalinkomsten (BNI). Den samlade biståndsramen 2016 är 43,4 miljarder kronor. Av ramen går 32,4 miljarder kronor till internationellt bistånd. Resterande medel används framför allt till kostnader för att ta emot asylsökande från länder som omfattas av utvecklingssamarbete (ODA-länder) under deras första år i Sverige.

Av Sveriges totala internationella bistånd går ungefär hälften till bilateralt och hälften till multilateralt bistånd.

2.2 Sidas verksamhet på området

Sidas övergripande uppgift är att stödja verksamhet som bidrar till att uppfylla målet för det internationella biståndet, som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Det framgår av myndighetens instruktion.¹⁶

Av Sidas totala sakanslag för biståndsverksamhet på cirka 19 miljarder kronor 2014 användes ungefär 5 procent till insatser som kan definieras som samarbete med näringslivet.¹⁷

2.2.1 Sida använder många olika kanaler och aktörer

Huvuddelen av Sidas verksamhet avser gåvobistånd. Det handlar om insatser som bland annat ska bygga upp fungerande samhällsliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer. Sida använder många olika arbetsmetoder och har samarbeten med olika typer av aktörer. Det kan till exempel handla om att göra insatser på egen hand eller via civilsamhällesorganisationer eller multilaterala utvecklingsorgan. Därtill använder Sida olika instrument för att samverka med näringslivet.

För Sida är samverkan med näringslivet en bland flera komponenter i arbetet för att nå utvecklingsresultat inom ramen för uppdragen i globala, regionala och bilaterala strategier. Samverkan med näringslivet samspelar med och kompletterar andra former av bistånd och kan också bidra till att mobilisera andra finansiella resurser för utveckling.¹⁸ I våra intervjuer har företrädare för Sida betonat att samarbete med näringslivet är ett bland många verktyg som Sida utnyttjar för att bidra till utvecklingen i samarbetsländerna.

¹⁶ Se 1 § i förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

¹⁷ År 2014 uppgick kostnaderna för den biståndsverksamhet som skedde genom Sida till cirka 19 miljarder kronor (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 7). Samma år uppgick Sidas nyteckningar av garantibelopp till 530 miljoner kronor och den avtalade volymen i projekt som avser Sidas övriga instrument av relevans för vårt uppdrag uppgick till totalt 452 miljoner kronor [enligt Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*].

¹⁸ Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

2.2.2 Insatser för näringslivssamverkan har ökat över tid

Frågor om samordning av Sidas samarbete med näringslivet hanteras huvudsakligen av myndighetens avdelning för partnerskap och innovation, främst vid enheten för näringslivssamverkan och partnerskap (NÄRSKAP) samt vid enheten för lån och garantier. Inledningsvis hanterade dessa två enheter även merparten av insatserna. Antalet insatser har dock ökat på senare år och handläggs såväl på enheter i Stockholm som på utlandsmyndigheterna. Bland annat har Sida anställt personer med bank- och näringslivserfarenhet vid enheten för lån och garantier, främst för garantiverksamheten. Parallellt med att insatserna har ökat under senare år har Sida även utökat antalet anställda på utlandsmyndigheterna med kompetens och erfarenhet när det gäller samverkan med näringslivet och innovativ finansiering.

Enligt vad som har framkommit vid våra intervjuer med Sida är det i dag drygt 35 personer vid myndigheten som arbetar särskilt med frågor om näringslivssamverkan. Av dessa finns cirka 25 personer vid enheten för lån och garantier.

2.2.3 Utgångspunkter för Sidas näringslivssamverkan

Den privata sektorn är en motor för innovationer, investeringar och tillväxt. Konkurrensdrivna marknader anses enligt Sida vara det effektivaste sättet att skapa fler och bättre arbeten, högre inkomster och välstånd, vilket i sin tur leder till egenmakt och ekonomisk frihet.¹⁹ Enligt Sida finns det studier som visar att nio av tio arbetstillfällen i samarbetsländerna skapas i den privata sektorn.

Sidas ambition är att maximera den privata sektorns bidrag till utvecklingen och fattigdomsminskningen. Syftet är att mobilisera privata aktörers resurser (finansiella och icke finansiella). Genom samverkan med näringslivet vill Sida

- engagera och stimulera näringslivsaktörer att bidra till minskad fattigdom

¹⁹ *Business for Development – Sidas program för samverkan med näringslivet* (april 2010).

- engagera, mobilisera och bättre utnyttja svenskt näringsliv som aktör, leverantör, rådgivare och dialogpartner inom utvecklings-samarbetet
- stimulera näringslivsutveckling och entreprenörskap särskilt i fattiga länder och regioner
- använda innovativa och flexibla metoder och arbetssätt
- stödja strategiska aktiviteter där informations- och kommunikationsteknik används för att minska fattigdomen
- bidra till utvecklingen av marknader och produktionsmetoder till förmån för fattiga människor genom samarbete med samarbetsländernas regeringar, med andra bi- och multilaterala organisationer samt med fristående utvecklingsfinansiärer och företag.

Ett flertal principer styr Sidas insatser

Sida samverkar med näringslivsaktörer inom de flesta av myndighetens områden och arbetar med att bidra till näringslivsutveckling, företagssamhet samt ökat företagsansvar i samarbetsländerna. Enligt Sida spelar näringslivet en viktig roll för utvecklingen i samarbetsländerna. Detta inte bara genom att skapa arbetstillfällen, utan även som en aktör för att ta fram hållbara lösningar på globala problem.

I en nyligen lämnad rapport anger Sida att det – liksom i myndighetens övriga verksamhet – är utvecklingsnyttan som är avgörande för om Sida ska gå in i ett samarbete med en näringslivsaktör. Utifrån utvecklingsutmaningen identifierar Sida de bäst lämpade aktörerna för samarbetet; myndigheter, civilsamhälle, näringsliv eller internationella organisationer. Enligt Sida gäller samma regelverk och principer (tematiska prioriteringar, rättighetsperspektiv, lokalt ägandeskap med mera) för samarbeten med näringslivet som för samarbeten med andra aktörer. Hanteringen av insatserna följer samma procedurer som all Sidas verksamhet.²⁰

I faktaruta 2.1 beskriver vi de principer som Sida utgår ifrån när de överväger att ingå ett samarbete med näringslivet. Beskrivningen är hämtad

²⁰ Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

från rapporten *Rapportering om samverkan med näringslivet*, som Sida lämnade i december 2015.

Faktabruta 2.1 Principer för Sidas samarbeten med näringslivet

Relevans

Näringslivet är en aktör som i vissa situationer har potential att spela en viktig roll i specifika utvecklingsutmaningar. Utgångspunkten är analysen av utvecklingsutmaningen, varpå en aktörsanalys görs. Metodernas funktion är sedan att skapa förutsättningar för samverkan med aktören för att lösa det identifierade problemet. Om det finns en marknad (tjänster, varor, jobb, pengar, information/kompetens) av något slag som har betydelse för fattiga människor så spelar ofta näringslivet en viktig roll. Om gemensamma nämnare mellan Sidas utvecklingsutmaning och näringslivets kärnverksamhet kan identifieras finns ofta potential för samverkan.

Obundenhet och konkurrensneutralitet

Stöd som lämnas i Sveriges utvecklingssamarbete är obundet och därför är Sidas samarbete öppet för privata sektorn från hela världen. Sidas samarbete med näringslivet sker också med beaktande av tillämpliga konkurrensrättsliga regleringar.

Additionalitet

Principen om additionalitet innebär att hållbarhetsaspekten, den inkluderande affärsmodellen, garantin etc. inte skulle komma till stånd och framför allt inte få utvecklings effekter i lika hög grad utan Sidas medverkan, kostnadsdelning och riskdelning. Begreppet innefattar även i vilken grad som en aktivitet (och det förväntade resultatet) kan bli större i omfattning, ske snabbare, genomföras i en annan region, riktas till en annan målgrupp och/eller till högre kvalitet med finansieringen. Initiativet ska ha så pass stor potential att bidra till utvecklingsmålen att kostnader och risker är värda att ta.

Katalytiskt

Sidas bidrag ska vara katalytiskt. Dels generera investeringar av andra aktörer, dels påskynda en utveckling mot långsiktig och varaktig påverkan av hela system. För att uppnå systemeffekter krävs att fler aktörer är involverade – det handlar inte bara om Sida, företaget och CSO:er som ingår i samarbetet, utan även om nationella och lokala myndigheter, som har en avgörande roll vad gäller lagar, regleringar, långsiktighet och politiskt stöd.

Proaktivitet och samskapande

Sida har en uppsökande ansats som utgår från en aktörsanalys. Syftet är att hitta de aktörer som bäst bidrar till utvecklingsnytta. Det innebär att Sida i dialogen med CSO-partners och FN-organisationer också uppmuntrar till strategisk samverkan med näringslivet. Med utgångspunkt i de överlappande målen och med ett starkt engagemang från de involverade parterna skapas tillsammans ett initiativ. Detta proaktiva samskapande ("co-creation") fordrar en tät, transparent och uppriktig dialog samt ett kritiskt men lösningsorienterat förhållningssätt.

Kostnadsdelning

Sida strävar efter jämbördiga samarbeten, principen om kostnadsdelning är central. Dels mobiliseras mer kapital för utveckling, dels delar parterna på ansvar och risk. Detta säkrar parternas aktiva deltagande i design, genomförande och uppföljning av projekten.

Överlappande mål mellan Sidas och företagens kärnverksamheter

Samarbeten ska ta sin utgångspunkt i företagens kärnverksamhet där det finns överlappande mål med Sidas huvudmål: fattigdomsminskning och hållbarhet. Företagen ska vara långsiktiga i sin ambition att involvera fattiga och utsatta människor i affärsmodellerna. Sida går inte in i samarbeten med företag som enbart har en filantropisk ansats.

Påverka, men inte snedvrider marknader

Marknadsutveckling handlar om att få marknader att bli till gagn för fattiga människor, bidra till utveckling av inkluderande, hållbara affärsmodeller och förbättra (angripa underliggande hinder) marknadssystemen. Sida ingår inte i samarbeten där insatsen snedvrider konkurrensen eller förstör en fungerande marknad, men ibland är det nödvändigt att ”störa”/påverka icke fungerande marknader.

Social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet

Sida samverkar med företag som arbetar för globalt accepterade principer för ett hållbart och ansvarstagande företagande (gäller till exempel mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, miljö och jämställdhet). Sida har ingen policy som utesluter företag i särskilda branscher utan kan agera brett för att genom dialog och samarbeten påverka företag till förbättrat hållbarhetsarbete i kärnverksamheten. Alla samarbetsinitiativ ska ingå i eller bidra till hållbara affärsmodeller med lika stort fokus på social och miljömässig hållbarhet som på ekonomisk hållbarhet. Vad gäller den ekonomiska tillväxten och hållbarheten lägger Sida extra vikt vid att den ska vara inkluderande, det vill säga nå de allra fattigaste.

Sida har även andra metoder för att bedöma motparten

Utöver de principer som framgår av faktarutan använder Sida även andra metoder för att bedöma lämpligheten i enskilda samarbeten med näringslivet. Sida har till exempel utvecklat ett särskilt due diligence-verktyg, som går under namnet *Sida Sustainability Screening Framework* (SSSF). Det bygger på en rad olika internationella ramverk, från bland annat FN och OECD. Verktuget ger Sida stöd för att bedöma det aktuella företagets lämplighet som samarbetspartner, såväl inför samarbetet som under dess gång. SSSF innehåller bland annat frågeställningar om risker, status och fokusområden för dialog, uppföljning och förbättring inom tio olika hållbarhetsområden.²¹

²¹ Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

2.2.4 Från pilotverksamhet till reguljär verksamhet

Av Statskontorets uppdrag från regeringen framgår att det är följande instrument för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer som vi ska analysera för Sidas del: garantier, utvecklingslån, Challenge funds (CF), Public private development partnerships (PPDP) samt Drivers of change (DoC).

I flera fall har liknande instrument sedan långt tillbaka använts i biståndet. Under en stor del av det svenska biståndets historia har till exempel olika former av krediter utgjort viktiga inslag i verksamheten. Kreditgivningens omfattning och inriktning har dock varierat, bland annat beroende på frågor om skuldproblematik i samarbetsländerna. Redan 1999 infördes även så kallade fristående garantier.²²

Garantier och utvecklingslån utgår från garantiförordningen.²³ Instrumenten Challenge funds, Public private development partnerships samt Drivers of change har framför allt utvecklats sedan 2010, ursprungligen mot bakgrund av ett särskilt program kallat Business for Development (B4D).²⁴

Arbetet med B4D började till stor del som en pilotverksamhet; det framgår bland annat av våra intervjuer med Sida. Med tiden har användningen av B4D-instrumenten och garantier allt mer övergått till att bli en del av Sidas löpande verksamhet. I regleringsbrevet för 2012 angav regeringen också att Sida ska ”stärka integreringen mellan finansieringsformer som lån, garantier och gåvobistånd”.

Sidas instrument för näringslivssamverkan och innovativ finansiering är i flertalet fall svenska anpassningar av instrument som används i många biståndsgivande länder inom OECD, så kallade DAC-länder. Att Sida som biståndsmyndighet använder garantier är dock ovanligt.

²² Garantier förekom även tidigare än så, men var då inte fristående utan bundna u-krediter.

²³ Förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

²⁴ *Business for Development – Sidas program för samverkan med näringslivet* (april 2010).

2.2.5 Sidas instrument för samverkan med näringslivet

I det här avsnittet beskriver vi Sidas instrument för samverkan med näringslivet.

Garantier fungerar ofta som riskavlyft och en sorts försäkring

Garantier används för att reducera risk, till exempel om en bank bedömer risken för att låna ut till ett företag som för stor. Genom att Sida går in och garanterar eventuella förluster på lånet fungerar garantin som ett sätt att mobilisera kapital. I princip finns det två typer av garantier: de som utfärdas till förmån för ett enskilt företag och de som utfärdas till förmån för en grupp av företag inom till exempel jordbruk eller förnyelsebar energi.

Garantitagaren betalar en avgift för den förväntade kreditförlusten samt en avgift för administration. Sida belastas med utbetalningen först i det fall garantin utlöses. Garantierna har i allmänhet lång löptid, ganska ofta mer än tio år. Sida täcker aldrig in hela risken och garantitagaren har alltid en viss självrisk.

Sidas garantier kan vara såväl portföljgarantier och lånegarantier, som är tämligen standardiserade, som mer skraddarsydds garantier för specifika situationer. De senare (volymgarantier, efterfrågegarantier) kan till exempel användas för att garantera en tillverkare av en angelägen produkt (ett exempel är preventivmedel) en viss avsättning.

Sida har av regeringen beviljats en garantiram på 10 miljarder kronor. Sedan 2009, då det nuvarande garantiinstrumentet infördes, har cirka 30 garantier ställts ut, motsvarande totalt cirka 3,5 miljarder kronor. Av dessa har ett tiotal gjorts i samarbete med den amerikanska biståndsmyndigheten USAID. Dessa garantier fungerar i allmänhet så att risken ska delas även med garantitagaren, normalt en eller flera affärsbanker, med en fördelning 50 procent för banken och 25 procent vardera för Sida och USAID.

Exempel på garantier:

- The Commercial Microfinance Consortium 2 är en global fond som omfattar mer än 100 miljoner US dollar. Fonden är etablerad av Deutsche Bank och lånar ut pengar till mikrofinansinstitut för vidareutlåning till fattiga människor i samarbetsländer. Som en av flera garantier tar Sida en så kallad "first loss position", det vill säga de tar större risk än vad andra investerare i fonden behöver göra. Det gör det attraktivare för mindre riskbenägna investerare att skjuta till medel.
- The Global Health Investment Fund, en investeringsfond som också förfogar över mer än 100 miljoner US dollar och som har till syfte att förbättra levnadsförhållandena i fattiga länder genom att motverka sjukdomar. Sida deltar tillsammans med The Gates Foundation genom att ställa ut en garanti för investerare.

För myndigheters verksamhet med lån och garantier finns en särskild förordning och därtill finns en förordning specifikt för Sidas verksamhet av detta slag.²⁵ Av den senare framgår att mottagaren av lånebistånd av Sida ska bedömas ha nödvändig kreditvärdighet. Dessutom ska en bedömning göras av låntagarlandets skuldbörda för att inte medverka till en otillbörlig skuldsättning.

Sida ska i första hand samverka med Exportkreditnämnden (EKN) för att bedöma riskerna och vilken premie som ska gälla för varje garanti. Vid behov kan en annan aktör eller ett annat garantiinstitut tillfrågas. I förordningen anges att EKN varje halvår ska göra bedömningar av utstående fordringar, åtaganden och risk för skadefall för Sidas räkning. EKN ska också varje månad rapportera till Sida om samtliga penningflöden, likvida tillgångar och nya affärer under perioden. Syftet är att Sida inte själva ska bedöma risken utan att det ska göras av en oberoende part. I takt med att Sidas garantier allt oftare har blivit skraddarsydda och mer komplicerade har Sida även kommit att anlita Riksgäldskontoret för att genomföra riskbedömningar av garantierna.

I en rapport från 2014 angav Sida att de fram till dess inte hade haft några skadefall för de garantier som hade utfärdats. Anledningen sades

²⁵ Förordning (2011:211) om utlåning och garantier, respektive förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

framför allt vara att garantiportföljen är under uppbyggnad. Enligt Sida har USAID, som har haft en mer omfattande garantiverksamhet, en skadefallskvot på knappt 2 procent per år och Sidas garantier riktas mot liknande verksamheter.²⁶ Även i våra intervjuer med företrädare för Sida hösten 2015 har dessa framfört att antalet skadefall i verksamheten hittills har varit mycket få.

Utvecklingslån används numera i liten utsträckning

Sida har i dag inget renodlat kreditinstrument, vilket tidigare har varit ett vanligt inslag i biståndsverksamheten. Däremot kan Sida besluta om bidrag i form av ett så kallat utvecklingslån.²⁷ Ett sådant består av en gåva från Sida och lån till marknadsmässiga villkor lämnat av en annan långivare, det vill säga inte Sida. Det kan vara svenska eller utländska banker eller finansieringsinstitut som låntagaren har valt och som Sida har godkänt. Långivare kan även förmedlas av Sida. Det gåvobistånd som Sida erbjuder i samband med utvecklingslån gör alltså låntagarnas villkor förmånligare när de lånar från andra, till exempel banker.

Detta instrument riktar sig i allmänhet inte direkt till enskilda företag, utan till andra typer av satsningar. Utvecklingslån har till exempel använts för miljöändamål i Mocambique, system för avloppsrening, renovering av kraftverk, solpaneler och en urban fond genom Afrikanska utvecklingsbanken.

Volymen på utvecklingslånen har minskat under senare år. Enligt vad företrädare för Sida har framfört till oss kan detta delvis förklaras av att det särskilda anslag som tidigare fanns för verksamheten har avskaffats och lånebiståndet har i stället inordnats i de andra anslagsposterna.

Enligt en nyligen gjord rapport åt Sida har utvecklingslånen i praktiken använts i liten grad för att samverka med näringslivet eftersom Sida då

²⁶ Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

²⁷ Reglerna för detta anges i förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingssamarbete.

med sin gåvokomponent skulle agera marknadsstörande.²⁸ Detta har också bekräftats vid våra intervjuer med Sida.

Som vi nämnde i kapitel 1 har Sida föreslagit att ett nytt bilateralt låneinstrument ska inrättas.²⁹ Vi beskriver förslaget i kapitel 6.

Challenge funds bygger på en tävling mellan lösningsförslag

En Challenge fund (CF) är en finansieringsmekanism som syftar till att lösa ett specifikt utvecklingsproblem och som ger finansieringsbidrag till den som kommer med den bästa idén på lösning. Förslagsställarna konkurrerar med varandra om att föreslå den bästa lösningen på problemet och vinnaren tilldelas medel. Sida samarbetar i regel med andra givare eller organisationer för utformning och administration.

Företag och organisationer får, utifrån förutbestämda kriterier, lämna in förslag på hållbara affärsidéer eller projekt för att lösa det aktuella utvecklingsproblemet. Vinnarna tilldelas upp till 50 procents finansiering som ska matchas med egenfinansiering.

Sida ger framför allt stöd till utveckling av innovationer och nya inkluderande affärsmodeller som är till nytta för fattiga människor och hållbar utveckling.

Exempel på projekt:

- Innovations Against Poverty. En fond som stödjer innovationer och inkluderande affärsmodeller där en viktig aspekt är att fattiga människor ska inkluderas som leverantörer, anställda, distributörer eller konsumenter.
- The Africa Enterprise Challenge Fund. Fonden söker utveckla lokala marknader där lokala jordbrukare kan få avsättning för sina produkter.

²⁸ Devfin Advisers (2014) *Mapping of private sector engagement and innovative financing solutions in Sida's work in Europe and Latin America and Environmental Infrastructure and Partner-Driven Cooperation*. Här refererad från Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration*.

²⁹ Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

Public private development partnerships är samverkan där en tredje part är genomförare

I så kallade Public private development partnerships (PPDP) samverkar Sida med en eller flera näringslivsaktörer (ofta stora företag) för att bidra till utvecklingen i ett utvecklingsland. Projekt kanaliseras och drivs ofta via en tredje, icke vinstdrivande part, till exempel en enskild organisation eller ett FN-organ. Det handlar om initiativ där de offentliga och privata aktörerna har ett gemensamt intresse av att skapa möjligheter i ett utvecklingsland att uppnå de biståndspolitiska målen. Enligt Sida är PPDP:er ett viktigt instrument för att engagera multinationella företag i en dialog och för att operationalisera företagens sociala och miljömässiga ansvar (Corporate Social Responsibility) i värdekedjan.

Partnerskapen kan avse en mängd olika initiativ som syftar till att minska fattigdomen genom att lösa problem som är relaterade till miljö, sociala frågor (till exempel arbetsvillkor) och mänskliga rättigheter. Projekten ska vara i linje med företagets kärnverksamhet för att på sikt uppnå en systemförändring som löser det problem som insatsen adresserar.

Privata aktörer förväntas täcka minst 50 procent av de totala kostnaderna genom en kombination av finansiella och icke-finansiella bidrag.

Exempel på projekt:

- The Swedish Academy for Training in Iraq är ett institut för yrkesutbildning som bidrar till att skapa näringslivsanpassad yrkesutbildning inom mekanik, datorkunskap och engelska. Insatsen samfinansieras av Scania och drivs av FN:s organisation för industriell utveckling UNIDO i samarbete med Kurdistans ministerium för arbetsmarknads- och socialfrågor.
- The Coffee and Climate Initiative. Initiativet bygger på ett partnerskap mellan Sida och ett antal europeiska kaffeföretag. Det avser att minska klimatpåverkan och skapa modeller för långsiktigt hållbar produktion.

Drivers of change handlar om att påverka näringslivet

Med hjälp av instrumentet Drivers of change (DoC) kan Sida ge stöd till ett partnerskap med organisationer (ofta från det civila samhället) vars aktiviteter leder till förbättrad verksamhet, praxis och hållbar utveckling

inom näringslivet. Dessa insatser innefattar inte någon direkt samverkan med näringslivet utan är ett sätt att påverka företag. Det kan liknas vid mer traditionella biståndsinsatser med civilsamhällesaktörer.

Exempel på verksamheter:

- Swedwatch är en ideell förening som bland annat bevakar utvecklingen av mänskliga rättigheter och söker påverka företag att agera i enlighet med internationella standarder på området. Verksamheten som granskas behöver inte vara inriktad på en privat aktör, utan kan vända sig till olika sektorer. Den innefattar dock alltid en kommersiell aktör eller bygger på en kommersiell idé.
- The Market Transformation Initiative är ett Sidafinansierat program där Världsnaturfonden är med och verkar för att större företag ska ställa om sin produktion till att bli långsiktigt hållbar.

Sida har även andra former för samverkan med näringslivet

Utöver de instrument som vi har nämnt bedriver Sida även andra typer av samverkan med näringslivet.

En sådan samverkan är *Swedish Leadership for Sustainable Development* som Sida var med och bildade 2013. Detta är ett nätverk bestående av drygt tjugo företag och expertorganisationer med svensk koppling (däribland Swedfund). Nätverket, som samordnas och faciliteras av Sida, fungerar som ett forum för lärande och en plattform för nya partnerskap, konkreta projekt och samverkansmodeller för minskad fattigdom och hållbar utveckling.

I det här sammanhanget kan även nämnas att Sida bedriver ett antal insatser som gäller marknadsutveckling, där näringslivet finns med som direkt samarbetspartner, men som inte omfattas av de instrument för näringslivssamverkan som vi har beskrivit tidigare i det här avsnittet. I juli 2015 fanns det 20 sådana pågående insatser med avtalade volymer om drygt 1,2 miljarder kronor.³⁰

³⁰ Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

2.2.6 Omfattningen på Sidas samverkan med näringslivet

Parallellt med vår utredning har Sida haft regeringens uppdrag att redovisa sitt samlade arbete när det gäller samverkan med näringslivet och innovativ finansiering sedan 2009. De kvantitativa uppgifter som vi redovisar i det här avsnittet är huvudsakligen hämtade från Sidas rapport samt från en konsultrapport som togs fram som underlag för Sidas arbete.³¹

Sidas utvecklingslån har i praktiken använts i liten grad för att samverka med näringslivet. Detta instrument omfattades därför inte av konsultstudien och särredovisas inte i Sidas rapport. Av detta skäl utelämnas det även här.

