

Nr 213

Av fru **Lindström** och herr **Hansson**, *angående det svenska biståndet till u-länderna.*

(Lika lydande med motion nr 271 i Andra kammaren)

Den 19 april 1967 beslöt riksdagen att hemställa hos Kungl. Maj:t om en plan, att föreläggas 1968 års riksdag, för utvecklingsbiståndets utbyggnad med sikte på ett totalt bistånd motsvarande 1 % av bruttonationalprodukten (BNP). I debatten samma dag utlovade regeringens föredragande "en rullande långtidsplan" för u-hjälpen i enlighet med riksdagens intentioner och att den plan, som sålunda kommer att framläggas, "skall tillmätas högsta prioritet vid fördelningen av tillgängliga medel". I 1968 års statsverksproposition aviseras nu en särskild proposition, där ett program för Sveriges bistånd till u-länderna skall föreslås denna riksdag. Punkten "Tekniskt och humanitärt bistånd" har följaktligen utbrutits ur 3:e huvudtiteln. Endast ett preliminärt belopp av 50 miljoner kronors ökning av nuvarande anslag upptages som rambelopp för de aktiviteter som kommer att beröras närmare i den särskilda propositionen. Ett motsvarande förfarande kännetecknar 7:e huvudtiteln. De preliminärt bebadade anslagsbeloppen innebär en sammanlagd ökning med 100 miljoner kronor i förhållande till anslagen för innevarande budgetår, d. v. s. med 25 %.

Huruvida en ökning av denna storleksordning är tillräcklig eller inte för att biståndet skall kunna följa en given tidsplan till 1%-målet beror på det antal budgetår som innefattas i tidsplanen och på bruttonationalproduktens egen tillväxttakt absolut och i löpande priser. Över den första förutsättningen bestämmer riksdagen, medan den andra faktorn påverkas av konjunkturer över vilka vi icke råder. I den nya finansplanen räknas emellertid med en produktivitetsökning av 3,5 % under 1968. Om så skulle vara fallet och om den trenden består även under första halvåret 1969, blir den preliminärt föreslagna stegringen av u-landshjälpen från nu 0,34 % av BNP (=119 467 milj. kr. 1966/67) till 0,39 % av BNP (=129 865 milj. kr. 1967/68) ett mindre steg framåt och uppåt än vad man borde ta för att hinna uppnå 1%-målet vid mitten av 1970-talet, d. v. s. den senast förordade tidpunkten.

Under de sex budgetåren sedan riksdagen första gången (1962) antog ett program för u-landshjälpen har u-landsbiståndet höjts till ca en tredjedel av den eftersträlvade 1%-nivån. Om u-landshjälpen skall kunna lyftas återstående 2/3 under längst sju budgetår, bör man inte göra det för lätt

för sig i början med höjningar i underkant. Med större procentuella lyft i inledningen blir stegringen — i kronor räknat — mindre brant och tung att bära mot periodens slut. En utjämnande effekt kan uppnås, om man anknyter anslagshöjningarna direkt till den snabbt växande BNP i stället för att räkna dem i procent på det tidigare anslaget. Det illustreras av nedanstående tablå. Vid en årlig ökning av u-hjälpsanslagen fr. o. m. 1969/70 med 0,102 % av BNP blir stigningen jämn och når sin mållinje på garanterat sex budgetår, med en årlig ökning av 0,153 % av BNP på fyra budgetår. Därmed skulle också biståndsmyndigheten få kvantitativa hållpunkter för en god långtidsplanering av den svenska biståndsvolymen i pengar och få förutsättningar för en planmässig utbyggnad av de administrativa resurserna som i dagens läge begränsar verksamhetsmöjligheterna.

TABLA

Tillväxttakt i u-landshjälpen i % av bruttonationalprodukten (BNP)

Budgetår	Anslag till bistånd i milj. kr.	BNP i milj. kr.	Anslag till bistånd i % av BNP	
1967/68	405	119 467 (1966/67)	0,339	
1968/69	505*	129 865 (1967/68)	0,389	
	* enl. prel. förslag			
1969/70	—	—	0,491	0,542
1970/71	—	—	0,593	0,695
1971/72	—	—	0,695	0,848
1972/73	—	—	0,797	1 %
1973/74	—	—	0,899	
1974/75	—	—	1 %	

Anmärkning: Den årliga ökning = 0,102 % av BNP då 1 % uppnås 1974/75; 0,153 % då 1 % uppnås 1972/73.

