

Nr 102

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående ytterligare svenska bidrag till Internationella utvecklingsfonden (IDA); given Stockholms slott den 5 april 1968.

Kungl. Maj:t vill härmed, under åberopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredraganden hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro,

enligt Dess nådiga beslut:

BERTIL

Krister Wickman

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås, att riksdagen godkänner att Sverige biträder en internationell uppgörelse om en allmän ökning av Internationella utvecklingsfondens (IDA) kapital. Uppgårelsen innebär för Sveriges del en skyldighet att lämna nya bidrag till IDA motsvarande tillhoppa 29 640 000 dollar eller ca 153,3 milj. kr. att inbetalas med lika stora belopp under vart och ett av budgetåren 1968/69, 1969/70 och 1970/71. Propositionen kompletterar det avsnitt i prop. 1968: 101, vari föreslås en total svensk bidragsgivning till IDA under nämnda tre budgetår motsvarande tillhoppa 51 milj. dollar eller ca 263,8 milj. kr.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 5 april 1968.

Närvarande:

Ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LANGE, KLING, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON, GUSTAFSSON, GEIJER, MYRDAL, ODHNOFF, WICKMAN.

Statsrådet Wickman anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *godkännande av en svensk förbindelse att delta i en ökning av Internationella utvecklingsfondens (IDA) kapital och anför.*

I enlighet med riksdagens bemyndigande (prop. 1960: 105, SU 85, rskr 211) ingick Sverige år 1960 som medlem i den samma år upprättade Internationella utvecklingsfonden (International Development Association — IDA).

IDA, ett dotterorgan till Världsbanken, är en internationell finansieringsinstitution med uppgift att främja ekonomisk utveckling och därigenom höja levnadsnivån i de underutvecklade områdena inom organisationens medlemskrets. I detta syfte kompletterar IDA Världsbankens verksamhet genom att lämna krediter för finansiering av högprioriterade utvecklingsprojekt på synnerligen förmånliga villkor (50 års löptid varav den första tioårsperioden är amorteringsfri; ingen ränta utan endast 3/4 % »administrationsavgift»). Upphandlingen av varor och tjänster till IDA-finansierade projekt sker på grundval av fri internationell anbudskonkurrens.

Liksom Världsbanken har IDA ställning som ett av Förenta Nationernas fackorgan. Ett hundratal länder är f. n. medlemmar i IDA. Medlemmarna indelas i två grupper, Grupp I och Grupp II. Grupp I, som omfattar de viktigaste biståndsgivarländerna bland medlemmarna, bär huvudansvaret för IDA:s kapitalförsörjning. I gruppen ingår f. n. 18 länder, däribland Sverige.

IDA grundar sin verksamhet på direkta bidrag från medlemsländerna. En följd av IDA-krediternas ytterst »mjuka» villkor är att IDA tills vidare behöver årliga kapitaltillskott från medlemsländerna för att kunna upprätthålla sin utlåningsverksamhet. Detta förutses i IDA:s stadga, artikel III, där det stipuleras att tillräckligheten av IDA:s tillgångar skall bli föremål för periodiska översyner.

IDA:s grundkapital bestämdes till 1 miljard USA-dollar att inbetalas un-

der en femårsperiod (budgetåren 1960/61—1964/65). Därav skulle Grupp I-länderna svara för drygt tre fjärdedelar i fritt konvertibla valutor. Grupp II-ländernas andelar av grundkapitalet skulle endast till en mindre del erläggas i sådana valutor. Bidragen till grundkapitalet möjliggjorde under ifrågavarande femårsperiod en genomsnittlig årlig långivning i konvertibla valutor om drygt 150 milj. dollar.

Sedan det konstaterats att IDA:s ursprungliga resurser skulle komma att utnyttjas till fullo för utlåning inom loppet av den inledande femårsperioden, träffades överenskommelse om att Grupp I-länderna skulle lämna ytterligare bidrag till IDA om ca 750 milj. dollar avseende påföljande treårsperiod (budgetåren 1965/66—1967/68).