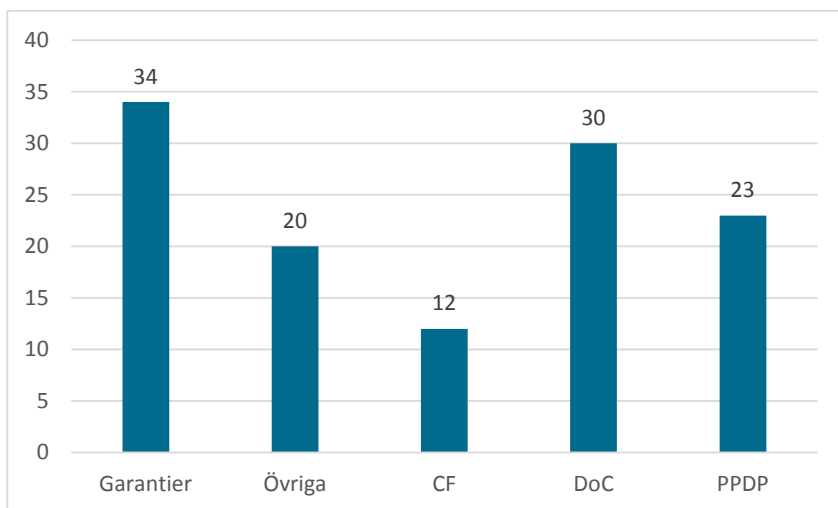
I några av de kommande diagrammen finns en kategori ”övriga”. Enligt vad Sida har framfört till oss handlar detta ofta om de insatser avseende marknadsutveckling som nämns i avsnitt 2.2.5 bland andra former för samverkan med näringslivet.

Omfattning i termer av antal insatser

Av diagram 2.1 framgår hur många avtalade aktiva beslut som fanns för respektive instrument vid halvårsskiftet 2015. Garantierna sträcker sig i allmänhet över lång tid, men även i övriga instrument är de flesta avtal fleråriga.

³¹ Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet* och Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration*.

Diagram 2.1 Antal avtalade aktiva beslut per juli 2015



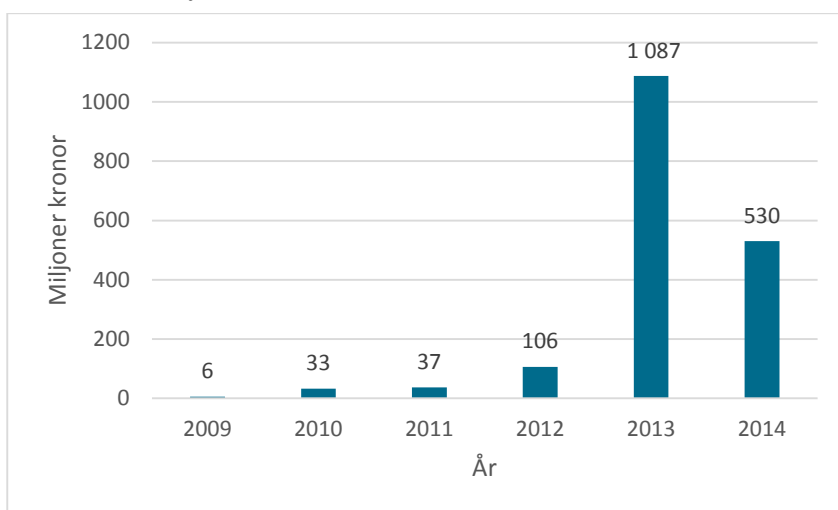
Källa: Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

Omfattning i termer av avsatta resurser

År 2014 uppgick nyteckningen av garantibelopp till 530 miljoner kronor. Den avtalade volymen i projekten avseende de tre instrumenten Challenge funds (CF), Public private development partnerships (PPDP) och Drivers of change (DoC) uppgick samma år till totalt 452 miljoner kronor.

I diagram 2.2 visas hur mycket som årligen nytecknades i garantier under perioden 2009–2014. Därefter visas i diagram 2.3 hur mycket som satsades per år i instrumenten CF, PPDP och DoC under samma period.

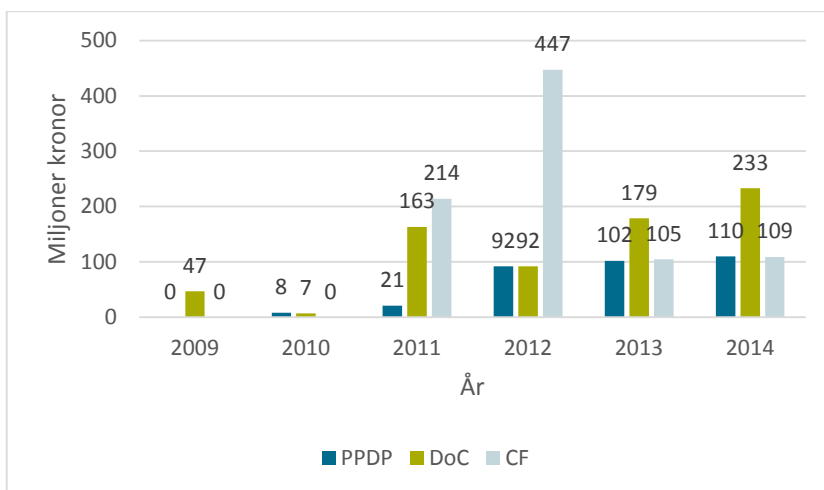
Diagram 2.2 Avtalade belopp i nya garantier per år under perioden 2009–2014, miljoner kronor



Källa: Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

Volymen på garantierna i ekonomiska termer ökade kraftigt under 2013 och 2014. Sett till antalet garantier under perioden är utvecklingen mer jämn över tid, till exempel tillkom sex nya garantier både 2012 och 2013. Storleken på olika garantier varierar således.

Diagram 2.3 Avtalade belopp i nya avtal för PPDP, DoC och CF per år under perioden 2009–2014, miljoner kronor

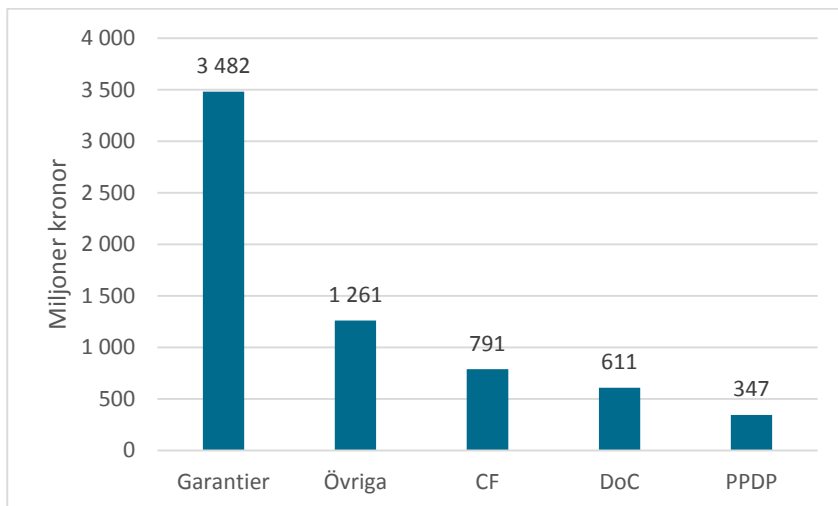


Källa: Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

Volymen på Challenge funds ökade fram till 2012 för att därefter minska kraftigt. Enligt vad som framkommit vid våra intervjuer med Sida är anledningen till detta att många projekt kom igång fram till och med 2012. Enligt Sida ska nedgången därefter däremot inte tolkas som att de har fått en annan syn på instrumentet som sådant.

Diagram 2.4 visar värdet av avtalade aktiva insatser i de olika instrumenten vid halvårsskiftet 2015.

Diagram 2.4 Värdet av avtalade aktiva insatser per juli 2015, miljoner kronor



Källa: Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

Garantier kan avse förhållandevis stora belopp och står för cirka 54 procent av de intecknade medlen i Sidas portfölj. Sett till antal utgör garantier cirka 30 procent av totalen. Det framgår av det tidigare diagram 2.1.

Som kommentar till diagrammet bör upprepas att en garanti inte föranleder någon utbetalning förrän den eventuellt påkallas på grund av kreditförluster i det som garanteras.

2.2.7 Instrumenten för näringslivssamverkan utgör en liten del av Sidas insatser

Vid halvårsskiftet 2015 uppgick Sidas totala avtalade portföljvolym (samtliga avtalade insatser, oavsett karaktär och finansieringsform) till cirka 80 miljarder kronor. Om man ställer värdena i diagram 2.4 i relation till denna samlade portföljvolym, så motsvarar insatserna för näringslivssamverkan och innovativ finansiering (inklusive kategorin övriga) i ekonomiska termer 8,1 procent av Sidas totala portfölj. Detta framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Beslutade insatser/volymer som andel av Sidas totala portfölj per juli 2015

Instrument	Beslutad volym (miljoner kronor)	Andel av Sidas totala beslutade portfölj
Challenge funds	791	1,0 %
Drivers of change	611	0,8 %
Public private development partnerships	347	0,4 %
Övriga	1 261	1,6 %
Beslutade garantier	3 482	4,3 %
SUMMA	6 492	8,1 %
Sidas totala portföljvolym, approx.	80 000	100 %

Källa: Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration* och Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

Sett till de olika instrumenten visar tabell 2.1 att garantier, som alltså inte innebär en initial utbetalning på samma sätt som andra insatser, står för 4,3 procent av Sidas totala avtalade portföljvolym. Av denna står vidare instrumenten Challenge funds, Public private development partnerships och Drivers of change tillsammans för 2,2 procent.

2.2.8 Insatserna berör många tematiska områden

Som underlag för den tidigare nämnda konsultstudien tog Sida fram statistik över vilka resultatområden eller tematiska områden som de olika insatserna omfattade. Denna fördelning visas i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Andel av avsatta resurser för insatser avseende näringslivssamverkan i Sidas portfölj, fördelat mellan olika tematiska områden per juli 2015

Tematiskt område	B4D	Garantier	Övriga
Privatsektor-/marknadsutveckling	44 %	31 %	30 %
Demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet	18 %	–	12 %
Jord- och skogsbruk	18 %	5 %	53 %
Hållbar infrastruktur	7 %	8 %	–
Utbildning	6 %	–	–
Hälsa	3 %	22 %	3 %
Miljö	3 %	14 %	–
Konflikthantering, freds- och säkerhetsfrågor	1 %	–	–
Forskning	–	7 %	2 %
Annat	–	13 %	–
SUMMA	100 %	100 %	100 %

Källa: Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration*. Anm.: Konsultrapporten är skriven på engelska. Översättningen av de tematiska områdenas namn är vår egen.

Tabell 2.2 visar att marknadsutveckling är den största sektorn i B4D-programmet. Detsamma gäller för garantier. Jord- och skogsbruk är den största sektorn när det gäller ”övriga” tillvägagångssätt. Andra vanligt förekommande sektorer inom ramen för B4D är demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet och för garantier hälsa och miljö.

I sammanhanget bör också påpekas att det ibland kan vara svårt att entydigt hänföra en enskild insats till ett tematiskt område, eftersom en insats kan ha flera syften.

2.2.9 Civilsamhället dominerar som genomförare

När det gäller genomförande av insatserna inom ramen för Business for Development är mer än 60 procent av genomförarna civilsamhällesorganisationer. Som framgår av tabell 2.3, som avser instrumenten PPDP, DoC och CF, är det vanligast att det handlar om internationella organisationer. Men det kan också vara organisationer baserade i givarländer.

Tabell 2.3 Genomförande organisationers andel av avtalade belopp, i genomsnitt för PPDP, DoC och CF per juli 2015

Typ av genomförare	Andel
Internationell civilsamhällesorganisation	43 %
Civilsamhällesorganisation baserad i givarland	18 %
Annat lands biståndsorgan	16 %
Övrigt	11 %
FN-organ	7 %
Regional utvecklingsbank	3 %
Multilateral finansinstitution	1 %
Civilsamhällesorganisation baserad i utvecklingsland	1 %
SUMMA	100 %

Källa: Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration* och Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet*.

2.3 Swedfunds verksamhet på området

2.3.1 Statligt bolag med fattigdomsminskning som mål

Swedfund International AB (hädanefter Swedfund) är ett statligt riskkapitalbolag vars uppdrag är att medverka till att minska fattigdomen genom hållbart företagande. Swedfund bildades 1979, först som en stiftelse och sedan 1991 som ett statligt helägt aktiebolag.

Swedfund är Sveriges utvecklingsfinansiär för investeringar i fattiga länder. Investeringarna sker genom aktieförvärv i enskilda företag, via fonder eller genom att Swedfund engagerar sig genom utlåning. Vid utgången av 2014 uppgick det totala beloppet för Swedfunds investeringsportfölj till cirka 3,5 miljarder kronor.

Swedfund har 35 anställda. Flertalet av dessa är stationerade vid företagets kontor i Stockholm, men bolaget har även ett lokalkontor i Nairobi, Kenya med tre anställda.

2.3.2 Liten portfölj jämfört med andra länder

I likhet med i Sverige är det normala bland biståndsgivande nationer inom OECD att den statliga biståndsverksamheten är uppdelad mellan två roller. Dels en biståndsmyndighet (eller motsvarande), som främst arbetar med gåvobistånd. Dels en mer eller mindre fristående utvecklingsfinansiär (en så kallad DFI, Development Finance Institution), som på mer affärsmässig grund gör direktinvesteringar i den privata sektorn i utvecklingsländer. Swedfunds investeringsportfölj är dock relativt liten jämfört med andra europeiska statliga utvecklingsfinansiärers, inklusive de övriga nordiska ländernas. Detta gäller såväl i absoluta tal som i relation till landets biståndsbudget. Se vidare den internationella genomgången i kapitel 3.

2.3.3 Verksamheten styrs främst genom bolagsordning och ägardirektiv

I likhet med andra aktiebolag lyder Swedfund under aktiebolagslagen. Det innebär till exempel att det ska finnas en bolagsordning. Genom att Swedfund är ett statligt bolag ska man också följa statens allmänna ägarpolicy.

För ägarstyrningen av bolaget har också ägaranvisningen (ägardirektiven) betydelse. Anvisningen anger till exempel hur och var Swedfund får investera, och den antas av bolagsstämman och uppdateras vid behov. Den senaste ändringen av ägaranvisningen antogs i april 2015 och avsåg att Swedfund skulle ta ökad hänsyn till klimataspekter och jämställdhet. Ägaren styr också genom att utse en styrelse som fastställer strategier, affärsplaner och verksamhetsplaner för Swedfund.

Enligt bolagsordningen ska föremålet för Swedfunds verksamhet vara ”att utveckla och förvalta en investeringsportfölj bestående av aktier i och – utan att driva bankrörelse eller sådan rörelse som avses i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse – lån och garantier till företag i länder som kvalificerar sig för utvecklingsfinansiering samt att bedriva därmed förenlig verksamhet”. I praktiken är de instrument som används aktieinvesteringar, lån och fonder. I bolagsordningen anges också verksamhetens övergripande mål. Målen framgår av faktaruta 2.2, här citerade från den gällande ägaranvisningen.

Faktaruta 2.2 Swedfunds uppdrag enligt gällande ägaranvisning, antagen vid bolagsstämma den 27 april 2015

§ 1 Bolagets uppdrag

Bolaget ska

a) bidra till målet för Sveriges politik för global utveckling (PGU) om en rättvis och hållbar global utveckling. Målet för bolagets verksamhet är målet för Sveriges internationella bistånd att bidra till att skapa förutsättningar för förbättrade levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utgångspunkten för det svenska biståndet är den fattiga och förtryckta människans behov och förutsättningar. Svenskt bistånd ska sträva efter att bidra till långsiktiga och konkreta resultat för fattigdomsbekämpning och för en ekonomiskt, miljö- och klimatmässigt samt socialt hållbar utveckling;

b) tillse att tillsammans med strategiska partners, medverka till investeringar som inte bedöms kunna realiserars med enbart kommersiell finansiering. Konkurrens med kommersiella finansiella aktörer ska undvikas. En bedömning av bolagets additionella roll ska göras inför beslut om investeringar;

c) tillse att bedriva verksamheten på ett affärsmässigt sätt. Investeringarna ska vara ekonomiskt, miljö- och klimatmässigt samt socialt hållbara. Bolagets verksamhet ska främja jämställdhetsutveckling. Vid beredning av och beslut om investeringar, ska deras förväntade bidrag till målen för verksamheten enligt § 1 a) ovan, tillmätas avgörande vikt;

d) tillse att verksamheten styrs av principen om obundet bistånd med undantag av Swedpartnership;

e) tillse att investeringarna sker i enlighet med internationella normer och principer för hållbart företagande och inom sunda och tydliga bolagsstrukturer som inte bidrar till skatteundandragande, penningtvätt eller finansiering av terrorism;

f) investera i verksamheter och i länder som enligt OECD/DAC:s definition kvalificerar för utvecklingsfinansiering. Investeringar i låginkomstländer och postkonfliktländer bör prioriteras. Investeringar i övre medelinkomstländer enligt OECD/DAC:s definition bör

endast ske i länder med vilka Sverige bedriver bilateralt utvecklingssamarbete. Undantag kan göras för länder i Afrika söder om Sahara som Sverige bedriver eller har bedrivit aktörssamarverkan/selektivt samarbete med, givet att det finns särskilda regionala skäl;

g) inte medverka i investeringar via intermediära jurisdiktioner som har prövats inom ramen för OECD:s Global Forum Peer Review Process och som därvid inte har godkänts i fas 1 eller som har bedömts som Partially Compliant eller Non Compliant i fas 2.

Ett stort antal policyer och riktlinjer är också styrande

Utöver de typer av dokument som vi har nämnt finns det även ett antal interna policydokument som styr Swedfunds verksamhet. Det handlar till stor del om olika typer av etiska överväganden som ska göras i investeringsverksamheten, till exempel när det gäller miljöfrågor, arbetsvillkor i de företag man investerar i och frågor om affärsetik och antikorrup­tion. Policydokumenten utgörs ofta av, eller avspeglar, olika typer av guidelines och liknande som tagits fram inom internationella organ, till exempel FN, OECD, Världsbanken eller de europeiska DFI:ernas samarbetsorganisation EDFI.³²

Affärsmässighet med låga krav på avkastning

Som framgår av faktaruta 2.2 (punkt c) ska Swedfund agera på ett affärsmässigt sätt. Jämfört med privata riskkapitalbolag är dock avkastningskraven relativt lågt satta. Ägarens mål är att den genomsnittliga avkastningen på det egna kapitalet före skatt ska överstiga den genomsnittliga statsskuldräntan med ett års löptid. Avkastningen ska mätas över rullande sjuårsperioder.

Ägarstyrningen hanteras av två departement

Statens styrning av Swedfund är i dag uppdelad mellan Utrikes- och Näringsdepartementet. Uppdraget kommer från Utrikesdepartementet, medan Näringsdepartementet via sin enhet för statlig bolagsförvaltning håller i den rena ägarförvaltningen.

Enligt vad som har framkommit vid våra intervjuer såväl i Regeringskansliet som vid Swedfund tycks den dubbla ägarfunktionen inte vara problematisk för vare sig ägaren eller bolaget.

³² The Association of European Development Finance Institutions.

Regeringen har ambitionen att verksamheten ska växa

Sedan flera år har regeringen haft en ambition att Swedfund ska växa. Under en följd av år har regeringen därför med detta motiv gett kapitaltillskott till Swedfund. Dessa ingår som en del av Sveriges biståndsbudget. För 2016 har riksdagen, efter förslag i budgetpropositionen, beslutat om ett kapitaltillskott på högst 400 miljoner kronor.³³ Liknande årliga kapitaltillskott (cirka 300–400 miljoner kronor per år) har också getts under de senaste 8–9 åren, dock med undantag för 2015 då inget tillskott gavs.

Tanken är också att ytterligare kapitaltillskott ska ges under kommande år. Enligt budgetpropositionen för 2016 möjliggör Swedfunds nuvarande kapitalisering en årlig investeringsvolym för utvecklingsfinansiering på cirka 500 miljoner kronor. Enligt regeringen krävs dock en möjlig, årlig investeringsvolym på cirka 800 miljoner kronor ”för att bolaget ska kunna fylla sin roll som utvecklingsaktör, och för att säkerställa att bolagets verksamhet bedrivs effektivt”.³⁴ Med hänsyn till att Swedfunds investeringar i genomsnitt löper över cirka åtta år skulle detta innebära att målet är att investeringsportföljen ska uppgå till cirka 6 miljarder kronor.

2.3.4 Verksamheten ska uppfylla flera mål

Fattigdomsminskning genom hållbart företagande

Swedfunds uppdrag är alltså att medverka till att minska fattigdomen genom hållbart företagande. Bolagets roll som utvecklingsfinansierare har fokus på privatsektorutveckling i låg- och medelinkomstländer, särskilt länder söder om Sahara.

En utgångspunkt för verksamheten är att Swedfund ska vara en ansvarsfull och långsiktig investerare som medverkar till att skapa och utveckla bärkraftiga och hållbara företag i de berörda länderna. Det har positiva effekter på fattigdomsminskningen och på samhället i stort.

Enligt Swedfund bidrar bolaget till hållbart företagande framför allt genom att tillföra två komponenter till sina investeringsobjekt. För det första erbjuder Swedfund riskvilligt kapital där det råder brist på detta

³³ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 7, bet. 2015/16:UU2.

³⁴ Prop. 2015/16:1, utgiftsområde 7.

till följd av att risken uppfattas som för hög av rent kommersiella aktörer eller där den finansiella infrastrukturen saknas. För det andra medverkar Swedfund med sin samlade erfarenhet av att driva företag på svåra marknader samtidigt som de genom styrelsearbete eller på annat sätt aktivt deltar i att utveckla sina portföljbolags agerande inom olika väsentliga områden. Det handlar till exempel om finansiell styrning och rapportering, miljö, mänskliga rättigheter, arbetsvillkor, antikorrupcion, affärsetik, jämställdhet och mångfald.

Verksamheten vilar på tre fundament

Mot denna bakgrund har Swedfund utformat sitt uppdrag – fattigdomsminskning genom hållbart företagande – så att det vilar på tre fundament:

- Samhällsutveckling
- Hållbarhet
- Bärkraftighet.

Dessa tre fundament, som vi beskriver närmare i det följande, är enligt Swedfund nödvändiga förutsättningar för att bolaget ska medverka i en investering. Enligt Swedfund är det ett absolut och inte utbytbart krav att det finns förutsättningar för bolaget att uppnå ett tillfredsställande resultat inom alla dessa tre områden.

Samhällsutveckling inkluderar de effekter Swedfunds investeringar har dels på utvecklingen av det berörda landets privata sektor, dels på samhället i stort. Att utveckla den privata sektorn innefattar till exempel att tillhandahålla bättre och billigare produkter och tjänster, att stärka konkurrensen samt att bygga upp kunskap eller teknologi. Påverkan i en vidare, samhällsekonomisk bemärkelse innebär till exempel att det berörda landet får fler arbetstillfällen och ökade skatteintäkter. Dessa effekter kan vara direkta eller indirekta. Exempelvis kan arbetstillfällen uppstå direkt i de bolag Swedfund investerar i, alternativt indirekt genom ett ökat behov i leverantörs- eller distributörsleden.

För att bedöma de berörda företagens bidrag till samhällsutvecklingen uppskattar Swedfund först de förväntade resultaten innan investeringarna genomförs. Därefter mäter Swedfund resultaten under den tid de är

engagerade som ägare eller långgivare i de berörda bolagen (förvaltningsfasen) samt gör en avslutande granskning när de går ur företaget. Inom samhällsutveckling fokuserar Swedfund framför allt på tre prioriterade delområden i sin analys, mätning och rapportering. Det handlar om arbetstillfällen, skatt och kunskapsuppbyggande.

Hållbarhet beskriver investeringarnas sociala och miljömässiga inverkan och inbegriper även frågor om antikorruption, bolagsstyrning och etik. Swedfund använder också begreppet ESG (Environment, Social, Governance). Swedfund har ett uttalat fokus på dessa frågor för att kunna bidra till att utveckla hållbara och ansvarsfulla verksamheter i portföljbolagen. På miljöområdet kan det handla om att verka för att minimera klimatpåverkan eller införa miljöledningssystem, medan sociala frågor kan inkludera frågor som exempelvis hälsa och säkerhet samt anställdas rättigheter på arbetsplatsen eller utbildning. Bolagsstyrning inkluderar frågor om bland annat styrelsens sammansättning och arbetssätt, internkontroll, transparens, minoritetsägares rättigheter samt antikorruption och etik. Enligt Swedfund driver man ett proaktivt hållbarhetsarbete i sina bolag, bland annat genom avtalsskrivningar, ett löpande styrelsearbete och ESG-granskningar och påverkansdialog. Swedfund tar också ett investeransvar i enlighet med internationella riktlinjer som etablerats bland annat genom FN och OECD och utvecklar policyarbetet i linje med detta. Inom hållbarhet är Swedfunds viktigaste resultatindikatorer miljö, arbetsvillkor samt affäretik och antikorruption.

Bärkraftighet avser portföljbolagens bedömda och faktiska möjligheter att bli finansiellt uthålliga och framgångsrika. Lönsamhet är enligt Swedfund en förutsättning för att en verksamhet ska överleva och kunna bidra till det berörda landets utveckling på längre sikt genom att på ett trovärdigt sätt uppfylla sin roll som producent på en marknad, ge arbetsmöjligheter, betala skatt med mera. Swedfund utvärderar potentiella investeringar med hjälp av en analys av företagets finansiella och marknadsmässiga förutsättningar. De ställer också krav på regelbunden finansiell rapportering från sina portföljbolag och har en tät dialog med företagsledning och andra investerare för att noggrant kunna följa bolagens utveckling och tidigt kunna identifiera eventuella problem. I uppföljningen av bärkraftighet är Swedfunds viktigaste parametrar tillväxt, lönsamhet och avkastning.

2.3.5 Swedfund har en omfattande investeringsprocess

Många förfrågningar, men få investeringar

Swedfund gör varje år cirka 400–500 bedömningar av inkommande investeringsförfrågningar. Dessa genomgår en stegvis bedömningsprocess där analysen gradvis fördjupas, kraven skärps och projektidéer faller bort. Riksrevisionen har bedömt att Swedfunds investeringsprocess är ”mycket noggrann och omsorgsfull”.³⁵

I bedömningsprocessen är Swedfunds tre fundament (samhällsutveckling, hållbarhet och bärkraftighet) styrande för analysen. Redan i ett tidigt skede bortfaller till exempel verksamheter med olämpliga arbets sätt eller produkter; Swedfund ska till exempel inte investera i alkohol, vapen- och ammunitionstillverkning eller företag som tillämpar barnarbete.³⁶

I slutänden leder i allmänhet endast några fåtal procent av de ursprungliga förfrågningarna till faktiska investeringar. Under 2014 avtalade Swedfund till exempel om fem nyinvesteringar. Därtill avtalades om ett knappt tiotal tilläggsinvesteringar i befintliga portföljbolag. Under 2014 utbetalades totalt cirka 330 miljoner kronor i investerade belopp.

