National Library
of Sweden

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963: 37
Utrikesdepartementet

SOU
1963:37

KOMMERSIELLT OCH HANDELSPOLITISKT UTVECKLINGSBISTÅND

RAPPORT AVGIVEN AV EN ARBETSGRUPP INOM BEREDNINGEN FÖR INTERNATIONELLA BISTÅNDSFRÅGOR

Stockholm 1963

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Kronologisk förteckning

1. En teknisk institution inom Stockholms universitet. Svenska Reproduktions AB. 114 s. E.
2. Kommunalförbundens lånerätt. Idun. 44 s. I.
3. Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. Idun. 90 s. U.
4. Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. Idun. 95 s. U.
5. Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. Idun. 130 s. Fö.
6. Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. Idun. 212 s. I.
7. Utlännings tillträde till offentlig tjänst. Svenska Reproduktions AB. 43 s. Ju.
8. Preliminär nationalbudget för år 1963. Marcus. IV + 97 s. Fi.
9. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. Hæggström. 509 s. E.
10. Universitetsväsendets organisation. Hæggström. 190 s. E.
11. Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. Idun. 54 s. I.
12. Översättning av fördrag angående upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. Marcus. 283 s. H.
13. Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. Idun. 269 s. E.
14. Undersökning av taxeringsutfallet. Idun. 155 s. Fi.
15. Vägen genom gymnasiet. Idun. 315 s. E.
16. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. Idun. 206 s. Ju.
17. Sveriges statsskick. Del 2. Motiv. Idun. 522 s. Ju.
18. Sveriges statsskick. Del. 3. Utkommer senare.
19. Sveriges statsskick. Del 4. Bilagor. Idun. 311 s. Ju.
20. Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. Idun. 111 s. Ju.
21. Sjukhus och öppen vård. Idun. 486 s. I.
22. Kraven på gymnasiet. Idun. 367 s. + 12 s. ill. E.
23. Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. Idun. 290 s. Ju.
24. Mentalsjukhusens personalorganisation. Del. I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. Idun. 259 s. I.
25. Papper och annan skrivmateriel. Kihlström. 74 s. H.
26. Religionens betydelse som samhällsfaktor. AB Wilhelmssons Boktryckeri. 211 s. E.
27. Trafikmål. Beckman. 237 s. Ju.
28. Utsökningsrätt II. Norstedt & Söner. 119 s. Ju.
29. Kommunala renhållningsavgifter. Beckman. 81 s. I.
30. Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens område. Beckman. 119 s. S.
31. Försvar och fiskerinäring. Norstedt & Söner. 235 s. Fö.
32. Listerlandets ålfisken. Kihlström. 67 s. Jo.
33. Skadestånd I. Norstedt & Söner. 81 s. Ju.
34. U-länder och utbildning. Idun. 201 s. U.
35. Lärare på grundskolans mellanstadium. Idun. 91 s. E.
36. Malmen i Norrbotten. Svenska Reproduktions AB. 150 s. H.
37. Kommersiellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd. Idun. 151 s. U.

Anm. Om särskild tryckort ej angives, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963:37

Utrikesdepartementet

KOMMERSIELLT OCH HANDELSPOLITISKT UTVECKLINGSBISTÅND

RAPPORT AVGIVEN AV EN ARBETSGRUPP INOM

BEREDNINGEN FÖR INTERNATIONELLA BISTÅNDSFRÅGOR

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE AB

STOCKHOLM 1963

Till

Beredningen för internationella biståndsfrågor

Vid sitt sammanträde den 30 juni 1961 beslöt beredningen tillsätta en särskild arbetsgrupp för närmare utredning av frågor rörande det s. k. kommersiella biståndet. Till ledamöter av denna arbetsgrupp utsågs direktören C. A. Anderson, byråchefen I. Eckersten, byråchefen Å. Englund, direktören A. Iveroth, byråchefen H. O. Lundström, agronomie licentiaten C.-E. Odhner, direktören H. Swedberg, utrikesrådet E. von Sydow samt bankdirektören L.-E. Thunholm. Till ordförande utsågs direktör Anderson och till sekreterare förste sekreteraren H. Berg. Sedan direktör Iveroth i september 1962 förklarat sig inte längre ha möjlighet medverka i arbetsgruppen, tillkallades ekonomie doktorn L. Nabseth att i Iveroths ställe delta i gruppens arbete.

Arbetsgruppen får härmed vördsamt överlämna sin rapport. Det i rapporten ingående avsnittet rörande exportkreditgarantier har tidigare separat överlämnats till beredningen med skrivelse daterad den 2 juli 1962. Till rapporten avses fogas två av sekreteraren utarbetade bilagor angående norsk utredning om kommersiellt bistånd till u-länderna respektive det finansiella och kommersiella biståndet i vissa länder. Då den sistnämnda av bilagorna ännu ej är färdigställd, kommer den att överlämnas senare.

Stockholm den 9 februari 1963.

Carl Albert Anderson

Ivan Eckersten *Åke Englund* *Hans O. Lundström*

Lars Nabseth *Clas-Erik Odhner* *Hans Swedberg*

Erik von Sydow *Lars-Erik Thunholm*

/ Helge Berg

Innehåll

1. Allmänna synpunkter 7
2. Exportkreditgarantier 13
3. Finanskreditgarantier 24
4. Skydd för investeringar 30
5. De kommersiella insatsernas finansiering och det finansiella biståndets kommersiella aspekter 41
6. Åtgärder på beskattningens område 60
7. Handelspolitiskt bistånd 64
8. Sammanfattning 74

Bilaga 1 Norsk utredning och proposition rörande det kommersiella biståndet till u-länderna 85

Bilaga 2 Det finansiella och kommersiella biståndet i vissa länder 113

1. Allmänna synpunkter

De enskilda insatser som från industriländernas sida göres genom och i anslutning till kommersiella transaktioner med de ekonomiskt mindre utvecklade länderna är av väsentlig betydelse för dessa länders framåtskridande. Genom dessa insatser tillföres u-länderna både kapital och kunnande i betydande omfattning.

