

BLANDFINANSIERING – PÅ JAKT EFTER RÄTT PLATS

SVENSK SAMMANFATTNING AV BLENDED FINANCE: FINDING ITS RIGHT PLACE
MARS 2020

SAMMANFATTNING

Blandfinansiering, *blended finance*, innebär att bistånd används som en hävstång för att mobilisera kommersiellt kapital till investeringar i utveckling och fattigdomsbekämpning. Det är alltså en blandning mellan offentlig och privat finansiering. Genom exempelvis lånegarantier, subventionerade lån, växelkursgarantier eller tekniskt stöd för att utveckla projekten minskar biståndsgivarna risken för affärsdrivande investerare, så att de kan och vågar investera mer i utvecklingsländer.

Sida, EU, Världsbanken och andra biståndsgivare satsar idag stort på blandfinansiering. De hävdar att detta behövs för att investeringarna ska öka så mycket som krävs för att genomföra Agenda 2030 i utvecklingsländerna – 2,5 biljoner USD årligen anses vara nödvändigt. Genom att generera mer utveckling för biståndspengarna kan man genom blandfinansiering också frigöra bistånd till sådant som inte kan finansieras privat, menar de.

En rad kritiska civilsamhällesorganisationer pekar å andra sidan på att dagens starka fokus på blandfinansiering riskerar att leda till att mindre bistånd går till de mest utsatta människorna och områdena. De hänvisar bland annat till att en mycket liten andel av de blandfinansierade investeringarna genomförs i låginkomstländer, och att hävstångseffekten i praktiken

har visat sig vara mycket mindre än förväntat. Det saknas vidare belegg för att blandfinansierade projekt ger tydliga utvecklingsresultat, och det är också svårt att följa upp och utkräva ansvar eftersom mycket information betraktas som affärshemligheter.

ALLA FORMER AV FINANSIERING BEHÖVER ÖKA

De resurser som finns tillgängliga för att finansiera utveckling – bistånd, privata investeringar, men också exempelvis ländernas egna skatteintäkter – är idag alldeles för små för att kunna finansiera genomförandet av Agenda 2030. Utgångspunkten för *Finding its place* är därför att alla former av finansiering behöver öka – även blandfinansiering. I rapporten diskuteras frågan om *när, var* och i *vilka sammanhang* som blandfinansiering är ett bra verktyg i biståndet. Frågan om *hur* blandfinansiering ska genomföras på ett bra sätt berörs bara kortfattat.

Alternativet till blandfinansiering är privat eller offentlig finansiering. Frågan om ”när och var” handlar i grund och botten om när en statlig subvention eller garanti är motiverad, och om vilka verksamheter som ska finansieras offentligt och privat. Detta är inte en specifik fråga för utvecklingssamarbetet, utan i grunden en central ekonomisk-politisk fråga.

NÄR BLANDFINANSIERING ÄR MOTIVERAD

Privat finansiering är det normala när verksamheter är möjliga att driva affärsmässigt. Blandfinansiering (dvs olika former av subventioner) används till verksamheter som är potentiellt lönsamma men behöver någon form av stöd för att reducera riskerna i den inledande fasen. Vindkraft har exempelvis subventionerats tidigare, men byggs idag utan statliga stöd. Investeringar i allmän sjukvård och utbildning ger stora samhällsekonomiska vinster, men är inte lönsamma för enskilda företag. De finansieras i regel offentligt, även om privatiseringar i många länder börjar ändra på den bilden.

Gränserna mellan situationer där de olika finansieringsformerna bör användas är inte skarpa. För att avgöra var i gränslandet mellan olika finansieringsformer en enskild investering ska placeras behöver flera bedömningar göras.

1. *Ger investeringen tillräcklig avkastning utan stöd, eller inte? Hur mycket stöd behöver den privata investeraren för att investeringen ska bli av?* Detta är tekniska frågor som är enkla i princip men svåra för biståndsgivaren att besvara i praktiken. Det beror bland annat på att de privata investerarna känner till sina egna kostnader allra bäst, och de har därmed ett informationsövertag över biståndsgivaren. För stort stöd leder till översubventionering som snedvrider marknaden och att man gynnar en investering som hade blivit av ändå (dvs investeringen är inte "additionell").

2. *Är offentlig finansiering är nödvändig? Finns det andra skäl för att finansiera investeringen med offentliga medel?*

Denna andra bedömning är delvis teknisk: Har investeringen potential att bära sig med hjälp av blandfinansiering, eller krävs det offentlig finansiering även på lång sikt för att den ska bli av? Men frågan är också politisk och värdebaserad: Är privat finansiering lämplig? I detta sammanhang kan frågan formuleras: Påverkar finansieringsformen förutsättningarna för att investeringen bidrar till Agenda 2030-åtagandena att *inte lämna någon utanför* och att minska ojämlikheten?