Swedfund arbetar alltid med partner

Swedfund är i normalfallet minoritetsinvesterare i de olika projekten. Bolaget har antingen en lokal partner och/eller får med sig någon annan finansiär, till exempel större svenska företag eller andra DFI:er.

Våra intervjuer med Swedfund visar att det kan finnas olika skäl till att vilja bli samarbetspartner med Swedfund. Det kan handla om att något företag har en fungerande idé som man vill etablera i ett annat land med hjälp av Swedfund, men också om att ett befintligt företag i ett utvecklingsland vill ha hjälp att utvecklas vidare. Enligt vad Swedfund har framfört till Statskontoret kan sådan utvecklingshjälp handla både om finansieringsbehov och om kunskap som Swedfund kan bidra med.

³⁵ Riksrevisionen (2014) *Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?* RiR 2014:16.

³⁶ Dessa begränsningar är gemensamma för de europeiska DFI:erna och framgår av en särskild ”Harmonized EDFI Exclusion List”.

Med ett fåtal partner, bland annat några stora svenska företag, har Swedfund också strategiska samarbeten på mer övergripande nivå. Dessa samarbeten kan exempelvis ha till syfte att driva på utvecklingen i någon särskild fråga, till exempel förbättrade arbetsvillkor i företag i utvecklingsländerna.

Swedfund har samma syfte som övriga DFI:er

Verksamheten i olika länders DFI:er har i grund och botten samma syfte. Likheterna mellan dem är också påtagliga, även om olika länder kan ha olika syn på exempelvis bundet bistånd. Ofta arbetar också olika länders DFI:er tillsammans i enskilda investeringar och delar då ofta upp olika moment i bedömningsprocessen (due diligence) mellan sig. När det gäller Swedfunds relationer till andra europeiska DFI:er är den bild Statskontoret fått att de olika DFI:erna mer har karaktären av systerorganisationer än konkurrenter.

Aktieinvestering eller lån?

En väsentlig fråga i bedömningsprocessen är i vilken form (aktieinvestering eller lån) som Swedfund väljer att engagera sig om en investering blir aktuell. Mot bakgrund av Swedfunds krav att vara additionell är utgångspunkten att i första hand utvärdera vilket finansiellt instrument som behövs för att ett projekt ska kunna genomföras. Därefter utvärderar Swedfund om den förväntade avkastningen på Swedfunds instrument är i paritet med den risk bolaget skulle ta och huruvida detta är tillfredsställande.

Båda investeringsformerna kräver en grundlig analys som i alla väsentliga delar är densamma – bortsett från arbetet relaterat till utformningen av det specifika finansiella instrument Swedfund väljer att använda. Processen för due diligence följer samma steg, inklusive utvärdering gentemot de tre fundamenten och utvärdering av övriga investerare.

Investeringsbeslutet inkluderar krav på kontinuerlig uppföljning

När ett investeringsförslag väl har genomgått Swedfunds bedömningsprocess och godkänts (detta kan ta upp till 6–7 månader) fattas ett investeringsbeslut av bolagets styrelse. I de avtal som ingås finns ett antal uppställda krav som ska vara uppfyllda innan utbetalningen sker. Rapporteringskraven specificeras också för kontinuerlig uppföljning under

investeringsperioden. Swedfund ska genom årlig uppföljning av specifika indikatorer påvisa vad investeringen – utifrån de tre fundamenten samhällsutveckling, hållbarhet och bärkraftighet – ger för utvecklingsresultat. För varje investeringsobjekt antas till exempel en särskild handlingsplan för miljö, sociala frågor och bolagsstyrning ("environmental-, social-, and governance-action plan") som biläggs avtalet och är en del av detta.

Investeringarna är inte tänkta att vara eviga

Utgångspunkten för Swedfunds investeringar är inte att bli en evig ägare. När ett portföljbolag kan fortsätta med samma utveckling utan Swedfunds medverkan görs därför en exit. Det innebär i allmänhet att Swedfund säljer sitt aktieinnehav till ett marknadsmässigt pris och därigenom får en avkastning på sin investering. I genomsnitt löper Swedfunds investeringar i cirka 8 år med ett spann omkring 5–15 år.

Swedfund är en aktiv ägare

En viktig utgångspunkt för Swedfunds verksamhet är att vara en aktiv ägare i investeringarna. Under förvaltningsfasen (innan exit) arbetar Swedfund därför med att påverka genom kunskapsbyggande, förvaltning och uppföljning i portföljbolagen. Swedfund tillsätter bland annat styrelserepresentanter med relevant bakgrund, ställer krav på finansiell rapportering liksom på årlig ESG-rapportering och bedriver samtidigt flera andra parallella förbättringsarbeten. ESG-rapporteringen baseras i stor utsträckning på årliga egendeclarationer från de berörda innehaven, med cirka 150 frågor om relevanta områden. Att besvara dessa egendeclarationer är ett krav i avtalen. Swedfund gör även regelbundna platsbesök hos de berörda företagen.

Om Swedfunds engagemang i företagen är i form av lån ser förvaltningsfasen lite annorlunda ut. Exempelvis har Swedfund i dessa fall oftast inte en styrelseplats. Enligt vad Swedfund har framfört till Statskontoret har dock bolaget i egenskap av medfinansiar även i sin kreditgivning i allmänhet nära och frekventa uppföljningskontakter med de berörda företagen.

2.3.6 Swedfund har även viss övrig verksamhet

I Swedfunds verksamhet ingår också vissa insatser som ligger utanför den ordinarie investeringsverksamheten. En sådan insats är så kallad *teknisk assistans*, som finansieras genom särskilda medel från ägaren. Dessa medel används huvudsakligen till att höja kvaliteten i ESG-arbetet i de företag som Swedfund har investerat i. Det kan även inbegripa projekt som Women 4 Growth. Där använder Swedfund sin roll som investerare för att främja att portföljbolagen tar tillvara kvinnors fulla potential bättre, till exempel genom att fler kvinnor avancerar till ledande positioner i de bolag som Swedfund har investerat i.

Genom Swedpartnership ger Swedfund etableringsstöd

En annan av Swedfunds insatser är Swedpartnership. Det handlar om ett finansieringsprogram som ger etableringsstöd till små och medelstora svenska företag som gör satsningar i Swedfunds verksamhetsländer. Stödets syfte är att bidra till framväxten av uthålliga, lönsamma och produktiva företag i dessa länder. Stödet ges för överföring av teknisk kompetens men kan under vissa förutsättningar kompletteras med medel för att köpa in utrustning och maskiner.

Stödet ges i form av ett avskrivningslån på minst 200 000 kronor och högst cirka 1,8 miljoner kronor per ansökan och projekt.³⁷ Om samarbetet genomförs enligt plan och avtal, så avskrivs lånet av långivaren. Under 2014 godkändes 25 projekt, motsvarande totalt cirka 25 miljoner kronor.

Denna verksamhet har sin grund i två biståndsprogram (Start Öst och Start Syd) som i mitten av 1990-talet inrättades för att underlätta affärs-etablering mellan svenska små och medelstora företag och företag i samarbetsländer i Central- och Östeuropa respektive utvecklingsländer i syd. Verksamheten överfördes från Sida till Swedfund från och med 2009.³⁸

³⁷ Stödet får inte överstiga 200 000 euro, det vill säga den gräns som EU fastställt för "försumbart" statligt verksamhetsstöd till nationella mindre privata företag.

³⁸ Prop. 2008/09:52, bet. 2008/09:UU9, rskr. 2008/09:74.

Verksamheten med Swedpartnership, som innefattar myndighetsutövning,³⁹ finansieras i sin helhet av svenska staten genom särskild medelstillsdelning. Medlen för stödet tilldelas i den statliga budgetprocessen genom ett anslag till Kammarkollegiet, som sedan efter rekvisition ska betala ut medlen till Swedpartnership efter att ett beslut om stöd har fattats. För 2015 uppgick anslaget till sammanlagt 34 miljoner kronor, varav 30 miljoner kronor för stödet till små och medelstora företag och 4 miljoner kronor till Swedpartnerships administrationskostnader.

Motsvarande verksamheter som Swedpartnership finns även vid DFI:er i våra nordiska grannländer.⁴⁰

2.3.7 En investeringsportfölj med aktier, lån och fonder

Som vi har nämnt tidigare uppgick det totala beloppet för Swedfunds investeringsportfölj till cirka 3,5 miljarder kronor vid utgången av 2014. Sett som andel av det totalt investerade beloppet fördelade sig investeringarna på följande sätt mellan olika instrument: aktier 33,5 procent, lån 42,7 procent och fonder 23,8 procent.

Vid 2014 års slut hade Swedfund totalt cirka 65 investeringar i företag och fonder. Fördelningen mellan olika regioner var Afrika 62,5 procent, Asien 20 procent, Östeuropa 10,1 procent, Latinamerika 0,4 procent samt övrigt 7 procent.

Investeringarna riktar sig till tre sektorer

Swedfunds investeringar riktar sig primärt till tre sektorer: tillverkning och service, den finansiella sektorn samt energi. Tabell 2.4 visar hur investeringarna i Swedfunds olika instrument fördelade sig mellan olika sektorer vid 2014 års slut.

³⁹ Lagstöd för denna uppgift ges genom lagen (2008:1271) om överlämnande av vissa förvaltningsuppgifter till Swedfund International AB.

⁴⁰ Detta framgår till exempel av KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

Tabell 2.4 Fördelning mellan olika sektorer för Swedfunds instrument (2014-12-31)

	Aktier	Lån	Fonder
Tillverkning och service	62,6 %	35,9 %	–
Finansiell sektor	18,8 %	19,1 %	2,5 %
Energi och infrastruktur	15,8 %	34,9 %	9,0 %
Flerbranschfonder	–	–	88,5 %
Övrigt	2,9 %	10,0 %	–
SUMMA	100 %	100 %	100 %

Källa: Swedfunds integrerade redovisning 2014.

2.3.8 Verksamhetens resultat

Fyra strategiska hållbarhetsmål

Swedfund har fyra strategiska hållbarhetsmål i sin verksamhet. Dessa motsvarar i princip de tre fundament som vi tidigare har beskrivit, med den skillnaden att ett särskilt mål har formulerats för frågor om anti-korruption, som annars ingår i fundamentet hållbarhet. De fyra målen är formulerade på följande sätt:

- **Samhällsutveckling:** Swedfund ska bidra till skapandet av jobb med god arbetsmiljö och goda arbetsvillkor.
- **Hållbarhet:** Swedfund ska bidra till skapandet av långsiktigt hållbara företag i världens fattigaste länder.
- **Finansiell bärkraft:** Swedfund ska bidra till skapandet av långsiktigt lönsamma och därmed finansiellt hållbara bolag i världens fattigaste länder.
- **Antikorruption:** Swedfund ska bedriva ett aktivt antikorruptionsarbete såväl internt som i sina portföljbolag.

I Swedfunds årsredovisning (den integrerade hållbarhetsredovisningen) redovisas olika indikatorer på hur väl dessa mål uppfylls. Med hänsyn

till vårt uppdrags karaktär har vi inte sett skäl att redogöra närmare för dessa indikatorer här, utan vi hänvisar till Swedfunds årsredovisning.

Låg avkastning de senaste sex åren

Ägarens finansiella mål för Swedfunds verksamhet är att den genomsnittliga avkastningen på det egna kapitalet före skatt ska överstiga den genomsnittliga statsskuldräntan med ett års löptid. Avkastningen ska mätas över rullande sjuårsperioder.

Tabell 2.5 visar Swedfunds avkastning under de senaste sju åren. Som framgår av tabellen har Swedfund under senare år inte nått upp till det avkastningsmål som ägaren har fastställt.

Tabell 2.5 Utveckling av Swedfunds avkastning på eget kapital

	Avkastning ingående eget kapital per år, Swedfund	Genomsnittlig statsskuldränta med ett års löptid	Genomsnittlig avkastning ingående eget kapital över 7 år, Swedfund	Genomsnittlig statsskuldränta med ett års löptid över 7 år
2008	6,29 %	3,74 %	8,83 %	3,07 %
2009	- 4,45 %	0,51 %	6,94 %	2,70 %
2010	- 4,05 %	0,74 %	5,72 %	2,34 %
2011	- 2,24 %	1,68 %	2,56 %	2,19 %
2012	- 7,34 %	0,96 %	0,25 %	2,02 %
2013	- 2,95 %	0,94 %	- 1,93 %	1,76 %
2014	- 1,81 %	0,44 %	- 2,36 %	1,29 %

Källa: Swedfunds integrerade redovisning 2014.

En förklaring till att bolagets resultat har varit negativt de senaste åren är att det har gjorts nedskrivningar i några få portföljbolag. Detta framgår bland annat av en rapport från KPMG.⁴¹

Som kommentar till tabellen kan även sägas att resultaten i bolag som bedriver utvecklingsfinansiering ofta tenderar att variera kraftigt över åren beroende på vilka försäljningsresultat de har uppnått och i vilken investeringsfas de befinner sig. Vidare präglas investeringsobjekten ofta av relativt hög risk, vilket innebär att det kan vara osäkert vilken avkastning som kommer att uppnås. Eftersom DFI:er är verksamma på förhållandevis problematiska marknader är det också svårt att undvika att vissa investeringar går med förlust.

Den utveckling som speglas av tabellen bör även ses i ljuset av att Swedfund tidigare har fått viss kritik för att verksamhetens finansiella avkastning har getts ett för stort fokus i skötseln av bolaget. Till exempel pekade Riksrevisionen i en granskning 2009 bland annat på att Swedfunds investeringar tenderade att främst motiveras utifrån ett ekonomiskt perspektiv, trots att ägaren hade beslutat att utvecklingseffekterna skulle vara avgörande för valet av investeringar.⁴² I en uppföljande granskning 2014 konstaterade dock Riksrevisionen att Swedfund och ägaren hade förbättrat de områden som de centrala rekommendationerna i Riksrevisionens granskning 2009 handlade om.⁴³ Enligt Riksrevisionen genomfördes förändringsarbetet i bolaget framför allt under 2012 och 2013.

2.4 Dagens samordning och samverkan

2.4.1 Exempel på tidigare samverkan

Genom åren har det funnits situationer där Sidas och Swedfunds respektive insatser har hakat i varandra på ett ändamålsenligt sätt. Ett sådant exempel, som har lyfts fram vid våra intervjuer, är det PPDP-projekt (Public private development partnership) för yrkesutbildning i Irak som

⁴¹ KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

⁴² Riksrevisionen (2009) *Swedfund International AB och samhällsuppdraget*. RiR 2009:4.

⁴³ Riksrevisionen (2014) *Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?* RiR 2014:16.

vi tidigare har beskrivit (se avsnitt 2.2.5). I detta fall började insatsen med att Swedfund engagerade sig. Enligt en rapport till Sida gjorde Swedfund en investering i ett irakiskt dotterbolag till Scania. Därefter fann man att tillgången på kompetent personal i regionen var otillräcklig, vilket ledde till att Sida ingick ett PPDP med flera intressenter, bland annat Scania, för att utveckla lämplig yrkesutbildning.⁴⁴

Även flera andra exempel på samarbete har förekommit genom åren. Bland annat hade Swedfund för några år sedan möjlighet till viss förlusttäckning genom en särskild garantiram hos Sida på 100 miljoner kronor.

2.4.2 Generellt sett har samverkan liten omfattning

I huvudsak har dock våra intervjuer med Sida och Swedfund visat att samordningen och samarbetet mellan dem har liten omfattning i dag. I mer institutionaliserade former verkar kontakterna främst omfatta att Swedfunds verkställande direktör, Director Business Development och Senior Manager för ESG Affairs är medlemmar i det av Sida faciliterade nätverket Swedish Leadership for Sustainable Development. Därigenom uppstår också en del andra kontakter och gemensamma projekt som engagerar personer på operationell nivå i organisationerna.

Därutöver sker kontakter mer på ad hoc-basis. Till exempel träffas Sidas generaldirektör och Swedfunds verkställande direktör i samband med olika arrangemang och även enskilt ibland. I vissa fall inkluderar sådana möten också ordförandena för organisationerna.

Andra exempel på ad hoc-baserade kontakter, som har framhållits i våra intervjuer med Sida, är att Sida i allmänhet kontaktar Swedfund när de ska inleda någon ny insats där de bedömer att Swedfund kan ha intresse av att bidra. Regeringen ger ibland också utredningsuppdrag till Sida, som ska ske i samråd med Swedfund.

Statskontoret har svårt att uttala sig om hur väl de kontakter som förekommer mellan de två aktörerna i praktiken fungerar. Ett flertal personer, såväl inom Sida och Swedfund som externt, har dock framfört till oss att relationen mellan Sida och Swedfund över tid har varit

⁴⁴ Devfin Advisers (2014) *Innovative finance – gap analysis*.

ansträngd. Liknande synpunkter har även framförts i tidigare utredningar. I en rapport till Sida 2014 sades till exempel att ”samverkan mellan Sida och Swedfund under de senaste åren har varit ansträngd och relationen mellan organisationerna mer präglad av konflikter än fruktbart samarbete”.⁴⁵

I våra intervjuer har flera förklaringar getts till det ansträngda förhållandet, bland annat att organisationernas olika storlek påverkar relationen.

2.4.3 Aktörerna anser att samarbetet bör kunna öka

I sammanhanget finns skäl att notera att såväl Utrikesdepartementet som Sida och Swedfund – oberoende av varandra – har framfört till oss att en förbättrad samordning och ett förbättrat samarbete mellan de två aktörerna borde kunna leda till att svenska staten får ökad tyngd i sitt samlade utvecklingssamarbete.

Att det finns utrymme för förbättringar när det gäller samarbetet och samordningen mellan Sida och Swedfund har också framförts i flera tidigare utredningar.⁴⁶

2.5 Sammanfattande kommentarer

Både Sida och Swedfund ska arbeta utifrån de mål som gäller för det svenska utvecklingssamarbetet. Förutsättningarna för de två aktörernas verksamheter skiljer sig dock åt i flera väsentliga avseenden. Det gäller till exempel uppdragets inriktning, organisationernas juridiska form och vilka instrument de använder.

⁴⁵ Devfin Advisers (2014) *Innovative finance – gap analysis*. Översättningen av citatet är vår egen. I original lyder det: ”The collaboration between Sida and Swedfund over the last few years has been strained, and the relationship between the organisations more characterized by disputes than fertile cooperation.”.

⁴⁶ Se till exempel SOU 2006:108 *Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd*, Devfin Advisers (2014) *Innovative finance – gap analysis*, Orgut Consulting AB m.fl. (2015) *GAP-analysis on new finance instruments or original instruments in new contexts, innovative or up-to-date finance in development cooperation* och KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

Sida är Sveriges huvudsakliga biståndsmyndighet. Huvuddelen av myndighetens verksamhet avser gåvobaserade insatser som bland annat handlar om att bygga upp fungerande samhällsliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer. Sida använder många olika arbetsmetoder och har samarbeten med olika typer av aktörer, varav samverkan med näringslivet är en mindre del.

Sida samverkar med näringslivsaktörer inom de flesta av myndighetens områden och arbetar med att bidra till näringslivsutveckling, företagssamhet samt ökat företagsansvar i samarbetsländer. Sidas samverkan med näringslivet tar bland annat sin utgångspunkt i myndighetens allmänna roll att bygga upp fungerande samhällsliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer, men handlar även om att komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning enligt myndighetens instruktion.

Sett till tematiska områden finns det en stor bredd i Sidas insatser via instrumenten för näringslivssamverkan och innovativ finansiering. Det kan till exempel handla om privatsektor- och marknadsutveckling, jord- och skogsbruk, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, hälsa och miljö. Det finns också många exempel på att Sida via de i vårt uppdrag aktuella instrumenten gör insatser vars mål och inriktning i huvudsak har relativt traditionell biståndskaraktär, men som sker via icke-traditionella finansieringsformer (däribland garantier) och/eller samarbetspartner.

Swedfund, som är ett statligt helägt aktiebolag, är Sveriges utvecklingsfinansiär (DFI) för investeringar i fattiga länder. Investeringarna sker genom aktieförvärv i enskilda företag, via fonder eller genom att Swedfund engagerar sig genom utlåning. En viktig skillnad gentemot Sidas samverkan med näringslivet är att Swedfund gör direktinvesteringar i enskilda företag i samarbetsländerna.

Swedfunds uppdrag handlar om att minska fattigdomen genom hållbart företagande. Uppdraget vilar på tre likvärdiga fundament: samhällsutveckling, hållbarhet och bärkraftighet. En viktig utgångspunkt för Swedfunds verksamhet är att vara en aktiv ägare i de företag som de investerar i. När ett portföljbolag kan fortsätta med samma utveckling utan Swedfunds medverkan gör de en exit. Swedfunds investeringar

riktar sig framför allt mot företag som är verksamma inom tillverkning och service, energisektorn eller den finansiella sektorn.

Sidas verksamhet har totalt sett betydligt större omfattning än Swedfunds. År 2014 uppgick kostnaderna för den biståndsverksamhet som skedde genom Sida till 19 miljarder kronor. Den verksamhet som avser de instrument som är aktuella för vårt uppdrag, utgör dock en liten del av Sidas totala verksamhet; vid halvårsskiftet 2015 uppgick värdet av avtalade aktiva insatser i de olika instrumenten till cirka 5–6 miljarder kronor. Mer än hälften av detta härrörde från garantierna, som inte föranleder någon utbetalning förrän garantin eventuellt aktiveras på grund av kreditförluster i det som garanteras. Omfattningen på Sidas insatser via instrumenten för näringslivssamverkan och innovativ finansiering kan jämföras med att Swedfunds samlade investeringsportfölj vid utgången av 2014 uppgick till cirka 3,5 miljarder kronor. Under 2014 utbetalade Swedfund totalt cirka 330 miljoner kronor i investerade belopp. På just området näringslivssamverkan kan alltså sägas att de två aktörerna är mer jämnstora, vilket också avspeglas i antalet personer som arbetar i respektive verksamhet.

Samordningen och samverkan mellan Sida och Swedfund har i dag liten omfattning. Våra intervjuer pekar också på att samarbetsklimatet över tid har varit ansträngt. Samtidigt anser dock aktörerna själva – såväl Utrikesdepartementet som Sida och Swedfund – att samordningen och samverkan bör kunna förbättras.

3 Internationella förhållanden

I det här kapitlet gör vi en utblick över de internationella förhållanden som är relevanta för vårt uppdrag. Först ger vi en bild av storleken på biståndet och utvecklingsfinansiering i olika länder (3.1). Därefter redovisar vi en kartläggning av hur andra länder har organiserat sin samverkan mellan biståndet och näringslivet samt deras huvudsakliga instrument (3.2). Slutligen beskriver vi multilaterala organ av intresse i sammanhanget (3.3) samt redovisar sammanfattande kommentarer (3.4).

3.1 Biståndets storlek i olika länder

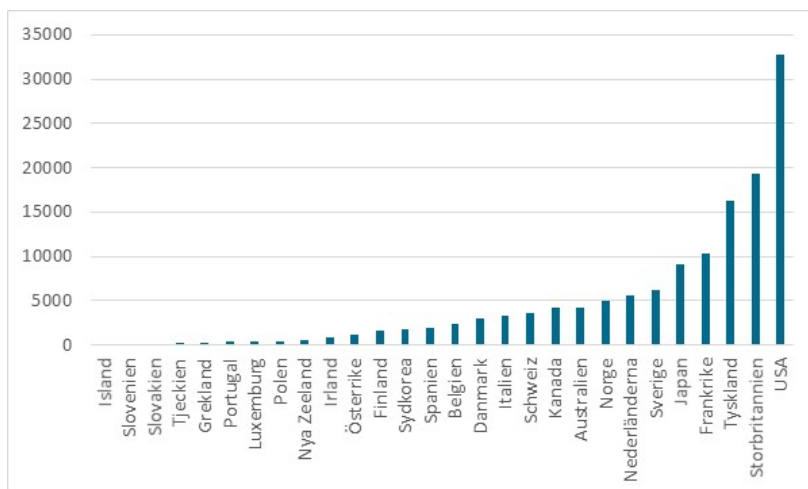
3.1.1 Sveriges bistånd är stort jämfört med andra länder

De biståndsgivande länderna inom OECD:s biståndskommitté DAC består av 28 av världens rikaste länder. Det samlade officiella biståndet (net official development assistance, ODA) från dessa länder uppgick 2014 till cirka 135 miljarder US dollar.⁴⁷

Sveriges biståndsbudget motsvarade drygt 6,2 miljarder US dollar 2014. Sverige tillhör därmed de länder som i absoluta tal lägger allra mest på bistånd. Fördelningen mellan de olika DAC-länderna i absoluta tal framgår av diagram 3.1.

⁴⁷ <http://www.oecd.org/dac/stats/development-aid-stable-in-2014-but-flows-to-poorest-countries-still-falling.htm>.

Diagram 3.1 DAC-ländernas biståndsbudgetar 2014, miljoner US dollar

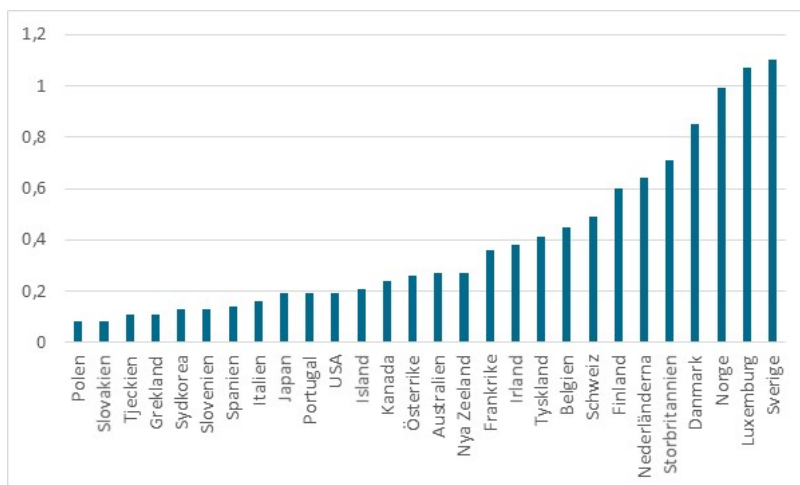


Källa: www.oecd.org/dac.