A. Under ett tidigare skede har den *privata kapitalexporten* som bekant spelat en mycket viktig roll i världens ekonomiska utveckling. När vårt eget land en gång genomgick sin grundläggande industrialiseringsfas, skedde detta till stor del tack vare tillförseln av enskilt kapital från utlandet. Även för flertalet av dagens u-länder är det privata kapitalflödet från industriländerna i Västeuropa och Nordamerika av stor betydelse vad deras ekonomiska utveckling angår. Det rör sig därvid om enskilda företags investeringar (t. ex. i samband med bildande av dotterföretag eller upptagande av produktion i samarbete med inhemska företag), banklån, upplåning på industriländernas kapitalmarknader (huvudsakligen genom Världsbanken), exportkrediter m. m. Nedplöjningen av vinster av de i u-länderna verksamma utländska företagen brukar också hänföras hit.

Enligt den av OEEC/OECD publicerade statistiken utgjorde den enskilda kapitaltillförseln från de nuvarande OECD-medlemmarna till u-länderna[1] under de fem åren 1956—1960 drygt 15 miljarder dollar, fördelat på ca 14 miljarder i bilaterala tillskott och 1 miljard i multilaterala (främst köp av Världsbankens obligationer). Av de bilaterala tillskotten var ca 8 miljarder dollar direkta investeringar och lån, 4 miljarder reinvesterade vinstmedel och nästan 2 miljarder privata, av staten garanterade exportkrediter. Till jämförelse kan nämnas, att de statliga bidragen — i form av tekniskt och finansiellt bistånd, konsolideringskrediter, vissa skadestånd m. m. — under samma tid uppgick till närmare 20 miljarder dollar, varav över 18 miljarder lämnades på bilateral väg. Det enskilda kapitalflödet motsvarade sålunda under denna period ca tre fjärdedelar av det statliga. Dessa sifferuppgifter

[1] FN räknar såsom underutvecklade alla länder och områden i Afrika, Nord- och Sydamerika, Asien och Oceanien med undantag av Sydafrikanska unionen, Canada, Förenta Staterna, Japan, Australien och Nya Zeeland. I statistiska sammanställningar brukar dock inte Kina, Nordkorea och Nordvietnam medtagas på grund av bristen på uppgifter. I OECD-statistiken hänföres även vissa europeiska länder till kategorin underutvecklade, nämligen Grekland, Jugoslavien, Spanien, Turkiet och Cypern.

— i vilka ingår gåvor samt lån och krediter på över ett år — är emellertid behäftade med stor osäkerhet och delvis inte jämförbara, varför de måste kringgärdas med starka reservationer. De belyser dock det enskilda kapitalflödets stora betydelse för kapitaltillförseln till u-länderna.

Den roll som det enskilda kapitalflödet spelar för u-länderna kan ytterligare illustreras genom nedanstående tabell över kapitaltillförseln från DAC-länderna[1] under 1960 och 1961. I dessa siffror ingår förutom gåvor endast lån och krediter på över fem år. Det är i samtliga fall fråga om nettotillförseln, dvs. avdrag har gjorts för amorteringar o. dyl.

Såsom framgår av tabellen, ökade det privata kapitalflödet med ca 10 % mellan 1960 och 1961. Dess relativa andel av den totala kapitaltillförseln till u-länderna har dock minskat, nämligen från ca 40 % under senare hälften av 1950-talet till omkring en tredjedel under 1960 och 1961. Den främsta orsaken härtill är det offentliga biståndets snabba tillväxt. En bidragande faktor har också varit den angivna olikheten i statistisk metod. Medan i siffrorna för 1956—60 alla transaktioner på mer än ett år ingår, omfattar tabellen för 1960 och 1961 endast transaktioner på över fem år. Detta har särskilt påverkat posten garanterade enskilda exportkrediter.

Inom FN-sekretariatet har också vissa beräkningar gjorts över det internationella kapitalflödet till u-länderna. Därvid har i princip alla transaktioner på mer än ett år medräknats. För åren 1960 och 1961 kommer FN till ungefär samma resultat som OECD i fråga om det statliga kapitalflödet, nämligen 4,6 respektive 6,1 miljarder dollar. FN:s siffror över det enskilda kapitalflödet ligger däremot — trots den vidare definitionen — mar-

	1960		1961	
	Miljarder dollar	%	Miljarder dollar	%
Totalt statligt och enskilt kapitalflöde	7,4	100	8,7	100
Totalt statligt kapitalflöde	4,9	66	6,0	68
varav				
bilateralt	*4,2*	*57*	*5,1*	*58*
multilateralt	*0,7*	*9*	*0.9*	*10*
Totalt enskilt kapitalflöde	2,5	34	2,8	32
varav				
direkta invester. inkl. återinvest. vinster	*1,8*	*25*	*2,1*	*24*
lån och portföljinvester	*0,4*	*6*	*0,4*	*5*
garanterade enskilda exportkrediter	*0,1*	*1*	*0,2*	*2*
tillskott till multilaterala organ	*0,2*	*2*	*0,1*	*1*

[1] Medlemmar i OECD:s kommitté för utvecklingshjälp (Development Assistance Committee, DAC) är för närvarande Belgien, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien, Canada, Förenta Staterna och Japan. Danmark och Norge, som nyligen inträtt i DAC, ingår dock inte i den ovan lämnade statistiken. DAC-länderna beräknas svara för ca 90 % av det totala kapitalflödet till u-länderna. DAC:s uppgift är främst att vara ett forum för konsultationer inom u-hjälpens område mellan medlemsländerna och bereda dessa tillfälle att dryfta de olika principiella problem som de ställs inför vid utformningen av sin biståndsgivning.

kant lägre än OECD:s: 1,4 miljarder 1960 och 1,1 miljarder 1961. Enligt FN-statistiken svarade med andra ord det enskilda kapitalflödet för endast ca 20 % av den totala kapitaltillförseln till u-länderna under dessa båda år. Förklaringen till dessa stora skillnader synes framförallt ligga i det förhållandet, att flera viktiga poster ingår i OECD-statistiken vilka inte medtagits i FN:s beräkningar. Detta gäller främst posterna återinvesterade vinstmedel, garanterade enskilda exportkrediter samt vissa länders direkta investeringar. Dessa olikheter synes delvis bero på att skiljaktiga metoder använts vid uppgifternas sammanställande. Medan OECD-statistiken bygger på direkta uppgifter från medlemsländerna, baserar sig FN:s beräkningar på den internationella betalningsbalansstatistiken. Vidare har man i de fall, då tillförlitliga uppgifter saknats, inom OECD kompletterat beräkningarna med uppskattningar. Inom FN-sekretariatet synes man däremot i regel ha utelämnat sådana poster.

