

Nr 328

Av herr **Bohman m.fl.**, angående den fortsatta svenska biståndsverksamheten i utvecklingsländerna.

(Lika lydande med motion nr 258 i Första kammaren)

Motiven för den svenska u-landshjälpen

Målsättningen och formerna för den svenska utvecklingsfrämjande verksamheten i u-länderna kommer att tilldraga sig allt större intresse, och en fortlöpande debatt om dessa problem är därför angelägen. Härför talar både den växande omfattningen av våra insatser och den tvingande nödvändigheten av en snabb ekonomisk och social utveckling i u-länderna.

Skälen för de svenska biståndsinsatserna är många. Tungt väger otvivelaktigt de humanitära. Den övervägande delen av befolkningen i u-länderna lever i fattigdom, med ringa möjligheter till sjukvård och under ett konstant hot om svält eller undernäring.

Även politiska skäl talar för svenska insatser. En snabb ekonomisk utveckling utgör en avgörande förutsättning för att de nya ekonomiskt svaga staterna skall kunna genomgå en lugn samhällsutveckling. Sker inte detta är risken stor för att motsättningarna inom dessa länder kommer att resultera i inbördeskrig eller lokala krig. Faran är stor för att stormakterna därvid blir engagerade. Genom att hjälpa u-länderna kan vi minska sannolikheten för en händelseutveckling som medför uppenbara risker för världsfreden.

En fortskridande ekonomisk utveckling över hela världen ger också förutsättningar för en ökad världshandel i vilken alla länder drar nytta av den internationella arbetsfördelningen.

Uppbyggnad av näringslivet i u-länderna

Trots den biståndsverksamhet, som alla industriländer under de senaste årtiondena lämnat u-länderna, har förhållandena i dessa knappast förbättrats. Den utomordentligt snabba befolkningsökningen och den pågående omställningen till ett mera utvecklat samhälle har skapat försörjningsproblem och motsättningar väsentligt större än de som tidigare förelåg. En tendens till sjunkande exportpriser på betydelsefulla råvaror under de senaste åren och den räntebelastning som u-länderna ådragit sig genom långivning från de rika länderna har skapat betalningsbalansproblem, som hämmat fortsatt utveckling. Den politiska otryggheten i u-

länderna har begränsat det tillflöde av kapital, som tidigare i relativt stor omfattning kom från industriländerna.

I allt högre grad har inom u-länderna själva vuxit fram en insikt om att enbart biståndsverksamhet i dess hittillsvarande utformning icke är ägnad att på lång sikt lösa problemen. Man har blivit alltmera medveten om att en betydligt större aktivitet inom u-länderna själva är nödvändig, inriktad i första hand på att bygga upp de egna produktionsresurserna i syfte att skapa sysselsättningsmöjligheter och att tillgodose en samtidigt stigande efterfrågan inom länderna. Som inte minst betydelsefullt har det kommit att framstå att de interna insatserna koncentreras på en utbyggnad av basnäringarna, framför allt jordbruket, vars avkastningsförmåga bör kunna högst väsentligt utvecklas. Samtidigt har ett tidigare föreliggande motstånd mot engagemang från utlandets sida i kommersiellt hänseende brutits, och numera torde i flertalet u-länder föreligga klara önskemål om att det hittillsvarande humanitära och tekniska biståndet kompletteras med enskilda investeringar i landets näringsliv i betydande omfattning. U-landsmyndigheternas intresse för en snabb industrialisering framgår både av den centrala roll, som industrien har i deras utvecklingsplaner, och av u-ländernas uppträdande i FN och andra internationella organ.

Ett uttryck härför utgör den rekommendation som på förslag av Dahomey, Tanzania och Turkiet enhälligt antogs av FN:s generalförsamling förra året med uppmaning bland annat till regeringarna i de kapitalexporterande länderna att »undvika åtgärder som hindrade eller begränsade utflödet av kapital från sådana länder till u-länderna och att vidtaga alla nödiga åtgärder för att främja strömmen av enskilda investeringar i u-länder, exempelvis i form av befrielse från eller lättnader i beskattning och genom investeringsgarantier för dem som investerade i u-länder och genom stöd till utbildning av företagsledare och teknisk personal». (Betecknande för den svenska officiella hållningen i detta hänseende är emellertid att Sverige ensamt bland industriländerna lade ned sin röst vid omröstningen.)

