

Regeringens proposition

1981/82: 215

om finansiering av kraftverksprojektet Kotmale i Sri Lanka;

beslutad den 4 maj 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

OLA ULLSTEN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att högst 1 088 milj. kr. anvisas av biståndsmedel för kraftverksprojektet Kotmale i Sri Lanka. Medlen föreslås lämnas inom ramen för utvecklingssamarbetet med Sri Lanka under budgetåren 1982/83–1987/88.

UTRIKESDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-05-04

Närvarande: statsminister Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Molin

Föredragande: statsrådet Ullsten

Proposition om finansiering av kraftverksprojektet Kotmale i Sri Lanka

1 Inledning

Sri Lanka är programland för svenskt bistånd sedan 1975/76. T. o. m. budgetåret 1980/81 uppgår de totala biståndsutbetalningarna till 487 milj. kr., varav 217 milj. kr. i form av importstöd, som använts för vattenkraftsprojektet Kotmale. Under budgetåret 1981/82 har ytterligare 90 milj. kr. utbetalats för detta ändamål.

Sri Lankas regering beslutade 1977–78 att påskynda genomförandet av det stora Mahaweli-programmet, av vilket Kotmale-projektet är en central del. Man vände sig till olika givarländer för att få bistånd och krediter för att finansiera programmets olika delar. Till Sverige riktades en förfrågan om att få utnyttja det importstöd, som utgjorde en stor del av biståndet till Sri Lanka, för finansieringen av Kotmale-projektet. Med hänvisning till då gällande regler om användningen av importstöd bekräftades från svensk sida att importstödet stod till Sri Lankas förfogande för utvecklingsändamål i enlighet med landets egna prioriteringar och att man inte hade några invändningar mot att importstödet användes för Kotmale-projektet.

I januari 1980 anmälde regeringen i budgetpropositionen (prop. 1979/80:100, bil. 6) att Sri Lanka begärt att få utnyttja det svenska importstödet för att finansiera Kotmale-projektet och att detta godtagits från svensk sida. Riksdagen godkände den i propositionen föreslagna medelsramen för utvecklingssamarbetet med Sri Lanka. Riksdagen förklarade sig utgå ifrån att fortsatta åtaganden i projektet, som kan medföra långsiktiga och stora finansiella bindningar, redovisas för riksdagen för att möjliggöra den prövning som förutsätts för långvariga och omfattande biståndsengagemang. (UU 1979/80: 20, rskr 1979/80: 276).

I januari 1981 redovisades i budgetpropositionen (prop. 1980/81: 100, bil. 6) att kostnaderna för Kotmale-projektet stigit kraftigt och att kostnadsökningarna lett till ytterligare medelsbehov, som tillgodosetts genom kommersiell upplåning i Sverige samt att den lankesiska regeringen hade för avsikt att ta i anspråk importstöd för återbetalningen. Samtidigt framhölls att regeringen inte fann anledning frånga den positiva inställning som dittills visats till Sri Lankas önskan att använda importstödet för detta ändamål. Riksdagen biföll utrikesutskottets utlåtande (UU 1980/81: 20, rskr 1980/81: 268) med anledning av propositionen. I utlåtandet gjordes en hänvisning till föregående års överväganden om importstödet som biståndsform.

I prop. 1981/82: 100, bil. 6, föreslår regeringen att medelsramen för Sri Lanka bestäms till 155 milj. kr. för budgetåret 1982/83. Därav skall 135 milj. kr. utgå som importstöd till vattenkraftsprojektet Kotmale. Mot bakgrund av projektets storlek och inträffade kostnadsökningar förordas samtidigt att åtgärder vidtas för att reglera utformningen och omfattningen av det svenska stödet till projektets fortsatta finansiering. Efter sedvanlig beredning på svensk sida bör, enligt propositionen, överläggningar upptas med Sri Lankas regering om en avtalsmässig reglering av detta stöd. Utrikesutskottet enades i april 1982 (UU 1981/82: 20) om att uppskjuta sakbehandlingen av biståndet till Sri Lanka i avvaktan på denna proposition och att av samma anledning fastställa landramen för Sri Lanka för budgetåret 1982/83 till oförändrat 115 milj. kr.

Styrelsen för internationell utveckling (SIDA) har genom framställning den 29 mars 1982 och en därtill fogad promemoria inkommit med förslag och utredningsmaterial om svensk finansiering av projektet.

2 Utvecklingssträvanden och ekonomisk politik i Sri Lanka

Sri Lankas ekonomi har traditionellt varit baserad på jordbruks- och plantageproduktion. Industrin är svagt utvecklad och landet är huvudsakligen beroende av ett fåtal exportgrödor – te, gummi och kokosnötter. Produktionen av dessa produkter har minskat under hela 70-talet, samtidigt som relativpriserna för dessa varor på världsmarknaden försämrats.

Under större delen av 70-talet präglades Sri Lankas ekonomi av långsam tillväxt och en omfattande arbetslöshet. Det statliga engagemanget i produktions- och distributionsledet växte kraftigt. Ett system av priskontroll och subventioner utvecklades, särskilt för livsmedel och transporter, samtidigt som utrikeshandeln var hårt reglerad. En övervärderad valuta gynnade importen och hämmade exporten liksom den redan otillräckliga inhemska jordbruksproduktionen.

Samtidigt pågick en fortsatt utbyggnad av ett, för ett u-land, omfattande välfärdsprogram. Stora statliga livsmedelssubventioner utgick samtidigt

som utbildning och hälsovård gavs betydande stöd. Denna basbehovsinriktade politik inleddes för flera decennier sedan och var en följd av folkliga krav som framfördes genom de politiska partierna och fackföreningsrörelsen.