Av de totala svenska bilaterala och multilaterala tillskotten till u-länderna 1956—60 — i OECD-statistiken beräknade till 156 milj. dollar — var nästan tre fjärdedelar av kommersiell natur. De direkta svenska investeringarna i u-länderna visade t. o. m. 1961 en starkt stigande tendens. Under 1962 minskade de däremot mycket kraftigt. Följande siffror har sålunda redovisats för tillståndsgivningen för enskilda investeringar utomlands de senaste åtta åren:

År	Totala enskilda investeringar utomlands	Härav investeringar i u-länderna	
	milj. kr.	milj. kr	%
1955	136,6	62,5	46
1956	135,4	63,5	47
1957	191,3	61,3	32
1958	170,8	88,1	52
1959	356,6	91,8	26
1960	288,3	149,8	52
1961	345,5[1]	183,2	53
1962	430,1[1]	42,9	10

[1] Av de enligt tillståndsgivningen 1961 planerade investeringarna avsågs 47,3 milj. kr. finansieras medelst upplåning utomlands. För 1962 var motsvarande siffra 46,2 milj. kr.

I tillståndsgivningen ingår i princip återinvesterade vinstmedel. Tillståndsgivningen kan av flera skäl tänkas avvika från de verkligen genomförda investeringarna. Sålunda utnyttjas kanske vissa tillstånd endast delvis eller inte alls. Vidare kan en investering, för vilken tillstånd erhölls ett visst år, genomföras under ett flertal följande år. Det kan givetvis också tänkas, att

tillstånd inte begärts för alla investeringar, t. ex. när det är fråga om återinvesterade vinstmedel.[2]

Den kraftiga ökningen i tillståndsgivningen under 1960 och 1961 hänger bl. a. samman med Lamcoprojektet i Liberia. De på de svenska intressenterna fallande investeringarna i detta projekt hade huvudsakligen fullgjorts fram till slutet av 1961.

B. I samband med den enskilda verksamheten i u-länderna kommer också en omfattande överföring av tekniskt och administrativt *kunnande* till stånd. De kommersiella förbindelserna med ifrågavarande länder — vare sig det är fråga om direkta investeringar, licensavtal, entreprenaduppdrag, projektering av anläggningar eller helt enkelt avsättning av industriprodukter — förutsätter i regel någon form av utbildning av personal. Direkta investeringar tar t. ex. ofta formen av upprättande av dotterbolag, till vilka personalen till största delen rekryteras på ort och ställe. Detta nödvändiggör utbildning på olika områden och nivåer. Många svenska företag, som är verksamma i u-länderna på detta sätt, har reguljära utbildningsprogram av betydande storleksordning. Slutande av licensavtal kan sägas innebära en direkt export av kunnande. Sådana avtal är dessutom ofta förknippade med utbildnings- eller instruktionsverksamhet på platsen eller i exportlandet. Konsult- och entreprenadverksamhet medför vanligtvis, att möjlighet skapas för inhemsk arbetskraft till utbildning under kvalificerad ledning eller till praktikanttjänstgöring. Det kan i detta sammanhang framhållas, att de svenska entreprenad- och konsultföretagen i växande utsträckning engagerar sig i u-länderna. Export av kapitalvaror är ofta också förenad med utbildning av återförsäljare, köpare eller reparatörer i u-landet. Men även i de fall, där egentlig utbildning inte kommer till stånd, förmedlas tekniskt kunnande genom export av sådana varor som maskiner, transportmedel, instrument och verktyg samt därtill knuten service.

I begreppet kunnande kan, om man så vill, också inräknas den anda av företagsamhet och den ökade förståelse för vad modern företagsledning innebär som industriländernas företag kan bidra till att sprida. Inte minst i dessa, för det industriella framåtskridandet centrala hänseenden torde de enskilda företagens verksamhet i u-länderna ofta resultera i fruktbärande impulser av olika slag, vilka kan förutses på längre sikt få många gynnsamma verkningar. Man kan nog säga, att de utländska företagens dotterbolag i u-länderna inte sällan kommer att spela rollen av förebilder för den inhemska företagsamheten. Detta gäller inte bara i fråga om en effektiv organisation av produktion och administration utan också kraven på sådana socialt betonade områden som arbetarskydd, sjukvård och bostäder för personalen.

[2] Riksbanken gjorde under 1962 en undersökning rörande utnyttjandet av beviljade tillstånd. Det visade sig, att ca 82 % av de under 1961 beviljade tillstånden utnyttjats samma år. Under 1962 utnyttjades ytterligare 7 % av de 1961 beviljade tillstånden.

C. Den enskilda verksamheten kan alltså i fråga om sina kapital- och kunskapsförmedlande verkningar delvis jämföras med det offentliga finansiella och tekniska biståndet. Den kan från vissa synpunkter anses som ett naturligt komplement till detta. Det statliga biståndet är till stor del förlagt till de områden som brukar gå under beteckningen förinvesteringar respektive basinvesteringar.[1] Den enskilda sektorns traditionella funktion är å andra sidan att organisera den direkt produktiva verksamheten. En följd av dessa skillnader i insatsernas karaktär är vissa olikheter i de villkor på vilka de kommer till stånd. Det offentliga biståndet lämnas ofta såsom gåva eller som lån på särskilt fördelaktiga villkor. De enskilda insatserna äger däremot vanligtvis rum under helt kommersiella betingelser och förutsätter därför en affärsmässig förräntning och amortering av nedlagt kapital. I de fall då offentligt bistånd lämnas för direkt produktiva projekt, brukar det också lämnas i mer affärsmässiga former, dvs. utgå som lån till gängse ränta och med jämförelsevis kort återbetalningstid.