Automatik i biståndsanslagen

Nackdelarna med en automatik av detta slag, som minskar finansledningens rörelsefrihet och anpassningsmöjligheter i olika ekonomiska lägen, framhäves ofta. Riksdagen har traditionellt varit försiktig med indexreglering av anslag, varmed man intecknat framtidens inkomster. Men automatiken har även fördelar, som utnyttjats alltmåra i statsbidragsgivningen till ändamål vilkas utveckling man velat stimulera. Det procentuella statsbidraget, som förenar enkelhet i konstruktionen med stimulans-effekt, tillämpas numera i ett brett register av aktiviteter. Automatiken i en bunden anslagsutveckling kan också ha sina fördelar, om man vill

ha en utgift avpolitiserad, vill undandraga den från partipolitisk budgivning och från mangling mellan mera påträngande utgifter när en budgetåstramning inträffar. Det finns mycket som talar för att storleken av Sveriges bidrag till internationell hjälpverksamhet bestämmas årligen i enlighet med en automatik, som riksdagen fastlägger i samband med godkännandet av den långsiktiga u-hjälpsplan som kommer att behandlas inom kort. Det skulle möjliggöra, att u-hjälpsanslagen placeras utanför de partipolitiska stridslinjerna, föres bort från de osäkra budgetmarginalerna och blir en samlad manifestation av svensk solidaritet med de fattiga folken. Dessa i sin tur skulle sannolikt mera uppskatta en oomtvistad hjälpvilja hos givarpartnern än bidrag som är resultat av partipolitiska kompromisser. Olika meningar om innehållet i u-hjälpen är naturligtvis icke därmed uteslutna utan bör kunna ge tillräckligt underlag för fruktbara diskussioner och anvisningar från riksdagens sida vid beviljandet av de årliga anslagen till internationell hjälpverksamhet.

En sådan avpolitisering av u-hjälpens finansiering torde också överensstämma med utrikesminister Torsten Nilssons egna tankegångar så som han uttryckte dem i ett uppmärksammat uttalande 1967 i anledning av det då pågående programarbetet med u-hjälpsfrågorna: "För min del tror jag att utvecklingsarbetet mår bäst av samarbete på alla håll — alltså även på hemmaplan. Vi har strävat att åstadkomma ett program som partierna kan samlas omkring." Med all tydlighet demonstrerades dock vid fjolårets behandling av u-hjälpsanslagen svårigheten att få till stånd ett gemensamt uppträdande i riksdagen, ehuru det sannolikt fanns en majoritet till förmån för ökade u-hjälpsresurser, om de positiva krafterna inom samtliga partier haft möjlighet att ena sig om *ett* tillvägagångssätt. Metoden att överföra icke disponerade medel från en huvudtitel till en annan kolliderade med metoden att öka anslaget direkt genom motsvarande besparingar i andra delar av budgeten. Resultatet blev dock i stort sett detsamma: SIDA erhöll riksdagens fullmakt att fullfölja angelägna biståndsplaner med 40—50 milj. kr. utöver det formellt anvisade anslaget och att för detta ändamål använda ännu icke utnyttjade medel från annan huvudtitel.

Utfästelser utöver de beviljade anslagen

I sammanhanget kom problematiken med utbetalningar och åtaganden inom u-hjälpen i blickpunkten på ett annat sätt än tidigare. Riksdagen fick klart för sig vilka stora diskrepanser som faktiskt föreligger mellan anvisade medel, genom utfästelser in-tecknade medel samt redan ianspråktagna och utbetalade medel. Medan biståndsverksamheten med stöd av riksdagens beviljningar utvecklas och växer, går utbetalningarna från statsanslagen i långsammare takt. Efter godkännandet av projekt följer nämligen regelmässigt en tid av planering, och den därpå följande anläggnings-

verksamheten finansieras successivt medan utbyggnaden pågår. Man kan få räkna med att — allteftersom verksamheten växer — utbetalningarna i den tvåsidiga svenska u-hjälpen, den bilaterala, kommer att släpa efter — kanske med 50—100 %. Vid utgången av innevarande budgetår kommer sannolikt att kvarstå något hundratal miljoner kronor i oinvecklade reserver jämfört med fullmakter att förhandsinvecklade efterföljande budgetårs anslag. Vår egen erfarenhet av eftersläpningar bestyrkes av analoga erfarenheter inom FN-organ såsom UNDP, där det brukar ligga ett gap om åtta—tolv månader mellan beslutet om ett projekt och begynnande utbetalningar för detsamma. Även svenska bidrag till de multilaterala programmen omsättes alltså inte omedelbart i deras verksamhet. Något hundratal miljoner står vanligen kvar på exempelvis UNDP-kontot i svensk bank, medan UNDP planerar sin utvidgade verksamhet med bl. a. dessa tillgodohavanden i kalkylen. Samtidigt händer det att UNDP utnyttjat sina bemyndiganden att invecklade kommande års inkomster så helt, att dess verksamhet måste bromsas upp om inte de bidragsgivande länderna ökar sina utfästelser betydligt.