Givarländerna har i FN åtagit sig att minst 0,7 procent av bruttonationalinkomsten (BNI) ska gå till bistånd. År 2014 nådde fem länder upp till detta mål: Danmark, Luxemburg, Norge, Storbritannien och Sverige. Med 1,1 procent av BNI⁴⁸ var Sverige det land som i relativa tal satsade allra mest av DAC-länderna 2014. Se diagram 3.2.

⁴⁸ BNI är uträknat enligt det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet (ENS) 1995, som uppdaterades i september 2014 till ENS 2010. Andelen minskar något då ENS 2010 används för att beräkna BNI.

Diagram 3.2 DAC-ländernas biståndsbudgetar i förhållande till BNI 2014, procent



Källa: www.oecd.org/dac.

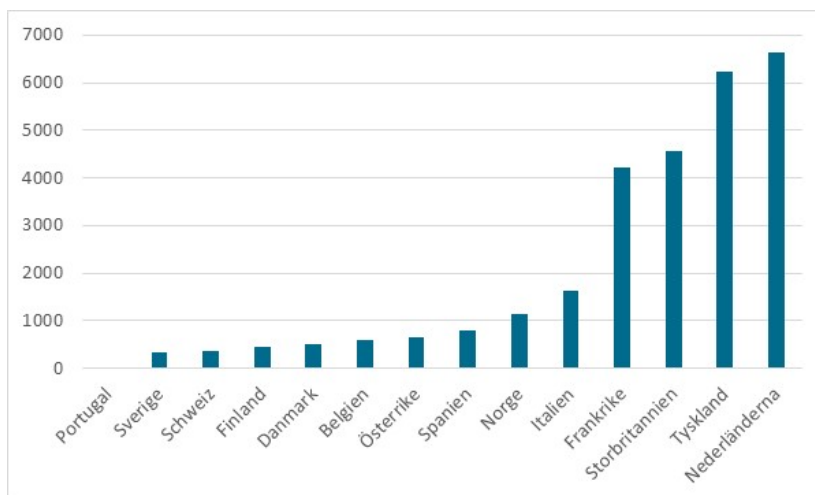
3.1.2 Sveriges DFI är liten jämfört med andra länders

Swedfund är Sveriges utvecklingsfinansiär (DFI, Development Finance Institution). Motsvarande organ finns i flertalet av de biståndsgivande nationerna inom OECD.

Swedfunds investeringsportfölj är relativt liten jämfört med andra europeiska statliga utvecklingsfinansiärer, inklusive övriga nordiska länder. De europeiska DFI:ernas samarbetsorganisation EDFI⁴⁹ har medlemmar från 15 länder. Dessa DFI:ers investeringsportföljer uppgick sammantaget till drygt 28 miljarder euro 2013, varav Swedfund stod för 1,22 procent. Storleken på de olika europeiska DFI:ernas investeringsportföljer framgår av diagram 3.3 (för enkelhets skull har vi utgått från landets och inte DFI:ernas namn).

⁴⁹ The Association of European Development Finance Institutions.

Diagram 3.3 Europeiska DFI:ers investeringsportföljer 2013, miljoner euro



Källa: EDFI (2014) *Annual Report 2013*.

3.2 Näringslivssamverkan i några andra länder

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret kartlägga hur vissa utpekade länder har organiserat sin samverkan mellan biståndet och näringslivet samt deras huvudsakliga instrument. Kartläggningen kan till exempel omfatta Danmark, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA.

Statskontoret har gett KPMG i uppdrag att göra den internationella kartläggning som regeringen efterfrågar i uppdraget till oss. Detta avsnitt bygger i huvudsak på den rapport KPMG har redovisat. Genom analys av sekundärdata och vissa intervjuer har KPMG genomfört en jämförande studie för att belysa hur andra länder använder olika instrument

för samverkan med näringslivet och innovativ finansiering samt hur rollfördelningen mellan statens biståndsaktörer ser ut.⁵⁰

I den internationella kartläggningen har vi i linje med vårt uppdrag fokuserat på frågor om biståndets organisation, samverkan mellan biståndet och näringslivet samt ländernas huvudsakliga instrument. Vi har inte haft som ambition att beskriva länderna utöver detta.

3.2.1 Samtliga länder diskuterar näringslivssamverkan

På senare år har det allt oftare framhållits att den privata sektorn (näringslivet) har en viktig roll att spela i biståndet. Det betonades till exempel när FN:s nya hållbarhetsmål (Sustainable Development Goals) togs fram och antogs och vid den tredje internationella konferensen om utvecklingsfinansiering sommaren 2015. Frågan om hur man bör involvera den privata sektorn i att uppnå de nya hållbarhetsmålen har också aktualiserats.

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att samtliga de studerade länderna diskuterar vikten av samverkan med näringslivet och betydelsen av att mobilisera privat kapital för att uppnå biståndsmålen. Vi kan också notera en trend att samtliga länder rör sig mot ett ökat fokus på samverkan med näringslivet och innovativ finansiering.

Studien visar dock att de berörda länderna har kommit olika långt. Bland annat påverkar den politiska kontexten hur naturligt det är att involvera näringslivet i utvecklingsfrågor. Länder med en hög integration mellan olika politikområden (till exempel bistånds-, utrikes- och handelspolitik) förefaller lägga relativt sett större vikt vid näringslivssamverkan och innovativ finansiering i utvecklingsarbetet. Det gäller bland annat för Nederländerna, Danmark och Tyskland.

⁵⁰ KPMG:s rapport, *Biståndets organisering – med fokus på samverkan näringslivet och innovativa finansieringsformer*, redovisades till Statskontoret den 15 december 2015. Rapporten finns tillgänglig på vår hemsida: Statskontoret.se. Utöver analyser av skriftligt material intervjuade KPMG i uppdraget företrädare för Danmarks Utrikesdepartement/Danida, Norges Norad, Storbritanniens Department for International Development (DFID) och Sida.

3.2.2 De berörda aktörerna och deras instrument

De berörda aktörerna i de sex länderna och deras instrument presenteras i tabell 3.1. För kvantitativa uppgifter om de olika ländernas bistånd och DFI:er hänvisar vi till avsnitt 3.1.

Tabell 3.1 Översikt huvudsakliga aktörer och huvudsakliga instrument

Land	Ministerium/ biståndsmyndighet	DFI	Utvecklingsbank	Andra aktörer
Norge	UD - Bilateralt och multilateralt bistånd	Norfund - Aktieinvesteringar - Lån - Garantier - Fonder - Teknisk assistans		
	Norad - Etableringsbidrag			
Danmark	UD/Danida - Bilateralt och multilateralt bistånd - Katalyserande finansieringslösningar av lån - Etableringsbidrag	IFU - Aktieinvesteringar - Lån - Garantier - Fonder - Etableringsbidrag till SME		
Storbritannien	DFID - Bilateralt och multilateralt bistånd - Fonder	CDC - Fonder - Aktieinvesteringar - Obligationer - Låneinstrument - Garantier		
USA	USAID - Bilateralt och multilateralt bistånd - Entreprenörskap - Challenge funds - Garantier - PPDP	OPIC - Lån - Garantier - Försäkringar - Teknisk assistans		
Tyskland	BMZ - Bilateralt, trilateralt och multilateralt bistånd	DEG - Aktiekapital - Låneinstrument - Garantier - Rådgivning - PPDP - Etableringsbidrag	KfW - Fonder - Bidrag - Låneinstrument - PPDP	GIZ - Teknisk assistans - PPDP - Företagsnätverk
Nederländerna	BZ - Bilateralt och multilateralt bistånd - Fonder - PPDP	FMO - Låneinstrument - Garantier - Kapitalmarknadstransaktioner - Nätverk - PPDP - Teknisk assistans		NL Agency - Bidrag - Fonder - PPDP - Garantier - Låneinstrument - Kapitalinvesteringar - Försäkringar

Rollerna motsvarar de svenska, men de organisatoriska förutsättningarna varierar

Den svenska förvaltningspolitiska modellen bygger på att de styrande departementen är förhållandevis små i jämförelse med många andra länders ministerier och att politikens genomförande till stor del hanteras av fristående myndigheter. På biståndsområdet är också genomförandet av de instrument vi studerar uppdelade mellan myndigheten Sida och det statliga bolaget Swedfund, och dessa är fristående såväl från Utrikesdepartementet som sinsemellan.

De roller som representeras av Utrikesdepartementet, Sida och Swedfund förekommer i samtliga de länder som ingår i jämförelsen, och därtill förekommer även i några fall ytterligare roller. Hur de olika rollerna fördelar sig varierar dock i viss mån. Det beror bland annat på skillnader i ländernas grundläggande förvaltningspolitiska strukturer, till exempel har flera av de studerade länderna en allmän modell med stora och mer operativt ansvariga ministerier.

Mot denna bakgrund är en variation som kan noteras att biståndsorganet i vissa länder (bland annat Danmark, Nederländerna och Storbritannien) är en del av ett ministerium. I de nämnda fallen har också biståndsorganet/ministeriet en styrande funktion över DFI:n. Styrformerna varierar dock, till exempel är danska IFU en självständig stiftelse som leds av en styrelse som utses av bistånds- och handelsministern. Samtidigt finns det å andra sidan också exempel på länder (framför allt Norge) med en struktur som mer liknar den svenska, med biståndsorganet och DFI:n som separata, självständiga organ, som båda är underställda ministeriet.

Som framgår av tabell 3.1 har ett par av länderna (Nederländerna och Tyskland) också en något mer komplex struktur, där vissa uppgifter hanteras av nationella utvecklingsbanker med mera. Jämfört med exempelvis Swedfund förefaller dessa bland annat ha en något friare ställning från staten, till exempel när det gäller finansiering (exempelvis finansierar tyska KfW i huvudsak sin utlåning via den privata kapitalmarknaden) eller ägandeformer. Nederländska FMO, som är en kombination av DFI och utvecklingsbank och därför täcker båda dessa kolumner i tabellen, är ovanlig i så måtto att den inte är helstatligt ägd, utan utgör ett offentligt-privat partnerskap. Nederländska staten innehar 51 procent av

aktierna, medan resterande 49 procent ägs av affärsbanker, fackföreningar och andra aktörer från den privata sektorn. Vidare är den tyska DFI:n DEG ett dotterbolag till KfW och alltså inte direkt underställd ministeriet.

Instrumenten är likartade i olika länder

Som framgår av tabell 3.1 arbetar samtliga länder med samma eller likartade instrument som Sida och Swedfund. Ägarskapet av olika instrument varierar dock mellan länderna. Genomgående gäller visserligen, liksom i Sverige, att det endast är DFI:n som är ansvarig för direktinvesteringar. Men andra instrument, till exempel PPDP eller Challenge funds, har ett bredare användningsområde. Det är därför det specifika syftet, snarare än instrumentet i sig, som avgör hos vilken institution ansvaret ligger. Överlag gäller dock att instrument som innefattar större risk än den som DFI:er normalt ska ta, och som syftar till att bidra med ännu mer riskvilligt kapital, vanligen hanteras av biståndsmyndigheten eller det ansvariga departementet.

Det är ovanligt att biståndsmyndigheter har garantiinstrument

I kapitel 2 nämnde vi att det är ovanligt att Sida som biståndsmyndighet använder ett garantiinstrument. Detta visar också jämförelsen mellan de sex länderna i tabell 3.1. Det är bara USA:s USAID av de studerade biståndsorganen som använder garantier, medan däremot samtliga länders DFI:er har den möjligheten. Som framgått av kapitel 2 har också Sida ett väl utvecklat samarbete med USAID på detta område.

Inget land har en biståndsmyndighet med ett låneinstrument av det slag Sida har föreslagit

Beträffande låneinstrument kan noteras att inget av de studerade länderna har en biståndsmyndighet (eller motsvarande) som ansvarar för ett bilateralt låneinstrument av det slag Sida har föreslagit att de ska få tillgång till (vi beskriver Sidas förslag i kapitel 6). Visserligen finns det exempel på biståndsmyndigheter med lånefaciliteter. Men liksom nuvarande ordning i Sverige verkar det då handla om att biståndsmyndigheten inte själv är den direkta långgivaren, utan i stället har rollen att på olika sätt underlätta långivningen.

Ett tydligt exempel på detta är danska Danidas lånefacilitet. Denna förefaller i princip vara en kopia av Sidas utvecklingslån (där Sida står för

en gåvodel och själva lånet lämnas till marknadsmässiga villkor av en annan långivare). Av KPMG:s rapport framgår att lånen i det danska fallet tas av aktörer i utvecklingsländer från en bank med representation i Danmark via en förmedlare i projektlandet (exempelvis finansministerium eller en etablerad kommersiell bank). Danida subventionerar lånet, till exempel genom att betala räntekostnader och exportkreditpremier och med en kontantinsats för att minska lånets totalsumma och därmed minska risken.

3.2.3 Samverkansfrågan är universell

Frågan om hur man ska hitta en bra samverkan mellan biståndsorganet och DFI:n är, liksom i Sverige, aktuell i flertalet av de studerade länderna. Förutsättningarna för detta varierar dock mellan länderna.

Den förvaltningspolitiska modellen har betydelse

KPMG framhåller i sin rapport att det verkar finnas bäst förutsättningar för samordning i de länder där biståndsorganet är en del av ett ministerium och biståndsorganet/ministeriet har en styrande funktion över DFI:n. Det beror på att denna förvaltningsmodell ger ökad tydlighet och att det uppstår naturliga kontaktytor mellan institutionerna.

Samtidigt visar KPMG också att bland annat Norge tycks ha hittat ett fungerande samarbete i en modell som mer liknar den svenska.

Utöver organisatoriska förutsättningar pekar KPMG i sin rapport även på andra faktorer som kan bidra till förbättrad samordning. Exempelvis har man i USA sett positiva effekter på samarbetet av att det sker ett personalutbyte mellan de berörda organen.

Viktigt med politisk styrning

En annan iakttagelse som KPMG gör är att ju högre upp i hierarkin man skapar tydlighet i arbets- och rollfördelningen mellan biståndsmyndigheten, DFI:n och eventuella andra organ, desto bättre tycks också samarbetet fungera mellan institutionerna. På så sätt skapas bättre förutsättningar för ett gemensamt samarbete med näringslivet och valet av innovativa finansieringsformer. Enligt KPMG kan det till exempel vara en styrka att ha en formaliserad samordningsfunktion, såsom ett utvecklingsråd (ett sådant finns exempelvis i Danmark) eller en gemensam styrgrupp.

I rapporten framhålls också generellt vikten av tydliga styrsignaler från det berörda departementet för att få till stånd god samverkan. Det finns flera exempel från andra länder, bland annat Norge, på att det har utgått tydliga riktlinjer från politiskt håll om att biståndsorganet och DFI:n ska samarbeta.

3.3 Multilaterala organ

Sveriges bistånd till multilaterala organisationer i form av kärnstöd uppgick 2014 till cirka 12,1 miljarder kronor, vilket är cirka 28 procent av Sveriges totala bistånd. Stödet går till multilaterala och internationella organisationer och utvecklingsbanker som FN, Världsbanken, de regionala utvecklingsbankerna i Afrika, Asien samt andra utvecklingsbanker och fonder.

3.3.1 Lån och gåvor till de fattigaste länderna

Utvecklingsbankerna ger lån och gåvor till de fattigaste länderna med förmånliga villkor. Även medelinkomstländer ges lån, men på mer kommersiella villor. Bankerna fokuserar allt mer på utvecklingsfrågor med fattigdomsbekämpning som övergripande mål.

Det stöd till de multilaterala utvecklingsbankerna som utbetalades av Utrikesdepartementet uppgick till cirka 3 miljarder kronor 2014. Till detta ska läggas utbetalningar från Sida på cirka 1,8 miljarder kronor.

3.3.2 Det svenska ansvaret för verksamheten

Ansvaret för det multilaterala utvecklingssamarbetet ligger på Utrikesdepartementets enhet för multilateralt utvecklingssamarbete. Sida ansvarar dock för vissa utbetalningar till multilaterala institutioner.

Av intresse i sammanhanget är också de multilaterala investeringsbankerna. För svensk del ansvarar Finansdepartementet för dessa.

3.3.3 Världsbanksgruppen

Världsbanken är inte en bank i vanlig bemärkelse, utan snarare världens största biståndsorganisation. Den ägs av 188 medlemsländer och har som syfte att bidra till ekonomisk tillväxt och minska fattigdomen i världen. Verksamheten innefattar stöd till ekonomisk tillväxt som kan skapa

sysselsättning. Banken finansierar också investeringar i infrastruktur och uppbyggnad av sociala strukturer inom exempelvis rättsväsende, utbildning och hälsa. Stödet sker genom lån och gåvor till låg- och medelinkomstländer.

Världsbanken består av fem internationella organ

I Världsbanken ingår följande fem organ:

International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) ger lån med relativt låg ränta till medelinkomstländer med hjälp av pengar som lånas upp på den internationella kapitalmarknaden. IBRD har högsta kreditvärdighet vilket betyder att banken kan låna upp mycket billigt för att därefter låna ut vidare med ett visst påslag, dock mindre än vad marknaden kan erbjuda.

International Development Association (IDA) vänder sig till de fattigaste länderna och ger ut biståndssubventionerade lån till låginkomstländer samt gåvomedel. En subvention kan till exempel bestå i amorteringsfrihet eller mycket lång löptid på lånen.

International Finance Corporation (IFC). Både IBRD och IDA vänder sig primärt till stater. Det handlar ofta om institutionsbyggande, men kan i princip handla om en rad olika insatser. Det internationella finansieringsbolaget IFC vänder sig däremot till den privata sektorn, och bistår företag med lån och aktieinvesteringar.

Andra organ inom Världsbanksgruppen är *Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)* som arbetar med garantier och riktar sig mot privat sektor samt *International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID)*.

3.3.4 De regionala utvecklingsbankerna

Det finns ett flertal multilaterala utvecklingsbanker, med geografiskt eller tematiskt fokus. Här finns skäl att särskilt nämna Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB), Asiatiska utvecklingsbanken (AsDB), Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) samt den nybildade Gröna klimatfonden.

Enligt vad som har framförts i våra intervjuer med Utrikesdepartementet är de regionala utvecklingsbankerna uppbyggda på ett likartat sätt. För att illustrera hur de arbetar beskriver vi Afrikanska utvecklingsbanken i det följande.

Afrikanska utvecklingsbanken

Det övergripande mandatet för den Afrikanska utvecklingsbanken är att bidra till hållbar ekonomisk och social utveckling i Afrika. Banken finansierar en mängd utvecklingsprojekt och program genom lån och gåvor till stater (inklusive budgetstöd) och den privata sektorn. Detta sker genom två så kallade fönster:

Afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) finansierar privata projekt i såväl offentlig som privat sektor samt erbjuder lån till medelinkomstländer på i stort sett kommersiella villkor. Finansieringen sker i huvudsak genom lån, garantier och investeringar med ägarkapital.

Afrikanska utvecklingsfonden (AfDF) ger lån och gåvor till Afrikas fattigaste länder på förmånliga villkor. Fonden fylls på vart tredje år. De operativa prioriteringarna kan skilja sig åt mellan dessa perioder.

AfDB:s prioriteringar är infrastruktur, god samhällsstyrning, privatsektorutveckling samt högre utbildning. Under senare år har en stor del av insatserna varit gåvofinansierade. Enligt regeringen ligger Afrikanska utvecklingsbankens inriktning väl i linje med svenska politiska prioriteringar, med fokus på fattigdomsbekämpning.⁵¹

AfDB är majoritetsägd av ett stort antal afrikanska regeringar.

⁵¹ Regeringens skrivelse 2013/14:139 *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013.*

3.3.5 Multilaterala investeringsbanker

De viktigaste investeringsbankerna är:

European Investment Bank (EIB), som är EU:s finansieringsinstitution. EIB har till uppdrag att stödja EU:s policyområden genom att bidra med långsiktig finansiering till investeringsprojekt, främst i medlemsländerna. Banken finansierar projekt inom både den privata och den offentliga sektorn. EIB kan till exempel ge lån till lokala banker för vidareutlåning till små och medelstora företag, finansiera infrastrukturprojekt samt underlätta för medlemsstater att ta del av strukturfondsmedel, dels genom teknisk expertis för att utforma projekt, dels genom att bidra med lån.

European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) har i uppdrag att främja övergången från planekonomi till marknadsekonomi. EBRD kan endast bedriva verksamhet i länder som bekänner sig till, och har börjat tillämpa, principer om demokrati med flerpartisystem, pluralism och marknadsekonomi.

EBRD ska stödja en miljömässigt hållbar utveckling och har en särskild inriktning på den privata sektorn. Finansiering sker företrädesvis genom lån. Banken kan dock även göra aktieinvesteringar, utfärda garantier samt ge stöd till tekniskt bistånd.

Europarådets investeringsbank (CEB) ger långfristiga lån och garantier till projekt i offentlig eller privat sektor med anknytning till Europarådets verksamhet. Projekt med social inriktning prioriteras, som stöd åt flyktingar, återuppbyggnad efter naturkatastrofer, insatser för utsatta folkgrupper och miljöskydd.

Nämnas bör också *Asiatiska infrastrukturbanken*, som nyligen har initierats av Kina, och *Nordiska investeringsbanken (NIB)*.⁵²

⁵² Bland nordiska organ med särskild inriktning mot miljö kan även nämnas det biståndsfinansierade NDF och det med miljömedel stödda NEFCO. När det gäller DFI:er finns ett samarbete inom ramen för Interact som bildades 1973. Medlemmar är EDFI, AfD, BSTDB och KfW. Samarbetet har fokus på frågor om utvecklingsfinansiering.

Utvecklingsbankerna och investeringsbankerna fungerar i praktiken på samma sätt.

3.3.6 Verksamheten har betydande omfattning

Av tabell 3.2 framgår utvecklings- och investeringsbankernas utlåning i miljarder kronor. Av intresse i detta sammanhang är särskilt den del som avser biståndssubventionerad utlåning av det slag som vi tidigare har beskrivit.

Tabell 3.2 Institutionernas utlåning 2013, miljarder kronor

Institution	Total utlåning och gåvomedel godkänt under 2013	Varav biståndssubventionerad utlåning och gåvomedel	Total utestående utlåning dec 2013	Varav biståndssubventionerad utlåning
AfDB	39,0	20,9	198,6	82,4
AsDB	93,4	26,1	531,3	186,4
CEB	20,3	1,5	415,0	10,7
EBRD	76,0	2,0	236,0	0,0
EIB	465,0	Uppgift saknas	3 841,0	Uppgift saknas
IDB	91,5	1,6	487,0	28,0
IFC	119,3	0,0	322,2	0,0
IMF ⁵³	333,0	0,6	908,1	64,1
NIB	16,2	0,0	131,0	0,0
Världsbanken	205,1	105,6	1 747,9	813,4
SUMMA	1 458,8	158,6	8 818,1	1 185,0

Källa: Regeringens skrivelse 2013/14:139.

⁵³ Utlåningen från IMF, Internationella valutafonden, är av annan karaktär än de multilaterala utvecklingsbankernas, vilka utifrån vårt uppdrag är av störst intresse. IMF är ändå med i tabellen för att ge en helhetsbild av utlåningen från de internationella finansiella institutionerna.

Tabell 3.2 visar att knappt 160 miljarder kronor godkändes för biståndsubventionerade lån eller gåvor 2013. Av dessa stod Världsbanksgruppen för en mycket stor andel. Även de afrikanska och asiatiska utvecklingsbankerna stod för stora belopp.

3.3.7 Sveriges möjligheter att påverka

Jämfört med det svenska biståndet för samverkan med näringslivet handhar utvecklingsbankerna avsevärda belopp. Det är givetvis en styrka och innebär att satsningar kan göras på mer omfattande projekt inom exempelvis infrastruktur. Samtidigt har utvecklings- och investeringsbankerna ganska omfattande och tidskrävande procedurer för att godkänna lån och gåvor. Enligt uppgift från Utrikesdepartementet har de multilaterala utvecklingsbankerna också avkastningskrav för delar av sin verksamhet (privatsektorutlåning), men saknar detta för de mer förmånliga fönstren där kravet endast är att återfå själva lånesumman.

Det ligger i sakens natur att Sveriges möjligheter att påverka de multilaterala institutionerna utövas i samspel med många andra länder, och därför är mindre än när det gäller rent nationella angelägenheter. Den svenska röst- och ägarandelen i respektive organisation är också ganska liten, till exempel 1,12 procent i Världsbankens internationella finansieringsbolag (IFC), 1,56 procent i den afrikanska utvecklingsbanken (AfDB) och 2,67 procent i den afrikanska utvecklingsfonden (AfDF). Enligt vad Utrikesdepartementet har framfört till Statskontoret kan dock även en liten röst- och ägarandel motsvara en relativt betydande ägarposition (till exempel är Sverige sjunde störst i AfDF) och i praktiken kan detta möjliggöra ett förhållandevis stort inflytande.

3.4 Sammanfattande kommentarer

I likhet med i Sverige är det normala bland biståndsgivande nationer inom OECD att den statliga biståndsverksamheten är uppdelad mellan två roller: en biståndsmyndighet (eller motsvarande) och en mer eller mindre fristående utvecklingsfinansiär (DFI). Hur de olika rollerna fördelar sig mellan olika organ varierar dock något och i vissa länder finns även nationella utvecklingsbanker med mera.

I samverkan med näringslivet arbetar andra länder också överlag med samma eller likartade instrument som Sida och Swedfund. Den exakta

fördelningen av olika instrument kan visserligen variera något mellan olika länder, men liksom i Sverige är det normala att endast DFI:n ansvarar för direktinvesteringar.