En stark industrialisering av dessa länder är sannolikt nödvändig för att befolkningens levnadsstandard skall kunna höjas. En utbyggnad av industrien medför också att den nuvarande, delvis dolda arbetslösheten kan minska och att arbetstillfällen skapas för det storstadsproletariat som uppkommit i många u-länder.

Att en ökad industrialisering är önskvärd framgår av att i u-länderna 70—90 % av befolkningen beräknas vara sysselsatt inom jordbruket mot 10—15 % i de västeuropeiska industriländerna. Utvidgad industriell och kommersiell verksamhet i u-länderna skulle ge deras näringsliv större allsidighet och anpassningsförmåga.

I konsekvens härmed söker många u-länder locka till sig mer utländska investeringar genom att bevilja särskilda koncessioner eller skatteförmå-

ner. Ett annat sätt på vilket deras intresse för nya industrier har tagit sig uttryck är att de genom hårda importrestriktioner eller prohibitiva tullsatser förmått leverantörer som tidigare importerat varan till u-landet att i stället förlägga produktionen dit.

De utländska investeringarnas värde för u-länderna inskränker sig inte endast till det investerade kapitalbeloppet. Överförandet av teknisk, ekonomisk och administrativ kunskap är därjämte av utomordentlig betydelse. Dotterbolag i u-länderna kommer genom moderbolaget i ett industriland att kunna dra nytta av det utbyggda kontaktnät världen över som moderbolaget kan ha byggt upp och får tillfälle att på ett smidigt sätt ta del av de senaste forskningsrönen. Tillgång till moderbolagens samlade erfarenhet och de praktiska utbildningsmöjligheter som här föreligger är särskilt väsentligt med hänsyn till u-ländernas stora brist på utbildad personal och deras behov av att kunna utnyttja den knappa tillgången på sådan personal på andra områden, såsom administration, förvaltning och sjukvård.

Problemet att föra ut de nya ländernas produktion på världsmarknaden kan erbjuda svårigheter som lättast kan övervinnas genom samarbete med redan bestående industriföretag i industriländer.

Med hänsyn till vad här sagts om u-ländernas behov av investeringar, bör det vara självklart att också vårt land vidtar åtgärder för att underlätta för svenska företag att kommersiellt och industriellt bidra till att öka takten i u-ländernas ekonomiska utveckling. Åtgärder i detta syfte kan genomföras på beskattningens område, genom införande av ett nationellt investeringsgarantisystem och vidtagande av andra handelsstimulerande insatser.

U-ländernas import

U-ländernas förmåga att få i gång en självgenererande ekonomisk utveckling sammanhänger med deras möjligheter att täcka sitt importbehov. Redan till följd av den alltför snabba befolkningsökningen måste en kraftig ökning av u-ländernas import ske, i många fall även av livsmedelsimporten. Därutöver kräver den ekonomiska utvecklingen en ökning av importen av kapitalvaror som är av direkt betydelse för produktionsapparatens uppbyggnad och effektivisering. För utvecklingsarbetet föreligger dessutom, som redan understrukits, ett starkt behov av utbildad personal i nyckelbefattningar som icke kan tillgodoses på annat håll än inom industriländerna.

Medel för att finansiera importen kan skaffas på flera sätt. De viktigaste posterna är export av råvaror, halvfabrikat och färdiga produkter, kommersiella investeringar och krediter, offentliga lån och gåvor inklusive tekniskt och humanitärt bistånd från det allmänna och frivilligorganisationer.

Med hänsyn till de väldiga behoven är det av vikt att åtgärder vidtages på alla dessa områden för att öka u-ländernas importförmåga. Det kan finnas skäl att än en gång understryka att det inte finns någon motsättning mellan utvecklingen av infrastrukturen, uppbyggnaden av näringslivet och åtgärder för att genom sjuk- och hälsovård förbättra befolkningens villkor. Alla dessa åtgärder är nödvändiga för u-ländernas uppbyggnad.