Vid sidan av sitt direkta tekniska och finansiella bistånd kan staten främja de underutvecklade ländernas framåtskridande även genom att stödja de enskilda insatserna i dessa länder. Det är åtgärder med sådant syfte som brukar föras samman under beteckningen »kommersiellt bistånd». Dylikt stöd åt de egna företagens verksamhet lämnas på olika sätt av praktiskt taget alla industriländer. De senaste åren har en intensifiering ägt rum av strävandena att underlätta enskilda krediter till och investeringar i u-länderna. Det är framför allt Förenta Staterna, Storbritannien, Tyskland och Frankrike som därvid gått i främsta ledet. Det har hittills nästan uteslutande rört sig om unilaterala eller bilaterala åtgärder, men en viss diskussion av möjligheterna till multilaterala arrangemang har också förekommit.

Att åtgärderna ifråga ofta har till syfte inte bara att bistå u-länderna utan också att stödja den egna exporten torde inte från u-landssynpunkt minska deras värde. Av uttalanden från u-ländernas sida framgår att man där har förståelse för industriländernas strävanden att utveckla de rent kommersiella förbindelserna och att man lika mycket uppskattar en affärsmässigt motiverad verksamhet som ett bistånd av mer eller mindre utpräglad benefik karaktär. Samma inställning kommer bl. a. till uttryck i den påtagliga tendensen från u-ländernas sida att föredra lån framför gåvor, förutsatt givetvis att villkoren för lånen är relativt gynnsamma.

Arbetsgruppen är emellertid angelägen framhålla i detta sammanhang, att den — i enlighet med sitt uppdrag — endast betraktat de ifrågasatta åt-

[1] Med förinvesteringar (»preinvestment activities») avses vanligen sådan verksamhet som är nödvändig för att kapitalinvesteringar överhuvud skall kunna komma till stånd. Den kan t. ex. bestå av undersökningar av mineraltillgångar, jordbeskaffenhet och industriell potential samt inrättande av utbildnings- och forskningsinstitut för tekniker och arbetare. Med basinvesteringar menas sådana »indirekt» produktiva investeringar som byggandet av vägar, broar, järnvägar, hamnar, kraftverk etc. (»infrastruktur»).

gärderna från synpunkten i vad mån de kan tänkas gagna u-länderna. Gruppen har således inte gått närmare in på frågan om ett samtidigt underlättande av den svenska exporten. Någon motsättning mellan dessa två mål torde emellertid inte i regel föreligga; tvärtom har man i andra länder som nämnts ofta kombinerat dem.

D. I det följande redogöres kortfattat för de viktigaste av de åtgärder som kan hänföras till det kommersiella biståndet. Först beröres frågan om statliga åtgärder med syfte att reducera de särskilda risker som är förenade med u-landstransaktioner. Dessa behandlas under tre rubriker: *exportkreditgarantier, finanskreditgarantier* och *skydd för investeringar.* Därefter upptas frågan om de *kommersiella insatsernas finansiering* och det därmed förknippade problemet om det *finansiella biståndets kommersiella aspekter.* Slutligen behandlas åtgärder på *beskattningsområdet.*

Nära besläktat med det kommersiella biståndet är det s. k. *handelspolitiska biståndet.* Härmed avses åtgärder från industriländernas sida i syfte att underlätta u-ländernas avsättning av sina exportprodukter och att stabilisera deras exportintäkter. De omfattande problemställningarna inom detta område är fortlöpande föremål för ingående uppmärksamhet från flera statliga myndigheters sida. Arbetsgruppen har med hänsyn härtill huvudsakligen nöjt sig med att sammanfatta det aktuella läget från svensk synpunkt vad denna fråga angår.

I ett avslutande avsnitt lämnas en *sammanfattning* av gruppens slutsatser och förslag i de olika frågorna.

Såsom *bilagor* har till rapporten fogats dels en PM rörande en norsk utredning om kommersiellt bistånd,[1] dels en redogörelse med mer ingående uppgifter rörande det finansiella och kommersiella biståndet i vissa länder av särskilt intresse. Det bör emellertid anmärkas, att de deskriptiva partierna i rapporten liksom bilagorna inte är att betrakta såsom uttömmande.

[1] I föreliggande tryckta version av arbetsgruppens rapport har den åberopade promemorian ersatts med den norska stortingsmelding och den proposition vilka under våren 1962 framlagts för stortinget rörande det kommersiella biståndet till u-länderna. Se bilaga 1.

2. Exportkreditgarantier[1]

Statliga exportkreditgarantier lämnas av praktiskt taget alla industriländer. Vissa olikheter i utformning och omfattning föreligger dock. Det svenska systemet för exportkreditgarantier är så utformat, att garantimöjligheten i stort sett endast utnyttjas i de fall där exportören eller kreditgivaren känner ett direkt behov av garanti. I flera andra länder tillämpas däremot system, enligt vilka exportörerna uppmuntras att försäkra all sin export eller sådan totalförsäkring är en förutsättning för garanti. Vid garantigivningen i Sverige tillämpas — så långt detta är möjligt — försäkringsmässiga principer och en bedömning sker av de risker som är förknippade med olika aktuella exportaffärer. Exportkrediter till stabila och valutastarka marknader garanteras i konsekvens härmed i allmänhet till högre andel, och lägre premier för politiska risker tillämpas för affärer avseende dessa länder än vid export till exempelvis u-länderna. De svenska exportkreditgarantierna kan sålunda för närvarande sägas vara så utformade att de inte i och för sig skall påverka exportens länderinriktning.

Det är likväl naturligt, att exportkreditgarantigivningen rätt starkt kommit att koncentreras till de valutasvaga marknaderna, dvs. i första hand u-länderna. På dessa marknader är behovet av försäkring mot framför allt politiska risker — inklusive transfereringsrisker — störst. Av nedanstående tabell framgår Exportkreditnämndens utestående garantiengagement (utfärdade och i utsikt ställda garantier) de senaste tre åren för u-länderna och för övriga länder. Som synes har garantigivningen till u-länderna i absoluta tal ökat kontinuerligt. Ökningen av garantigivningen på andra länder har dock varit större, framför allt beroende på en stark ökning av garantigivningen avseende Sovjetunionen. Jämföres de vid utgången av 1961 utestående totalengagementen med värdet av den svenska exporten till respektive ländergrupp 1961, blir resultatet en mycket högre siffra för u-länderna (21 %) än för övriga länder (knappt 5 %).