Sedan 1977 har en rad reformer genomförts i Sri Lanka i syfte att öka tillväxten i ekonomin och minska arbetslösheten och undersysselsättningen. Ett viktigt mål är att bli självförsörjande med ris, som är landets stapelföda. Vidare eftersträvas en ökad industrialisering och en diversifiering av ekonomin. För att nå dessa mål har den ekonomiska politiken inriktats på att öka investeringarna och vidga utrikeshandeln.

De statliga satsningarna har avsett stora investeringar för bevattnings- och utbyggnad av vattenkraft i Mahaweli Ganges flodområde – det s. k. Mahaweli-programmet – för anläggning av tull- och skattefria industriområden (frizoner) och för bostadsbyggande. Strävandena att tillgodose människornas basbehov fortsätter i sina huvuddrag, främst vad gäller utbildning och sjukvård. Det tidigare systemet för subventioner och fördelning av fria matransoner har ersatts med riktade insatser för de fattigare befolkningsgrupperna.

De vidtagna åtgärderna har lett till att tillväxttakten i ekonomin ökat från i genomsnitt 2,7 procent per år under perioden 1970–77 till ca 6 procent åren 1978–81. Industrins produktion, särskilt textil- och elektronikproduktionen, har ökat liksom dess andel av exporten. Sri Lankas beroende av jordbruks- och plantageproduktionen har i motsvarande mån minskat. En markant ökning av sysselsättningen har skett. Andelen arbetslösa uppges ha minskat från ca 20 procent av den totala arbetskraften år 1977 till ca 15 procent år 1981. Inom den frizon som hittills inrättats har minst 20 000 arbetstillfällen skapats sedan 1978.

Den ekonomiska politiken ledde under 1980 till att Sri Lankas ekonomi överhettades. Inflationen steg till ca 30 procent. Underskottet i bytesbalansen uppgick till nära 20 procent av BNI och budgetunderskottet steg kraftigt till följd av det ambitiösa investeringsprogrammet. Regeringen tvingades att strama åt budgetpolitiken och att minska investeringstakten.

Detta ledde under 1981 till betydande minskningar av underskotten i såväl bytesbalansen som statsbudgeten. Inflationen begränsades och samtidigt låg tillväxttakten kvar på ca 6 procent. Åtgärder som vidtagits under 1982, innefattande lönehöjningar för statstjänstemän, löfte om ökade livsmedelssubventioner samt ökad risimport, kan dock befaras leda till att underskotten, liksom inflationstakten, återigen ökar.

Inga säkra uppgifter finns om utvecklingen av inkomstfördelningen och de fattigare befolkningsgruppernas levnadsstandard efter 1977. Transferringarna över statsbudgeten har dock minskat samtidigt som prisnivån stigit. Framför allt statstjänstemän och lönearbetare i städerna har fått vidkännas standardsänkningar under de senaste åren. Den ekonomiska politikens effekter för de fattiga på landsbygden är mer osäkra. Till de positiva effekterna hör den kraftiga sysselsättningsökningen.

1982 och 1983 kommer att bli kritiska år för Sri Lankas ekonomi. Mahaweli-investeringarna kommer då att kulminera med åtföljande påfrestningar på prisnivån och på bytesbalansen. Ett fortsatt omfattande internationellt bistånd är en av de viktigaste förutsättningarna för att investeringsprogrammet skall kunna fullföljas. Med genomförandet av Mahaweli-programmet bör Sri Lankas externa balanssituation kunna förbättras avsevärt bl. a. genom att importen av livsmedel och oljeprodukter kan begränsas.

3 Sri Lankas energiförsörjning

Mönstret för Sri Lankas energiförsörjning är karakteristiskt för ett fattigt u-land. Icke-kommersiell energi, främst brännved, svarar för över hälften av landets energikonsumtion. Importerad olja svarar för 33 % och vattenkraften för 13 % av den totala energikonsumtionen.

Nära tre fjärdedelar av den kommersiella energin (olja och vattenkraft) används av industrin och transportväsendet, medan hushållen använder drygt 15 %. Hushållens energibehov tillgodoses i första hand med brännved och utnyttjandet av denna energikälla har ökat under senare år. Risken för fortsatt skogsskövling med åtföljande markförstöring är överhängande.

Efterfrågan på kommersiell energi har ökat med ca 9 % per år sedan 1977. Konsumtionen av olja har ökat särskilt snabbt till följd av att den stigande efterfrågan på elektricitet fått tillgodoses från oljekraftverk. Detta har lett till att marginalkostnaden för elproduktionen i Sri Lanka varit bland de högsta i världen på senare år. Elförsörjningen har vidare varit mycket otillfredsställande. Under våren 1981 uppgick strömavbrotten i Colombo till mellan 5 och 10 timmar per dag, vilket tvingade många företag att inskränka eller tillfälligt inställa produktionen.

Ökande importvolym och stigande oljepriser har fått svåra följder för Sri Lankas bytesbalans. Mellan 1978 och 1980 mer än tredubblades kostnaderna för oljeimporten. I mitten av 1980-talet beräknas Sri Lanka få avsätta nära hälften av sina exportinkomster för att betala oljeimporten, vilket skall jämföras med ungefär 11 % år 1978.

Sri Lankas egna energiresurser är väsentligen begränsade till vattenkraften. Landets vattenkraftspotential har beräknats till 2 000 MW. Endast en femtedel utnyttjas idag. Genom de kraftverk som nu byggs eller planeras inom Mahaweli-programmet kommer omkring hälften av vattenkraftspotentialen att tas i anspråk.

Utbyggnaden av vattenkraften är en förutsättning för att Sri Lanka skall kunna fullfölja sina planer bl. a. vad gäller industriutveckling och bostadsbyggande. Världsbanken har framhållit att den otillfredsställande energiförsörjningen är ett allvarligt utvecklingshinder och understrukit betydelsen av att Mahaweli-programmet fullföljs.

