

Nr 866

Av herr Holmberg m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 101, angående långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet m. m.

(Lika lydande med motion nr 1118 i Andra kammaren)

Att regeringen nu har lagt fram den av riksdagen begärda finansiella långtidsplanen för utvecklingsbiståndet hälsas med tillfredsställelse. Ovissheten om den framtida anslagsutvecklingen har utgjort ett svårt hinder för en effektiv planering av u-hjälpen såväl i bilaterala som i multilaterala sammanhang.

I en motion vid vårriksdagens början framlade högerpartiet en plan för utvecklingsbiståndets tillväxt fram till 1974. Regeringens förslag överensstämmer, när det gäller det offentliga biståndets utveckling, till stor del med högerpartiets plan. I vår motion anfördes bl. a. följande:

Det är ytterst angeläget att kraftansträngningar görs både på offentligt och privat håll för att öka biståndet till u-länderna. Därvid är det emellertid angeläget att se till så att utvecklingsbiståndet får en för mottagarlandet effektiv användning. Ökade insatser till u-länderna bör inte isoleras till enbart den statliga biståndsgivningen utan fordrar att man anlägger en helhetssyn på biståndsverksamheten. I denna måste inbegripas åtgärder på det handelspolitiska området, det direkta statliga stödet över budgeten, näringslivets insatser, missionens och de humanitära organisationernas bidrag och inte minst samordningen mellan alla dessa bidragsformer. Det enskilda humanitära hjälparbetet har med knappa resurser nått utomordentliga resultat. Det är därför angeläget att de erfarenheter, som samlats i denna verksamhet, tillvaratas på ett bättre sätt än hittills.

Samordnad svensk u-hjälp

Att det offentliga biståndet intar en central plats i hjälparbetet står klart. Mindre känt är att mer än 45 % av det totala svenska kapitalflödet till u-länderna 1966 kom från privata källor (DAC Review 1967). De privata investeringarnas utvecklingsfrämjande effekt erkänns alltmer allmänt. Ur mottagarlandets synpunkt är det investeringens ändamål, villkor och det antal arbetstillfällen och försörjningsmöjligheter som den skapar, som är det väsentliga. Det är ofta inte i första hand för de utvecklade ländernas näringsliv som investeringar i u-länderna är intressanta — mera lockande möjligheter finns i allmänhet på närmare håll. För utvecklingsländerna däremot är det av central betydelse att kapitalimporten, offentlig och privat, tillväxer. Direkta företagsinvesteringar i u-länderna har den i dag be-

tydelsefulla fördelen att de utgör kapitaltillskott som inte ökar ländernas skuldbörda.

Den under senare år tidvis livliga debatten kring frågan om näringslivets insatser för u-ländernas utveckling tycks ha undanskynt det faktum att för utvecklingsländerna betydande fördelar skulle kunna uppnås om ett ökat samarbete mellan det svenska näringslivet och de svenska biståndsmyndigheterna kunde etableras. Det är inte bara projekt i samarbete, som här avses, utan i lika hög grad det informationsflöde om arbetet i u-länderna, som borde kunna bli till nytta för alla parter i det svenska biståndsarbetet.

För att förbättra detta samarbete och därmed höja effekten av våra samlade insatser bör man överväga att skapa ett samordningsorgan mellan de biståndsgivande myndigheterna, riksdag, näringsliv, mission och andra humanitära organisationer. Framför allt bör ett sådant organ bidra till att informationsflödet mellan biståndsmyndigheter, riksdag, näringsliv och allmänhet fördjupas, pröva förutsättningarna för intensifierad industriell verksamhet, spåra och stödja utvecklingsidéer i u-länderna samt ta initiativet till särskilda projektgrupper för skilda utvecklingsländer.

Plan för utvecklingsbiståndets tillväxt

Genom en samordning av här angivet slag, skulle en betydligt högre effekt kunna utvinnas ur det totala svenska utvecklingsbiståndet. Samtidigt som vi här anger den plan för den offentliga biståndsverksamhetens stegring för perioden fram till 1974, då det statliga utvecklingsbiståndet enligt vår mening skall uppgå till 1 % av bruttonationalprodukten (BNP), har vi i enlighet med vår totalsyn på utvecklingsbiståndet velat ange även hur de totala svenska biståndsinsatserna borde stimuleras. För detta krävs emellertid inte endast en ökning av det statliga bidraget som utgår av skattemedel utan också mer målmedvetna åtgärder än hittills i syfte att stimulera det svenska näringslivets insatser i u-länderna.