LÄMNA INGEN UTANFÖR

Privat finansiering av utbildningstjänster är ett exempel på hur Agenda 2030-åtagandena kan påverkas. Privata skolor kan vara lönsamma, men riskerar att utesluta människor med låga inkomster, eller människor som bor i områden där tjänsterna saknas. Finansieringen kan därmed påverka möjligheten att uppfylla alla barns rätt till utbildning av god kvalitet.

I de principer och riktlinjer för blandfinansiering som används idag saknas en uttrycklig bedömning av om privat eller offentlig finansiering är lämplig för varje investering. Världsbankens finansieringsmodell *Maximising finance for development* är ett exempel. Enligt denna är privat finansiering, om nödvändigt med hjälp av blandfinansiering, alltid det första valet. Offentlig finansiering är ett alternativ endast när privat inte är *möjlig*.

BILD 1

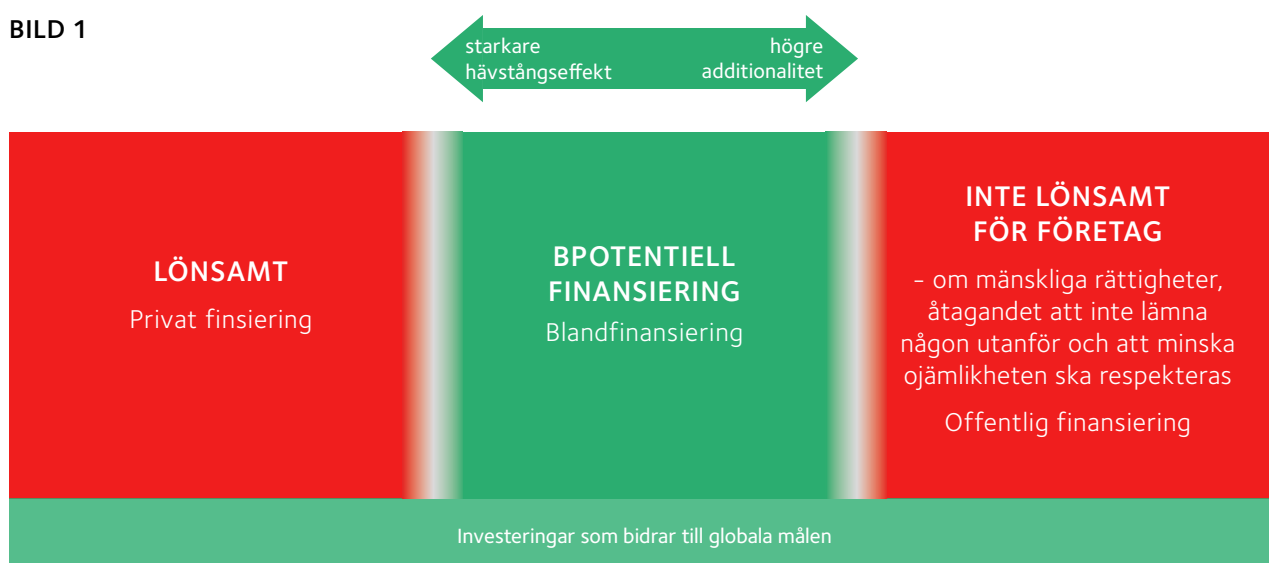


Bild 1. Olika finansieringsformer. Additionalitet betyder att investeringen inte hade kommit till stånd utan blandfinansiering. Hävstångseffekt (eng. leverage) anger hur mycket privat kapital som mobiliseras med hjälp av blandfinansiering.

I bild 2 visas exempel på lämplig finansiering av investeringar i ett antal olika sektorer. En gedigen analys och bedömning av vilken finansieringsform som är lämplig behöver göras för varje investering och bestämmas av landets regering. Som ett minimum bör inte biståndsgivare påverka detta i grunden politiska ställningstagande. Om biståndsgivarna fokuserar alltför starkt på blandfinansiering riskerar de att skapa incitament för att privatisera sociala sektorer.

STÖRRE OFFENTLIGA INVESTERINGAR I SOCIALA TJÄNSTER

I praktiken görs de flesta investeringar som finansieras med hjälp av blandfinansiering inom energisektorn och den finansiella sektorn. Mycket få projekt genomförs inom hälso- och utbildningssektorerna, vilket innebär att bild 2 inte skiljer sig särskilt mycket från dagsläget. Bland andra OECD menar att detta faktum bör sporra till ökade ansträngningar att få till blandfinansierade investeringar i alla sektorer för att öka bidragen till alla de 17 globala målen. Men slutsatsen bör snarare vara att privata investeringar, med stöd av blandfinansiering, inte lämpar sig i alla sammanhang. Det krävs framför allt offentlig finansiering för att uppfylla de centrala sociala målen 1-4 (om fattigdom, hunger, hälsa och utbildning).