Till grundkapitalet bidrog Sverige med 10,09 milj. dollar eller ca 52,2 milj. kr. (prop. 1960: 105, SU 85, rskr 211). För bidragsperioden budgetåren 1965/66—1967/68 påtog sig Sverige ett proportionellt större andelsbelopp motsvarande 15 milj. dollar eller ca 77,6 milj. kr. (prop. 1964: 8, SU 31, rskr 85). Utöver de nämnda ordinarie kapitalinsatserna har Sverige för vart och ett av budgetåren 1962/63—1967/68 lämnat extrabidrag till IDA, vilka sammanlagt uppgår till 28,1 milj. dollar eller ca 145,5 milj. kr. Sedan IDA:s tillkomst t. o. m. innevarande budgetår har Sverige således bidragit till IDA:s verksamhet med totalt ca 53,2 milj. dollar eller ca 275,3 milj. kr. Innevarande budgetårs totala bidragsbelopp uppgår till 10 milj. dollar eller ca 51,7 milj. kr. Beloppet fördelas lika på ordinarie bidrag och extrabidrag.

IDA:s för utlåning disponibla kapitaltillförsel sedan organisationens tillkomst fram till början av år 1968 framgår av följande uppställning:

	Motvärde i milj. USA-dollar
Grundkapital i fritt konvertibla valutor	791
Första resurspåfyllnaden (1965/66—1967/68)	745
Extrabidrag från Sverige	28
Överföringar från Världsbankens rörelseöverskott	210
Rörelseöverskott	19
	1 793

Beloppet 1 793 milj. dollar motsvaras praktiskt taget helt av beviljade krediter. I avvaktan på en lösning av frågan om en ny resurspåfyllnad har IDA sedan ett år tillbaka tvungits inskränka sin utlåningsverksamhet.

Huvuddelen av de projekt som IDA finansierar faller inom kategorin basinvesteringar. De flesta krediterna avser kommunikations-, vattenreglerings- och elkraftprojekt. På senare tid har man i större utsträckning än tidigare inriktat sig på jordbruks- och undervisningsprojekt. Biståndsin-satserna förbereds ofta i nära samarbete med FN-anknutna organ, såsom

FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) och FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur (UNESCO). Åtskilliga IDA-projekt är baserade på förinvesteringsstudier, som finansierats av UNDP.

IDA:s krediter lämnas till de sämst lottade länderna inom organisationens medlemskrets, dvs. länder med en årlig per capita-inkomst om högst ca 250 dollar. Ytterligare två allmänna kriterier tillämpas vid länderurvalet: dels att landets betalningsbalanssituation motiverar de ytterst förmånliga IDA-villkoren, dels att landets egna utvecklingsansträngningar kan betecknas som tillfredsställande. Huvudparten av IDA:s utlåning har gått till u-länder i Asien. Indien och Pakistan är de i särklass största låntagarna.

Vid Världsbankens och IDA:s årsmöte 1965 gav IDA:s styrelse direktionen i uppdrag att utarbeta förslag rörande nya kapitaltillskott till IDA. Sommaren 1966 framlade chefen för Världsbanken och IDA ett förslag till påfyllnad av IDA:s resurser, vilket avsåg en treårsperiod och siktade till en fyrdubbling av den årliga bidragsnivån till 1 miljard dollar. Sedan dess har frågan om nya bidrag till IDA varit föremål för utdragna förhandlingar mellan Grupp I-länderna och IDA:s ledning. Först i februari 1968 nåddes en för alla parter godtagbar preliminär principöverenskommelse, som innebär ett bidragsmål om 1,2 miljarder dollar för nästföljande treårsperiod (budgetåren 1968/69—1970/71). Bidragsnivån för vart och ett av dessa budgetår avses bli 400 milj. dollar, dvs. 60 % högre än nivån under föregående bidragsperiod (ca 250 milj. dollar). Sverige har anslutit sig till principöverenskommelsen med förbehåll för riksdagens godkännande.

IDA:s direktion har på grundval av principöverenskommelsen utarbetat ett definitivt förslag till allmän uppgörelse om nya bidrag, vilket för godkännande underställts IDA:s styrelse i form av en rapport den 8 mars 1968 jämte två därtill fogade resolutionsutkast. Det första resolutionsutkastet avser Grupp I-ländernas ordinarie bidrag till bidragsmålet 1,2 miljarder dollar. Till utkastet har fogats en promemoria angående dragningsförfarandet vid utnyttjandet av ländernas bidrag. Det andra resolutionsutkastet avser vissa extrabidrag, som ett antal länder tillskjuter utöver sina ordinarie bidrag för att täcka en annars uppkommande brist i förhållande till bidragsmålet.

I det följande redogörs för huvudpunkterna i den sålunda föreslagna uppgörelsen om en allmän ökning av IDA:s kapital.

IDA bemyndigas ta emot nya kapitaltillskott från Grupp I-länderna i form av ordinarie bidrag enligt följande fördelning.