4 Mahaweli-programmet

Den första planen för utbyggnaden av Mahaweli Gangas flodområde gjordes på 1960-talet i samarbete mellan Sri Lankas regering, FNs utvecklingsprogram (UNDP) och FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO). Sri Lankas regering beslöt 1977 att skära ned Mahaweli-programmet och att genomföra det på sex i stället för planerade 30 år. Detta påskyndande av programmet har självfallet medfört stora problem och, åtminstone kortsiktigt, betydande kostnadsökningar.

Mahaweli-utbyggnaden är det största utvecklingsprojektet i Sri Lanka i modern tid. Programmet innebär att Mahaweli Ganga och vissa av dess bifloder, bl.a. Kotmale Oya, regleras. Programmet syftar till att öka livsmedelsproduktionen i landet, öka energiproduktionen och därigenom bl. a. möjliggöra en fortsatt industriutveckling samt till att skapa fler sysselsättningsstillfällen.

Programmet beräknades, enligt de ursprungliga planerna, beröra en miljon människor och fördubbla den bevattnade åkerarealen. Det nuvarande programmet beräknas omfatta:

- bevattning av ca 140 000 ha åkermark, varav ca 130 000 ha är nyodlad mark. Den totala bevattnade åkermarken omfattar för närvarande ca 365 000 ha.
- bosättning och jord för 140 000 nybyggare och deras familjer.
- fyra vattenkraftverk med en sammanlagd effekt på ca 500 MW, vilket innebär en fördubbling av den installerade effekten i Sri Lanka.
- byggande av bevattningskanaler, mindre dammar, slussar och vägar m. m.

Förutom Kotmale omfattar Mahaweli-programmet kraftverken Victoria, Randenigala och Maduru Oya.

Totalkostnaden för Mahaweli-programmet uppskattas till ca 12 miljarder kr., vilket är mer än tre gånger det ursprungligen beräknade beloppet. Under perioden 1981–85 kommer över 30 % av det offentliga investeringsprogrammet att avse Mahaweli-investeringarna. Internationellt bistånd och förmånliga krediter förutses svara för ca hälften av programmets kostnader under perioden fram till 1985 och för ca 70 procent av de utländska kostnaderna. Fortfarande finns dock utländska kostnader vars finansiering inte tillgodosetts. Detta gäller bl. a. Kotmale- och Victoria-projekten.

Victoria-projektet beräknas vara färdigt under senare hälften av 1984. Projektet kommer att ha en kapacitet på 210 MW och ombesörja bevattning av 45 000 ha åkermark. Storbritannien har utfäst ett gåvobistånd på drygt 1 miljard kr. (100 miljoner pund), som är bundet till upphandling i Storbritannien. Internationell anbudsgivning har inte förekommit. Härtill kommer en kommersiell kredit på 20 milj. pund som beviljats av Storbritannien för att finansiera den elektriska och mekaniska utrustningen. För

ca 30% av projektets utländska kostnader saknas f.n. finansiering. Anläggningen medger utbyggnad med ytterligare en tunnel, vilket skulle fördubbla elproduktionen.

Randenigala-projektet, som skall finansieras av Förbundsrepubliken Tyskland, kommer att påbörjas under 1983. Projektet kommer att ha en kapacitet på 122 MW. För projektet har utfästs en västtysk kredit på ca 1 miljard kr. (400 milj. D-mark). Upphandlingen har begränsats till västtyska företag.

Maduru Oya-projektet, som till ca 80 procent finansieras av USA och Canada, kommer att bevattna 46 000 ha åkermark och ha en kapacitet på 7 MW. Projektets dammanläggning beräknas bli färdig under 1982 och produktionen av elkraft påbörjas under 1985/86.

Vid sidan av de fyra kraftverken genomförs ett flertal jordbruksutvecklingsprojekt i Mahaweli-Gangas flodområde. Världsbanken/IDA bidrar med en kredit på 90 milj. dollar. Övriga givare är Kuwait, Japan, Europeiska Gemenskapen, USA och Asiatiska utvecklingsbanken.

Kraftledningarna från Kotmale-projektet kommer att finansieras av Världsbanken och OPEC-fonden.

5 Kotmale-projektet

Kraftverksprojektet Kotmale uppförs i en biflod till Mahaweli Ganga och ligger uppströms i förhållande till övriga dammar som planeras eller byggs i Mahaweli Gangas flodsystem. I en första fas planeras en utbyggnad av kapaciteten till 134 MW. Fullt utbyggt avses kraftverket få en kapacitet på 201 MW.

Kotmale-dammen blir en stenfyllnadsdamm som täcks av ett betonglager, en halv meter tjockt, på uppströmssidan. Dammen skall bli 85 m hög och 900 m lång samt skapa en reservoar som beräknas rymma 180 milj. kubikmeter vatten. Anläggningen omfattar vidare ett tunnelsystem med en 7,2 km lång betongklädd huvudtunnel samt en kraftstation med två, och fullt utbyggt tre, turbiner och generatorer. Projektet förutses i sin första fas stå färdigt våren 1985.

Dammen kommer att konstrueras så att en framtida höjning medges. Därmed kan vattenmängden i reservoiren fördubblas vilket bl. a. skulle öka bevattningsmöjligheterna och förstärka dammens regleringsfunktion.

En förundersökning av projektet gjordes av ett indiskt konsultföretag (WAPCOS) och framlades i januari 1978. Ett år senare ingicks ett ramavtal mellan Sri Lanka och Skånska Cementgjuteriet (SCG) om utförande av byggnadsarbetena. På grundval av förundersökningen beräknades kostnaderna för dessa till 645 milj. kr. I detta belopp ingick inte elektriska och mekaniska arbeten, förstärknings- och grundläggningsarbeten i tunnlar och dammschakt, prisökningar genom inflation eller kostnader för projektets finansiering.