[1] Detta avsnitt överlämnades av arbetsgruppen till u-beredningen med skrivelse den 2 juli 1962 och har av beredningen den 15 juli 1962 överlämnats till handelsdepartementet. Kungl. Maj:t har i skrivelse från handelsdepartementet till Exportkreditnämnden daterad den 12 oktober 1962 bemyndigat nämnden att intill utgången av budgetåret 1962/63 bevilja statsgarantier för exportkrediter för särskilda exportprojekt av intresse för u-länderna till ett belopp av sammanlagt högst 200 milj. kr. Enligt skrivelsen bör nämndens prövning av sådana garantier ske med beaktande av bl. a. vad som anförts i arbetsgruppens ovannämnda skrivelse den 2 juli 1962.

Länder	Utgående totalengagement 31/12					
	1959		1960		1961	
	milj. kr	%	milj. kr	%	milj. kr	%
U-länder	273	57	306	52	329	36
Övriga[1]	205	43	277	48	587	64
Summa	478	100	583	100	916	100
[1] varav						
Jugoslavien	14		29		37	
Sovjetunionen	46		94		283	

U-länderna har här definierats på samma sätt som i FN-statistiken. Räknar man i stället med OECD:s definitioner — varvid alltså vissa europeiska länder hänföres till kategorin underutvecklade — utgjorde de utestående totalengagementen för u-länderna 397 milj. kr. den 31.12.61, motsvarande 43 % av totalbeloppet.

I en för beredningen tidigare framlagd promemoria[1] har relativt utförligt redogjorts för det svenska exportkreditgarantisystemets utformning och omfattning. Det torde därför inte vara nödvändigt att här närmare gå in på denna fråga. Det kan dock vara befogat att sammanfatta några grundläggande fakta rörande den svenska garantigivningen. Denna grundar sig på av riksdagen för viss tid givna bemyndiganden och av Kungl. Maj:t i anslutning därtill utfärdade författningar. Utöver de allmänna grunderna för statsgarantier har riksdagen även att besluta om den totala ramen för garantiverksamheten. Genom beslut av 1961 års höstriksdag har garantiramen höjts från 1 000 till 2 000 milj. kr. De närmare riktlinjerna för garantigivningen fastställes av Kungl. Maj:t. Garantin kan omfatta enbart politiska risker eller enbart kommersiella risker eller också båda dessa risker. Till de kommersiella riskerna är att hänföra förluster som uppstått genom att köparen inte fullgjort sina avtalsenliga förpliktelser. De politiska riskerna omfattar i stora drag förluster föranledda av ett opåräknat införande av importförbud eller krav på import- eller valutatillstånd, av beslag av varan under transport till köparen eller av i importlandet inträffat moratorium, revolution, krig eller dylikt.

Den övre gränsen för garantin är av riksdagen satt vid 90 %. Kungl. Maj:t har dock förordnat, att Exportkreditnämnden tills vidare icke får medge högre garantiprocentsats än 85 %. Som allmän riktlinje skall tillämpas garantisatser mellan 80 och 85 % i fråga om politiska risker och mellan 70 och 75 % då det gäller kommersiella risker. Exportkreditnämnden har indelat länderna på vilka garantier ges i tre grupper alltefter storleken av de risker som bedömes föreligga. För länder som ingår i de två första grupperna tillämpas som regel garantisatser på 85 % för politiska

[1] »Exportkreditgarantier» av byråchef Å. Englund. Denna PM har också införts i SOU 1962: 12, Aspekter på utvecklingsbiståndet.

och 75 % för kommersiella risker, medan i den tredje, som omfattar så gott som enbart u-länder, man inte kan erhålla mer än 80 respektive 70 %. Skillnaden är en följd av den ovan nämnda principen att i möjligaste mån tillämpa försäkringsmässiga synpunkter vid garantigivningen. För beviljad garanti skall garantitagaren erlägga en premie avpassad med hänsyn till olika inverkande omständigheter såsom kredittidens längd, förhållandena i importlandet och andra förefintliga riskmoment. I regel varierar premiekostnaderna från delar av en procent upp till något över 3 % i fråga om politiska risker och upp till något över 4 % då det gäller kommersiella risker, beräknade på högsta kreditbeloppet. Som förutsättning för garanti vid kapitalvaruexport gäller regelmässigt, att 20 % av den i exportavtalet bestämda likviden skall erläggas kontant senast vid leveransen.

Vad angår garantiernas längd, följer Exportkreditnämnden de normer som fastställts inom den s. k. Bern-unionen. I detta internationella samarbete på exportkreditgarantiernas område deltar samtliga statliga organ för försäkring av exportkrediter utom det japanska institutet. Enligt sina statuter har Bern-unionen till huvudsaklig uppgift att främja den internationella kreditförsäkringens rationella utveckling genom att bl. a. för medlemmarna göra tillgängliga de resultat som vunnits och underlätta ett regelbundet utbyte av åsikter beträffande tekniska och organisatoriska problem. Det syftet söker man realisera genom regelbunden rapportering via unionens sekretariat i Paris och genom diskussioner i unionens regi medlemmarna emellan. Unionsmedlemmarna har, i syfte att försöka uppnå en likformig inställning till de kredittider som garanteras och förhindra en obegränsad förlängning av kredittiderna, enats om att normalt inte garantera exportaffärer vid vilka kredittiderna överstiger sex månader (i fråga om råvaror och konsumtionsartiklar) respektive tre år (för lättare kapitalvaror) och fem år (för tyngre kapitalvaror). Gränserna mellan och den närmare innebörden av dessa varukategorier har dock inte definierats.