U-ländernas export

Den största delen av u-ländernas inkomster härrör från exporten av framför allt råvaror. Detta kan också förväntas bli fallet i framtiden. Alla möjligheter att öka denna export bör dock vidtagas.

De stora prisfluktuationerna på den internationella råvarumarknaden skapar speciella exportproblem. Många av u-länderna är beroende av export av endast ett eller ett fåtal råvaruslag, och genom prisförändringarna får därför dessa länder stora svårigheter att kontinuerligt upprätthålla en balanserad ekonomi. Det är viktigt att Sverige i internationella organisationer söker verka för att ett multilateralt prisstabiliseringsavtal för de viktigaste råvarorna kan förverkligas.

Samordningen av de svenska u-landsinsatserna

Vad här sagts om u-landsinsatsernas natur och inriktning ställer särskilda krav på en ändamålsenlig och effektiv samordning inom Sverige av våra åtgärder på detta område. En riktpunkt för vår biståndsverksamhet måste vara att den i än högre grad än hittills koncentreras på ett i möjligaste mån begränsat och omsorgsfullt utvalt antal länder så att därigenom förutsättningar skapas för en aktiv och fruktbringande samverkan och växelverkan mellan företagsamhet, mission och tekniska och humanitära offentliga åtgärder. De erfarenheter och de kunskapsunderlag som vinnes genom dylika koncentrerade åtgärder i de berörda länderna ger betingelser för största möjliga resultat. Genom de kontakter som sådan samverkan skapar blir det dessutom lättare att förmå svenska företagare, tekniker, forskare, lärare och läkare att engagera sig i u-landsverksamhet.

Vid det hittillsvarande urvalet av länder som gjorts till föremål för svenskt bistånd har dessa synpunkter icke tillräckligt beaktats. Eljest borde ju bistånd i större utsträckning ha tillförts de länder i Sydamerika, i vilka svenska företag sedan gammalt utbyggt intima kontakter, länder där förutsättningar att nå konstruktiva resultat är större än på många andra håll.

Det råder ingen tvekan om att utbytet *för berörda u-länder* — och det är ju detta som är det väsentligaste — blir väsentligt större om det stat-

figa finansiella, tekniska och humanitära biståndet kan koordineras med övrig svensk utvecklingsfrämjande verksamhet inom det svenska näringslivet och inte minst med den svenska missionen inom vilken genom ett långvarigt och resultatrikt arbete skapats ett utomordentligt värdefullt kunskapsmaterial, ägnat att i många hänseenden tjäna som bas för ytterligare åtgärder.

Organisationen av den svenska u-landsverksamheten kan emellertid icke sägas vara tillfredsställande. Ett allomfattande samarbete och ett utnyttjande av alla latent resurser har försvårats genom splittringen på olika organ. De riktlinjer som statsmakterna för några år sedan uppdrog för verksamheten kan icke heller anses tidsenliga, framför allt därför att de i alltför liten utsträckning beaktar att det på lång sikt bästa utbytet vinnes genom en utveckling av näringslivet i u-länderna, möjliggjord icke minst genom svenska kommersiella investeringar.

Uppbyggnaden av NIB var första etappen på vägen mot en samordning av den svenska statliga biståndsadministrationen. Detta medförde en koncentration av den tidigare starkt splittrade verksamheten. Åtgärderna visade sig emellertid inte tillräckliga. Vunna erfarenheter angav att en ytterligare samordning av det svenska biståndets ledning var nödvändig. Ombildningen av NIB till SIDA medförde en effektivisering av arbetet, vilket vi hälsar med tillfredsställelse.

Den svenska statliga biståndsadministrationen saknar dock alltså enhetlig ledning. Verksamheten är fortfarande uppdelad på flera departement och verk. Medan SIDA under UD handlägger den tekniska biståndsverksamheten lyder de kommersiella insatserna under handelsdepartementet och de finansiella under finansdepartementet. Ansvarsfördelningen mellan utrikesförvaltningens kontaktuppgifter och SIDA:s uppföljande verksamhet är inte heller helt klarlagd.