Hur man ska kunna etablera en god samverkan mellan biståndsorganet och DFI:n är en fråga som diskuteras även i andra länder. Många länder verkar också ha kommit längre på detta område än Sverige. Bäst förutsättningar för fungerande samordning och samverkan verkar dock finnas i länder som har en i grunden annan förvaltningspolitisk struktur – med stora och mer operativt ansvariga ministerier – än den svenska.

Oavsett hur den organisatoriska strukturen ser ut visar erfarenheterna från andra länder att det är viktigt med tydliga styrsignaler från det berörda departementet för att få till stånd god samverkan.

Jämfört med andra biståndsgivande länder skiljer Sverige också ut sig i det att biståndsbudgeten totalt sett är förhållandevis stor samtidigt som den svenska DFI:n (Swedfund) är förhållandevis liten. Sannolikt kan storleksrelationer av detta slag påverka förutsättningarna för att samverka i olika länder.

När det gäller frågan om att eventuellt införa ett bilateralt låneinstrument i Sverige har vi noterat att det verkar finnas få, om ens några, exempel på andra länder där biståndsmyndigheten (eller motsvarande) ansvarar för ett bilateralt låneinstrument av det slag som Sida har föreslagit. Det finns åtminstone inget exempel från de sex länder som har studerats på att biståndsmyndigheten själv agerar långgivare.

Beträffande det låneinstrument som Sida har föreslagit kan också noteras att de multilaterala utvecklingsbankerna, om de kan och vill hantera den här typen av lån, rimligen har både resurser och kompetens för att täcka det behov Sida anser föreligga. Däremot är det inte givet att utvecklingsbankerna också skulle vara beredda att låna ut till de ändamål som Sida har lyft fram. Detta då deras målbild kan skilja sig från den svenska, och de också kan vara mindre riskbenägna och ha lägre flexibilitet när det gäller att kombinera gåvobistånd (subventioner) med lånen. Härtill kommer de tämligen omfattande och tidskrävande procedurer som kännetecknar de internationella organens hantering.

4 Analys och överväganden om roll- och arbetsfördelning

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund när det gäller att genomföra instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. Först diskuterar vi tänkbara kännetecken på ett rollfördelningsproblem (4.1) och jämför dessa med Sidas och Swedfunds arbete med de berörda instrumenten (4.2). Slutligen redovisar vi sammanfattande kommentarer (4.3).

4.1 Vad är ett rollfördelningsproblem?

4.1.1 Typiska kännetecken på ett rollfördelningsproblem

Statskontoret har länge arbetat med att analysera frågor om styrning och rollfördelning i statsförvaltningen. Mot bakgrund av det och de förutsättningar som gäller för detta uppdrag menar vi att följande omständigheter typiskt sett kan indikera att det finns ett problem med rollfördelningen på ett område:

- Det finns överlappningar mellan de berörda aktörernas ansvarsområden.
- Vid genomförandet av sina respektive uppdrag använder de berörda aktörerna samma eller mycket likartade instrument.
- Aktörerna på området har likartade kompetenser.
- De insatser som görs av aktörerna vänder sig till samma målgrupper. Insatserna berör också i hög grad samma faser eller avser att tillgodose samma eller mycket likartade behov hos målgrupperna.
- De verksamhetsformer som tillämpas är inte ändamålsenliga för att genomföra de berörda aktörernas uppdrag.
- Samordningen mellan aktörerna är bristfällig.

Om en eller flera av dessa omständigheter föreligger på ett område kan det vara ett tecken på en mindre ändamålsenlig rollfördelning. Att den här typen av förhållanden är viktiga framgår också av vårt uppdrag. Där anger regeringen att vi i bedömningen av lämplig rollfördelning ska ta hänsyn till både mer biståndsrelaterade aspekter, som till exempel katalytisk effekt och additionalitet, och att överlappningar mellan aktörerna bör undvikas.

4.1.2 Symtom motiverar inte alltid en åtgärd

Det är inte ovanligt att man kan finna indikationer på att någon eller flera av ovanstående omständigheter förekommer i en viss situation. Det kan vara symtom på att rollfördelningen på det berörda området inte är helt effektiv.

Samtidigt ska dock sägas att det på många samhällsområden ofta är svårt att uppnå en absolut effektiv rollfördelning, det vill säga en som helt saknar exempelvis överlappningar eller dubblerade kompetenser. Till det bidrar flera faktorer.⁵⁴

Flera olika mål behöver ofta beaktas

På många samhällsområden finns det flera mål som ska eftersträvas. Ibland kan målen dessutom vara svårförenliga eller till och med stå i direkt motsats till varandra. Det kan medföra restriktioner för vilken rollfördelning som är möjlig att skapa.

Som vi beskrev i kapitel 2 är målet för det svenska utvecklingsarbetet att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Därtill finns det ett antal styrande principer som påverkar inriktningen på de insatser som görs. Utvecklingsarbetet ska därför ta hänsyn till, och bidra till att utveckla, aspekter som demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer, inkluderande ekonomisk och social utveckling och miljö och klimat. När Sida och Swedfund samverkar med den privata sektorn kan därför inte fattigdomsbekämpning renodlat vara syftet med arbetet, utan de måste även

⁵⁴ Här talar vi endast om effektivitet i rollfördelningen mellan aktörer. I vilken mån själva verksamheten bedrivs effektivt beror även på andra faktorer, till exempel om de instrument och metoder som används är ändamålsenliga i förhållande till uppsatta mål.

väga in på vilket sätt detta sker. Det innebär till exempel att Swedfund inte får investera i vilka branscher som helst.

Biståndet ska vara obundet

Det finns även andra riktlinjer som styr inriktningen på de insatser som görs i biståndet och som påverkar den möjliga rollfördelningen. Som vi nämnde i kapitel 2 ska svenskt bistånd vara obundet. De insatser som görs med offentliga medel ska heller inte vara marknadsstörande eller konkurrera med privat kapital. Det innebär till exempel att även om Sida – rent hypotetiskt – skulle kunna visa att de skulle kunna uppnå långtgående fattigdomsbekämpning genom att subventionera svenska företag att investera i samarbetsländer, så vore det ändå inte en roll som Sida skulle kunna tilldelas.

Utifrån vilka motiv har nuvarande rollfördelning etablerats?

Förutsättningarna för att uppnå en helt effektiv rollfördelning på ett visst samhällsområde påverkas även av att man måste beakta hur området i dag är organiserat och hur dagens lösning har växt fram. Dels kan vissa vägval i praktiken vara mycket svåra att genomföra på grund av de överväganden som gjorts historiskt. Dels kan stora omställningskostnader tala för att det i praktiken är olämpligt att försöka sträva efter teoretiskt sett effektivare lösningar än dagens.

Finns behov av central respektive sektorsspecifik kompetens?

Likartade arbetsuppgifter hos olika aktörer på ett område kan kräva i princip samma typ av kompetens. I en viss fråga kan det också behöva tas både övergripande, nationella och lokala hänsyn. Hanteringen av frågan kan också kräva både en specialiserad sakkompetens och en mer generell kunskap om ett visst samhällsområde.

Vi kan ta statens verksamhet med garantier som exempel. För att fullt ut kunna värdera risker i garantiverksamhet krävs det en specialiserad kompetens som det knappast är rimligt att alla myndigheter innehar. Det skulle kunna tala för att frågor om garantier borde centraliseras till *en* expertmyndighet. Samtidigt underlättas rimligen användningen av garantiinstrumentet inom olika samhällsområden om aktörer med sektorskompetens ges ansvar för tillämpningen. Det kan medföra att garantierna utformas på bästa sätt utifrån sektors- och situationsspecifi-

ka förhållanden. Därför har till exempel Boverket, Exportkreditnämnden och Sida getts ansvar för garantier inom sina områden. För att de berörda myndigheterna ska kunna förstå och hantera dessa frågor måste de, utöver sin sektorskunskap, bygga upp kompetens när det gäller garantiverksamhet. Det kan dock knappast handla om samma djupa typ av expertkunskap som finns hos till exempel forskare eller vissa företag i finansvärlden. Ett tecken på detta är också, som vi beskrev i kapitel 2, att Sida tar hjälp av såväl Exportkreditnämnden som Riksgäldskontoret för att bedöma risker i sina garantier. Det blir då svårt att helt undvika överlappningar eller dubbleringar av kompetens mellan olika myndigheter.

Poängen med detta resonemang är att de flesta lösningar i allmänhet har både för- och nackdelar. Om man exempelvis i fallet med garantierna skulle välja en renodling i form av *en* ansvarig expertmyndighet, så skulle det ha fördelen att överlappningarna och dubbleringarna av kompetens minskar. Sannolikt skulle det dock bli till priset av försämrade sektors- och situationsanpassning. Med nuvarande sektorsanpassade lösning är det å andra sidan svårt att undvika vissa dubbleringar och överlappningar som i sig kan sänka effektiviteten.

Viktigt att finna bästa möjliga rollfördelning

Det här visar att det i allmänhet inte är tillräckligt att det finns *symtom* på olämplig rollfördelning, i form av att olika aktörer synes ha exempelvis överlappande uppgifter och dubblerade kompetenser, för att kunna slå fast att det i ett enskilt fall finns ett rollfördelningsproblem av sådan vikt att det också motiverar en korrigerande åtgärd. För att avgöra det måste man också väga in till exempel med vilka syften de enskilda verksamheterna bedrivs och vilka för- och nackdelar det i vidare mening skulle medföra om överlappningen undanröjdes. Allt annat lika bör givetvis överlappningar undvikas. Men i praktiken handlar det oftast om att finna den lösning som sammantaget är mest effektiv.

Enligt uppdraget ska vi pröva om roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund är ”strategisk och ändamålsenlig”. Det har vi tolkat som att den rollfördelning bör eftersträvas som på bästa möjliga sätt bidrar till att uppfylla målet för det svenska utvecklingssamarbetet. Vi vill dock betona att en bedömning av vad som är ”bästa möjliga sätt”

också måste ta hänsyn till den typ av principiella och praktiska restriktioner som vi här har diskuterat.

4.2 Utifrån kriterierna medför rollfördelningen få problem

I det följande jämför vi Sidas och Swedfunds verksamheter med de kriterier som vi tog upp i avsnitt 4.1.1. Sammantaget visar genomgången att det inte finns något betydande problem när det gäller rollfördelningen mellan de två aktörerna.

4.2.1 Sidas och Swedfunds ansvarsområden är tydliga

En analys av vad som är en ändamålsenlig rollfördelning på ett område måste rimligen ta sin utgångspunkt i verksamhetens karaktär. De fall där frågan om lämplig rollfördelning mellan Sida och Swedfund kan vara relevant att diskutera handlar därför i första hand om situationer där deras verksamheter tangerar, eller eventuellt till och med överlappar, varandra. I sådana fall kan det vara relevant att analysera både vem som bör ansvara för vad och hur aktörernas olika roller och arbetsuppgifter kan samverka på bästa sätt. I situationer där de två aktörernas verksamheter däremot är väsensskilda är det knappast meningsfullt att analysera ändamålsenligheten i rollfördelningen mellan dem.

För att förstå var Sidas och Swedfunds verksamheter tangerar varandra finns det skäl att först redogöra för deras grundläggande roller.

Swedfunds roll är mer avgränsad och renodlad än Sidas

Swedfunds uppdrag är att medverka till fattigdomsminskning genom hållbart företagande. Bolagets roll som utvecklingsfinansiär har fokus på att utveckla den privata sektorn i låg- och medelinkomstländer, särskilt länder söder om Sahara. En utgångspunkt för verksamheten är att Swedfund ska vara en ansvarsfull och långsiktig investerare som medverkar till att skapa och utveckla bärkraftiga och hållbara företag i de berörda länderna.

Swedfunds investeringsverksamhet sker med hjälp av instrumenten aktieinvesteringar, lån och fonder. Swedfund arbetar i hög grad med direktinvesteringar och är i synnerhet i sina aktieinvesteringar en aktiv

ägare i de berörda företagen. Swedfund har därtill vissa strategiska samarbeten på övergripande nivå och ansvarar även för Swedpartnership.

Sida har ett bredare och mer omfattande uppdrag än Swedfund

Sida är Sveriges centrala biståndsmyndighet. Huvuddelen av myndighetens verksamhet avser gåvobaserade insatser som bland annat handlar om kapacitetsutveckling och att bygga upp fungerande samhällliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer. I sin verksamhet använder Sida många olika arbetsmetoder och har samarbeten med olika typer av aktörer, varav näringslivssamverkan är en mindre del.

Sida samverkar med näringslivsaktörer inom de flesta av myndighetens områden. Denna samverkan tar delvis sin utgångspunkt i Sidas allmänna roll att bygga upp fungerande samhällliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer, men handlar även om att bland annat komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning enligt myndighetens instruktion. Enligt regeringens uppdrag till Statskontoret sker Sidas samverkan med näringslivet via instrumenten garantier, utvecklingslån, Challenge funds, Public private development partnerships och Drivers of change.

En tydlig skiljelinje mellan Sida och Swedfund är att Sida inte arbetar med direktinvesteringar, i synnerhet inte i form av aktieinvesteringar. Detta styrs bland annat av att Sida, i likhet med andra statliga myndigheter, inte utan regeringens medgivande får förvärva aktier eller andelar i ett företag, göra kapitaltillskott eller på annat sätt öka statens röst- eller ägarandel i ett företag.⁵⁵

Swedfunds investeringar riktar sig i huvudsak mot företag inom tre sektorer (energi, finans samt tillverkning och service). Sidas insatser via instrumenten för näringslivssamverkan och innovativ finansiering sker inom en rad olika tematiska områden. Det kan till exempel handla om privatsektor- eller marknadsutveckling, jord- och skogsbruk, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet, hälsa och miljö. Det finns också många exempel på att Sida via de i vårt uppdrag aktuella instrumenten gör insatser vars mål och inriktning i huvudsak har relativt traditionell

⁵⁵ Detta framgår av 2 kap. 7 § kapitalförsörjningsförordningen (2011:210).

biståndskaraktär, men som sker via icke-traditionella finansieringsformer (däribland garantier) och/eller samarbetspartners.

Den senare typen av insatser kan till exempel handla om att Sida samverkar med svenska eller utländska företag eller organisationer för att bidra till förändring av arbetsvillkor, produktionsmetoder med mera i befintliga, etablerade företag eller marknader i samarbetsländerna. Sådana insatser kan ske via flera av de instrument som berörs av vårt uppdrag. Detta arbete har paralleller till vissa av Swedfunds insatser. Framför allt gäller det i de fall där Swedfund driver liknande förändrings- eller påverkansarbete i samarbetsländerna genom mer övergripande samverkan med några strategiska svenska partner.

I grunden finns få överlappningar mellan ansvarsområdena

Mot den här bakgrunden bedömer Statskontoret att det finns få överlappningar mellan Sidas och Swedfunds ansvarsområden.

För detta talar bland annat att det är stor skillnad på de två aktörernas respektive grundläggande roller i samverkan med näringslivet. Som framgått ovan handlar dessa om att Swedfund är en direktinvestering, aktiv ägare i enskilda företag, medan samverkan med näringslivet för Sida är en av flera arbetsmetoder för att uppnå biståndspolitikens mål och uppfylla sitt uppdrag som biståndsmyndighet. Sidas och Swedfunds respektive insatser sker ibland i olika utvecklingsfaser och ibland i samma fas, men har oavsett detta i huvudsak olika inriktning och karaktär. De två aktörernas grundläggande roller kräver också i hög grad olika kompetenser och arbetssätt och utförs i grund och botten i ganska olikartade kulturer.

Att de två aktörernas grundläggande roller skiljer sig tydligt från varandra har också påtalats i ett flertal av våra intervjuer och även i tidigare utredningar.⁵⁶ Likaså visar vår internationella jämförelse (se kapitel 3)

⁵⁶ Se till exempel Orgut Consulting AB m.fl. (2015) *GAP-analysis on new finance instruments or original instruments in new contexts, innovative or up-to-date finance in development cooperation* och KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

att direktinvesteringar endast hanteras av DFI:er, i samtliga de studerade länderna.

Ökat fokus på miljö, klimat och hållbarhet påverkar inte de grundläggande rollerna

I sammanhanget bör också sägas att regeringens ökade fokus på miljö, klimat och hållbarhet enligt vår bedömning inte påverkar synen på den grundläggande rollfördelningen mellan Sida och Swedfund. En sådan fokusförskjutning handlar i första hand om verksamhetens tematiska innehåll och har inte med de två aktörernas roller i sig att göra. Däremot kan det givetvis påverka innehållet i respektive roll, till exempel vilken inriktning olika insatser ges och vilken kompetens man behöver för att utföra sitt uppdrag.

Viss reservation bör lämnas för uppdragets avgränsningar

I vår bedömning att det finns få överlappningar mellan Sidas och Swedfunds ansvarsområden bör en viss reservation göras för att Statskontorets uppdrag när det gäller Sida har varit avgränsat till vissa specificerade instrument för näringslivsamverkan. I en analys av ändamålsenlig rollfördelning och möjligheter till ökad samverkan mellan Sida och Swedfund menar vi dock att det även finns annan verksamhet hos Sida som borde beaktas. Det handlar till exempel om de insatser Sida gör när det gäller privatsektor- och marknadsutveckling med näringslivet som direkt samarbetspart, men som inte omfattas av de instrument som ingår i vårt uppdrag, det vill säga kategorin ”övriga” i kapitel 2.

Vår bild är dock att Sidas insatser i dessa fall huvudsakligen föregår den fas i en marknads utveckling där Swedfund främst är aktivt eller har en annan karaktär än Swedfunds verksamhet. Vi har därför skäl att tro att det inte heller bland Sidas samlade insatser för privatsektorutveckling förekommer några betydande överlappningar gentemot Swedfunds verksamhet.

En viss överlappning kan finnas när det gäller strategiska samarbeten

Ett område där det möjligen finns vissa överlappningar mellan de två aktörernas ansvarsområden är deras respektive samarbeten med strategiska partner för att till exempel driva på utvecklingen mot förbättrade arbetsvillkor i företag i utvecklingsländerna. Det gäller bland annat vissa

stora svenska företag. Med hänsyn till Sidas och Swedfunds respektive uppdrag har de dock båda behov av näringslivskontakter, som i vissa fall kan avse samma företag. Vi förutsätter också att det sker en viss samordning mellan Sida och Swedfund i detta avseende, till exempel genom arbetet i nätverket Swedish Leadership for Sustainable Development, där såväl Sida och Swedfund som ett flertal större företag och expertorganisationer är medlemmar.

4.2.2 Få överlappningar mellan aktörernas instrument

Statskontorets bedömning är att det i dag finns få överlappningar mellan Sidas och Swedfunds instrument.⁵⁷ En förklaring till detta är att Sida och Swedfund i grunden har olika roller och att deras verksamheter inte sällan sker i olika utvecklingsfaser. Detta påverkar vilka instrument som Sida och Swedfund använder, i så måtto att instrumenten i hög grad är anpassade till respektive verksamhets förutsättningar.

Det kan också sägas att inget av de av Sidas instrument som omfattas av vårt uppdrag, motsvarar de som Swedfund arbetar med. En typ av instrument som båda aktörerna skulle kunna tillämpa är visserligen garantier. Men i dag är det endast Sida som i praktiken använder garantiinstrumentet, även om också Swedfund har denna möjlighet i sin bolagsordning.

Att det finns få överlappningar mellan Sidas och Swedfunds instrument framgår också av en rapport som KPMG redovisade till Utrikesdepartementet i juli 2015.⁵⁸ I rapporten har KPMG jämfört de av Sidas instrument som ingår i vårt uppdrag med Swedfunds verksamhet. KPMG konstaterar då att vissa av Sidas mer innovativa instrument visserligen ligger nära Swedfunds, men att Sida dels inte får göra direktinvesteringar, dels till stor del arbetar med insatser som utgör olika komplement till direktinvesteringar. Exempelvis menar KPMG att insatserna via Sidas Challenge funds har begränsade överlappningar till Swedfund, eftersom de riktar sig till en tidigare fas än Swedfunds investeringar.

⁵⁷ Se kapitel 2 för en beskrivning av vilka insatser som görs via de instrument som ingår i vårt uppdrag.

⁵⁸ KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

Risken för överlappningar kan öka med tidigare förslag från Sida

I sammanhanget bör sägas att risken för överlappningar mellan Sidas och Swedfunds instrument kan öka om de idéer skulle genomföras, som Sida diskuterade i en rapport i samband med ett regeringsuppdrag 2014.⁵⁹ I rapporten föreslog Sida dels att ett nytt instrument för bilaterala utvecklingslån ska inrättas, dels att myndigheten ska ges möjlighet att göra ”biståndsinvesteringar i aktier eller aktieliknande investeringar men utan avkastningskrav” i angelägna projekt som bedöms sakna möjlighet att få annan finansiering. Den senare typen skulle alltså innebära att Sida ges rätt att göra direktinvesteringar via aktier. Det skulle rimligen innebära en överlappning gentemot Swedfunds verksamhet, oavsett nivån på avkastningskrav.

Vid våra intervjuer i utredningen har dock både Utrikesdepartementet och Sida med eftertryck framfört att det inte finns några tankar på att ge Sida en rätt att göra aktieinvesteringar. I vilken mån ett eventuellt bilateralt låneinstrument för Sida skulle medföra en överlappning gentemot Swedfunds verksamhet beror sannolikt i hög grad på hur instrumentet utformas. Statskontorets närmare bedömning av Sidas förslag om bilateralt låneinstrument redovisar vi i kapitel 6.

4.2.3 Aktörerna har i viss mån likartade kompetenser

Även om Sida och Swedfund i grunden har olika roller så finns det i viss mån dubblade kompetenser mellan dem. Genom att båda aktörerna samverkar med näringslivet och i vissa fall arbetar med likartade instrument (ett exempel är Sidas arbete med garantier och utvecklingslån) så behöver de i viss mån ha personal med likartad kompetens. Det är svårt att helt undvika givet deras respektive arbetsuppgifter.

4.2.4 Delvis insatser till samma målgrupper, men i olika faser och med olika karaktär

Sidas insatser berör ofta samma marknader eller näringslivsmiljö i de enskilda samarbetsländerna som Swedfund verkar i. Men ganska ofta sker då Sidas insatser i en tidigare fas eller har överlag en annan karaktär

⁵⁹ Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

än Swedfunds insatser. Sidas och Swedfunds målgrupper kan alltså sammanfalla, medan det däremot i huvudsak inte gäller för innehållet i deras respektive verksamheter.

Ett område där de två aktörernas insatser möjligen är mer överlappande är deras respektive samarbeten med strategiska partner. Det handlar om samarbeten med bland annat vissa stora svenska företag, i syfte att till exempel driva på utvecklingen mot förbättrade arbetsvillkor i företag i utvecklingsländerna.

4.2.5 Verksamhetsformerna är ändamålsenliga

Sida är en statlig myndighet och Swedfund är ett statligt helägt aktiebolag. Enligt Statskontorets bedömning är deras respektive, grundläggande roller och uppdrag väl anpassade för myndighets- respektive bolagsformen. Utifrån såväl juridiska, institutionella som finansiella förutsättningar är det i allmänhet mer ändamålsenligt att utföra de arbetsuppgifter Sida ansvarar för i myndighets- än i bolagsform. Omvänt, och i ännu högre grad, är det också lämpligare att bedriva den typ av investeringsverksamhet som Swedfund arbetar med i bolags- än i myndighetsform.

4.2.6 Samarbetet mellan de två aktörerna kan förbättras

Samordningen och samverkan mellan Sida och Swedfund har i dag liten omfattning. Samarbetets klimatet har också över tid varit ansträngt. Även i flera tidigare utredningar har det framkommit att samordningen och samverkan mellan Sida och Swedfund hittills inte har varit optimal.⁶⁰

Samtidigt kan det också noteras att såväl Utrikesdepartementet som Sida och Swedfund – oberoende av varandra – har framfört till oss att en förbättrad samordning och ett förbättrat samarbete mellan de två aktörerna

⁶⁰ Se till exempel SOU 2006:108 *Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd*, Devfin Advisers (2014) *Innovative finance – gap analysis*, Orgut Consulting AB m.fl. (2015) *GAP-analysis on new finance instruments or original instruments in new contexts, innovative or up-to-date finance in development cooperation* och KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

borde kunna leda till att svenska staten får ökad tyngd i sitt samlade utvecklingssamarbete.

I sammanhanget finns skäl att påpeka att frågan om hur man ska uppnå en bra samverkan mellan biståndsorgan och DFI har aktualiserats i många länder. Det framgår av vår internationella jämförelse i kapitel 3. Andra länders erfarenheter visar också att denna fråga inte är helt enkel att lösa, även om flertalet studerade länder i och för sig verkar ha kommit längre i detta avseende än Sverige. När man bedömer hur samarbetet mellan Sida och Swedfund hittills har fungerat finns det skäl att ha detta i minnet.

4.3 Sammanfattande kommentarer

Vårt uppdrag har varit att utvärdera roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund när det gäller att genomföra instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. Uppdragets avgränsning till vissa specifika instrument har dock varit problematisk när det gäller Sidas verksamhet. Detta eftersom de berörda instrumenten delvis används av Sida för insatser som är tämligen väsensskilda från Swedfunds verksamhet samtidigt som Sida också bedriver en hel del verksamhet som sannolikt vore relevant att beakta i en analys av rollfördelningen med andra instrument än de som ingår i vårt uppdrag.

Vår övergripande bedömning är dock att det inte finns något betydande problem när det gäller rollfördelningen mellan Sida och Swedfund. Med stor sannolikhet skulle svaret bli detsamma, även om vi i analysen av rollfördelningen skulle ta hänsyn till hela Sidas verksamhet och inte bara den del som ryms i vårt uppdrag.