Löftet, utfästelsen och åtagandet från ett givarland, som likt Sverige betraktas som pålitligt, har därvid samma effekt som "pengarna i handen". I vårt förhållande till u-länderna kan en utfästelse om kontinuerligt ekonomiskt stöd till ett blivande projekt rent av stimulera mottagarens intresse för igångsättning av projektet mera än vad ett omedelbart kontantutlägg gör.

Erinran om dessa förhållanden leder över till tanken att utfästelser bör kunna ske om svenska bidrag till u-länderna i en betydligt större omfattning än för närvarande och möjliggöra en större volym av åtaganden än den som det nominellt anvisade beloppet på budgeten tillåter i och för sig. Riksdagen kan sålunda ange med hur stor procent ett anslag, som är avsett för utbetalningar, må "överskridas" i form av utfästelser om fortsatt bistånd under kommande år. Senast i fjol prövade riksdagen denna metodik, då den dels medgav att åtaganden, som rör bilateralt finansiellt bistånd, må utsträckas 3—5 budgetår utöver det aktuella budgetåret, dels medgav att Sverige får förbinda sig att under tre år framåt bidra till FN:s utvecklingsprogram UNDP med ett belopp som inte underskrider den samtidigt beslutade höjningen av anslaget för 1967/68. Riksdagen bör alltså vara oförhindrad att förvandla den faktiska eftersläpningen i utbetalningarna till ett system av ekonomiska åtaganden framåt i tiden, vilket driver upp arbetstakten i vårt samarbete med u-länderna. En sådan åtagandeprocent bör givetvis avvägas så och användas av SIDA:s styrelse på sådant sätt att inte utbetalningarna sedermera kulminerar under ett budgetår i större belopp än vad den ökning uppgår till varom riksdagen varit överens i sina principbeslut om u-hjälpens ökningstakt. Riksdagens bemyn-

digande i fjol att göra åtaganden för 3—5 år framåt om svenska utvecklingskrediter bör sålunda kunna preciseras till att gälla åtaganden intill ett årligt belopp som motsvarar det anvisade anslagets storlek, d. v. s. med 100 %. Vidare bör även anslaget till det tekniska biståndet — SIDA:s aktiviteter under fältverksamheten, som alltmera integreras med finansiellt bistånd — förses med en riksdagens fullmakt att göra utfästelser om anslag och anslagsökningar över ett antal år framåt i tiden med förslagsvis en tredjedel av det anslagsbelopp, som anvisas över budgeten, utöver anslaget. Med en budgetteknik som den här förordade är det troligt, att u-landsaktiviteter med stöd av svenska direktinsatser — bidrag och utfästelser — kan få en omfattning, som redan ett par budgetår tidigare motsvarar den andel av BNP, som skulle tillkomma dem, när man väl är framme vid budgetåret då de totala utbetalningarna för u-hjälpsändamål uppnår 1 % av BNP.

Svenska "matching contributions"

År 1962 förutskickade riksdagen, att den multilaterala u-hjälpen skulle ges ett visst företräde framför den bilaterala. Riksdagen har sedan årligen godkänt ett tekniskt bistånd till u-länder, vilket fördelat sig med ungefär hälften på FN-organen och hälften på det svenska biståndsorganet. Under det senaste året har emellertid anslagen till och genom SIDA visat klar övervikt. Någon allvarlig anledning att återgå till och vidmakthålla en lika fördelning mellan bilateralt och multilateralt bistånd finnes knappast numera. Allt fler blandformer uppträder nämligen, och multi-bi-projekten blir allt vanligare. Även den finansiella u-hjälpen har utvecklats i ett blandsystem av kapitalgåvor och lån direkt till u-länder, av lån genom regionala banker och lån genom de stora internationella organen Världsbanken och IDA. Men utan att binda det svenska biståndet vid någon bestämd proportion mellan biståndsslagen har Sverige alltjämt ett starkt intresse av att så mycket som möjligt stödja FN i dess ansträngningar att lindra de nya staternas politiska och ekonomiska bekymmer.

Ehuru 3/4 av FN:s finansiella och personella resurser går till det sociala och ekonomiska utvecklingsarbetet, utgör resurserna bara en bråkdel av vad som skulle behövas och som skulle kunna användas omedelbart. Vad medlemsländerna ger FN för detta ändamål ökar blott långsamt. Samtidigt stagnerar eller sjunker den bilaterala u-landshjälpen från de stora industriationerna, så att det totala hjälpflödet nu är mindre än under den första delen av 1960-talet. Ofta anföres detta som en ursäkt för att den svenska hjälpen är så modest. Även om vi ökar vårt bistånd genom FN ansenligt, kommer andras underlåtenhet härvidlag att göra förändringen till det bättre obetydlig, resonerar man. En liten nations isolerade ansträng-

ningar att höja sin u-hjälp skapar inget bättre klimat för u-hjälpen generellt sett, framhåller man vidare.