Regeringens proposition uppmärksammar inte på ett tillfredsställande sätt näringslivets roll i utvecklingsarbetet. Den offentliga hjälpens otillräcklighet samt u-ländernas intresse för privata investeringar har klart kommit till uttryck på UNCTAD-mötet i New Dehli. Enprocentmålet har av UNCTAD II definierats som det totala resursflödet, dvs. offentlig hjälp plus privata investeringar i förhållande till bruttonationalprodukten. Enligt högerpartiets plan uppnås det av UNCTAD definierade enprocentmålet redan i början av 1970-talet.

Vi anser att ett ökat samarbete mellan det svenska näringslivet, missionen och andra humanitära organisationer samt de biståndsgivande myndigheterna måste komma till stånd. Det av oss föreslagna samordningsorganet, som bör ges så fria arbetsformer som möjligt, bör tillskapas.

Stödet åt missionens och de humanitära organisationernas verksamhet i utvecklingsländerna bör förbättras. Det av SIDA för detta ändamål föreslagna beloppet är inte tillräckligt. Även reglerna för den statliga bidragsgivningen bör omprövas. De måste sägas vara så komplicerade att de verkar hämmande på de enskilda organisationernas benägenhet att utnyttja möjligheten till statligt bidrag.

Investeringsgarantier

Ingenting kan mera verksamt bidra till ett ökat privat kapitalflöde till u-länderna än om ett gynnsamt investeringsklimat i dessa länder utvecklas. Därmed menas i första hand att utländska investeringar skyddas mot diskriminerande behandling. Som ett komplement och en ytterligare stimulans kan dock i-länderna erbjuda de investeringsvilliga en försäkring mot de s. k. politiska riskerna.

Kungl. Maj:t föreslår nu inrättandet av ett system med statliga garantier för investeringar i u-länder. Det föreslagna garantisystemet motiveras av att privata investeringar i u-länder kan vara förenade med särskilda risker, bl. a. nationalisering, expropriation och transfereringshinder. Vidare pågår inom Världsbankens ram arbete för att få till stånd ett multilateralt garantisystem. I avvaktan på och som förberedelse för ett multilateralt system har flera industriländer infört nationella garantisystem. Det av departementschefen förordade systemet avser endast investeringar i de sju länder som är huvudmottagare för den statliga bilaterala biståndsgivningen, nämligen Tanzania, Tunisien, Kenya, Etiopien, Sudan, Pakistan och Indien.

I propositionen anförs som skäl för en länderbegränsning vid ett svenskt investeringsgarantisystem följande:

Frågan om länderurvalet måste ses mot bakgrund av de relativt stränga krav på utvecklingseffekt som kommer att ställas på de investeringar som kan erhålla garanti. Den utredning som föregår ett eventuellt beviljande av en investeringsgaranti måste enligt min mening bli relativt ingående och följaktligen komma att ställa krav på omfattande kännedom om det tilltänkta värdlandet. Dessa krav kan för närvarande bäst tillgodoses beträffande huvudmottagarländerna.

Departementschefens påpekande att svenska biståndsmyndigheters kännedom om u-länder är störst i fråga om de s. k. huvudmottagarländerna är otvivelaktigt riktigt. Härav kan man likväl ej dra den slutsatsen att det är nödvändigt eller önskvärt att begränsa garantisystemet till att endast omfatta sådana länder som är huvudmottagare för en del av det statliga bilaterala biståndet från Sverige. Ett grundläggande villkor för en u-landsinvesteringens tillkomst bör vara att vederbörande u-land ger sitt tillstånd till investeringen. Om ett u-land förklarat att en investering är önskvärd ur värdlandets synpunkt bör ej svenska myndigheter försvåra dess tillkomst genom att vägra garanti t. ex. på grund av alltför stränga krav på investeringens utvecklingseffekt. Det är i första hand u-landets önskemål och utveckling som skall främjas. Den sakkunskap om olika u-länder, även de som ej räknas som huvudmottagarländer, som återfinns inom den biståndsförvaltande myndigheten och inom utrikesförvaltningen torde vara klart tillräcklig för ifrågavarande ändamål.

Inget vägande skäl har enligt vår mening anförts i propositionen för att de privata investeringarna skall stimuleras i endast de länder som är hu-

vudmottagare för det bilaterala statliga biståndet. En avsevärd del av det svenska u-landsbiståndet är dessutom multilateral och kommer till stor del andra u-länder till godo än de sju huvudmottagarländerna.

I de remissyttranden över den departementspromemoria som föregått proposition nr 101 har flertalet remissinstanser ansett att en länderbegränsning skulle innebära en så stor svaghet att systemets värde allvarligt fick ifrågasättas.