I februari 1979 slöt Sri Lanka också ett avtal med ett brittiskt konsultföretag (Sir William Halcrow & Partners) för byggledningen. Konsultens uppgift är att bistå Sri Lanka med teknisk utformning av projektet, att göra bedömningar av entreprenörens kostnadsförslag och att kontrollera byggnadsarbetet.

Ett första kontrakt rörande anläggningsarbetena (I) ingicks mellan Sri Lanka och SCG i augusti 1979. Det omfattade tillfartsvägar, bostäder, verkstäder, förråd samt två omloppstunnlar och en tillfartstunnel till kraftstationen. Kontraktsbeloppet uppgick till 170 milj. kr. i 1979 års priser.

Under förhandlingarna mellan Sri Lanka och SCG om huvudentreprenaden (underjordsarbeten och dammbyggnad) begärde Sri Lanka i december 1979 närmare undersökningar av de geologiska förutsättningarna i dammområdet och av valet av dammkonstruktion.

SCG erhöll kontrakt på underjordsarbetena (II) i slutet av december 1979. Kontraktssumman uppgick till 320 milj. kr. i 1979 års priser.

I löpande priser kostnadsberäknas dessa båda entreprenadkontrakt till ca 760 milj. kr. Arbetena enligt det första kontraktet är i stort sett avslutade. Tre fjärdedelar av sprängningsarbetena för tunnlarna var färdiga vid utgången av februari 1982.

I februari 1980 konstaterades att huvuddammens planerade läge var olämpligt. En panel av internationellt framstående dammexperter tillkallades för att utvärdera tillgängliga undersökningar och ge råd om dammens placering och utformning. Resultatet blev att dammen flyttades ca 200 m nedströms, att dess utformning ändrades och att omloppstunnlarna flyttades till flodens andra sida.

I oktober 1981 tecknade Sri Lanka och SCG preliminärt kontrakt rörande det återstående dammkontraktet (III). Kontraktssumman enligt prisnivån för april 1981 var 855 milj. kr. Kontraktet förutses träda i kraft inom kort. Det beräknas i löpande priser uppgå till 1 200 milj. kr.

Sedan juni 1981 har Sri Lanka hos ASEA gjort beställningar om fyra delleranser av elektromekanisk utrustning (turbiner, generatorer, ställverksutrustning etc). Ytterligare en beställning förutses. Tillsammans beräknas dessa beställningar kosta 248 milj. kr. i löpande priser. Härtill kommer kostnader i lokal valuta samt utrustning för bottenutskov på tillsammans drygt 75 milj. kr.

6 Projektets kostnader

De beräknade investeringskostnaderna för projektet uppgår till ca 2 500 milj. kr. i löpande priser. Fördelningen av investeringskostnaderna i milj. kr. i löpande priser är följande. En utförligare redovisning lämnas i bilaga 1.

Entreprenadarbeten (SCG)	1 960
Elektriska och mekaniska arbeten (ASEA)	324
Konsultarvoden	50
Räntor under byggnadstiden	ca 157
Totalt	ca 2 491

De lokala kostnaderna för projektet motsvarar 15% av de nu aktuella totala projektkostnaderna, mot 38% år 1979. Dessa kostnader innefattar bl. a. lokal arbetskraft, underleverantörer, lokala transporter, bensin, diesel och lokalt producerad cement och virke.

Den aktuella kostnadsberäkningen för projektet på ca 2,5 miljarder kr. inkluderar inte Sri Lankas kostnader för marklösen, röjningsarbeten, flyttning av bybefolkning, kraftledningar, egen administration etc.

7 Kostnadsökningar

Den totala kostnaden för Kotmale-projektet beräknades i 1978 års priser till 850 milj. kr., varav 645 milj. kr. för entreprenadarbetena. Kostnaderna för normala förstärknings- och grundläggningsarbeten i tunnlar och dammschakt hade då inte beräknats och inte heller kostnader för projektets finansiering.

I januari 1979, då det s. k. ramavtalet ingicks, beräknades projektkostnaden till drygt 1,3 milj. kr. i 1979 års priser. Fördyringen hänförde sig till uppräknings för inflation samt till att vissa arbeten inräknades, som tidigare inte prissatts.

Fram till hösten 1981 steg de beräknade kostnaderna för projektet kraftigt. Detta var en följd av att den planerade dammen måste flyttas och av att ytterligare geologiska undersökningar föranlett förstärkningsarbeten på ca 100 meters djup under dammen. Fördyringen hänför sig också till att vissa insatsvaror i projektet (t. ex. cement och trävirke) inte fanns lokalt tillgängliga utan måste importeras. Inflationsberäkningarna fick vidare räknas upp kraftigt under perioden till följd av att projektet försenades; flyttningen av den planerade dammen innebär att projektet kan tas i drift ca två år senare än ursprungligen planerat.

Sammanfattningsvis beräknas kostnaderna för entreprenadarbetena stiga med 1,3 miljarder kr. från 1978 års ursprungliga kalkyler till 1985, då projektet skall stå färdigt. Drygt 700 milj. kr. härav är fördyringar till följd av inflationen. Merparten av det återstående beloppet beror på tillkommande arbeten och kostnadsökningar för att flytta dammen.

Kostnaderna för de elektriska och mekaniska arbetena beräknades 1978 till ca 200 milj. kr. Den senaste beräkningen visar att dessa arbeten kommer att kosta 324 milj. kr.

8 Projektets finansiering

När Sri Lanka 1978 begärde att få använda det svenska importstödet för finansiering av Kotmale-projektet beräknades detta täcka projektets utländska kostnader under byggnadstiden. Eftersom importstödet utbetalas en gång per år arrangerades kommersiell upplåning i Sverige. En s. k. överbrygningskredit beviljades av Skandinaviska Enskilda Banken för entreprenadarbeten som måste betalas mellan importstödsutbetalningarna. Som en följd av kostnadsökningarna har det maximala kreditbeloppet höjts och kreditens löptid utsträckts.