Blandfinansiering kan spela en viktig roll genom att hjälpa till att skapa nya marknader och stödja

innovationer när risknivåerna är för höga för privata investerare. Men för att nå den omfattning som behövs, särskilt i småskaliga, lokala företag och verksamheter med särskilt stor potential att bidra till de globala målen, krävs att biståndsgivarna utvecklar nya finansieringsmodeller. För att stimulera investeringar på dessa områden krävs större riskaptit eller lägre avkastningskrav än i de instrument för blandfinansiering som finns idag.

Nästan alla biståndsgivare fonderar biståndsmedel som säkerhet för sina garantier. Sverige använder däremot statsgälden som säkerhet. Det innebär att risken är liten att svensk blandfinansiering ersätter bistånd till exempelvis offentlig hälsovård.

De offentliga investeringarna behöver öka kraftigt om de globala målen ska uppfyllas, precis som de privata investeringarna behöver öka. Offentliga investeringar innebär i detta sammanhang både internationellt bistånd och nationell resursmobilisering – främst skatter. Nationella skatteinkomster är redan idag avgörande och spelar även i de fattigaste länderna en större roll än internationella bidrag. Biståndsgivarnas starka fokus på blandfinansiering har emellertid gjort att behovet av att stärka länders nationella skattesystem har kommit i skymundan.

Biståndet behöver vara katalytiskt – både för att stimulera privata investeringar, och för att bidra till att öka ländernas skatteintäkter.

BILD 2



Bild 2. Exempel på sektorer där privat, offentlig eller blandfinansiering sannolikt och huvudsakligen är mest lämplig finansieringsform, om Agenda 2030-åtagandet att inte lämna någon utanför ska respekteras.

REKOMMENDATIONER TILL BESLUTFATTARE

- Slå fast att blandfinansiering vare sig är möjlig eller lämplig i alla sektorer och sammanhang. Avvägningen mellan privat och offentlig finansiering, och kombinationer av detta, är politisk. Den varierar mellan länder och över tid och behöver avgöras på nationell nivå. Generellt bör risken beaktas att privat finansiering av grundläggande social service kan leda till att mänskliga rättigheter och åtagandet om att inte lämna någon utanför undermineras.
- Avstå från att sätta mål för hur stora privata medel som ska mobiliseras genom blandfinansiering, eftersom sådana mål riskerar att försvaga drivkrafterna att säkerställa finansiell additionalitet och fokus på låginkomstländer och utvecklingsresultat.
- Slå fast att blandfinansiering inte kommer att ersätta eller leda till minskat gåvobistånd, eller minska sådant bistånd som för närvarande går till offentliga investeringar. Sätt en övre gräns för hur stor del av biståndet som får användas till blandfinansiering, för att skicka en tydlig signal om ambitionsnivån för blandfinansiering och undvika negativa effekter på andra delar av biståndet. Använd andra resurser än biståndsanslag för att täcka garantier.
- Inkludera uttalade bedömningskriterier för huruvida blandfinansiering är en lämplig finansieringsform. Detta bör göras i såväl operationella riktlinjer för finansieringsinstitutioner som i internationella åtaganden och riktlinjer om blandfinansiering. Fokusera ansträngningarna att öka blandfinansiering på sektorer med störst potential och minst risk att privat finansiering underminerar mänskliga rättigheter och åtagandet att inte lämna någon utanför.
- I låginkomstländer där blandfinansiering sällan är tillräckligt för att få privata investeringar till stånd bör gåvobistånd, för att förbättra det lokala investeringsklimatet, vara huvudfokus för det näringslivsfrämjande biståndet.
- Uppmärksamma behovet av att öka inhemska resursmobilisering och stärka mottagarländernas offentliga finanser, lika mycket som behovet av att öka de privata investeringarna. Öka det katalytiska biståndet till att stärka rättvis och progressiv skatteuppbörd.
- Om syftet med blandfinansiering är att göra en investering hållbar, snarare än att få den att bli av, bör möjligheten övervägas att påverka investeringen genom politiska styrmedel istället ("shifting the trillions").
- Ompröva affärsmodellerna för de institutioner som erbjuder blandfinansiering. Högre riskaptit (eller lägre avkastningskrav) kan vara nödvändigt för att blandfinansiering i större skala ska kunna bidra till ökade investeringar i prioriterade sektorer.
- Utveckla regler och god praxis för blandfinansiering, och använd denna finansieringsmodell till i synnerhet små och medelstora företag och starkt underfinansierade sektorer, så som jordbruk.