	Dollar
Amerikas Förenta Stater (USA)	480 000 000
Australien	24 000 000
Belgien	20 400 000
Canada	67 200 000
Danmark	12 120 000
Finland	3 720 000
Frankrike	97 200 000
Italien	48 360 000
Japan	66 480 000
Kuwait	5 400 000
Luxemburg	600 000
Nederländerna	26 520 000
Norge	10 680 000
Storbritannien	155 520 000
Sverige	24 120 000
Sydafrika	3 000 000
Tyskland (Förbundsrep.)	117 000 000
Österrike	8 160 000
	<hr/>
	1 170 480 000

Andelsberäkningen i fråga om de ordinarie bidragen har skett i relation till bidragsmålet 1,2 miljarder dollar. Flertalet länder, däribland Sverige, åtar sig samma ordinarie bidragsandel som under IDA:s första resurspåfyllnadperiod (budgetåren 1965/66—1967/68). Fyra länder (Australien, Frankrike, Sydafrika och USA) har påfordrat sänkningar av sina andelar, medan ett land (Belgien) på grund av särskilda omständigheter påtagit sig en större ordinarie andel än tidigare. Nettoeffekten av dessa förskjutningar är en brist i förhållande till bidragsmålet om 2,46 %. Denna brist täcks dels av ett räntefritt, 50-årigt lån från Schweiz på 12 milj. dollar (1 %), dels genom att en grupp länder lämnar frivilliga extrabidrag på sammanlagt ca 17,5 milj. dollar (1,46 %).

Fördelningen av dessa extrabidrag framgår av följande uppställning:

	Dollar
Canada	7 800 000
Danmark	1 080 000
Finland	360 000
Nederländerna	2 760 000
Sverige	5 520 000
	<hr/>
	17 520 000

För extrabidragen gäller samma villkor som för de ordinarie bidragen. Det betonas dock att dessa frivilliga bidrag lämnas under förutsättning att de inte skall prejudicera fördelningen av de ordinarie bidragen vid en framtida påfyllnad av IDA:s resurser.

Med undantag av dragningsförfarandet vid utnyttjandet av bidragen sker den föreslagna resurspåfyllnaden efter samma riktlinjer som gällt för den första resurspåfyllnaden (budgetåren 1965/66—1967/68).

Bidragen skall ställas till IDA:s förfogande i tre lika stora belopp i fritt konvertibel valuta senast den 8 november vart och ett av åren 1968, 1969 och 1970. Bidragen kan erläggas antingen i form av räntefria avistaskuldsedlar eller kontant.

Uppgårelsen om IDA:s andra resurspåfyllnad avses ligga till grund för nya låneutfästelser under tiden fram till den 30 juni 1970.

Grupp I-ländernas tidigare bidrag till IDA har tagits i anspråk för IDA:s utbetalningar enligt schablonmässiga, proportionella grunder i relation till bidragsandelarnas storlek (pro rata-dragningar). Detta tillvägagångssätt avses modifieras i enlighet med den tidigare nämnda promemorian angående dragningsförfarandet.

Promemorian utgör en kompromiss efter förhandlingar med den ojämförligt största bidragsgivaren USA. Under hänvisning till allvarliga betalningsbalanssvårigheter framförde detta land vid förhandlingarna till att börja med långtgående generella ändringskrav beträffande principerna för lämnande av bidrag till IDA i syfte att till betydande del binda dessa till upphandling i bidragsgivarlandet. Den av USA föreslagna ordningen kunde befaras undergräva systemet med upphandling av varor och tjänster till IDA-projekten på grundval av fri internationell konkurrens. Den slutliga förhandlingslösningen ifråga om dragningsförfarandet innebär att principerna för detta system förblir orubbade. USA får emellertid enligt promemorian möjlighet att temporärt uppskjuta utbetalningen av den del av de årliga bidragen, som inte motsvaras av upphandling i USA. Före den 1 juli 1971 skall USA:s bidrag tas i anspråk endast för utbetalningar, som hänföra sig till leveranser från USA.

För att IDA skall kunna bedriva sin verksamhet under oförändrade betingelser fordras att ett långsammare utnyttjande av USA:s bidrag än som skulle ägt rum enligt den hittills tillämpade pro rata-regeln kompenseras av ett snabbare utnyttjande av övriga länders bidrag. De flesta övriga Grupp I-länder ämnar tillåta ett accelererat utnyttjande av sina bidrag. Australien, Frankrike, Kuwait och Österrike utgör undantag från regeln. Dessa länder vill se sina bidrag utnyttjade i samma takt som om dragningarna skett pro rata i överensstämmelse med tidigare praxis.