I olika sammanhang har förslag framlagts om modifieringar av vårt nuvarande garantisystem i syfte att underlätta exportkreditgivningen på u-länderna. I en för regeringen framlagd PM daterad den 9.2.62 har sålunda Industriförbundet föreslagit, att Exportkreditnämnden skall erhålla ett allmänt bemyndigande att vid u-landsexport beakta, i vad mån garantivillkoren speciellt vad avser kredittiden behöver utformas mer liberalt. Förbundet hävdar också, att sänkta premier bör kunna ifrågakomma på u-länderna vad gäller politiska risker. Vad beträffar garantigivningens ländermässiga omfattning bör ej utan särskilt tvingande skäl något land undantagas från den politiska risktäckningen, och ej heller bör enligt förbundets mening garantiprocentsatsen sättas lägre än vad som gäller i andra garantigivande länder. Även i fråga om entreprenad- och konsultverksamheten uttryckes i promemorian önskemål om en utbyggnad av det svenska garantisystemet med sikte på u-ländernas växande betydelse. Risker vid

uppdrag med ett dominerande svenskt inslag av teknisk eller administrativ art borde kunna göras till föremål för garanti i vidgad utsträckning, oavsett om varuleveranser från Sverige kommer i fråga eller ej. Under arbetsgruppens överläggningar har från näringslivets sida dessutom framförts vissa ytterligare önskemål och synpunkter. Om Exportkreditnämnden tvingas begränsa garantigivningen på ett land, borde något tak ej sättas eller garantiprocentsatsen minskas; i stället borde premien höjas. Vidare borde det av Exportkreditnämnden upprätthållna kravet på minst 20 % kontantandel vid kapitalvaruexport uppmjukas.

Från regeringens sida har behovet av stöd åt från biståndssynpunkt särskilt önskvärd export till u-länderna beaktats genom framläggande av proposition 1962: 100 rörande det svenska utvecklingsbiståndet, vilken i maj 1962 godkänts av riksdagen. Härigenom har bl. a. fastslagits, att inom den av riksdagen hösten 1961 fastställda ramen för exportkreditgarantigivning på 2 miljarder kronor ett belopp på 200 milj. reserveras för en »mera selektiv garantigivning för särskilda exportprojekt av intresse för u-länderna». Den närmare utformningen av riktlinjerna för denna särskilt liberala garantigivning och av erforderligt samråd mellan Exportkreditnämnden och organ som handlägger biståndsärenden torde enligt propositionen — sedan frågan behandlats av arbetsgruppen för kommersiellt bistånd — få ankomma på Kungl. Maj:t.

I *andra länder* har under senare år olika åtgärder vidtagits på garantiområdet vilka som primärt syfte i regel haft att stödja exporten i allmänhet. Dessa åtgärder har helt naturligt också kommit att underlätta exportkreditgarantigivningen i vad avser u-länderna. Åtgärderna synes framför allt ha avsett *garantitidens längd*. Härvidlag har överskridanden av de normer som uppställts av Bern-unionen förekommit. Ett exempel härpå utgör systemet med s. k. finanskreditgarantier, vilka behandlas i ett följande avsnitt. Nedan lämnas några exempel på andra typer av åtgärder som vidtagits i detta sammanhang. Det kan nämnas, att alla sådana överskridanden skall rapporteras till Bern-unionens sekretariat enligt överenskommelse mellan unionens medlemmar.

I den *tyska* budgetlagen 1959 infördes bestämmelser, enligt vilka bl. a. varuexport som anses vara »av nationellt intresse» kan garanteras i högst 10 år, i undantagsfall upp till 15 år. Ett betydande antal garantier på 7 à 10 år synes ha lämnats på grundval härav. Den *brittiska* regeringen tillkännagav i oktober 1960, att dessa garantiinstitut (Export Credits Guarantee Department, E.C.G.D.) bemyndigats försäkra exportkrediter på längre tid än fem år i särskilda fall, då detta är nödvändigt för att en brittisk exportör skall kunna erbjuda samma villkor som en utländsk konkurrent (»match terms»). I *Nederländerna* beviljas undantagsvis garanti på längre tid än fem år under förutsättning att leveransen anses vara av stort nationellt intresse. I *Österrike* antogs 1960 bestämmelser enligt vilka försäkringspe-

rioden utsträcktes till åtta år medelst införande av en treårig »produktionsperiod». Kredittiden efter varans leverans får dock inte överstiga fem år. I *Frankrike* ges statsgarantier för krediter över fem år efter regeringens medgivande i varje särskilt fall. En förutsättning är därvid, att det rör sig om en mycket viktig transaktion. I dylika fall underlättar man också från statens sida finansieringen av transaktionen. I *Italien* infördes 1961 möjlighet till garantier på högst 10 år vid export till u-länderna. Det synes dock i detta fall närmast röra sig om finanskreditgarantier. (Ytterligare uppgifter om de franska och italienska garantisystemen lämnas i avsnitten rörande de kommersiella insatsernas finansiering respektive finanskreditgarantier.)

Vidare har överskridanden av Bern-unionens normer förekommit i samband med *biståndsavtal mellan regeringarna* i export- och importlandet. Som exempel kan nämnas att den tyska regeringen i flera biståndsavtal med u-länder de senaste åren åtagit sig att utöver de direkta statskrediterna också bevilja statliga garantier på i regel upp till 10 år för enskilda export- och finanskrediter från förbundsrepubliken. Även flera andra länder har slutit sådana avtal, ehuru inte i samma omfattning som Tyskland. Ett liknande avtal har också Sverige träffat, nämligen den år 1961 med chilenska regeringen slutna överenskommelsen om garantier för krediter på högst 10 år intill ett belopp av 20 milj. kr. Detta avtals tillkomst sammanhängde som bekant med naturkatastrofen i Chile året innan.

Hittills har ett 70-tal överskridanden av femårsgränsen inrapporterats till Bern-unionens sekretariat. Det är därvid fråga om verkligen utfärdade garantier; antalet beviljade garantier (utfästelser) torde vara betydligt större. De flesta av de rapporterade överskridandena faller på Tyskland och Italien. I Italiens fall är det dock till största delen fråga om garantier på högst fem år avseende krediter av längre varaktighet än så (oftast sju år). För Storbritanniens del synes det röra sig om ett tiotal utfärdade garantier. En stor del av överskridandena har gällt fartyg, och i de flesta fall torde de ha avsett u-länder.