Den kredit som beviljats för de elektriska och mekaniska arbetena täcker hela kontraktsbeloppet – förutom normalt förskott som betalas av beställaren – vilket tillsammans med den under byggnadstiden kapitaliserade räntan skulle amorteras efter byggnadstiden.

Krediterna har refinansierats i AB Svensk Exportkredit (SEK), som subventionerar skillnaden mellan marknadsräntan och den för SEK-krediter fastställda räntesatsen. Förutsättningen för dessa statsstödda exportkrediter var att Exportkreditnämnden (EKN) åtog sig att garantera att krediterna återbetalas. Vid beslut om garanti för krediterna har EKN förutsatt att betalningen av projektets utländska kostnader skall göras med svenskt importstöd.

8.1 Svenskt importstöd

Från 1979 och till och med budgetåret 1981/82 har totalt 307 milj. kr. av svenska biståndsmedel till Sri Lanka använts för utgifter i samband med Kotmale-projektet.

Medlen har utgått inom ramen för två treåriga importstödsavtal mellan Sverige och Sri Lanka. Det första avtalet för budgetåren 1979/80–1981/82 avsåg importstöd på totalt 210 milj. kr. Det andra avtalet omfattar budgetåren 1980/81–1982/83 och uppgår till totalt 250 milj. kr., varav 90 milj. kr. under 1981/82. Under avtalets två första år är 140 milj. kr. bundet till upphandling i Sverige.

8.2 Exportkrediter

För finansieringen av entreprenadarbetena erhöll Sri Lanka 1979 en överbrygningskredit på högst 130 milj. kr. Ett år senare höjdes det högsta utestående kreditbeloppet till 330 milj. kr. En ytterligare utökning av krediten till högst 720 milj. kr. skedde i april 1982 med anledning av det preliminära kontraktet om utförande av dammbyggnadsarbetena. Krediten löper till en ränta på 9,25%. Den skall återbetalas under sju år med början senast den 15 juli 1986.

De elektriska och mekaniska arbetena finansieras med en kredit, som förutses uppgå till 85 % av de totala kontraktbeloppen på beräknade 248 milj. kr. Därtill kommer den under byggnadstiden kapitaliserade räntan. Aktuella beräkningar visar att kreditbeloppet kommer att uppgå till 234 milj. kr. med en ränta om 8,35 procent. Amorteringstiden är fyra år med början senast 15 juli 1986.

8.3 Exportkreditgarantier

Exportkreditnämnden (EKN) beslöt i februari 1979 att utfästa exportkreditgarantier för projektet efter ansökningar från SCG och ASEA. Utfästelsen avsåg ett högsta riskbelopp på 285 milj. kr. resp. 154 milj. kr.

I november 1979 biföll EKN höjningar av de nämnda beloppen till drygt 430 milj. kr. resp. 340 milj. kr. Bifall lämnades också till att krediten för entreprenadarbetena skulle återbetalas under tre år och för de elektriska och mekaniska arbetena under fyra år efter projektets färdigställande.

Med anledning av att SCG och Sri Lanka träffat preliminär överenskommelse om dammkontraktet i oktober 1981 ansökte SCG hos EKN om utökad sjuårig exportkreditgaranti. EKN förklarade sig beredd att utfärda garantiförbindelse för dammkontraktets kostnader, men begränsade det högsta förlustbeloppet till 550 milj. kr. vid slutet av kalenderåret 1982.

9 SIDA:s förslag

SIDA:s förslag till fortsatt svenskt stöd till Kotmale-projektet förutsätter att Sri Lanka med egna medel finansierar alla kostnader i lokal valuta, förskott till de svenska leverantörerna, räntor under byggnadstiden och konsultarvoden. SIDA redovisar olika alternativ till en finansieringslösning för projektet. Styrelsen framhåller att fortsatt stöd till projektet som är högt prioriterat av Sri Lankas regering, bör lämnas. Sverige har inte bundit sig för att biståndsfinansiera projektets totala utländska kostnader. Utan fortsatt svenskt bistånd bedöms emellertid Sri Lanka få stora svårigheter att genomföra projektet. SIDA pekar också på att beslutet om att påskynda genomförandet av Mahaweli-programmet bidragit till kostnadsökningarna. Kotmale-projektet anses emellertid ekonomiskt bärkraftigt och kommer att spara avsevärda belopp i utländsk valuta. SIDA förordar därför att projektet finansieras med en kombination av gåvo- och kreditmedel. SIDA förutsätter vidare att det svenska finansieringsåtagandet begränsas till högst 1 436 milj. kr., vilket motsvarar det aktuella finansieringsbehovet i utländsk valuta. Importstöd förutsätts utgå under budgetåren 1982/83–1985/86 för att minska Sri Lankas kapitalskuld på projektet och under budgetåren 1986/87 och 1987/88 för gåvoelementet i en förmånlig kredit. Slutligen föreslås, att Sri Lanka beviljas en 12-årig exportkredit på

belopp som motsvarar den förmånliga krediten, som garanteras mot biståndsanslagen enligt förslag i prop. 1981/82: 100, bil. 6.

SIDA konstaterar att Kotmale-projektet är rimligt ur ekonomisk synpunkt trots de betydande kostnadsfördyringarna. SIDA har emellertid lagt tyngdpunkten i sin framställning på finansieringen av projektet och inte på en bedömning av projektet som sådant. Då projektet är till hälften färdigt har SIDA inte funnit anledning att på detta stadium påta sig något projektansvar. SIDA är beredd att genom utomstående expertis följa projektet, främst för att bevaka kostnadsutvecklingen.