Med avseende på dragningsförfarandet indelas således Grupp I-länderna enligt promemorian i tre kategorier: USA, som får temporärt betalningsansånd ifråga om viss del av sina årliga bidrag; ett antal länder, vilkas bidrag

utnyttjas enligt »normala» dragningar pro rata; slutligen flertalet länder, vilka tillåter »accelererade» dragningar.

Det förutsätts uttryckligen att USA avstår från specialarrangemanget beträffande dragningarna på de amerikanska bidragen när landets betalningsbalanssituation förbättrats. Vidare förutses i direktionens rapport möjligheten att andra länder i händelse av allvarliga betalningsbalanssvårigheter skall kunna tillförsäkras liknande dragningsarrangemang.

Det framhålls i direktionens rapport att administrationen av IDA:s kapitaltillgångar skulle underlättas om bidragen ställdes till IDA:s förfogande i form av kontanter. Ett antal länder, däribland Sverige, avser att lämna sina bidrag kontant.

Avsikten är att uppgörelsen om den andra påfyllnaden av IDA:s resurser avseende budgetåren 1968/69—1970/71 skall träda i kraft den 30 juni 1968. Före detta datum bör varje bidragsgivarland ha avgett en officiell förklaring till IDA av innebörd att landet förbinder sig att lämna bidrag till IDA i enlighet med vad som stipuleras i förslaget till uppgörelse den 8 mars 1968. Uppgörelsen om resurspåfyllnaden träder emellertid inte i kraft förrän åtminstone 12 bidragsgivarländer, vilkas sammanlagda bidrag uppgår till minst 950 milj. dollar, avgett sådana förklaringar.

Föredraganden

I annat sammanhang (prop. 1968: 101, bil. 2, s. 118) har jag nyligen redogjort för den preliminära principöverenskommelsen om IDA:s andra resurspåfyllnad och de förhandlingar som lett fram till denna. Kungl. Maj:t har i prop. 1968: 101 föreslagit riksdagen att dels godkänna Sveriges anslutning till principöverenskommelsen, dels bemyndiga Kungl. Maj:t att utfästa ordinarie och extra bidrag till IDA för budgetåren 1968/69—1970/71 motsvarande sammanlagt 51 milj. dollar (ca 263,8 milj. kr.) fördelade med 14 milj., 17 milj. resp. 20 milj. dollar på de tre budgetåren, dels även anvisa medel till multilateralt finansiellt utvecklingsbistånd för nästa budgetår. I dessa medel ingår bidrag till IDA med ett beräknat belopp av 72 425 000 kr.

I prop. 1968: 101 förordade jag att särskild proposition om IDA:s andra resurspåfyllnad skulle avlätas till riksdagen, när ett slutgiltigt förslag till uppgörelse förelåg. Ett sådant har nu framlagts. Det har bl. a. medfört full klarhet beträffande bidragens fördelning på ordinarie bidrag och extra-bidrag.

Om riksdagen bifaller Kungl. Maj:ts förslag i prop. 1968: 101 rörande omfattningen av den totala bidragsgivningen till IDA under budgetåren 1968/69—1970/71 och om Sveriges bidrag till IDA:s resurspåfyllnad inom ramen för bidragsmålet 1,2 miljarder dollar fastställs i enlighet med IDA-direktionens förslag den 8 mars 1968, kommer Sveriges finansiella stöd till IDA

under ifrågavarande budgetår att fördela sig på olika bidragsformer på sätt som framgår av följande uppställning:

	1968/69	Milj. dollar 1969/70	1970/71
Ordinarie bidrag	8,04	8,04	8,04
Extrabidrag inom ramen för bidragsmålet 1,2 miljarder dollar	1,84	1,84	1,84
Extrabidrag utom ramen för bidragsmålet 1,2 miljarder dollar.....	4,12	7,12	10,12
	<hr/> 14,00	<hr/> 17,00	<hr/> 20,00