Möjlighet till utsträckt garantitid har också skapats genom den i mars 1962 godtagna *danska* lagen om tekniskt samarbete med utvecklingsländerna. Efter framställan från den genom lagen bildade »styrelsen för tekniskt samarbete med utvecklingsländerna» kan handelsministern inom en ram på 150 milj. dkr. utställa garantier mot förlust på privata krediter lämnade till u-länderna »som ett led i dessas tekniska utveckling». Detta belopp kan eventuellt höjas om nödvändigt. Några närmare uppgifter om dessa garantiers utformning lämnas dock inte. Enligt erhållna upplysningar torde det i första hand ankomma på den nya styrelsen att utarbeta de närmare riktlinjerna för dessa garantier. Styrelsen består av nio av utrikesministern utsedda medlemmar. Cirka hälften av dessa företräder olika organisationer inom näringslivet medan andra utsetts på grund av sina all-

männa personliga kvalifikationer. Någon praktisk tillämpning av systemet torde dock inte bli aktuell före hösten. I kommentarerna till den proposition från regeringen, vilken låg till grund för lagen, framhölls att staten kunde tänkas ge ifrågavarande garantier på längre tid än fem år och på särskilt gynnsamma villkor i övrigt, t. ex. genom att avstå från premie. I kommentarerna angavs också, att dessa särskilda garantier skulle hållas klart åtskilda från de vanliga exportkreditgarantierna.

Vad angår garantiernas konstruktion i andra hänseenden än garantitidens längd, är det mycket svårt att göra jämförelser länderna emellan. Jämförelser i fråga om *premierna* försvåras sålunda av väsentliga olikheter i garantiernas omfattning och utformning. I några länder (bl. a. Tyskland) gör man t. ex. ingen uppdelning av importländerna alltefter graden av instabilitet utan tillämpar en enhetlig premie. En del garantiinstitut — de amerikanska, brittiska, norska, tyska m. fl. — erbjuder endast möjligheten att försäkra politiska och kommersiella risker i förening, och i vissa länder (t. ex. Förenta Staterna) måste exportören som nämnts försäkra all sin export om han överhuvudtaget vill ha något garantiskydd etc. Det förefaller därför vanskligt att bedöma huruvida i fråga om de faktiska premiekostnaderna större skillnader föreligger mellan länderna. Några särskilda åtgärder för att reducera dessa kostnader vid export till u-länderna synes i varje fall — med undantag möjligen för den nyssnämnda speciella danska garantiramen — inte ha vidtagits. Dock kan nämnas, att de tyska premierna, såsom detta lands garantier är konstruerade, vid krediter på 10 år blir jämförelsevis låga.

I vissa länder har höjningar av *garantiprocentsatsen* genomförts den senaste tiden. I samband med en omorganisation nyligen av den amerikanska exportkreditgarantigivningen fastställdes sålunda en garantiprocentsats på 95 % i fråga om politiska och 85 % för kommersiella risker för garantier på högst ett år (mot tidigare 85 à 90 %). Förbättringar för garantier mellan ett och fem år har utlovats inom en nära framtid. I början av 1962 tillkännagav den brittiska regeringen, att exportkrediter på minst tre år vid utförsel av kapitalvaror i fortsättningen kunde försäkras för 100 % av kreditbeloppet mot en tidigare högsta gräns av 90—95 %. För försäkringar på 100 % uppställes dock två villkor: exportkontraktet i fråga måste ha varit i kraft i minst två år, och E.C.G.D:s erfarenheter under denna tid av köpare och säljare ävensom av den marknad som affären gäller måste ha varit goda. I Nederländerna kan garantiprocentsatsen i vissa fall, särskilt vid långfristig export av kapitalvaror, höjas till 90 %. Valutariskförsäkringen i detta land täcker 95 % av fakturavärdet. Även i de nu nämnda fallen synes de genomförda lättnaderna dock inte särskilt syfta till att underlätta kreditgivningen till u-länderna utan mera vara av allmänt exportfrämjande natur.

Sammanfattningsvis kan beträffande den internationella utvecklingen på

exportkreditgarantigivningens område konstateras, att en rörelse i riktning mot liberalare villkor ägt rum de senaste åren. Särskilt gäller detta krediternas längd, där överskridanden av de av Bern-unionen rekommenderade garantitiderna kan konstateras. Åtgärderna ifråga torde huvudsakligen ha tillkommit för att förbättra exportens konkurrensmässiga läge, men delvis synes de också vara uttryck för en önskan att bistå u-länderna.

Genom denna utveckling har den inneboende motsättningen mellan å ena sidan strävandena att motverka en inriktning av den internationella konkurrensen på allt mer utsträckta kredittider och, å den andra, nödvändigheten att tillgodose u-ländernas önskemål om längre krediter kommit att framstå med större skärpa. En bidragande faktor har därvid måhända varit, att Bern-unionen tidigare inte gjort någon åtskillnad mellan garantier på industriländer och på u-länder. På senaste tiden har emellertid denna fråga kommit att ägnas stor uppmärksamhet i multilaterala sammanhang. Sålunda har man inom Bern-unionen vid ett möte i juni 1962 uttalat, att en klar åtskillnad måste göras mellan normal exportverksamhet och ekonomiskt bistånd till de underutvecklade länderna. Även på det statliga planet har frågan tagits upp. I september 1960 tillsatte EEC:s råd en koordinationsgrupp för exportkrediter, garantier och finanskrediter. De sex har också nått en överenskommelse härom som sedan någon tid tillämpas i praktiken ehuru den ännu icke formellt godkänts av ministerrådet. Även inom OECD har frågan tagits upp och diskuterats inom en av handelskommittén tillsatt arbetsgrupp. Vid ett sammanträde i slutet av april 1962 med av arbetsgruppen inbjudna experter från medlemsstaterna framlades ett förslag beträffande gemensamma regler för kreditgivningen som ansluter sig till det som utarbetats inom EEC.

Förslaget avser att åstadkomma en harmonisering av tillämpningen av kredit- och garantigivningen från medlemsländerna. Beträffande kredittiderna göres emellertid en klar åtskillnad mellan export till utvecklade länder och till u-länder. I fråga om de förra skall medlemsstaterna förbinda sig att respektera Bern-unionens rekommendationer. Kredittiden skall sålunda begränsas till högst 5 år och minst 15 % av leveransvärdet betalas kontant. Avsteg härifrån bör endast få förekomma, då det befinnes nödvändigt för att möta konkurrensen från land utanför organisationen (t. ex. Japan eller östblocket). Dock skall i sådana fall övriga medlemsländer konsulteras, innan beslut fattas. I fråga om export till u-länderna däremot medges, att Bern-unionens regler icke kan tillämpas utan undantag. För den händelse medlemsland önskar lämna garanti avseende längre krediter, skall emellertid övriga medlemsländer informeras härom genom OECD:s sekretariat så snart beslut fattats. Detta gäller såväl privata export- och finanskrediter, vilka garanteras av statliga myndigheter, som statliga krediter bundna till egen export. Övriga medlemsländer skall sålunda underrättas redan vid beslutets fattande och inte som enligt Bern-unionens reg-

ler först vid garantins utfärdande. I intetdera fallet bör garantisatsen överstiga 90 % av krediten.