Enligt vår mening bör en större koncentration av själva planläggningen och koordineringen eftersträvas. På lång sikt är det enligt vår mening nödvändigt att tillskapa *ett enda organ* för denna verksamhet, som skall ha till uppgift att tillse att verklig planmässighet kännetecknar arbetet. De konkreta uppgifterna bör inom ramen för dylik samordning kunna delegeras till för olika ändamål mer eller mindre tillfälligt uppbyggda arbetsorgan eller arbetsgrupper. Att SIDA därvid alltså skall i stort sett handha den tekniska biståndsverksamheten förutsättes, men därutöver torde krävas ytterligare för speciella uppdrag tillsatta arbetsorgan. Inte minst väsentligt är det att i såväl planeringsarbetet som de speciella arbetsorganen utnyttja de betydande kunskaper om förhållandena i u-länderna som finns företrädade av svenska export- och handelsföretag och i de konsultföretag som i inte ringa utsträckning redan nu på uppdrag av olika u-länder fullgör planerings- och projekteringsarbeten inom dessa. En medverkan av

företrädare för dylika företag torde med största sannolikhet leda till ett effektivare resultat än om verksamheten — vilket hittills i stor utsträckning varit fallet — handlägges av så gott som enbart personalen inom de statliga administrativa utvecklingsorganen.

Även ur u-ländernas synvinkel är det angeläget att vårt lands verksamhet bedrivs under enhetlig ledning. De har svårt att förstå att de kan behöva kontakta olika organ i den svenska förvaltningen, och för dem framstår splittringen som ägnad att försvåra ett effektivt utnyttjande av till buds stående resurser.

Omorganiseringen av SIDA ägde visserligen rum för blott ett år sedan, men frågan om den totala inriktningen och utformningen av det svenska u-landsarbetet torde därvid icke ha ägnats tillräcklig uppmärksamhet. Det tycks vidare ha förutsatts att någon ändring i de av statsmakterna några år tidigare godtagna riktlinjerna för verksamheten icke skulle vidtagas.

Enligt vår mening bör dock nu hela detta komplex upptas till förnyad prövning. Lämpligen bör det uppdras åt en allsidigt sammansatt arbetsgrupp att förutsättningslöst utreda problemet. Vid dessa studier som snarast möjligt bör igångsättas bör de synpunkter som har redovisats och det material som kan stå till förfogande tjäna som vägledning. Det väsentliga syftemålet bör vara att dels finna de vägar som vårt land bör beträda för att vinna största möjliga effektivitet inom de u-länder där svenska staten och svensk företagsamhet är villiga att göra insatser, dels ock klarlägga hur verksamheten här hemma skall **organiseras**.

För att uppnå största möjliga effektivitet i ansträngningarna att, med våra begränsade resurser, påskynda u-ländernas framstegstakt bör bl.a. en samordning eftersträvas mellan Sveriges och i första hand de övriga nordiska och västeuropeiska industristaternas verksamhet. Eftersom de nordiska länderna möter likartade problem i u-länderna i samband med biståndsinsatser där, borde ett utvidgat samarbete och utbyte av erfarenheter ske. Erfarenheterna av det nordiska samarbetet om projektet i Tanzania har varit goda.

Även inom DAC har Sverige möjlighet att med andra länder utbyta information om planer och erfarenheter, vilka underlättar en önskvärd samordning av OECD-ländernas biståndsinsatser. Sverige bör därför taga aktiv del i DAC:s verksamhet, inte minst i det arbete som bedrivs för att intensifiera och koordinera forskningen om hur vi på bästa sätt skall påskynda u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling.

Investeringsgarantier

Riksdagen har såväl 1963 som 1964 och 1965 i samband med behandlingen av anslagen till internationell biståndsverksamhet uttalat sig till

förmån för särskilda svenska åtgärder i syfte att minska de politiska risker, som är förknippade med investeringar i u-länderna. Med politiska risker avses sådana åtgärder från u-ländernas sida som nationalisering utan fullgott vederlag, införande av transfereringshinder för kapital eller avkastning samt skador till följd av krig och oroligheter.