U-länderna och handelspolitiken

Den handelspolitiska utvecklingen i världen är av största betydelse för utvecklingsländernas ekonomiska tillväxt. Sverige har på det nyligen avslutade UNCTAD II-mötet i New Dehli målmedvetet strävat efter att konferensen skulle nå konkreta resultat till u-ländernas förmån.

De uppgörelser man nådde fram till är i korthet följande: Intensifierade ansträngningar skall göras för att få till stånd råvaruavtal gällande en rad för u-länderna viktiga produkter. Enighet nåddes i princip om utarbetande av ett generellt preferenssystem till förmån för u-ländernas export av hel- och halvfabrikat. Minst en procent av bruttonationalprodukten skall vara riktlinje för storleken av i-ländernas bistånd. Industriländerna har även förbundit sig att försöka ge hjälp på gynnsammare villkor än hittills. Fortsatta studier skall ägnas förslaget om tilläggsfinansiering vid oförutsedda bortfall i u-ländernas exportinkomster.

Formuleringarna i de beslut som man med stor möda kommit fram till är vaga, och många av länderna har reserverat sig på olika punkter. Först det fortsatta arbetet inom UNCTAD:s permanenta organisation och det mått av god vilja medlemsländerna då visar kan avgöra om mötet i New Dehli inneburit ett framsteg för utvecklingsländerna och världen i dess helhet. Sverige bör nu arbeta för att de fortsatta förhandlingarna inom UNCTAD:s permanenta organisation bär frukt. Särskilt viktigt är att samtliga industriländer solidariskt och efter samma grunder går u-länderna till mötes då det gäller dessas export.

Riktlinjer för det svenska biståndet

En koncentration av den svenska utvecklingshjälpen till vissa ämnesområden synes naturlig. Familjeplanering, livsmedelsförsörjning och utbildning bör också fortsättningsvis prioriteras. Forskningen kring u-landsproblemen bör beredas större utrymme inom det svenska biståndet.

I vår motion anfördes följande rörande familjeplanering:

Ökat stöd åt familjeplaneringen utbygges

Familjeplaneringen utgör ett område, där Sverige varit vägledande. De svenska instanserna har bidragit till den gradvis förändrade inställning i dessa frågor, som varit en förutsättning för en ökande verksamhet också från andra länders sida inom detta fält. I växande utsträckning har också

utvecklingsländerna hos oss sökt bistånd i sin strävan att få befolkningsutvecklingen under kontroll.

En ökad inriktning av vår utvecklingshjälp till detta område synes naturligt. Det är vidare angeläget att man genom systematisk analys av verksamheten samt specialiserad forskning når en fördjupad kunskap om hur resurserna bäst skall disponeras. Befolkningsproblemens komplicerade natur, sociologiskt, pedagogiskt och kulturgeografiskt likaväl som praktiskt-medicinskt, utgör goda skäl för den i olika sammanhang framförda tanken på ett särskilt familjeplaneringsinstitut. Institutet skulle bl. a. fungera som rådgivare till SIDA och svara för de vetenskapliga och metodologiska problem som aktualiseras i samband med en ökad svensk insats i befolkningsfrågor.

Utän tvivel har avsaknaden av en sådan basorganisation varit till förfång för de svenska familjeplaneringsprojekten i u-länderna. Vid sidan av forskning skall en huvuduppgift för institutet vara utbildningen av svensk och inhemsk personal i befolkningsfrågor. Det bör i detta sammanhang erinras om att statsutskottet i sitt utlåtande (nr 53/1967) — vilket biträdades av riksdagen — ställde sig direkt positivt till tanken om inrättande av ett familjeplaneringsinstitut och betonade att familjeplaneringsverksamhet bör komma till stånd i största möjliga utsträckning.

Den forsknings- och utbildningsgrupp för hithörande frågor som SIDA planerar är ett steg i rätt riktning. Behovet av en basorganisation motiverar dock inrättandet av ett särskilt familjeplaneringsinstitut.

Forskning kring u-landsproblematiken

I vår motion anfördes följande:

Den oroande långsamheten, när det gäller att möta u-landsproblemen, ligger enligt vår mening mindre i svårigheten att finansiera ytterligare bistånd än i en tilltagande modlöshet beträffande utvecklingsbiståndets effektivitet och möjligheter. Framstegen låter vänta på sig längre än man hoppats. Må vara att denna tvekan, denna tröghet, delvis är en följd av erfarenheter av misslyckanden och felbedömningar. Vi tror dock att en viktigare orsak är att finna i själva känslan av bristande kunskap, av osäkerhet inför utvecklingsarbetets möjligheter och vägar.

De beslutande myndigheterna i de biståndsgivande likaväl som biståndsmottagande länderna måste i snabbt växande utsträckning få tillgång till fakta, till en starkt ökad och fördjupad kunskap.