10 Föredraganden

Sverige har sedan lång tid biståndssamarbete med Sri Lanka, som blev programland 1975/76. Landet tillhör enligt världsbanksstatistiken den fattigaste u-landsgruppen. Dess ekonomi är starkt beroende av jordbruks- och plantageproduktionen. Den nuvarande utvecklingspolitiken syftar till att frigöra landet från detta ensidiga råvaruberoende samtidigt som jordbruket effektiviseras med sikte på självförsörjning med ris. Landet är sedan lång tid tillbaka en etablerad demokrati vilket också avspeglas i utvecklingspolitiken, med dess förhållandevis starka egalitära inslag.

I likhet med många andra u-länder har Sri Lanka drabbats hårt av de kraftiga oljeprisökningarna. Oljeberoendet har samtidigt vuxit snabbt. En betydande del av den elektriska kraften måste produceras i oljeeldade anläggningar. Kostnaderna för oljeimporten stiger härigenom kraftigt och beräknas, vid mitten av 80-talet, motsvara nära hälften av de samlade exportinkomsterna.

Sri Lanka har en stor outnyttjad vattenkraftspotential och dessutom en lång tradition när det gäller att utnyttja bevattningsanläggningar. Den stora satsningen på Mahaweli-programmet skall ses mot den bakgrunden. Genomförandet av programmet innebär att konstbevattningen inom den traditionella jordbruksnäringen ökar och att vattenkraftsproduktionen ger möjligheter till att utveckla en modern industri. Programmet förutses få stor betydelse när det gäller att höja sysselsättningen i landet.

Mahaweli-programmet, i vilket Kotmale ingår som en central del, är högt prioriterat av den lankesiska regeringen. Dess genomförande är av avgörande betydelse för landets utveckling och programmets syfte sammanfaller väl med målen för det svenska biståndet. Sverige har i en rad internationella sammanhang framhållit betydelsen av ökat bistånd för att stärka u-ländernas energiförsörjning och underlätta u-ländernas omställning från olja till alternativa, om möjligt inhemska, energikällor. De svenska insatserna på detta område har ökat. Landsbygdsutveckling är vidare, som jag framhöll i årets budgetproposition, ett allt viktigare område för det svenska biståndet.

När Sri Lankas regering år 1978 vände sig till den svenska regeringen och begärde att få använda det svenska importstödet för Kotmale-projektet var det, mot denna bakgrund, rimligt att godta detta förslag. Ett fortsatt svenskt bistånd till projektet ter sig likaledes naturligt och angeläget. Det är samtidigt ett projekt där svenskt kunnande och svenska resurser tas tillvara, vilket jag finner betydelsefullt mot bakgrund av det uttalade önskemålet att öka återflödet av det svenska biståndet. Kotmale-projektet beräknas leda till upphandling o. dyl. i Sverige för minst 1,5 miljarder kr. och skapa ca 1 000 arbetstillfällen i Sverige under fem–sex år.

Kostnaderna för Kotmale-projektet, liksom för flera av de övriga delprojekten i Mahaweli-programmet, har stigit kraftigt. Genomförandet av Mahaweli-programmet är en viktig orsak till att den lankesiska ekonomin nu är hårt ansträngd. Internationellt bistånd för att täcka programmets utländska kostnader har därför blivit ytterst angeläget.

Sveriges nuvarande biståndsåtagande är begränsat till en treårsperiod och det gällande importstödsavtalet löper ut vid utgången av budgetåret 1982/83. Sri Lanka har begärt att få använda svenskt importstöd för återbetalning av de kommersiella krediter som upptagits i Sverige för projektets finansiering.

Med hänsyn till projektets storlek och inträffade kostnadsökningar är det nuvarande finansieringsarrangemanget otillfredsställande. Som förutskickades i prop. 1981/82: 100, bil 6, bör därför utformningen och omfattningen av det fortsatta svenska biståndet för Kotmale-projektet nu närmare regleras. Överenskommelse härom bör ingås med Sri Lankas regering i samband med de förhandlingar om biståndssamarbetet med Sri Lanka, som skall äga rum under 1982.

Jag delar SIDA:s bedömning att en kombination av gåva och kredit är den lämpligaste lösningen för den fortsatta finansieringen av Kotmale-projektet. Detta förutsätter att Sri Lanka påtar sig ett betydande betalningsansvar, som dock bör avpassas så att det är förenligt med principerna för det långsiktiga utvecklingssamarbetet mellan Sri Lanka och Sverige. Jag ansluter mig också till SIDA:s påpekande att hänsyn måste tas till Sri Lankas ansträngda betalningssituation.

I likhet med SIDA anser jag att Sri Lanka, i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande åtaganden, med egna medel finansierar 1) alla kostnader i lokal valuta, 2) förskott till de svenska leverantörerna, 3) räntor under byggnadstiden och 4) konsultarvoden. SIDA har beräknat det därefter återstående finansieringsbehovet i utländsk valuta till 1 436 milj. kr. Enligt de senaste kostnadsberäkningarna uppgår finansieringsbehovet till 1 425 milj. kr. i enlighet med bilaga 1.

Jag anser att svenskt bistånd bör utgå för projektet under ytterligare sex budgetår (1982/83–1987/88). Vidare förordar jag, i enlighet med SIDA:s förslag, att ett högsta belopp för det svenska finansieringsåtagandet vad gäller Kotmale-projektet anges. Jag förordar att detta belopp bestäms till

totalt högst 1 395 milj. kr., inklusive det belopp om 307 milj. kr. som t. o. m. budgetåret 1981/82 utbetalats och använts för projektet. Återstående belopp om 1 088 milj. kr. bör avsättas som en del av landramen för Sri Lanka under de nämnda sex budgetåren. Detta förslag innebär att svenska biståndsmedel till Kotmale-projektet uppgår till omkring 55 procent av projektets totala kostnader. Härutöver beräknar jag ett medelsbehov om 20 milj. kr. under vardera budgetåren 1982/83 och 1983/84 för ändamålsbestämt bistånd till Sri Lanka. Jag anser att detta bistånd bör öka endast i ringa omfattning under den period då finansieringen av Kotmale-projektet belastar biståndsanslagen.