Att vi inte ser några större problem med rollfördelningen hänger samman med att Sidas och Swedfunds verksamheter sker utifrån olika roller, att deras insatser generellt sett har olika inriktning och att de inte sällan sker i olika utvecklingsfaser eller, om de avser samma fas, alltså i huvudsak har olika karaktär. Vi bedömer att de två aktörernas grundläggande roller i samverkan med näringslivet är så pass olika att de inte är utbyt-

bara med varandra. Till saken hör också att de använder olika instrument. Vi bedömer också att deras respektive roller är väl anpassade för myndighets- respektive bolagsformen.

Sidas och Swedfunds roller är i grunden kompletterande snarare än överlappande. Vi anser därför att en förbättrad samordning och ett förbättrat samarbete mellan de två aktörerna rimligen borde kunna leda till att svenska staten får ökad tyngd i sitt samlade utvecklingsarbete. Hur detta kan ske diskuterar vi i nästa kapitel.

5 Analys och överväganden om förbättrad samordning och samverkan

I det här kapitlet analyserar vi möjligheterna till förbättrad samordning och samverkan mellan Sida och Swedfund. Först diskuterar vi om det behövs organisatoriska förändringar (5.1). Därefter behandlar vi möjligheterna till förbättringar inom ramen för den nuvarande organisatoriska strukturen (5.2). Slutligen redovisar vi sammanfattande kommentarer (5.3).

5.1 Behövs det organisatoriska förändringar?

Enligt uppdraget från regeringen ska Statskontoret i analysen av arbets- och rollfördelningen mellan Sida och Swedfund beskriva för- och nackdelar med olika alternativ. Som utgångspunkt har vi då förutsatt att de alternativ som kan övervägas ska bygga på att nuvarande verksamhet fortsatt ska bedrivas.

5.1.1 Bedömning av olika alternativ

I korthet kan de två aktörernas grundläggande roller i samverkan med näringslivet beskrivas på följande sätt. För Sida är samverkan med näringslivet en av flera arbetsmetoder för att uppnå biståndspolitikens mål och uppfylla sitt uppdrag som biståndsmyndighet. Denna samverkan tar bland annat sin utgångspunkt i Sidas allmänna roll att bygga upp fungerande samhällsliga institutioner och regelverk i utvecklingsländer, men handlar även om att komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning enligt myndighetens instruktion. Swedfund är en direktinvestering, aktiv ägare i enskilda företag.

Sidas och Swedfunds grundläggande roller skiljer sig mycket åt och är i praktiken så pass olika att de inte är utbytbara med varandra. Oavsett

vilken organisationslösning som väljs behövs det därför enligt vår mening två skilda aktörer som står för de två grundläggande rollerna.

Biståndskoncern eller bibehållande av nuvarande organisation?

Enligt vår mening innebär ovanstående att det i grund och botten finns två tänkbara alternativ som det är realistiskt att överväga:⁶¹

- att bilda en svensk biståndskoncern, i vilken Sidas och Swedfunds nuvarande roller bedrivs av olika avdelningar eller motsvarande
- att behålla dagens organisatoriska uppdelning i en myndighet och ett statligt bolag, och inom ramen för detta sträva efter att åtgärda eventuella problem som kan förekomma.

Den internationella kartläggningen ger ingen entydig vägledning

Frågan om hur de två grundläggande rollerna ska fås att samverka på bästa sätt har varit föremål för diskussion även i många andra länder. I vilken mån dessa strävanden har skett inom ramen för en mer uttalad koncernstruktur eller genom samarbete mellan olika oberoende organ varierar mellan olika länder.

En iakttagelse som kan göras är dock att de länder som har mer koncernliknande lösningar ofta också har en i grunden annorlunda förvaltningspolitisk struktur – med stora och mer operativt ansvariga ministerier – än den svenska. I dessa länder – till exempel Danmark, Nederländerna och Storbritannien – är biståndsorganet en del av ett ministerium och biståndsorganet/ministeriet har en styrande funktion över DFI:n. Att införa en liknande koncernstruktur i den svenska modellen, som bygger på fristående myndigheter, är sannolikt svårare.

För- och nackdelar med de två alternativen

Vi bedömer att båda alternativen har både för- och nackdelar.

Fördelar med en biståndskoncern

Att bilda en biståndskoncern skulle främst ha fördelen att vissa synergievinster kan uppnås. En samlad koncern kan till exempel ha gemensam administration och lokalisering vilket bör medföra minskade kostnader

⁶¹ Statskontoret har bedömt att det inte ingår i detta uppdrag att analysera om det eventuellt finns skäl att i Sverige skapa en nationell utvecklingsbank av det slag som finns i till exempel Nederländerna och Tyskland.

totalt sett. Rimligen skulle det också skapas vissa förutsättningar för att utnyttja den samlade kompetensen på ett effektivare sätt. En annan fördel skulle vara att förutsättningarna för att samordna arbetet med de två rollerna och uppnå ett effektivt samarbete rimligen skulle öka om de två aktörerna befann sig i samma koncern. Om en och samma organisation rör över fler instrument i biståndets verktyglåda är det heller inte osannolikt att den samlade effekten skulle bli större.

Nackdelar med en biståndskoncern

Bland nackdelarna med en koncern kan nämnas att de möjliga synergieffekterna sannolikt ändå är begränsade, eftersom de två aktörernas roller i grunden är så pass olika. Att sammanföra de två rollerna i en gemensam koncern skulle också skapa en organisation med delvis olika mål och kulturer, vilket knappast vore befrämjande för den samlade effektiviteten. Eftersom riskkapitalverksamhet av det slag Swedfund bedriver lämpligen bör bedrivas i bolagsform och inte av en myndighet skulle det sannolikt också uppstå svårigheter med att finna en ändamålsenlig juridisk grund för den samlade verksamheten. Enligt gällande förvaltningspolitiska riktlinjer bör statlig verksamhet i huvudsak bedrivas i myndighetsform.⁶² Att bilda en koncern skulle också medföra omställningskostnader.

Fördelar med att behålla dagens organisatoriska grundstruktur

För alternativet att behålla nuvarande organisation talar bland annat att den renodlar vad som i grunden är olika roller, och dessa roller lämpar sig också bra för skilda typer av juridiska personer. I och med att dagens lösning medför få överlappningar och begränsade problem finns det heller inte skäl att ändra något bara för sakens skull.

Nackdelar med att behålla dagens organisatoriska grundstruktur

De nackdelar som finns med dagens organisation handlar bland annat om att den medför viss dubblerad kompetens, som medför högre kostnader. Såväl våra intervjuer som flera tidigare rapporter har också visat att samordningen och samverkan mellan Sida och Swedfund hittills inte har varit optimal. Det är inte osannolikt att detta delvis kan förklaras av den organisatoriska lösningen.

⁶² Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

5.1.2 Dagens organisatoriska grundstruktur bör behållas

Vid en samlad bedömning av för- och nackdelarna med de två alternativen menar Statskontoret att det inte finns skäl att frångå dagens organisatoriska indelning.

Som vi konstaterade i kapitel 4 är Sidas och Swedfunds roller i grunden kompletterande snarare än överlappande. Vi anser därför att en förbättrad samordning och ett förbättrat samarbete mellan de två aktörerna rimligen borde kunna öka tyngden i svenska statens samlade utvecklingsarbete. De behov som finns av bättre samordning och samarbete bör dock kunna tillgodoses inom ramen för nuvarande organisatoriska grundstruktur. Hur detta kan gå till diskuterar vi i följande avsnitt.

5.2 Hur kan samarbetet förbättras?

Enligt vår mening kan frågan om hur samarbetet och samordningen mellan Sida och Swedfund kan förbättras delas in i tre delfrågor:

- Vad ska man samarbeta om?
- Hur ska man samarbeta?
- På vems uppdrag ska man samarbeta?

De två förstnämnda frågorna hänger i hög grad ihop. Enligt Statskontorets mening både kan och bör dessa två frågor främst besvaras av Sida och Swedfund själva, i en gemensam diskussion, eventuellt under ledning av Utrikesdepartementet (se följande avsnitt). Genom en strukturerad, gemensam genomgång bör Sida och Swedfund kunna identifiera ett flertal potentiella samarbetsmöjligheter, på såväl mer övergripande, strategisk som mer vardaglig, konkret nivå.

En sådan diskussion bör handla om att definiera såväl när, hur och om vad man ska samarbeta som när, hur och om vad man *inte* ska samarbeta. En viktig förutsättning för fungerande samverkan är nämligen enligt vår mening att båda parter upplever att det tillför något att samverka i en viss fråga.

En annan viktig utgångspunkt är att diskussionen bör omfatta all verksamhet hos de två aktörerna som kan vara relevant i sammanhanget,

alltså exempelvis inte bara de av Sidas instrument för samverkan med näringslivet och innovativ finansiering som ingår i vårt uppdrag.

I sammanhanget bör också påpekas att det knappast är en enkel utmaning att få till stånd bättre samverkan mellan ett lands biståndsorgan och dess DFI. Det visas såväl av vår internationella jämförelse som av hur samverkan mellan Sida och Swedfund historiskt har fungerat. Delvis kan dessa svårigheter ha att göra med att de två aktörernas grundläggande roller i hög grad kräver olika kompetenser och arbetssätt och även utförs i ganska olikartade kulturer.

5.2.1 Områden där samverkan kan förbättras

Statskontorets utredning har visat att det finns ett flertal områden där samarbetet mellan Sida och Swedfund bör kunna förbättras. Vi anser därför att nedanstående punkter bör finnas med i de fortsatta diskussionerna om utvecklad samverkan:

- *Ha ett regelbundet informationsutbyte.* Det finns enskilda exempel på insatser i ett visst land där Sidas och Swedfunds verksamheter har hakat i varandra på ett ändamålsenligt sätt. För att lättare upptäcka och ta till vara sådana möjligheter borde olika typer av regelbundet informationsutbyte mellan organisationerna vara fruktbart enligt vår mening. Till exempel borde det vara möjligt att skapa en rutin där Swedfund regelbundet informerar Sida om eventuella strukturella hinder i enskilda länder som kan försvåra investeringar för Swedfund och andra DFI:er och där det därför kan vara önskvärt att Sida gör insatser för att utveckla den privata sektorn. På motsvarande sätt bör Swedfund mer än i dag kunna ta del av den kunskap om förutsättningar för samverkan med näringslivet i enskilda samarbetsländer som finns hos Sidas personal i Sverige och vid utlandsmyndigheterna. Med tanke på att Swedfund endast har ett fältkontor (i Kenya) borde biståndsbassaderna i andra länder även rent allmänt kunna fungera som Swedfund-ombud i högre grad än i dag.
- *Skapa delaktighet i utformningen av resultatstrategier.* När nya instrument och arbetssätt utformas av de två organisationerna borde samarbete kunna ske i högre grad än i dag. Det är då också viktigt att aktörerna ges möjlighet att påverka tidigt i processen. Till exempel bör Swedfund där så är relevant i större utsträckning kunna

göras delaktiga i processen att utforma resultatstrategier. Att Swedfund bör ha en roll i arbetet med strategierna har framförts till oss från företrädare för såväl Sida som Swedfund.

- *Samordna samarbeten med strategiska partner.* Det bör finnas förutsättningar för att i ökad grad samordna Sidas och Swedfunds respektive samarbeten med strategiska partner, bland annat vissa större svenska företag. Dessa samarbeten sker i syfte att till exempel driva på utvecklingen mot förbättrade arbetsvillkor i företag i samarbetsländerna.
- *Hitta gemensamma definitioner och indikatorer.* Det kan finnas skäl för Sida och Swedfund att i högre grad försöka harmonisera sina definitioner av väsentliga begrepp och även att eftersträva likartade indikatorer för att mäta och följa upp verksamhetens effekter. Det kan vara särskilt relevant i nytillkommande verksamhet. Till exempel kan regeringens ökade fokus på miljö, klimat och hållbarhet i biståndet eventuellt vara ett område där det finns anledning för Sida och Swedfund att gemensamt studera förutsättningarna för ökad samsyn när det gäller definitioner och indikatorer. Idéer i denna riktning har tidigare framförts av KPMG.⁶³ Givetvis måste dock ett sådant harmoniseringsarbete utgå ifrån vad som är rationellt utifrån de två aktörernas respektive förutsättningar i övrigt.
- *Utnyttja den samlade kompetensen inom vissa sektorer.* Sida har kompetens inom flera områden, till exempel hälsa och undervisning, som Swedfund eventuellt skulle kunna dra nytta av i samarbetet. Även inom exempelvis energisektorn, och särskilt då inom förnyelsebar energi där både Sida och Swedfund är engagerade, borde det finnas möjligheter att i högre grad samutnyttja den samlade kompetensen.
- *Underlätta för utbytestjänstgöring.* Ett sätt att överföra kompetens mellan de två aktörerna, och att öka den ömsesidiga förståelsen för deras olika verksamheter, kan vara att underlätta utbytestjänst-

⁶³ Se till exempel KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*

göring mellan dem. Att detta kan vara fördelaktigt visar vår internationella jämförelse. Exempelvis har man i USA sett positiva effekter på samarbetet av att personal växlar mellan olika uppgifter.

- *Genomför gemensamma projekt, uppdrag och delegationsresor.* Det vore värdefullt att i högre grad än vad som nu sker skapa gemensamma projekt eller uppdrag om i sammanhanget relevanta frågor. Det ger en konkret grund för att mötas och diskutera. Olika typer av utredningsuppdrag och liknande som regeringen ger till framför allt Sida bör därför när så är relevant regelmässigt inkludera krav på samverkan eller samråd med Swedfund, och vice versa. Det kan även vara värt att pröva att i ökad utsträckning gemensamt genomföra delegationsresor när sådana är aktuella.

Utöver ovanstående områden menar vi även att om ett nytt bilateralt låneinstrument införs, kan det eventuellt i vissa delar vara lämpligt att utforma genomförandet av detta som ett samarbete mellan Sida och Swedfund. Denna fråga diskuterar vi vidare i kapitel 6.

5.2.2 Regeringen förfogar över styrinstrumenten

Viktigt med tydliga styrsignaler från regeringen

När det gäller frågan om på vems uppdrag Sida och Swedfund ska samarbeta så vill vi betona Utrikesdepartementets roll. Regeringen är ägare till båda aktörerna. Som ägarföreträdare förfogar Utrikesdepartementet också enligt vår bedömning över tillräckliga styrinstrument för att realisera den potential som finns för att förbättra samordningen och samarbetet mellan dem. Det är därför viktigt att Utrikesdepartementet tar en aktiv, styrande roll i den fortsatta utvecklingen.

Tydliga styrsignaler från regeringen är viktigt för att få till stånd förbättrad samverkan. Det visar vår internationella jämförelse i kapitel 3. Det finns flera exempel från andra länder, bland annat Norge, på att det har utgått tydliga riktlinjer från politiskt håll om att biståndsorgan och DFI ska samarbeta.

Det är också viktigt med samsyn inom Regeringskansliet

I sammanhanget vill vi betona att det också är viktigt att det finns en samsyn mellan olika delar av Regeringskansliet när det gäller styrningen

av biståndets samverkan med näringslivet, i synnerhet mellan Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet. Till det finns flera skäl.

Ett skäl är att statens styrning av Swedfund i dag är tudelad mellan Utrikes- och Näringsdepartementet. I sak kommer uppdraget från Utrikesdepartementet, medan Näringsdepartementet via sin enhet för statlig bolagsförvaltning håller i den rena ägarförvaltningen. Denna ordning förefaller vara oproblematiske för de inblandade aktörerna och en samsyn tycks råda.

Ett annat skäl till vikten av samsyn inom Regeringskansliet är vad regeringen har framfört i sin nyligen beslutade exportstrategi. Enligt denna har det visat sig vara en utmaning att ersätta de goda utvecklingsrelationerna med motsvarande handelsrelationer i ett antal länder där det svenska utvecklingsbiståndet har fasats ut under de senaste åren. Enligt regeringen bör Sverige kunna bli bättre på att hantera övergången från bistånd till handel i relationerna med dessa länder. I strategin föreslår regeringen därför bland annat att ”exportfrämjande insatser bör samordnas med utvecklingssamarbetet inom sektorer och i länder där det både finns behov av utvecklingssamarbete, en stark svensk resursbas och en konkret efterfrågan både av och från svensk resursbas”.⁶⁴

Tillsätt en arbetsgrupp

Ett lämpligt första steg i det fortsatta utvecklingsarbetet kan enligt vår mening vara att Utrikesdepartementet tillsätter en arbetsgrupp med företrädare för Regeringskansliet (åtminstone från Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet), Sida och Swedfund. Detta i syfte att överväga hur samarbetet och samverkan bör utvecklas vidare.

En utgångspunkt för en sådan arbetsgrupp bör vara vad som har framkommit i vår rapport och det övriga utredningsarbete som har föregått eller bedrivits parallellt med vårt uppdrag. Till exempel skulle den kunna vara rätt forum för att i ett initialskede diskutera de tänkbara samarbetsområden som vi redovisade i föregående avsnitt.

Möjligen kan en arbetsgrupp av detta slag också utgöra ett embryo till en mer formaliserad samordningsfunktion. Som framgått av kapitel 3 finns exempel från andra länder, bland annat Danmark, på att sådana

⁶⁴ Regeringskansliet (2015) *Sveriges exportstrategi*.

organ kan ha positiva effekter när det gäller att få till ett bra samarbete mellan de berörda institutionerna.

5.3 Sammanfattande kommentarer

Enligt Statskontoret finns det inte skäl att frångå dagens organisatoriska uppdelning mellan Sida och Swedfund. Däremot bedömer vi att tyngden i svenska statens samlade utvecklingssamarbete bör kunna öka om Sidas och Swedfunds verksamhet samordnas bättre och genom förbättrat samarbete mellan de två aktörerna. Hur detta lämpligen bör gå till är något som i första hand Sida och Swedfund själva bör svara på, genom en gemensam diskussion.

Vi vill dock betona Utrikesdepartementets roll. Regeringen är ägare till båda aktörerna. Som ägarföreträdare har Utrikesdepartementet också enligt vår bedömning tillräckliga styrinstrument för att realisera den potential som finns för att förbättra samordningen och samarbetet mellan dem. Det är också viktigt att det finns en samsyn inom Regeringskansliet.

6 Analys och överväganden om bilateralt låneinstrument

I det här kapitlet redovisar vi vår analys av förutsättningarna för att eventuellt införa ett bilateralt låneinstrument samt den mest ändamålsenliga hemvisten för ett sådant instrument. Vår analys tar sin utgångspunkt i det förslag om ett bilateralt låneinstrument som Sida lämnade i en rapport 2014.⁶⁵

I kapitlet beskriver vi först karaktären på det låneinstrument som Sida har föreslagit (6.1). Därefter diskuterar vi om det finns andra alternativ än att ge ett sådant instrument till Sida (6.2), fördelar med att ge det till Sida (6.3) och osäkerheter som för närvarande föreligger (6.4). Slutligen redovisas våra sammanfattande kommentarer (6.5).

6.1 Sidas förslag

6.1.1 Sida har tidigare haft, men har i dag inget låneinstrument

Sida har i dag inget renodlat låneinstrument, vilket tidigare har varit ett vanligt inslag i biståndsverksamheten. Däremot kan Sida besluta om finansiering med så kallat utvecklingslån.⁶⁶ Ett sådant består av en gåva från Sida och lån till marknadsmässiga villkor från en annan långivare.

6.1.2 Sida ser ett behov av ett bilateralt låneinstrument

I sin rapport från 2014 framförde Sida att de i dag möter många innovativa utvecklingsinitiativ där mottagaren är i behov av likvida medel, men där projektet också har en potential att generera återflöden och där en gåva därför inte är det mest kostnadseffektiva instrumentet. Enligt Sida är det inte alltid optimalt med en gåva när det handlar om insatser som

⁶⁵ Se Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

⁶⁶ Se förordning (2009:320) om finansiering av utvecklingslån och garantier för utvecklingsarbete.

är kommersiellt drivna. Då passar lån bättre enligt myndigheten. Sida föreslog därför att ett nytt låneinstrument skulle införas. Sidas förslag inkluderade såväl en allmän redogörelse för det tänkta lånet som ett förslag till förordningstext med tillhörande författningskommentarer.

I rapporten från 2014 framhöll Sida också att det i dag finns ”många viktiga projekt som skulle kunna bidra till minskad fattigdom som inte kommer till stånd eftersom de varken finansieras med gåvobiståndet eller med privat kapital. Anledningen är att projekten bara är delvis lönsamma, för riskfyllda eller för komplicerade”. Mot denna bakgrund föreslog Sida i rapporten att de skulle ges möjlighet att göra ”biståndsinvesteringar i aktier eller aktieliknande investeringar men utan avkastningskrav”. Vid våra intervjuer har dock både Utrikesdepartementet och Sida med eftertryck framfört att det inte finns några tankar på att ge Sida en rätt att göra aktieinvesteringar.

6.1.3 Ett lån för många situationer?

Sidas rapport pekar på flera tänkbara behov

För att illustrera till vilka ändamål Sida tänker sig att ett bilateralt låneinstrument skulle kunna användas återger vi i faktaruta 6.1 de exempel som myndigheten redovisade i sin rapport från 2014.

Faktaruta 6.1 Exempel på situationer där Sida ser ett låneinstrument som lämpligt

I Sidas samarbete med näringslivet och banker kan ett låneinstrument vara mer kostnadseffektivt (än en garanti, vår anm.) när det handlar om projekt som nästan är kommersiella samt genererar återflöden. Ett välskött första lån från Sida kan också öka förutsättningarna för framtida kommersiell finansiering.

I flera mycket intressanta insatser försvåras Sidas medverkan just nu av avsaknaden av ett låneinstrument. I African Risk Capacity (ARC) försöker Sida tillsammans med KfW och DFID hjälpa Afrikanska unionen att skapa ett försäkringsbolag mot väderkatastrofer i ett innovativt upplägg. ARC har bett Sverige om lån eftersom ARC inte är i behov av ytterligare garantier för upplåning på marknaden. Ett annat exempel är Small Enterprise Impact Investing Fund (SEEIF) som drivs av Oxfam med målsättningen att stödja kvinnligt företagande.

Liknande utmaningar uppstod när Sida tillfrågades att stödja European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) att starta en fond för utlåning till kvinnligt företagande i forna Östeuropa. Fonden var i behov av likvida medel och efter flera försök att använda Sidas garantiinstrument så lades planerna ned. Sida har i stället beslutat att bidra till en utbildningsinsats, men med ett låneinstrument hade Sida kunnat bidra till fondens kapitalisering.

Ytterligare ett exempel är att regeringen i Kosovo vill skapa en garantimyndighet. I ett uppstartsskede skulle svenskt bistånd kunna verka katalytiskt för andra aktörers kapital. En sådan myndighet skulle behöva bidrag från Sida på 200–300 MSEK vilket är flera gånger mer än hela anslaget för Kosovo. En garantimyndighet genererar viss långsiktig avkastning och därför är ett lån mer lämpligt än en gåva.

Våra kontakter med Sida pekar på ett brett spann

Även våra samtal med företrädare för Sida har gett bilden av att låneinstrumentet är tänkt att kunna användas i många olika situationer.

En styrande faktor för Sida är om verksamheten hos mottagaren av en biståndsinsats kan antas ha potential för att generera återflöden. I sådana fall menar Sida alltså att en gåva ofta inte är det mest kostnadseffektiva instrumentet. Som framgår av faktaruta 6.1 finns det också exempel på när garantier för upplåning på marknaden inte upplevs som ett bra alternativ. Ett viktigt skäl till detta är förmodligen att när Sida ställer ut garantier, så får vanligtvis garantitagaren stå för en viss del av risken. Detta påverkar sannolikt såväl möjligheterna till att få lån som villkoren för ett sådant.

Våra intervjuer med företrädare för Sida visar att ett låneinstrument skulle kunna fånga in behov av finansiering inom ett mycket stort spann: allt från insatser med låga krav på förväntad återbetalning i gränslandet till gåvobistånd, till en nivå med en förväntad återbetalningsnivå strax under Swedfunds och utvecklingsbankernas avkastningskrav. I ena änden av spannet kan det handla om mycket riskfyllda projekt. Det kan exempelvis vara inom innovationssegmentet där sannolikheten är högre att de utlånade medlen inte betalas tillbaka fullt ut, till exempel på grund av ny teknologi eller ny affärsmodell. I den andra änden kan det handla om engagemang i mer beprövade affärsmodeller, men fortfarande med så hög risk att en DFI eller utvecklingsbank inte vill investera.

Sida har också i en promemoria till Statskontoret utvecklat resonemangen bakom sitt förslag i rapporten från 2014.⁶⁷ I promemorian anger Sida bland annat följande:

”En givare som har tillgång till gåvomedel kan i princip arbeta från 0 procent förväntat återflöde av utbetalda medel (rena gåvor) och uppåt. DFI:er och

⁶⁷ *Exempel användning Sidans föreslagna låneinstrument*. Promemoria 2015-12-14.

utvecklingsbanker har avkastningskrav som innebär att de behöver ha återflöden som täcker principalen och dessutom ytterligare några procents återbäring, dvs. ett förhållandevis begränsat intervall på några procents ränta och hela det utlånade beloppet. Sida kan agera med lägre krav på återflöden och inget krav på avkastning och kan därmed agera i ett annat intervall projektfinansiering – vilket innebär en möjlighet att ta högre risk än andra. Det finns ett stort behov av stöd för investeringar i särskilt utsatta lägen i ett företags/projekts livscykel, och det rör sig ofta om ett initialt skede av affärsutvecklingen. Samtidigt som högre risker kan tas måste regelmässiga riskbedömningar göras – precis som vid garantier – för att värdera vilken faktisk risk som Sida tar vid utlåningen och därmed beräkna storleken på ev. subvention. – – –

Som redan anförts i Sidans regeringsskrivelse 2014, och resonemangen ovan, finns det stora behov i utvecklingsarbetet av ett låneinstrument med den inriktningen som föreslås.