För de flesta länder gäller att systematiska analyser av hjälpverksamhetens resultat saknas. Antalet forskare, som från objektiva utgångspunkter arbetar med utvecklingsländernas och utvecklingshjälpens problem, är uppenbart otillräckligt. En systematiskt tvärvetenskaplig skolning på bred basis kräves för utbildning av nya forskare.

Enligt vår mening har vårt land särskilt goda förutsättningar för att på detta område göra en insats. En viktig del av vårt bistånd till utvecklingsländerna bör därför inriktas härpå. Vår utrikespolitiska alliansfrihet, uppmärksammade insatser av enskilda svenskar i internationellt arbete, vår höga utbildningsstandard, och inte minst den svenska opinionens djupa engagemang i utvecklingsländernas problem har bidragit till att skapa dessa förutsättningar. Vi föreslår därför att forskning rörande utvecklingslän-

dernas utveckling och problem, biståndets mål, inriktning och vägar beredes utrymme inom ett av våra universitet och att en särskild professur här för inrättas.

Det stöd till målinriktad forskning med anknytning till utvecklingsländernas problem som lämnats av staten genom SIDA har ej fått den omfattning som är motiverad med hänsyn till värdet av sådan forskning. FN:s generalförsamling har uppmanat medlemsländernas regeringar att före den 1 juli 1968 inkomma med rapport om vad respektive land gör på proteinforskningens område. SIDA:s begäran om 1,5 milj. kr. per år under perioden 1968/69—1972/73 till forskning inom mikrobiologi och bioteknik synes oss otillräcklig. Den målinriktade forskningen bl. a. på nutitions- och livsmedelsområdet måste ges en högre prioritet.

Resultatvärdering

En fortlöpande värdemässig uppföljning av vår biståndsverksamhet är ett angeläget och viktigt led i vår strävan att uppnå resultat och kan tjäna som vägledning för biståndsverksamhetens fortsatta utveckling. Denna uppgift torde bäst kunna utföras inom den biståndsadministrerande myndigheten med bistånd av svensk och utländsk expertis. Resultatvärderingen bör utföras för varje biståndsprojekt och utgöra en del av själva projektet. Den i många avseenden preciserade treårsplanen för anslagets fördelning som ingår i propositionen ökar väsentligt möjligheterna till uppföljning och värdering av de svenska insatserna. SIDA bör nu på ett helt annat sätt kunna planera sin verksamhet. Därigenom skapas värdefulla möjligheter att effektivisera u-landsbiståndet.

Den svenska u-hjälpens organisation

I propositionen försummas de problem som den administrativa splittringen av biståndsverksamheten utgör. Förutom SIDA är UD, finansdepartementet och handelsdepartementet ansvariga instanser. Samordningssvårigheterna här hemma och på fältet är ett allvarligt hinder för ett effektivt utnyttjande av de resurser som ställs till u-hjälpens förfogande.

Eftersom vår biståndsverksamhet i hög grad rör våra relationer till andra länder är det utomordentligt angeläget att u-hjälpen och utrikespolitiken samordnas administrativt. Den kraftiga ökningen av biståndsvolymen som nu planeras kommer att göra u-hjälpen till en än viktigare faktor i Sveriges framtida utrikespolitik. Det ter sig även naturligt att fältverksamheten administrativt samordnas till de svenska beskickningarna i resp. länder. Den speciella sakkunskap som kan vara erforderlig torde genom fortlöpande utbildning kunna bibringas UD:s personal. Förutom den önskvärda samordningen bör en administration av vår u-hjälp genom UD kunna innebära möjligheter till en personalbesparing både här hemma och ute på fältet.

Åberopande det anförda hemställes,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa,

1. om utredning om inrättande av ett samordningsorgan mellan de biståndsgivande myndigheterna, riksdag, näringsliv, mission och andra humanitära organisationer,
2. att ett familjeplaneringsinstitut inrättas i enlighet med de riktlinjer och principer som anges i denna motion,
3. att målinriktad forskning med anknytning till u-länderna beredes utrymme inom det statliga u-landsbiståndet.
4. att stödet till missionens och de humanitära organisationernas verksamhet i utvecklingsländerna förbättras samt att reglerna för den statliga bidragsgivningen omprövas,
5. att investeringsgarantier i princip skall kunna beviljas i alla u-länder, samt
6. om en översyn av den svenska biståndsorganisationens ställning.

Stockholm den 17 april 1968

Yngve Holmberg (h) Gösta Jacobsson (h) Carl Eskilsson (h)

Allan Hernelius (h) Rolf Kaijser (h) N. Yngve Nilsson (h)

Ragnar Sveningsson (h) G. Ivar Virgin (h)