Beloppet om 1 088 milj. kr. föreslås fördelas över budgetåren 1982/83-1987/88 enligt följande:

1982/83	135 milj. kr.
1983/84	190 milj. kr.
1984/85	250 milj. kr.
1985/86	260 milj. kr.
1986/87	150 milj. kr.
1987/88	103 milj. kr.
	1 088 milj. kr.

För att 135 milj. kr. skall kunna utgå från medelsramen för utvecklings-samarbete med Sri Lanka under budgetåret 1982/83 måste denna höjas från 115 milj. kr. till 155 milj. kr. Jag föreslår att medelsramen bestäms i enlighet därmed.

De medel jag här föreslagit skall anvisas för den aktuella sexårsperioden bör användas för att bestrida huvuddelen av investeringskostnaderna för entreprenadarbetena. Detta förslag förutsätter att den av AB Svensk Exportkredit (SEK) redan beviljade exportkrediten för de elektriska och mekaniska arbetena utnyttjas. Kreditbehovet beräknas till 234 milj. kr. Jag avser föreslå regeringen att denna kredit garanteras mot biståndsanslagen. Det bör ankomma på Sri Lanka att, utöver de tidigare nämnda åtagandena, med egna medel betala räntor och amorteringar på denna kredit. Vidare bör det ankomma på Sri Lanka att betala återstoden av investeringskostnaderna för entreprenaddelen som beräknas till ca 100 milj. kr. och de räntekostnader på denna del som uppkommer efter byggnadstiden, dvs. under 1986/87 och 1987/88.

Med den föreslagna finansieringslösningen, som innefattar tillskott av biståndsmedel om 1 088 milj. kr., utnyttjande av den nyssnämnda krediten och ett vidgat ansvar för Sri Lanka att erlägga betalning med egna medel, föreligger inte behov av en förmånlig kredit för finansiering av Kotmale-projektet. För en bedömning av denna finansieringslösning jämför jag i det följande med det för Sri Lanka fördelaktigaste finansieringsförslaget som redovisats av SIDA, och som återgivits i bilaga 2 och 3.

För *Sri Lanka* innebär förslaget till finansieringslösning bl. a. att:

1. De totala kostnaderna för projektet begränsas genom att den uppar-

betade kapitalskulden under byggnadstiden minskas. Därmed reduceras finansieringsbehovet efter byggnadstiden vad gäller entreprenadarbetena till två år mot 12 år om en förmånlig kredit utnyttjades. Beräknat till nuvärde med en diskonteringsränta på 10% minskar de totala utbetalningarna för projektet med ca 175 milj. kr.

2. För Sri Lanka minskar därmed de betalningar som landet skall göra med egna medel med 155 milj. kr., beräknat till nuvärdet.

3. Sri Lankas ränteutgifter under byggnadstiden, då landets ekonomi kommer att vara hårt ansträngd, halveras och beräknas uppgå till totalt ca 65 milj. kr.

4. Krediten för de elektriska och mekaniska arbetena har en amorteringstid på fyra år. Återstående kostnader för entreprenadarbetena förutsätts betalas under två år efter byggnadstiden. Detta innebär att Sri Lanka under budgetåren 1986/87 och 1987/88 åläggs en större betalningsbördä än med något av SIDA:s förslag. Den beräknas dock inte överstiga den besparing som projektet medför genom att kostnaderna för oljeimporten kan begränsas.

För Sverige innebär förslaget bl. a. följande:

1. Den finansieringslösning som jag här föreslagit innebär en ökad total belastning på *biståndsanslaget* med 95 milj. kr. jämfört med SIDA:s förslag (jfr bilaga 2). Härvid har jag utgått ifrån att SIDA:s förslag motsvaras av ett totalt biståndsbehov på 1 300 milj. kr. Den av SIDA förutsedda avkastningen (till 12%) på de biståndsmedel som skall avsättas för subventionen av en förmånlig kredit, innebär att biståndsanslagen tillgodogör sig medel som belastar den svenska statsbudgeten över andra anslag. Jag anser att en sådan konstruktion inte bör användas. I en jämförelse mellan olika finansieringsmöjligheter måste därför SIDA:s beräkningar höjas med ca 30 milj. kr. från ett totalt biståndsbehov om 1267 milj. kr.

2. Det *totala* beloppet av svenska statliga medel för projektet minskar. Detta sker genom att SEK:s subvention minskar kraftigt till ett nuvärdesberäknat belopp om drygt 100 milj. kr., jämfört med ca 210 milj. kr. med nuvarande kredituppläggning och med 243 milj. kr. med SIDA:s finansieringsförslag. En sådan minskad belastning på SEK-systemet är generellt önskvärd.

3. Fördelningen av biståndsmedel över de sex budgetåren har utformats så att beloppen mot slutet av perioden är relativt låga. Därmed skapas ett mera realistiskt utgångsläge för framtida diskussioner om det svenska biståndet till Sri Lanka efter det att Kotmale-projektet har betalats. Den tillfälliga höjningen av landramen för Sri Lanka, som följer av finansieringsförslaget, får ses som ett resultat av strävandena att minska de samlade kostnaderna för detta speciella projekt.

Jag anser det också rimligt att vissa andra åtgärder vidtas för att medverka till att projektet kan färdigställas inom den tid som nu förutses, dvs under våren 1985. Sri Lanka har självfallet även fortsättningsvis det slut-

liga ansvaret för projektet. Med det svenska bidrag till finansieringen, som jag här föreslagit, anser jag det emellertid angeläget att man från svensk sida aktivt bevakar projektets kostnadsutveckling och vidare medverkar till att kostnadseffektiva lösningar söks på olika tekniska frågeställningar som kan uppkomma under byggnadstiden. Jag avser föreslå regeringen att SIDA ges i uppdrag att skyndsamt utse oberoende experter och ge dem sådant uppdrag.