Det är också Sidans bedömning att det finns en avgörande skillnad i roller mellan Sida (traditionell givare) och en DFI eller utvecklingsbank. Alla tre aktörerna kan arbeta med privata aktörer, t.ex. projektbolag eller fonder, men skiljer sig åt vad gäller möjlighet att ta risker och kräva avkastning. Det låneinstrument som Sida har föreslagit riktar in sig på stöd till projektbolag och fonder som är nära att vara kommersiella ("bankable"), men saknar förutsättningar för att få finansiering från DFI:er eller utvecklingsbanker. Det kan bero på brist på säkerheter, för litet eget kapital, användning av ny teknik, investering i en post-konflikt miljö, låntagare utan tidigare kredithistoria etc. I så motto är Sida, och det föreslagna låneinstrumentet, en komplementär aktör till andra mer kommersiellt orienterade aktörer, och Sidans deltagande i en finansieringsstruktur kan göra det tillräckligt attraktivt för de mer kommersiella aktörerna att också investera. Särskilt "first loss"-positioner skulle hjälpa många transaktioner att komma vidare. – – –

[Med låneinstrumentet] kommer Sida att absorbera risk som få andra aktörer är villiga eller har möjlighet att ta. Sida skulle genom ett flexibelt låneinstrument kunna vara katalytiskt. Dels genom att erbjuda en plats i finansieringskedjan som sällan finns tillhanda, dels möjliggöra för andra investerare att delta i ett senare skede."

Två typer av finansiering

I rapporten från 2014 föreslog Sida att lån som myndigheten lämnar ska kunna finansieras på två sätt. Om statens förväntade förlust bedöms vara låg ska Sida få finansiera lånet med lån i Riksgäldskontoret, medan övriga lån ska finansieras med anslag när de betalas ut. Av Sidas författningsskomentar framgår att om den årliga förväntade förlusten på goda grunder bedöms understiga 20 procent kan utlåningen finansieras med ett internstatligt lån i Riksgäldskontoret och endast de löpande kostnader som är förenade med lånet, till exempel räntesubventioner, finansieras med anslag.⁶⁸

6.2 Finns det alternativ till att ge Sida ett bilateralt låneinstrument?

Sida menar således att det finns en lucka i dagens system för finansiering av biståndsinsatser, som innebär att vissa insatser som har potential att generera återflöden inte blir finansierade eller åtminstone inte blir finansierade på ett optimalt sätt. Det har också påtalats i tidigare utredningar.⁶⁹

Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera vilken organisation som är den mest ändamålsenliga genomföraren vid ett eventuellt införande av ett nytt bilateralt låneinstrument. I uppdragsbeskrivningen nämns särskilt att vi ska analysera om samma effekter kan uppnås på mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt genom de multilaterala utvecklingsbankernas arbete.

Mot denna bakgrund finns skäl att först diskutera vilka alternativ som kan finnas till att ge Sida ett bilateralt låneinstrument.

⁶⁸ I sammanhanget hänvisar Sida till förarbetena (Ds 2003:49) till 7 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁶⁹ Se till exempel Ekengren, L. och Lindahl, C. (2011) *Swedpartnership – förslag till programutveckling*. I den rapporten föreslogs för övrigt att Swedfund skulle ges ett nytt låneinstrument för att finansiera affärsprojekt i ett tidigare, och mer riskfyllt, skede än där bolaget i dag går in.

6.2.1 Räckes Sidas nuvarande instrument?

När det gäller inhemska svenska lösningar kan en variant vara att Sida fortsatt söker hantera behoven med sin nuvarande verktygslåda. Med hänsyn till att Sida har aktualiserat frågan är detta, av förklarliga skäl, antagligen inte tillräckligt för att täcka hela det behov myndigheten har pekat på. Som vi har nämnt tidigare i det här kapitlet finns det också exempel på när gåvor eller garantier inte är ett fullgott alternativ till ett låneinstrument. Men den bild vi har fått i utredningen är ändå att Sida i vissa fall har kunnat hantera de finansieringsönskemål som har uppkommit genom att till exempel använda garantier och gåvobistånd eller andra insatser. Även vissa exempel i faktaruta 6.1 pekar i den riktningen.

6.2.2 Ingen annan myndighet är en naturlig aktör

Grundmotivet till att införa det låneinstrument som vi diskuterar här är att det skulle vara till nytta för att uppnå målen för Sveriges bistånd. Eftersom de biståndspolitiska målen är utgångspunkten menar vi att det knappast finns någon annan myndighet än Sida som skulle kunna vara lämplig för det aktuella låneinstrumentet.

6.2.3 Kan de multilaterala utvecklingsbankerna täcka behovet?

Jämfört med det svenska biståndet för samverkan med näringslivet handhar de multilaterala utvecklingsbankerna avsevärda belopp. Därmed har de rimligen både resurser och kompetens för att täcka de finansieringsbehov som Sida anser föreligga. Samtidigt kännetecknas dessa banker av tämligen omfattande och tidskrävande procedurer för att godkänna lån och gåvor. Att förlita sig på utvecklingsbankerna kan därför antas ge sämre möjligheter till situationsanpassade och flexibla lösningar jämfört med ett bilateralt låneinstrument. De har också avkastningskrav för delar av sin verksamhet.

Sveriges möjligheter att påverka är också mindre än för rent nationella angelägenheter. Sveriges röst- och ägarandel i respektive organisation är ganska liten. Enligt Utrikesdepartementet kan det dock ändå ge en relativt betydande ägarposition och stort faktiskt inflytande. Det bör också framhållas att regeringen ofta i huvudsak anser att de multilaterala

utvecklingsbankernas operativa prioriteringar ligger i linje med mål och prioriteringar för svenskt utvecklingssamarbete.⁷⁰

Det finns också omständigheter som kan tala för att de multilaterala utvecklingsbankerna eventuellt varken kan eller vill låna ut till de ändamål som Sida har lyft fram. Till exempel kan de vara mindre benägna att ta risker och är därför möjligen inte villiga att engagera sig i det tidiga, riskfyllda skede som Sida pekar på. Utvecklingsbankerna tenderar också att gå in i större och mer omfattande projekt.

Enligt uppdraget ska vi analysera om ett svenskt låneinstrument kan vara ett mervärde jämfört med multilaterala aktörers arbete på området. Mot ovanstående bakgrund skulle ett sådant mervärde vara en ökad flexibilitet och möjligheter att helt självständigt besluta om när och till vad låneinstrumentet skulle användas.

6.2.4 Swedfund kan möjligen svara för delar av uppgiften

För vissa av de finansieringsbehov Sida har lyft fram kan det möjligen vara ett alternativ att utvidga Swedfunds nuvarande låneverktyg.

Som vi framhöll i kapitel 4 måste en diskussion om ändamålsenlig rollfördelning mellan Sida och Swedfund rimligen ta sin utgångspunkt i verksamhetens karaktär. I det här sammanhanget innebär det till exempel att lån från Swedfund enligt vår bedömning inte skulle kunna bli aktuella för den större delen av det breda spann Sida har pekat på. Den bedömningen baserar vi på att den verksamhet som Sida avser skulle kunna finansieras i dessa fall ligger långt ifrån Swedfunds ordinarie verksamhet.

Det skulle eventuellt kunna förhålla sig annorlunda om någon del av det spann som Sida har pekat på handlar om kapitaltillskott till enskilda affärsprojekt av en liknande karaktär som de Swedfund arbetar med i dag. I sådana situationer skulle Swedfunds utlåning möjligen kunna vara ett alternativ till Sidas förslag. Det gäller även om det då skulle röra sig om projekt som befinner sig i ett tidigare, och mer riskfyllt, skede än där

⁷⁰ Se till exempel regeringens skrivelse 2013/14:139 *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013*.

Swedfund i dagsläget går in. Rimligen har Swedfund kompetens för att bedöma risker och utvecklingspotential i affärsprojekt av detta slag.

Att ge Swedfund ansvar för utlåning till sådana projekt skulle kunna ha flera fördelar. I och med att Swedfunds övriga verksamhet har huvudfokus på den efterföljande fasen i en marknads utveckling, så skulle det eventuellt underlätta övergången mellan faserna om en och samma aktör har ansvaret för likartade insatser i båda faserna. Om Swedfund, och inte Sida, ges den här aktuella uppgiften minskar också risken för att dagens tydliga rollfördelning mellan dem ska påverkas negativt.

Vi ser dock även flera nackdelar med att ge ansvaret till Swedfund. En viktig invändning är att Swedfunds nuvarande affärsidé skulle kunna tappa i tydlighet om de gavs ansvar för utlåning som är mer riskfylld än den som de ansvarar för i dag. Dessutom har bolaget sannolikt inte tillräckliga resurser i dag för att hantera denna roll, vare sig personellt eller när det gäller nödvändigt utlåningskapital. Därtill kan det eventuellt i vissa fall också handla om låneengagemang som Swedfund betraktar som för små. Sannolikt skulle också Swedfund utifrån nuvarande uppdrag i allmänhet bedöma de finansieringsönskemål Sida har pekat på som alltför riskfyllda investeringar.

I anslutning till föregående stycke bör samtidigt sägas att det finns andra länder där ägaren till den nationella DFI:n har satt lägre eller andra typer av avkastningskrav på verksamheten än vad som gäller i Sverige.⁷¹ Det är alltså inte givet att en DFI inte skulle kunna få ta på sig högre risk än vad Swedfund i dag tillåts göra av sin ägare.

En ytterligare komplikation med att ge Swedfund ansvar för den här aktuella utlåningen är också att Swedfund med nuvarande praxis endast kan låna ut mot sitt egna kapital. Den möjliga omfattningen blir därmed mindre än vad den potentiellt skulle kunna bli för Sida. Om Swedfund å andra sidan skulle låna upp medel för sina investeringar, vilket har framförts som en idé av bland annat Riksrevisionen,⁷² så skulle man som statligt bolag troligen ändå få något sämre upplåningsvillkor än Sida, som kan stödja sig på svenska statens högre kreditvärdighet. Regeringen

⁷¹ Detta framgår till exempel av KPMG (2014) *Projekt Sfinx*.

⁷² Riksrevisionen (2014) *Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?* RiR 2014:16.

har också nyligen uttalat att kapitaltillskott till Swedfund är den finansieringsmodell som ger bolaget bäst förutsättningar att bedriva en verksamhet som svarar mot de biståndspolitiska målen. Regeringen har inte för avsikt att ersätta denna modell med exempelvis en låneram för bolaget i Riksgäldskontoret.⁷³

Sannolikt skulle en lösning där Swedfund ges ansvar för lån som handlar om kapitaltillskott till enskilda affärsprojekt som befinner sig i ett tidigare, och mer riskfyllt, skede än där bolaget i dagsläget går in behöva bygga på någon form av samarbete mellan Swedfund och Sida. Det bör kunna handla både om att på lämpligt sätt samutnyttja organisationernas kompetens och om att Sida på något sätt kompenserar Swedfund för den ökade risken.

I våra intervjuer med Swedfund har framförts att bolaget kan åta sig en roll i arbetet med eventuella lån av det slag vi här diskuterar, förutsatt att bolagets ägare så önskar och ger mandat för detta.

Statskontoret vill också betona att det skulle krävas ett särskilt mandat från Swedfunds ägare för att bolaget skulle kunna gå in i lån av det slag vi här diskuterar. Med dagens uppdrag skulle det inte vara möjligt, beroende bland annat på att bolaget har krav på kommersiell hållbarhetsbedömning av varje insats och ska uppnå ägarens avkastningskrav på portföljnivå.

6.3 Ett bilateralt låneinstrument kan vara ett värdefullt tillskott till Sidas verktygslåda

Mot bakgrund av de resonemang som vi har fört i avsnitten 6.1 och 6.2 bedömer Statskontoret att den lucka som Sida har pekat på sannolikt i större utsträckning än vad som nu sker skulle kunna hanteras med hjälp av myndighetens befintliga instrument och/eller av andra aktörer. Där emot är det inte troligt att detta helt kan täcka behoven. Det kan tala för att ett bilateralt låneinstrument skulle vara ett värdefullt tillskott till Sidas verktygslåda.

⁷³ Se till exempel bet. 2015/16:UU2.

Sida har mångårig erfarenhet av näringslivssamverkan och myndigheten har också tydliga riktlinjer och principer för hur samarbetet ska gå till. Sida har också en väl etablerad samverkan med andra aktörer, inte minst när det gäller att kanalisera bistånd på ett effektivt sätt. Statskontoret menar därför att Sida är väl ägnad att kunna bedöma vilka instrument som på ett ändamålsenligt sätt kan bidra till att uppnå verksamhetens mål. Enligt vår mening bör därför myndighetens ord väga tungt i detta sammanhang.

Vi menar dessutom att Sida har en poäng i att en gåva inte behöver vara det mest kostnadseffektiva instrumentet om verksamheten hos mottagaren av en biståndsinsats kan antas ha potential för att generera återflöden. I detta fall kan flera aspekter läggas på kostnadseffektiviteten. En är att de resurser som avsätts i den svenska biståndsbudgeten kan användas på ett effektivare sätt genom att låneåterbetalningar kan användas på nytt för andra angelägna ändamål. Därtill kan ett lån jämfört med en gåva också skapa ett mer kostnadseffektivt beteende hos mottagaren. Till skillnad från en gåva har en kredit ett pris, vars storlek beror på villkoren. Därmed har en kredit också ett inbyggt incitament till ansvarstagande.⁷⁴ Därutöver är garantier inte alltid ett fullgott alternativ.

Den arbetsuppgift som det skulle innebära för Sida att hantera ett låneinstrument framstår heller inte som främmande utifrån vad regeringen anger i myndighetens instruktion. Enligt denna ska Sida bland annat ”komplettera och underlätta för andra finansiella resurser som bidrar till fattigdomsbekämpning och en långsiktig utveckling som är socialt, ekonomiskt och miljömässigt hållbar”.⁷⁵ Genom bland annat sina garantier och utvecklingslån arbetar Sida också redan i dag med verksamhet av likartad karaktär.

Ett låneinstrument av det slag Sida förordar kan också sägas ligga i linje med den internationella utvecklingen som går mot ett ökat utnyttjande av innovativa finansieringsformer i biståndet. Samtidigt bör dock nämnas att vår internationella jämförelse (se kapitel 3) visar att det finns få, om ens några, exempel på andra länder där biståndsmyndigheten (eller

⁷⁴ Se vidare SOU 2006:108 för en genomgång av för- och nackdelar med krediter jämfört med gåvor.

⁷⁵ Se 2 § i förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida).

motsvarande) ansvarar för ett bilateralt låneinstrument av det slag Sida förordar. Det finns åtminstone inget exempel från de sex länder som vi har studerat på att biståndsmyndigheten själv agerar långivare.

6.4 Det finns ett antal osäkra faktorer

Statskontoret ser alltså flera skäl som kan tala för att ge Sida ansvar för ett bilateralt låneinstrument. Samtidigt bedömer vi att det i dag finns ett antal osäkerheter som behöver klaras ut innan regeringen kan ta ställning till om ett sådant låneinstrument bör införas. Dessa osäkerheter är av olika slag. Det handlar bland annat om vissa övergripande principer som regeringen behöver slå fast. Därtill finns det vissa oklarheter med det förslag som Sida har lämnat och med förslagets genomförande.

6.4.1 Övergripande bedömningar som regeringen behöver göra

Enligt Statskontorets mening saknas det i dag svar på några övergripande frågor, som är styrande för den fortsatta diskussionen om huruvida det bör införas ett bilateralt låneinstrument. Det handlar om frågor som kräver politiska ställningstaganden och som därför inte kan besvaras av Statskontoret.

Är det lämpligt med låneinstrument för svenskt bistånd?

Några konstitutionella hinder mot att ge Sida ett bilateralt låneinstrument finns knappast. Dels använder ett antal andra svenska myndigheter låneinstrument i sin verksamhet. Utöver Riksgälden, som är statens internbank, handlar det till exempel om Centrala studiestödsnämnden, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens energimyndighet och Verket för innovationssystem.⁷⁶ Dels har Sida haft låneinstrument tidigare och visar också i sin rapport från 2014 hur ett låneinstrument rent principiellt skulle kunna utformas.

Sidas förslag till låneinstrument skiljer sig dock från de instrument som andra svenska myndigheter förfogar över. Det gäller framför allt att det med Sidas förslag i vissa fall kan komma att accepteras en mycket låg

⁷⁶ Se <https://www.riksdagen.se/sv/omriksdagen/Garantier-och-utlaning/Andra-myndigheter/>

grad av återbetalning från låntagarna. Det finns därför enligt Statskontoret behov av ett principiellt ställningstagande från regeringens sida till om det är rimligt att överhuvudtaget skapa ett låneinstitut med den höga grad av risk som det här är fråga om.

En annan fråga av principiell karaktär, som det kan finnas skäl att diskutera i det sammanhanget, är om det är rimligt eller lämpligt att bedriva denna form av utlåning i myndighetsform.

Några av de intressenter vi har talat med i utredningen har också ifrågasatt lämpligheten i att Sverige skulle införa ett nytt låneinstrument i biståndet mot bakgrund av att samarbetsländernas skuldbörda tenderar att öka och att en ny skuld kris därför eventuellt kan vara i antågande. Å andra sidan pekade till exempel 2006 års kredit- och garantiutredning på att skuldbörderisken visserligen är en nackdel med krediter, men utredningen mynnade ändå ut i slutsatsen att låneinstrument bör ha en plats i biståndet.⁷⁷ Som kommentar har också Sida framfört till Statskontoret att myndighetens lån inte skulle rikta sig till enskilda länder och därmed inte skulle öka på samarbetsländernas skuldbörda. Även på denna punkt menar vi att det vore värdefullt om regeringen uttalar sin principiella ståndpunkt.

Bör Swedfund kunna ges ansvar för lån med högre risk än i dag?

Ett alternativ till Sidas förslag kan eventuellt till en del vara att utvidga Swedfunds nuvarande låneverktyg. Det gäller om någon del av det spann Sida har pekat på handlar om kapitaltillskott till enskilda affärsprojekt som är av en liknande karaktär som de Swedfund arbetar med i dag. Vi vill dock upprepa att lån från Swedfund enligt vår bedömning inte kan bli aktuella för den större delen av det breda spann av tänkbara lånefall som Sida har pekat på, eftersom merparten av dessa fall avser verksamhet som ligger långt ifrån Swedfunds ordinarie verksamhet.

Som vi framhöll i avsnitt 6.2.4 skulle det även kunna innebära nackdelar att ge Swedfund ansvar för utlåning till affärsprojekt som är mer riskfyllda än de som bolaget svarar för i dag. Bland annat kan bolagets nuvarande affärsidé riskera att tappa i tydlighet.

⁷⁷ Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd (SOU 2006:108).

En förutsättning för att det överhuvudtaget ska vara relevant att närmare analysera om Swedfund eventuellt kan och bör ges arbetsuppgifter av detta slag är därför att bolagets ägare är beredd att acceptera de nackdelar som kan uppstå. Om så inte är fallet finns det enligt vår mening heller inte skäl att ha med Swedfund som ett alternativ i de fortsatta diskussionerna. Redan nu borde regeringen kunna ta ställning i denna fråga.

6.4.2 Osäkerheter med Sidas förslag

Det finns ett relativt omfattande underlag om Sidas förslag till låneinstrument i form av det material som myndigheten har presenterat i sin rapport från 2014 och senare kompletteringar genom bland annat kontakter med Statskontoret. Enligt vår bedömning finns det dock fortfarande vissa centrala frågor som behöver belysas ytterligare.

I takt med att Sidas garantiverksamhet har vuxit, har myndigheten på senare år utökat sin enhet för lån och garantier relativt kraftigt. Därmed bör Sida också ha en god grund för att bedriva utlåningsverksamhet av det slag som vi diskuterar här, eftersom det till stora delar krävs samma typ av kompetens och kunskap för att låna ut som för att ställa ut en garanti. Det handlar bland annat om att Sida måste kunna bedöma och värdera risken för att kredittagaren (eller motsvarande) inte betalar tillbaka. De måste alltså göra en kvalificerad kreditbedömning och även kunna ta höjd för förväntade kreditförluster.

Samtidigt visar en rapport som nyligen har gjorts på Sidas uppdrag att införandet av ett låneinstrument skulle kräva ytterligare utvecklingsarbete, när det gäller såväl lånets utformning som organisationens arbetssätt och kompetens.⁷⁸

En central fråga där analysen enligt vår mening behöver vidareutvecklas är också vilka kostnader som är förknippade (för till exempel Sida) med att hantera ett låneinstrument. Det finns då också skäl att överväga om det är rimligt att Sida bygger upp en helt egen kompetens för att hantera låneinstrumentet eller om sådan kompetens i stället helt eller delvis bör

⁷⁸ Orgut Consulting AB m.fl. (2015) *GAP-analysis on new finance instruments or original instruments in new contexts, innovative or up-to-date finance in development cooperation.*

upphandlas av en extern aktör, som kan vara offentlig eller privat. I slutänden måste också fördelarna med ett bilateralt låneinstrument jämföras med de kostnader för administration och för att bygga upp nödvändig kompetens som det medför. Frågan om administrationskostnadens storlek är enligt vår mening väsentlig att belysa även om finansieringen av administrationen enligt Sidas förslag är tänkt att ske genom att avgifter tas ut av låntagarna.⁷⁹

En liknande fråga berör låneverksamhetens tänkta omfattning. Sida har visserligen föreslagit att regeringen för låneinstrumentet ska besluta om en låneram för Sida hos Riksgälden om 2 miljarder kronor. Men för att regeringen ska kunna bedöma lämpligheten i en låneverksamhet av detta slag ser vi ändå behov av en närmare uppskattning av verksamhetens tänkta omfattning.⁸⁰

Det bör även klargöras vilken roll Swedfund eventuellt bör ha. Detta förutsatt regeringen anser att bolaget överhuvudtaget bör ha en roll i detta sammanhang (se 6.4.1).

6.5 Sammanfattande kommentarer

I detta kapitel har Statskontoret så långt som möjligt försökt besvara uppdragsfrågorna om ett eventuellt införande av ett bilateralt låneinstrument. Innan regeringen kan fatta beslut om att eventuellt införa ett sådant instrument behöver den ta ställning i vissa frågor som ytterst berör principerna för biståndspolitiken och vilka uppgifter som lämpligen bör rymmas i en myndighets (Sidas) respektive ett statligt bolags (Swedfund) uppgifter. Därutöver menar vi att det finns osäkerheter med Sidas förslag att införa ett bilateralt låneinstrument, som också behöver klargöras innan det går att fatta beslut i frågan.

De frågor regeringen behöver överväga är om det med hänsyn till den stora risken överhuvudtaget är lämpligt att i myndighetsform bedriva låneverksamhet av det slag Sida beskriver och om Swedfund bör kunna

⁷⁹ Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

⁸⁰ Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19*, Diarienummer 14/000177.

tilldelas uppgifter i sammanhanget. Dessa överväganden, som regeringen redan nu borde kunna göra, menar vi är av den arten att de inte kan eller bör avgöras på myndighetsnivå utan de förutsätter politiska bedömningar.

Mot bakgrund av detta bör regeringen därefter inhämta det ytterligare beslutsunderlag som kan behövas för att klara ut de övriga osäkerheter som vi har pekat på avseende verksamhetens omfattning och kostnader samt kompetensfrågor. Statskontoret föreslår att det sker genom att Utrikesdepartementet tar upp en diskussion med Sida.

Enligt vår mening kan det då också finnas skäl att involvera Swedfund, bland annat för att det eventuellt kan vara lämpligt att ge Swedfund arbetsuppgifter i sammanhanget. Att engagera både Sida och Swedfund i fortsatta diskussioner om ett eventuellt bilateralt låneinstrument bör även kunna fungera som ett led i strävan mot att förbättra samarbetet och samordningen mellan de två aktörerna.

7 Sammanfattning av Statskontorets överväganden och slutsatser

Statskontorets uppdrag har i huvudsak omfattat två delar. Den ena har varit att utvärdera roll- och arbetsfördelningen mellan Sida och Swedfund när det gäller att genomföra instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. Den andra delen har handlat om att pröva mervärdet med ett eventuellt bilateralt låneinstrument samt den mest ändamålsenliga hemvisten för ett sådant instrument.

I detta avslutande kapitel sammanfattar vi de överväganden och slutsatser som har redovisats tidigare i rapporten.

7.1 Rollfördelningen mellan Sida och Swedfund medför få problem

Statskontoret bedömer att det inte finns något betydande problem med rollfördelningen mellan Sida och Swedfund. Ett flertal omständigheter talar sammantaget för det:

- Sida och Swedfund har i grunden olika ansvarsområden. Sidas och Swedfunds verksamheter sker utifrån olika roller. Deras respektive insatser sker ibland i olika utvecklingsfaser och ibland i samma fas, men har oavsett detta i huvudsak olika inriktning och karaktär. Vi bedömer att de två aktörernas grundläggande roller i samverkan med näringslivet och innovativ finansiering är så pass olika att de inte är utbytbara med varandra.
- Det finns få överlappningar mellan Sidas och Swedfunds instrument. Detta hänger bland annat ihop med att de två aktörerna har olika roller. De instrument som Sida och Swedfund tillämpar är i hög grad anpassade till respektive verksamhets förutsättningar.
- De två aktörernas grundläggande roller kräver i hög grad olika kompetenser och arbetssätt. Rollerna utförs också i ganska olikartade kulturer.

- Sidas och Swedfunds olika roller är väl anpassade för myndighets- respektive bolagsformen.

7.2 Samordningen och samarbetet kan förbättras

En förbättrad samordning och ett förbättrat samarbete mellan Sida och Swedfund bör kunna öka tyngden i svenska statens samlade utvecklings-samarbete.

De behov som finns av bättre samordning och samarbete bör kunna tillgodoses inom ramen för nuvarande organisatoriska grundstruktur, det vill säga med en uppdelning i en myndighet och ett statligt bolag.

Statskontoret vill betona ett par viktiga utgångspunkter för en strävan efter förbättrad samverkan. Den ena är att Sida och Swedfund själva, i en gemensam diskussion, bör komma fram till på vilka områden ett utvecklat samarbete bör ske. Den andra är att de områden som väljs bör vara sådana där båda parter upplever att det tillför något att samverka.