Det arbete som bedrivits inom OECD för att få fram ett multilateralt system för investeringsgarantier har resulterat i ett förslag, som överlämnats till Världsbanken för vidare behandling. Trots detta är utsikterna små för att inom rimlig tid få ett multilateralt system till stånd. Detta beror bl.a. på att allt fler länder har skaffat sig eller står i begrepp att införa egna nationella system och att deras intresse för ett multilateralt system därför blivit mindre.

Nationella system finnes redan i USA, Västtyskland, Japan och Norge. Långt framskridna planer föreligger även i Australien, Schweiz och Danmark. Ett nationellt system skulle kunna införas med kort varsel och har även andra fördelar framför ett multilateralt system genom att det kan göras smidigare, eftersom det ger bättre möjligheter till personliga kontakter och till samordning med den statliga biståndsgivningen, vilket kan vara av värde i vissa fall. Ett sådant system skulle utan tvivel leda till större svenska investeringar i u-länderna än vad som annars skulle bli fallet och därigenom bidra till u-ländernas snabbare ekonomiska utveckling.

Riksdagens tidigare uttalade intentioner i denna fråga bör fullföljas och ett nationellt svenskt investeringsgarantisystem skyndsamt införas.

Åtgärder på skatteområdet

Även på beskattningens område kan åtgärder vidtagas för att underlätta för företagen att öka sina investeringar i u-länderna. Arbetet med att införa dubbelbeskattningsavtal med fler u-länder bör fortsätta. Dessutom bör åtgärder vidtagas, så att dubbelbeskattning undviks vid transferering av vinster från u-länder med vilka dubbelbeskattningsavtal ännu ej slutits. I de fall där u-landet för att dra till sig utländska investeringar beviljat skattefrihet i större eller mindre omfattning bör denna av u-landet beviljade förmån ej upphävas genom att beskattning i stället sker i Sverige.

Man kan också tänka sig att en viss del av investeringen ger rätt till avdrag från investerarens skattepliktiga inkomst. Skattelindringar av denna typ har införts i Tyskland och överväges i Förenta staterna. Genom ett dylikt avdrag skulle i viss mån en särskilt kännbar skatteeffekt elimineras i de förhållandevis talrika fall, då en u-landsinvestering till större eller mindre del får formen av leverans av begagnad utrustning, t.ex. maskiner. Om maskinerna i moderbolaget är nedskrivna till ett lägre värde än det,

vartill de upptagits vid aktieteckning mot apportegendom, uppstår vid nu gällande regler en i hög grad osäker vinst i moderbolaget för vilken detta är skattskyldigt.

Multilateral eller bilateral hjälp

Vid avvägningen mellan multilateral och bilateral hjälp bör givetvis beaktas att en önskad ökning av de svenska biståndsinsatserna kan förhindras av begränsade personella och administrativa resurser. I och för sig kan detta sägas utgöra ett skäl att höja anslagen till multilateralt bistånd genom FN:s och andra organisationers förmedling. Självfallet kan emellertid administrativa problem och brist på kvalificerad personal uppkomma även i multilaterala hjälporgan. Vi bör därför bereda oss på och positivt pröva framställningar från dessa organisationer om ökade svenska personella insatser.

Emellertid är den andel av vårt bistånd som utgår bilateralt liten i jämförelse med andra länders. Med anledning härav och då effektiviteten i dessa insatser gott kan mäta sig med det multilaterala biståndet bör i framtiden en ökad andel av vår hjälp avse bilaterala projekt.

Biståndets anknytning till svensk export

Frågan huruvida och i vilken omfattning en bindning bör ske av det bilaterala stödet till import från Sverige aktualiseras alltmer. Flera skäl talar nu för att någon form av anknytning bör ske. Valutaskälet är i dag högaktuellt. Svårigheterna att bereda nödvändigt valutautrymme vid en fortsatt ökning av den svenska u-landshjälpen till en allt högre nivå är otvivelaktigt mycket stora.

Det kan bli nödvändigt att en avsevärd del av vårt finansiella bistånd används för inköp av varor, inte minst jordbruksprodukter, och tjänster från Sverige. För detta talar det faktum, att den hjälp som lämnas av övriga industriländer i stor utsträckning är bunden till import från givarlandet.