Förslaget om att det svenska bidraget till finansieringen av Kotmaleprojektet bestäms till totalt högst 1 395 milj. kr. innebär att Sverige gör en betydande ansträngning för att projektet skall kunna färdigställas. Det skall också ses som ett uttryck för det svenska stödet för Sri Lankas ambitiösa utvecklingsprogram. Tonvikten vad gäller medelsfördelningen ligger därvid på en period då huvuddelen av projektkostnaderna uppstår och då Sri Lankas ekonomi förutses vara hårt ansträngd. Storleken på det internationella biståndsflödet till Sri Lanka under denna period kommer att vara avgörande för om den utvecklingsansträngning som landet nu gör skall ge resultat.

11 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna att det högsta beloppet för det svenska finansieringsåtagandet för Kotmaleprojektet i Sri Lanka bestäms till 1395 milj. kr., inklusive det belopp om 307 milj. kr. som t. o. m. budgetåret 1981/82 utbetalats för projektet,
2. godkänna att ett belopp om 1088 milj. kr. skall lämnas av biståndsmedel budgetåren 1982/83-1987/88 med den i det föregående angivna fördelningen mellan budgetåren,
3. godkänna uppläggningsen av finansieringen av projektet,
4. bemyndiga regeringen att träffa överenskommelse med Sri Lankas regering om det föreslagna stödet,
5. anvisa ytterligare 40 milj. kr. för anslaget C 2. Bilateralt utvecklingsarbete, anslagsposten Sri Lanka för budgetåret 1982/83.

12 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga 1

Investeringsbudget och finansieringsbehov, milj. kr.

	Utländsk valuta	Lokal valuta	Total kostnad
Investeringsbudget			
A. <i>Entreprenadarbeten</i>	1 640	320	1 960
1. Anläggnings- och underjordsarbeten	610	150	760
2. Dämbbyggnadsarbeten	1 030	170	1 200
B. <i>Elektriska och mekaniska arbeten</i>	280	44	324
3. ASEA-kontrakt	248	44	292
4. Övrigt kontrakt (utskovsarbeten etc).	32	—	32
C. <i>Konsultarvoden</i>	50		50
D. <i>Räntor under byggnadstiden</i>	157		157
5. Entreprenadarbeten	130		130
6. Elektriska och mekaniska arbeten	27		27
E. Totalt	2 127	364	2 491
Finansieringsbehov			
F. <i>Entreprenadarbeten</i> (1 640 – förskott på 142)	1 498		
G. <i>Elektriska och mekaniska arbeten</i> (248 – förskott på 37)	211		
H. <i>Räntor under byggnadstiden</i> Kapitaliserad ränta på elektriska och mekaniska arbeten (85 % av 27)	23		
	1 732		
I. <i>Avgår: Svenskt importstöd</i> t. o. m. 1981/82	307		
J. Totalt att finansiera	1 425		

Bilaga 2

Finansieringslösning, milj. kr.

	SIDAS förslag	Före- draganden
1. Finansieringsgap	1 436	1 425
Avgår: Elektriska och mekaniska arbeten	—	234 ¹
		1 191
2. Bistånd 1982/83	135	135
1983/84	145	190
1984/85	155	250
1985/86	165	260
1986/87	185 ²	150
1987/88	208 ²	103
	993	1 088
Sri Lanka betalar:		
3. Förmånlig kredit/SEK-kredit	836	234
Ränta	1 %	8,35 %
Amorteringstid	12 år	4 år
Amortering/år	70	59
4. Övrigt; under två år efter byggnadstiden:		
ränta på entreprenadkredit, totalt	—	ca 41
återstår på entreprenaddelen, totalt	—	103 ³
5. Summa biståndsförfinansiering:		
T. o. m. 1981/82	307	307
1982/83—1987/88	993	1 088
	1 300	1 395

¹ Kontraktbelopp (248) – förskott (37) + kapitaliserad ränta (23) = 234

² Används för räntesubvention av en förmånlig kredit. Beloppen förutsätter ingen avkastning vilket förklarar avvikelserna från SIDAS beräkningar om 175 milj. kr. och 185 milj. kr. för respektive budgetår.

³ I detta belopp ingår bl. a. tilläggskostnad p. g. a. sen start och bonus vid tidig avslutning.

Bilaga 3

Nuvärdesberäkningar av projektkostnader, milj. kr.

	SIDAS förslag	Före- draganden
A. Sri Lankas utbetalningar		
1. Kostn. i lokal valuta under byggtid	356	356
2. Konsultarvoden och rest. el/mek arbeten	101	101
3. Förskott till SCG och Asea	179	179
4. Räntor under byggtid	90	49
5. Amorteringar förmånlig kredit	338	—
6. Räntor på förmånlig kredit	29	—
7. Amorteringar på kredit för el/mek arbeten	—	130
8. Ränta på el/mek-kredit efter byggtid	—	32
9. Återstående kostnader på entreprenaddelen	—	65
10. Ränta på entreprenaddelen efter byggtid	—	26
	1 093	938
B. Svenska biståndsutbetalningar		
1. Importstöd 1979—81/82	385	385
2. Importstöd 82/83—87/88	716	835
	1 101	1 220
C. Subventioner via SEK-systemet		
1. Räntor under byggtid	93	74
2. Räntor under kredittid	150	29
	243	103
D. Totala utbetalningar	2 437	2 261
därav: Sri Lanka	45 %	41 %
svenskt bistånd	45 %	54 %
SEK-subvention	10 %	5 %

Anm:

* Nuvärde: jan. 1982, diskontering till 10 %