Vår utredning visar att det finns ett flertal områden där samarbetet mellan Sida och Swedfund bör kunna förbättras. Vi vill särskilt lyfta fram följande:

- Inrätta ett regelbundet informationsutbyte mellan organisationerna.
- Samarbeta när nya instrument och arbetssätt utformas. I synnerhet bör Swedfund där det är relevant kunna involveras mer i utformandet av biståndets resultatstrategier.
- Öka samordningen av Sidas och Swedfunds respektive samarbeten med strategiska partner.
- Harmonisera definitioner av väsentliga begrepp och eftersträva likartade indikatorer för att mäta och följa upp verksamhetens effekter. Det kan vara särskilt relevant i nytillkommande verksamhet, som till exempel insatser som avser miljö, klimat och hållbarhet i biståndet. Ett sådant harmoniseringsarbete måste dock ta hänsyn till vad som är rationellt utifrån de två aktörernas respektive förutsättningar i övrigt.

- Underlätta utbytestjänstgöring mellan de två organisationerna.
- Sträva efter att bättre samutnyttja de två aktörernas samlade kompetens inom vissa sektorer, till exempel hälsa, undervisning, miljö och energi.
- Skapa gemensamma projekt eller uppdrag om i sammanhanget relevanta frågor och pröva också att i högre grad göra gemensamma delegationsresor. Sådana åtgärder ger en konkret grund för att mötas och diskutera.
- Engagera Swedfund i fortsatta diskussioner om ett eventuellt nytt bilateralt låneinstrument.

Statskontoret vill också betona vikten av tydliga styrsignaler från regeringen. Det är väsentligt att Utrikesdepartementet tar en aktiv, styrande roll i den fortsatta utvecklingen för att en förbättrad samverkan ska kunna uppnås mellan Sida och Swedfund. Det är också viktigt att det finns en samsyn inom Regeringskansliet.

Som ett första steg i det fortsatta utvecklingsarbetet kan det finnas skäl för Utrikesdepartementet att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att överväga hur samarbetet och samverkan bör utvecklas vidare. I arbetsgruppen bör ingå företrädare för Regeringskansliet (åtminstone från Utrikesdepartementet och Näringsdepartementet), Sida och Swedfund.

7.3 Vissa frågor om ett låneinstrument bör belysas ytterligare

Enligt Sida finns det en lucka i dagens system för finansiering av biståndsinsatser, som innebär att vissa insatser som har potential att generera återflöden inte blir finansierade eller åtminstone inte blir finansierade på ett optimalt sätt. Sida har därför föreslagit att ett bilateralt låneinstrument bör inrättas vid myndigheten.

Statskontoret bedömer att den lucka som Sida har pekat på sannolikt i större utsträckning än vad som nu sker skulle kunna hanteras med hjälp av befintliga aktörer och instrument. Däremot är det inte troligt att detta helt kan täcka de behov som finns enligt Sida. Storleken på dessa behov kan vi dock inte närmare bedöma.

- Till en del, men inte helt, kan de finansieringsönskemål som uppkommer sannolikt tillgodoses genom att Sida använder garantier och gåvobistånd eller andra insatser. Sida har dock visat på situationer där gåvor eller garantier inte skulle utgöra ett fullgott alternativ till ett låneinstrument.
- De multilaterala utvecklingsbankerna har rimligen både resurser och kompetens för att täcka de finansieringsbehov Sida pekar på, om de skulle kunna och vilja hantera den här typen av lån. Däremot kan de knappast förväntas att fullt ut ta de hänsyn som Sverige kan vilja eftersträva. De har också avkastningskrav på delar av din verksamhet, är relativt sett mer trögrörliga och mindre benägna att ta risk än Sida.
- Swedfunds nuvarande låneverktyg kan eventuellt utvidgas till att omfatta vissa av de behov som Sida har pekat på. Det gäller om det handlar om kapitaltillskott till enskilda affärsprojekt av en liknande karaktär som de Swedfund i dag arbetar med. En sådan lösning har både för- och nackdelar. Den skulle dock kräva ett särskilt mandat från bolagets ägare. Sannolikt bör den även bygga på någon form av samarbete mellan Swedfund och Sida, till exempel att på lämpligt sätt samutnyttja organisationernas kompetens och att Sida på något sätt kompenserar Swedfund för den ökade risken.

Mot denna bakgrund bedömer Statskontoret att ett bilateralt låneinstrument kan vara ett värdefullt tillskott till Sidas verktyglåda. Den aktuella arbetsuppgiften framstår heller inte som främmande utifrån vad regeringen anger i Sidas instruktion och med hänsyn till myndighetens mångåriga erfarenhet av näringslivssamverkan och arbete med liknande instrument.

Innan regeringen kan fatta beslut om att eventuellt införa ett låneinstrument behöver den dock ta ställning i vissa frågor som ytterst berör principerna för biståndspolitiken och vilka uppgifter som lämpligen bör rymmas i en myndighets (Sidas) respektive ett statligt bolags (Swedfund) uppgifter. Därutöver menar vi att det finns vissa osäkerheter med Sidas förslag att införa ett låneinstrument, som också behöver klargöras innan det går att fatta beslut i frågan. Vi anser därför att den fortsatta beredningen bör ske i två steg:

- De frågor regeringen först behöver överväga gäller *dels* om det med hänsyn till den stora risken överhuvudtaget är lämpligt att i myndighetsform bedriva låneverksamhet av det slag Sida beskriver, *dels* om Swedfund bör kunna ges arbetsuppgifter i sammanhanget. Dessa överväganden borde regeringen redan nu kunna göra. Enligt vår mening är dessa frågor av den arten att de inte kan eller bör avgöras på myndighetsnivå utan förutsätter politiska bedömningar.
- Därefter bör regeringen inhämta det ytterligare beslutsunderlag som kan behövas för att klara ut de övriga osäkerheter som för närvarande finns vad gäller verksamhetens omfattning och kostnader samt kompetensfrågor. Vi föreslår att Utrikesdepartementet då tar upp en diskussion med Sida. Eventuellt bör även Swedfund involveras i sådana diskussioner.

Referenser

Andersson, J. och McNeil, H. (2009) *Det svenska näringslivet i utvecklingssamarbetet*. Occasional Paper No 23, Stockholm UI.

Andersson, J., Norén, J. och Christoplos, I. (2014) *Evaluation of the Challenge Fund Innovations Against Poverty, IAP*. Sida Decentralized Evaluation, Sida 2014:40.

Billing, A., Forslind, M. och Metell-Cueva, K. (2012) *The role of business in poverty alleviation and the role of donors in promoting private sector contributions to development*. Perspectives no. 22, School of Global Studies, Gothenburg University.

Byiers, B. och Rosengren, A. (2012) *Common or Conflicting Interests. Reflecting on the Private Sector (for) Development Agenda*. Discussion Paper. European Centre for Development Policy Management Discussion No. 131 July 2012.

Danida (2014) *Evaluation of Danida Business-to-Business Programme*. Synthesis Report. Evaluation 2014.05.

DCED (2013) *Donor Partnerships with Business for Private Sector Development: What can we Learn from Experience?* The Donor Committee for Enterprise Development Working Paper, March 2013.

Devfin Advisers (2014) *Mapping of private sector engagement and innovative financing solutions in Sida's work in Europe and Latin America and Environmental Infrastructure and Partner-Driven Cooperation*.

Devfin Advisers (2014) *Innovative finance – gap analysis*. Report to Sida June 2014.

Ds 2008:22 *Överförande av startprogrammen till Swedfund*.

EDFI (2014) *Annual Report 2013*.

- Ekengren, L. och Lindahl, C. (2011) *Swedpartnership – förslag till programutveckling*.
- IOB (2013) *Public-Private Partnerships in developing countries: A systematic Literature Review*. Ministry of Foreign Affairs in the Netherlands, IOB Study 378.
- Johansson de Silva, S., Kokko, A. och Norberg, H. (2015) *Now Open for Business: Joint Development Initiatives between the Private and Public Sectors in Development Cooperation*. Rapport 2015:06 till Expertgruppen för biståndsanalys (EBA).
- Kjellqvist, T. (2013) *Biståndspolitikens motsägelser om kunskap och tekniköverföring – från konkret praktik till abstrakt policy*. Blekinge Institute of Technology Doctoral Dissertation Series No. 2013:09.
- KPMG (2014) *Projekt Sfinx*.
- KPMG (2015) *Hur kan Swedfund stärka sitt miljö- och klimatarbete inom ramen för befintligt uppdrag?*
- Kwakkenbod, J. (2012) *Private profit for public good? Can investing in private companies deliver for the poor?* Eurodad.
- OECD (2015) *Peer Learning on Working with and through the Private Sector in Development Co-operation*. Inception Workshop Report.
- Orgut Consulting AB m.fl. (2015) *GAP-analysis on new finance instruments or original instruments in new contexts, innovative or up-to-date finance in development cooperation*. Rapport till Sida mars 2015.
- Olivié, I. och Pérez, A. (2014) *Europe beyond Aid: The Role of European Countries in Fostering Development through International Investment*. Center for Global Development.
- O’Riordan, A-M., Copestake, J, Seibold, J. och Smith, D. (2013) *Challenge Funds in International Development*. Bath papers in international development and well-being. Working Paper no. 28 December 2013.

- Prop. 2008/09:52 *Överlämnande av startprogrammen till Swedfund International AB.*
- Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 7.*
- Prop. 2015/16:1 *Budgetpropositionen för 2016. Utgiftsområde 7.*
- Regeringens skrivelse 2013/14:131 *Biståndspolitisk plattform.*
- Regeringens skrivelse 2013/14:139 *Redovisning av verksamheten i Internationella valutafonden, Världsbanken samt de regionala utvecklings- och investeringsbankerna 2012 och 2013.*
- Regeringskansliet (2015) *Statens ägarpolicy och riktlinjer för företag med statligt ägande.*
- Regeringskansliet (2015) *Sveriges exportstrategi.*
- Resare, N. (2011) *Det privata näringslivet som förmedlare av svenskt bistånd – en kartläggning.* Diakonia rapport 4 2011.
- Resare, N. (2014) *Näringslivet och biståndet – en uppföljande kartläggning om öppenhet, utvärderingar och bundenhet i svenskt bistånd 2011–2014.* Diakonia rapport 8 2014.
- Riksrevisionen (2009) *Swedfund International AB och samhällsuppdraget.* RiR 2009:4.
- Riksrevisionen (2014) *Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?* RiR 2014:16.
- Romero, M-J. och Van de Poel, J. (2014) *Private finance for development unravelled. Assessing how Development Finance Institutions work.* Eurodad.
- Romero, M-J. (2013) *A dangerous blend? The EU's agenda to 'blend' public development finance with private finance.* Eurodad.

Romero, M-J. (2014) *A private affair. Shining a light on the shadowy institutions giving public support to private companies and taking over the development agenda.* Eurodad.

Romero, M-J. (2015) *What lies beneath? A critical assessment of PPP's and their impact on sustainable development.* Eurodad.

Rudebeck, K. och Wall, C. (2006) *Utvecklingssamarbete och näringsliv i samverkan – dialog, arenor och instrument.*

Sida (2003) *Marknad – på de fattigas villkor. Sidas stöd till privatsektorutveckling – en introduktion.*

Sida (2010) *Business for Development – Sidas program för samverkan med näringslivet.*

Sida (2014) *Private sector development 2013.* Portfolio overview.

Sida (2014) *Åtterrapporering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014 enligt regeringsbeslut 2013-12-19, Diarienummer 14/000177.*

Sida (2015) *Åtterrapporering av regeringsuppdrag samt tilläggsuppdrag: Att utreda hur Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) kan främja ökade investeringar av institutionella investerare i Afrika söder om Sahara, Ärendenummer 14/000367.*

Sida (2015) *Sidas årsredovisning 2014.*

Sida (2015) *Exempel användning Sidas föreslagna låneinstrument.* Promemoria 2015-12-14.

Sida (2015) *Rapportering om samverkan med näringslivet.* Regleringsbrev för 2015; Regeringsbeslut II:5, 2015-05-07, UF2015/28043/UD/USTYR. Skrivelse 2015-12-21.

Sinha, S., Holmberg, J. och Thomas, M. (2013) *What works for market development: A review of the evidence.* UTV Working Paper 2013:1, Sida.

SOU 2001:96 *En rättvisare värld utan fattigdom.* Betänkande av den parlamentariska kommittén om Sveriges politik för global utveckling.

SOU 2006:108 *Att ta itu med fattigdomen. Krediter och garantiers nya roll i svenskt bilateralt bistånd*. Slutbetänkande av Kredit- och garantiutredningen.

SOU 2008:90 *Svensk export och internationalisering – utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*. Betänkande av Exportutredningen.

SOU 2011:21 *Utrikesförvaltning i världsklass*. Slutbetänkande av Utrikesförvaltningsutredningen.

Statskontoret (2011) *Styrning av svensk biståndspolitik – en utvärdering*. Statskontoret 2011:25.

Statskontoret (2014) *Politik för global utveckling – regeringens gemensamma ansvar?* Statskontoret 2014:1.

Swedfund (2014) *Yttrande på Sidas förslag om att utveckla innovativa bistånds- och finansieringsformer*.

Swedfund (2015) *Hållbart företagande. Swedfunds integrerade redovisning 2014*.

Swedfund (2015) *Hållbart företagande. Swedfunds integrerade delårsrapport per den 30 juni 2015*.

Söderbeck, M. (2015) *Desk Study of Sida's Experience from Private Sector Collaboration*. Final Report, September 2015.

United Nations (2015) *Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development*.

USAID (2015) *Public Private Partnerships in Global Value Chains: Can they actually benefit the poor?* Leo Report 2015:8.

Utrikesdepartementet *Regleringsbrev avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete för budgetåren 2012–2015*.

Utrikesutskottets betänkande 2015/16:UU2 *Utgiftsområde 7 Internationellt bistånd*.

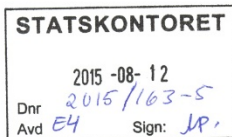
Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut II:2
2015-07-09 UD2015/1620/USTYR

Utrikesdepartementet

Statskontoret
Box 8810
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera roll- och arbetsfördelning vid samverkan med näringslivet och innovativ finansiering i utvecklingssamarbetet

I bilaga

Ärendet

Statskontoret ges i uppdrag att utvärdera roll- och arbetsfördelning mellan Sida och Swedfund vad gäller genomförande av instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer. Uppdraget ska bidra med underlag inför den fortsatta utvecklingen av regeringens styrning i syfte att säkerställa ett effektivt bidrag till utvecklingssamarbetets mål, med fokus på fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och klimatutmaningarna. Statskontoret ska även pröva mervärdet av olika bilaterala låneinstrument samt mest ändamålsenlig hänvisning för sådana.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera roll- och arbetsfördelning vad gäller genomförande av instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer inom utvecklingssamarbetet.

Uppdraget ska utföras i enlighet med *bilagan*.

Statskontoret ska löpande informera Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om hur uppdraget fortlöper.

Postadress
103 39 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: foregn.registrator@gov.se

Besöksadress
Fredsgatan 6

Telefax
08-723 11 76

cont

2

Statskontoret ska redovisa uppdraget skriftligt till Regeringskansliet
(Utrikesdepartementet) senast den 15 mars 2016.

På regeringens vägnar



Isabella Lövin


Stefan Isaksson

Kopia till

UD MU

UD RS

Finansdepartementet BA

Näringsdepartementet ISB

Sida

Swedfund International AB

Uppdrag att utvärdera roll- och arbetsfördelning inom samverkan med näringslivet och innovativ finansiering i utvecklingsarbetet

Bakgrund

Synen på den privata sektorns roll för en globalt hållbar utveckling har förändrats under senare år. Innovativa finansieringslösningar och samverkan med privat sektor och privat kapital ges en framträdande roll i diskussionerna inför den tredje internationella konferensen om utvecklingsfinansiering (FfD), samt väntas bli en viktig del i genomförandet av de nya globala utvecklingsmålen post-2015 (SDG) och COP21. För att de kommande globala utvecklingsmålen ska kunna nås krävs omfattande resurser utöver biståndet. Globalt sett minskar bistandsflöden relativt till andra flöden, t.ex. utländska direktinvesteringar. Detta är bidragande faktorer till ett ökat fokus på bistandsmedel som möjlig katalysator för att mobilisera additionella resurser från den privata sektorn för fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och för att bemöta klimatutmaningarna, som komplement till det mer traditionella biståndet. Det handlar om att dra nytta av den privata sektorns finansiella resurser såväl som t.ex. expertis och innovationskraft. Från att tidigare främst ha haft en roll som dialogpartner och leverantör inom biståndet har den privata sektorns roll som aktör och partner för utveckling därmed uppmärksammats allt mer. Samverkan mellan biståndet och den privata sektorn har följaktligen vuxit på senare år, inom det svenska utvecklingsarbetet och internationellt. Denna typ av samverkan och innovativa finansieringsmekanismer är inte ett mål i sig utan ytterligare ett medel för att bidra till fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och att bemöta klimatutmaningarna. Det är fortfarande ett relativt nytt område men fortsätter att utvecklas snabbt.

Inom det svenska utvecklingsarbetet har den statliga myndigheten Sida och det statligt ägda riskkapitalbolaget Swedfund i uppdrag att på olika sätt samverka med den privata sektorn och privat kapital i syfte att mobilisera ytterligare resurser för utveckling, som komplement till övrigt bistånd. Därtill kanaliseras Sverige bistandsmedel via - samt är en delägare av - flera multilaterala aktörer (t.ex. IFC) som också spelar

viktiga roller i förhållande till näringslivets aktörer. Det omfattande utvecklingsamarbete som bedrivs via de multilaterala utvecklingsbankerna har också många beröringspunkter med privata sektorn och privata finansiella flöden.

Sidas övergripande uppgift är att genomföra den svenska utvecklingspolitiken som ska skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Sida har arbetat med garantier i nuvarande format sedan 2009. År 2010 började myndigheten utveckla andra, nya former för samverkan med den privata sektorn. Utöver existerande instrument för samverkan med privat sektor har Sida föreslagit att ett nytt instrument för utvecklingslån ska inrättas.¹ Swedfunds verksamhet handlar om att bidra till fattigdomsbekämpning genom att stödja hållbar privatsektorutveckling genom investeringar i små och medelstora företag i form av direktinvesteringar och lån. Jämfört med sina europeiska motparter är Swedfund en relativt liten aktör. Swedfund som statligt bolag innehar inte någon låneram hos Riksgälden men kan däremot ge ägarlån mot sin egen balansräkning.

Sida har i regleringsbrev för 2015 fått i uppdrag att redovisa myndighetens samlade arbete vad gäller samverkan med näringslivet sedan 2009. Åttersrapporteringen ska innehålla en portföljredovisning och ska, utöver resultat, relevans, effektivitet och en redogörelse för centrala utmaningar, belysa nyckelaspekter för området såsom; obundenhet, additionalitet, hållbarhetskrav, katalytisk effekt och kostnadseffektivitet. Uppdraget ska redovisas i en rapport till Regeringskansliet senast den 31 december 2015. Därutöver har Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA) en pågående studie inriktad på Sidas näringslivssamverkan, "Public-private partnerships in development cooperation", som kommer att färdigställas under hösten 2015. KPMG har fått i uppdrag att till den 15 juli 2015 analysera Swedfunds förutsättningar att utvidga arbetet med miljö- och klimatinvesteringar. Bakgrunden till uppdraget är att det i budgetpropositionen för 2015 angavs att "Regeringen ser positivt på framväxten av innovativa modeller för finansiering av hållbar utveckling, i synnerhet för miljö- och klimatinvesteringar. Regeringen avser se över Swedfunds möjligheter att förstärka miljö- och klimatinvesteringar. Insatser för hållbart företagande för fattigdomsbekämpning berör både Swedfunds och Sidas verksamhet".²

För att samverkan med den privata sektorn och innovativa finansieringsformer på bästa sätt ska kunna bidra till utvecklingsarbetets mål krävs att det är effektivt och strategiskt organiserat, både vad gäller de aktörer som svarar för genomförandet och de instrument som står till buds; en effektiv förvaltning. I ett internationellt perspektiv har olika

¹ Åttersrapportering enligt regleringsbrev för budgetåret 2014, Diarienummer 14/000177.

² Budgetpropositionen för 2015, Prop. 2014/15:1 Utgiftsområde 7, sid. 55.

länder valt olika organisatoriska lösningar för sitt samarbete med näringslivet och innovativ finansiering inom ramen för biståndet.

Syftet med uppdraget

Syftet med uppdraget är att ge underlag inför fortsatt utveckling av regeringens styrning inom Sveriges internationella utvecklingssamarbete, i detta fall med fokus på ändamålsenlig roll- och arbetsfördelning vad gäller genomförande av instrumenten för samverkan med näringslivet och innovativa finansieringsformer, för att säkerställa ett effektivt bidrag till utvecklingssamarbetets mål.

Uppdragets inriktning

Regeringens har en ambition att öka fokus på miljö-, klimat- och hållbarhetsfrågor inom utvecklingssamarbetet. Här kan samverkan med privat sektor och innovativ finansiering spela en särskilt viktig roll. Som komplement till det mer traditionella gåvobiståndet kan biståndsmedel användas katalytiskt för att mobilisera additionella resurser från den privata sektorn för fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och för att bemöta klimatutmaningarna. Det handlar om att mobilisera den privata sektorns finansiella resurser såväl som t.ex. expertis och innovationskraft. Denna typ av samverkan och innovativa finansieringsmekanismer är inte ett mål i sig utan ett medel för att nå utvecklingssamarbetets mål.

Utgångspunkten för Statskontorets uppdrag är att pröva om nuvarande arbets-/rollfördelning mellan svenska statliga aktörer som har i uppdrag att samverka med den privata sektorn inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete är strategisk och ändamålsenlig för ett effektivt utvecklingssamarbete med denna inriktning, samt i ljuset av kommande nya hållbara utvecklingsmål. Det är även viktigt att säkerställa, ta till vara befintlig och utveckla rätt kompetens inom sakområdet. Den strategiska översynen ska omfatta Sidas och Swedfunds verksamheter och instrument inom vilka samverkan sker med privat sektor som en aktör för hållbar utveckling samt innovativa finansieringsformer. För Sidas del avses garantier, lån, challenge funds, public private development partnerships samt drivers of change. För Swedfunds del avses aktieinvesteringar, lån och fonder. Swedfund kan även använda garantier. Översynen ska belysa om, och i så fall hur, de tre dimensionerna av hållbar utveckling har integrerats i instrumenten/verksamheten, t.ex. v.g. hållbart företagande och fackliga rättigheter.

Bedömningen ska utgå från såväl möjliga utvecklingsresultat som kostnadseffektivitet. Relevans, effektivitet, katalytisk effekt, hållbarhetskrav, obundenhet, additionalitet samt undvikande av överlappning är viktiga aspekter. Existerande kompetens och kapacitet inom de två organisationerna ska beaktas, med hänsyn taget till deras olika förutsättningar som myndighet respektive bolag, inklusive eventuella

skillnader vad gäller krav på rapportering, uppföljning, due diligence, renommérisiker, etc.

Frågan om mervärde med olika typer av bilaterala låneinstrument jämfört med multilaterala aktörers arbete på området ska prövas givet deras omfattande användning av instrumentet och Sveriges betydande stöd till utvecklingsbankerna. Frågan om ett svenskt låneinstrument kan vara ett mervärde till den utlåning som Sverige stöder genom de multilaterala utvecklingsbankerna ska också belysas. Den strategiska översynen ska även pröva och ge förslag på mest ändamålsenlig hemvist för ett eventuellt nytt bilateralt låneinstrument.³

Statskontoret ska bl.a. beakta Sidas kommande återrapportering om samverkan med näringslivet, EBA:s rapport om "Public-private partnerships in development cooperation", KPMG:s kommande rapport om Swedfund och miljöinvesteringar, KPMG:s bolagsgenomgång från 2014 på uppdrag av Finansdepartementets enhet för statlig bolagsförvaltning, Swedfunds integrerade hållbarhetsredovisning och andra relevanta dokument, samt samråda med Sida och Swedfund. Vid behov ska Statskontoret även konsultera andra relevanta aktörer. Sida och Swedfund ska vara Statskontoret behjälpliga med information.

En kort kartläggning ska göras av hur andra länder, framförallt lika-sinnade och länder som anses ligga i framkant på området (t.ex. Storbritannien, Norge, Nederländerna, Tyskland, USA, Danmark), har organiserat sig, samt deras huvudsakliga instrument. En djupare analys kan göras i något eller några av fallen, om relevant, inklusive av instrument som skulle kunna tillföra ett mervärde i miljö- och klimathänseende i det svenska utvecklingssamarbetet.

Statskontoret ska lämna förslag på hur arbets-/rollfördelning mellan Sida och Swedfund bör se ut avseende samverkan med den privata sektorn och innovativ finansiering inom ramen för svenskt utvecklingssamarbete. För- och nackdelar med olika alternativ ska beskrivas. Förslag kan även lämnas på instrument som skulle kunna tillföra ett mervärde i miljö- och klimathänseende inom det svenska utvecklingssamarbetet

Statskontoret ska i utvärderingen särskilt analysera följande frågeställningar:

- Är roll-/arbetsfördelningen mellan Sidas och Swedfunds verksamheter och instrument strategisk och ändamålsenlig för ett effektivt bistånd med fokus på fattigdomsbekämpning, hållbar global utveckling och klimatutmaningarna, utifrån de målsättningar och aspekter som nämns i Uppdragets inriktning, samt med hänsyn taget

³ Återrapportering av regeringsuppdrag samt tilläggsuppdrag: att utreda hur Sida kan främja ökade investeringar av institutionella investerare i Afrika söder om Sahara, Ärendenummer 14/000367.

till nuvarande kapacitet och kompetens inom organisationerna? Hur kan dubblering undvikas?

- Vilken roll-/arbetsfördelning är mest ändamålsenlig för att uppnå resultat vad gäller ett ökat fokus på miljö, klimat och hållbarhet?
- Vad gäller eventuella bilaterala låneinstrument; kan samma utvecklingseffekter, inklusive miljö, klimat och hållbarhetsfokus, uppnås på mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt genom de multilaterala utvecklingsbankernas arbete?
- Vid ett eventuellt införande av ett nytt bilateralt låneinstrument, vilken organisation är mest ändamålsenlig genomförare?