Ett 50-tal låginkomstländer med en sammanlagd befolkning på ca 1 miljard människor ifrågakommer i dag för bistånd från IDA enligt de kriterier som tidigare angivits (s. 4). Dessa länders yttre skuldbörda har vuxit kraftigt under senare år. Räntor och amorteringar från dessa länder fördubblades mellan åren 1962 och 1966. Tillväxten av skuldbelastningen sammanfaller med en allmän åtstramning på den internationella kapitalmarknaden. För sin kapitalförsörjning utifrån är länderna ifråga huvudsakligen hänvisade till multilateralt bistånd och bilateralt resursflöde från offentliga källor; av det privata kapitalflödet till u-länderna beräknas endast ca 15 % söka sig till »IDA-länderna». Enligt Världsbankens uppskattning skulle IDA f. n. kunna satsa över 1 miljard dollar om året i dessa länder på utvecklingsprojekt, som motsvarar Världsbanksgruppens sedvanliga krav. IDA är en för givar- och mottagarländer gemensam institution, vars effektivitet är omvitnad. IDA utgör vidare den viktigaste företrädaren för bistånd på synnerligen fördelaktiga villkor utan bindningar i förhållande till leveranskällan. Inte minst i samband med sessionen med FN:s handels- och utvecklingskonferens i New Delhi (UNCTAD II) har vi fått belägg för u-ländernas uppskattning av IDA:s verksamhet.

En fortsatt kraftig satsning på IDA från svensk sida innebär ett fullföljande av en biståndspolitisk linje, som befästs av vunna erfarenheter inom det internationella utvecklingssamarbetet. Enligt min mening står det utom allt tvivel att det genom IDA kanaliserade utvecklingsbiståndet utgör en av de värdefullaste biståndsformerna. Det finansiella stödet till IDA avses också bli en hörnsten i utbyggnaden av det svenska utvecklingsbiståndet med sikte på 1 % av bruttonationalprodukten.

I ett skede då det internationella biståndsfördödet allmänt sett präglas av stagnation har IDA:s kapitalförsörjning för kommande treårsperiod kunnat ökas med 60 %. Detta utgör förvisso ett framsteg. Mot bakgrund av det väsentligt mycket större behovet av det slags bistånd, som IDA lämnar, och av IDA-ledningens ursprungliga förslag till resurspåfyllnad — en fyrdubbling av den årliga bidragsnivån — innebär emellertid utgången av förhandlingarna om nya bidrag till IDA en besvikelse. Från svensk sida har man hela tiden verkat för en generös lösning i nivå med IDA-ledningens

nyssnämnda förslag. Den svenska totalinsatsen under den aktuella treårsperioden har föreslagits få en omfattning i konsekvens med denna inställning. Sålunda avses Sverige under perioden lämna bidrag till IDA, vilka tillhoppa gradvis stiger till nivån 20 milj. dollar (budgetåret 1970/71). Detta belopp innebär en fyrdubbling av vårt ordinarie bidrag för innevarande budgetår.

Från svensk synpunkt har det varit särskilt glädjande att Sverige under förhandlingarna kunnat spela en aktiv roll vid bildandet av en grupp länder, som genom att utfästa extrabidrag påtagit sig ett speciellt ansvar för att bidragsmålet 1,2 miljarder dollar skall nås. Sverige kommer således inte längre att vara ensamt om att stödja IDA med extrabidrag. Sveriges extrabidrag utom ramen för bidragsmålet saknar däremot tills vidare motsvarighet. Vissa utsikter finns emellertid att vi skall få efterföljare även på denna punkt.

Frågan om vilken hänsyn som bör tas till ett bidragsgivarlands betalningsbalanssvårigheter har i slutuppgörelsen fått en lösning av engångskaraktär, som garanterar en oförändrad tillämpning av principen om fri upphandling efter internationell anbuds konkurrens i samband med IDA:s utvecklingsfinansiering. Med tanke på förhandlingsförutsättningarna i denna fråga är jag böjd att betrakta uppgörelsen på denna fundamentala punkt som tillfredsställande.

Sveriges bidrag enligt det definitiva förslaget till uppgörelse om IDA:s andra resurspåfyllnad budgetåren 1968/69—1970/71 uppgår till ett sammanlagt belopp motsvarande 29 640 000 dollar eller ca 153 334 000 kr. Fördelningen av detta belopp på ordinarie bidrag och extrabidrag inom ramen för bidragsmålet 1,2 miljarder dollar samt över de tre budgetåren framgår av uppställningen i det föregående (s. 8). Jag förordar att Sverige förbinder sig att delta i IDA:s andra resurspåfyllnad med nyss angivna belopp på villkor som stipuleras i förslaget till allmän uppgörelse. Enligt detta skall Sveriges anslutning till uppgörelsen ske genom en till IDA ställd officiell förklaring.

Jag hemställer, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen

att bemyndiga Kungl. Maj:t att till Internationella utvecklingsfonden (IDA) avge en officiell förklaring av innebörd att Sverige, på villkor som angetts i det föregående, förbinder sig att lämna bidrag till fonden med ett sammanlagt belopp motsvarande 29 640 000 dollar.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt, förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Britta Gyllensten