Ansträngningarna för att skapa en internationell minskning av biståndsbindingen bör dock fortsätta. I avvaktan på resultat härav är det dock inte uteslutet att Sverige i likhet med andra stater i viss mån binder det bilaterala finansiella biståndet. Härför kan olika metoder användas. En formell bindning till svensk export är bara en av dessa tänkbara vägar. Andra möjligheter är att främst stödja sådana projekt som är av särskilt intresse för svenska företag och där dessa har goda möjligheter att göra sig gällande som förmånliga leverantörer. Ytterligare ett alternativ är att biståndet då så är lämpligt reserveras för utbyggnad av projekt i u-länderna genom svenska företag.

Utbildning

Bland de olika metoder som kan anlitas för att påskynda utvecklingen i u-länderna intar utbildningen en nyckelposition. De svenska biståndsinsatserna måste i hög grad inriktas på att dels förbättra den lägre skolundervisningen, dels skapa rationellt yrkesutbildning. Denna senare bör om möjligt innehållsmässigt och geografiskt samordnas med de investeringar som svenskt näringsliv företar.

Information

En hög effektivitet i våra insatser är nödvändig även med hänsyn till den allmänna opinionen. För att det skall vara möjligt att bygga upp en kraftig opinion för en u-landshjälp av storleksordningen 1 % av bruttonationalprodukten är det bl.a. nödvändigt att stärka förtroendet för det svenska biståndsarbetets effektivitet. Härför krävs både att förvaltningen sker effektivt och att allmänheten ges god information om de svenska projekten och deras resultat.

För att en riktig avvägning mellan skilda biståndsformer skall kunna göras och för att en prioritering mellan skilda projekt skall kunna ske är det av största betydelse att noggranna och realistiska uppskattningar göres om det förväntade resultatet av de olika projekten. För att tillgodose informationsbehovet och för att stimulera den offentliga debatten bör dessa beräkningar offentliggöras. En noggrannare redovisning av förväntade effekter skulle också öka riksdagens möjligheter att bedöma och diskutera de framlagda anslagskraven.

Vi förutsätter att sådana beräkningar redan nu göres hos de myndigheter som handhar utvecklingsbiståndet. Kalkylerna bör i fortsättningen offentliggöras. När ett projekt avslutats skall självfallet uppnådda resultat och vunna erfarenheter på samma sätt arbetas fram och delges allmänheten i lämplig form.

Familjeplanering

För att kunna höja per capita-inkomsten i u-länderna och för att förhindra att de framsteg som gjorts spolieras är det nödvändigt att takten i befolkningsökningen kraftigt reduceras. Redan före 1980 beräknas befolkningen i de fattiga länderna ha ökat från nuvarande 2 miljarder till 3 miljarder. För att drägligt försörja den då ökade befolkningen i världen räknar FAO med att världens totala livsmedelsproduktion till dess skulle behöva fördubblas.

Även om utomordentligt stora svårigheter möter på detta område, har förutsättningarna att lämna sådan hjälp förbättrats avsevärt de senaste åren. Allt fler regeringar utarbetar planer för familjeplaneringsverksam-

het och även möjligheterna att lämna multilateral hjälp har här ökat genom att det tidigare kraftiga motståndet inom FN från vissa stater nu försvagats.

Allt fler länder och organisationer kan nu lämna hjälp till familjeplaneringsverksamhet. Sverige har länge gått i spetsen och kan även för framtiden beräknas komma att inta en framskjuten ställning inom denna hjälpsverksamhet. Vi anser därför att den del av vårt bistånd som går till familjeplaneringsverksamhet bör ökas i den takt våra begränsade personella och administrativa resurser tillåter.

Med stöd av vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte besluta att en allsidig utredning med representanter för stat, näringsliv och mission tillsättes, vilken skyndsamt bör utarbeta riktlinjer för den fortsatta svenska biståndsverksamheten beträffande såväl insatsernas utformning som verksamhetens organisation i enlighet med de principer som anges i denna motion.

Stockholm den 26 januari 1966

Gösta Bohman

Rolf Eliasson

Hans Nordgren

Carl Eric Hedin

Bo Turesson

Astrid Kristensson

Karin Wetterström

Tage Magnusson