Det finns dock en metod att knyta ihop ett enskilt lands insatser med andra länders insatser, så att de ömsesidigt driver på varandra. Man kan konstruera sitt bidrag så, att det alltid uppgår till en bestämd procent av summan av de övriga bidragen. Sådana s. k. matching contributions har hittills tillämpats endast av USA i förhållande till andra medlemsstater inom FN, vilkas utgifter på olika verksamhetsavsnitt betalas med en viss procentandel av USA — vanligen 40 % till de reguljära biståndsprogrammen — och återstoden av de andra medlemsstaterna tillsammans. I de hjälpprogram, som FN och några av dess specialorgan bedriver med frivilliga fonder, har USA:s "matching contributions" haft en både psykologiskt och ekonomiskt gynnsam effekt. Man har kunnat mjuka upp bidragsgivarnas motvillighet med påpekandet att varje ökning av deras bidrag utfällt en ökning också av det amerikanska bidraget. Den stadiga, fast långsamma uppgången i frivilliganslagen till FN:s olika hjälpprogram har kunnat bibehållas inte minst genom orubbligheten i dessa USA:s utfästelser. Ingenting hindrar, att riksdagen låter Sveriges bidrag till FN-programmen för u-länderna eller till vissa FN-program få en liknande konstruktion och att Sverige som den näst rikaste nationen bland industriländerna blir den nästa av dem som gör en utfästelse om "matching contributions", d. v. s. bidrag vilkas höjd anpassas automatiskt till vad de andra länderna ger.

Sveriges bidrag till FN:s utvecklingsfond UNDP är redan det största näst USA:s med 9,1 % av totala bidragsvolymen. En utfästelse att alltid betala 10 % av UNDP:s verksamhet skulle därför inte inom det närmaste budgetåret medföra någon större ökning av det svenska bidraget i absoluta tal än vad bidraget ändå brukat uppräknas med gång efter annan. Men den psykologiska betydelsen kan bli stor och kan givetvis efter några år återverka kraftigare på den svenska bidragsgivningen.

Till FN:s barnfond UNICEF bidrog Sverige under 1967 med 5,9 % av totala bidragssumman till verksamheten, till Internationella livsmedelsfonden (WFP) med 4,8 % och till IDA, Världsbankens organ för utvecklingskrediter, bidrog vi med 4 %. Om vårt land skulle göra en genomgående utfästelse att till samtliga dessa utvecklingsprogram lämna bidrag motsvarande 10 % av den totala bidragssumman, skulle detta medföra en kostnadsökning för vår u-hjälp med bortåt 110 milj. kr. (varav 78 milj. kr. enbart på IDA) i förhållande till anslagen i innevarande års budget. Även för FN:s nystartade befolkningsfond — ännu blygsamt målsatt till 5,5 miljoner dollar — skulle en matching contribution vara en näraliggande insats, i linje med den drive för spridning av familjeplanering i u-länder som Sverige ägnat särskilt intresse.

Den ekonomiska ram för u-hjälpen, som preliminärt anges i statsverkspropositionen i avbidan på den särskilda propositionen i ämnet, är inte så tilltagen att en utgiftsökning på enbart den multilaterala u-hjälpen kan få uppgå till 110 milj. kr. nästa budgetår. Desto angelägnare är det att riksdagen vid behandlingen av den långtidsplan för u-hjälpen, som väntas, bereder tillräckligt utrymme under påföljande budgetår för en accelererande biståndsverksamhet. Det kan ske genom metoder för en jämn och tryggad anslagsgivning — en automatik i ökningstakten — jämte ökade fullmakter för Kungl. Maj:t att göra åtaganden och utfästelser om bistånd utöver anslagen upp till en viss "överkurs" av den totala anslagsvolymen.

Med åberopande av det anförda hemställes således,

att riksdagen vid behandling av långtidsplan för internationell hjälpverksamhet måtte

A. föreslå Kungl. Maj:t att tillämpa en anslagsmetodik varigenom anslagsökningarna inom planens ram sättes i direkt procentuell relation till bruttonationalprodukten;

B. lämna Kungl. Maj:t fullmakt att göra åtaganden och utfästelser om bistånd till u-länder intill ett belopp som med 100 % överstiger storleken av det anslag som anvisas för bilaterala utvecklingskrediter och med tredjedelen överstiger det anslag som utgår till SIDA:s fältverksamhet;

C. rekommendera Kungl. Maj:t att snarast introducera svenska "matching contributions" till de multilaterala biståndsprogram, som angivits i motionen.

Stockholm i januari 1968

Ulla Lindström (s)

Torsten Hansson (s)