Arbetsgruppen har, såsom framhölls i det inledande avsnittet, inte haft anledning gå in på frågan om det svenska exportkreditgarantisystemets utformning från allmänt exportfrämjande synpunkter. Den har alltså uteslutande beaktat garantisystemets betydelse och utformning från utgångspunkten av u-ländernas behov att erhålla en ökad tillförsel av kapital och kunnande. Att exportkrediter på förmånliga villkor utgör en väg bland flera tänkbara och lämpliga att tillföra u-länderna kapital och kunnande förefaller klart. Genom de ställningstaganden som gjorts i proposition 1962: 100 kan exportkreditgarantierna också sägas uttryckligen ha inrangerats bland de medel som på det kommersiella området avses stå till förfogande för biståndet till u-länderna. Det synes med hänsyn härtill önskvärt, att exportkreditgarantisystemet i vad gäller u-länderna ges en sådan utformning, att tillgängliga möjligheter att mobilisera enskilt kapital för detta ändamål tillvaratas.

Det har i detta sammanhang under gruppens överläggningar också understrukits, att bildandet av AB Svensk Exportkredit kommer att medföra ökade möjligheter till finansiering av långfristiga exporttransaktioner. Lånen från detta bolag förutses nämligen få en löptid på upp till 10 år. För att dessa möjligheter skall kunna utnyttjas för u-landsexporten, kan det i vissa fall krävas tillgång på garantier av längre varaktighet än hittills, särskilt vad gäller de politiska riskerna.

De lättnader i garantigivningen på u-länderna som sålunda aktualiseras kan från rent *garantiteknisk* synpunkt, såsom i någon mån framgått av ovanstående, utformas på olika sätt. Mot bakgrund av att det vid garantigivning på u-länderna förekommer både projekt och exportaffärer som är av påtaglig utvecklingskaraktär och sådana, som ej har denna karaktär, kommer garantigivningen på ifrågavarande länder i fortsättningen alltså att få ske såväl efter dessa speciellt liberala grunder som efter normala. Ramen för de förra blir, tills vidare erfarenheter av behovet vunnits, ovannämnda 200 milj. kr. Arbetsgruppen anser, att metoden att inom den allmänna garantiramen reservera ett visst belopp för garantigivning för u-länderna på särskilt liberala villkor erbjuder betydande fördelar. Bl. a. möjliggör den en avpassning av garantivillkoren efter omständigheterna i varje särskilt fall. Den individuella prövning som förutsätts äga rum av varje sådan garanti gör det också möjligt att se till att de förmånligare villkoren endast beviljas i de fall, där det verkligen rör sig om från utvecklingssynpunkt värdefulla projekt och överhuvud projekt som både från u-landets och det exporterande landets synpunkt ter sig intressanta. Förekomsten av en bestämd ram för de särskilt förmånliga garantierna innebär också, att dessa garantier kommer att stå i rimlig proportion till den totala garantigivningens omfattning.

Beträffande de *förutsättningar* som bör vara uppfyllda för att garantier på särskilt förmånliga villkor skall kunna ifrågakomma, torde rent allmänt kunna sägas, att det måste gälla en transaktion som är av betydelse för u-landets ekonomiska, tekniska eller sociala framåtskridande och vars realiserande är beroende av att dylik garanti erhålles. Det är givetvis angeläget att projektet av vederbörande u-land anses vara av utvecklingsfrämjande karaktär och vid bedömningen bör som riktlinje gälla, att det ingår i landets utvecklingsprogram. De praktiska erfarenheterna av verksamheten torde på ett senare stadium underlätta fastställandet av mer preciserade krav i fråga om transaktionens utvecklingsfrämjande karaktär. Här må endast konstateras, att ett projekts utvecklingsfrämjande betydelse bl. a. kan ligga i att det medför en förstärkning av landets allmänna ekonomiska bas, t. ex. i form av ökad tillgång på elektrisk kraft eller bättre kommunikationer, och därigenom underlättar näringslivets fortsatta utveckling. Det kan vidare naturligtvis vara fråga om industriella projekt. Såsom framhållits i det inledande avsnittet, torde man i regel kunna utgå från att projekt av nu berörd art i en eller annan form leder till överföring av teknisk know-how och utbildning av inhemsk arbetskraft. För den händelse ett projekt har särskilt påtagliga verkningar i kunskapsförmedlande hänseende, är detta naturligtvis mycket värdefullt från här berörda synpunkter. Större industriella projekt är ofta förknippade med en omfattande utbildningsverksamhet. Åtskilliga affärer av mindre storleksordning kan emellertid ha en motsvarande effekt.

Entreprenad- och konsultverksamhet bör också kunna ifrågakomma för den särskilda garantigivningen med hänsyn till att denna verksamhet ofta är av grundläggande betydelse från utvecklingssynpunkt. Denna verksamhet besitter stort värde i kunskapsförmedlande hänseende och utgör ett område inom vilket Sverige torde kunna lämna särskilt betydelsefulla bidrag. I garantitekniskt avseende bör härvidlag gälla, att garantier för risker vid entreprenadverksamhet behandlas efter särskilda regler. Risker vid uppdrag med ett dominerande svenskt teknik- eller administrationsinslag synes i alla händelser böra kunna göras till föremål för garanti i vidgad utsträckning, oavsett om varuleveranser från Sverige kommer ifråga eller ej.

När det gäller villkoren för garantigivningen och den liberalisering som härvidlag kan ifrågakomma, har behovet av en sådan liberalisering i första hand gjort sig gällande beträffande *garantitidens längd*. Åtgärderna bör sålunda först och främst inriktas på en liberal och flexibel ordning härvidlag. Att à priori bedöma den erforderliga utvidgningen av garantitidens längd är givetvis ytterst svårt. Något fastställande av en övre gräns för garantitiden torde för övrigt inte nödvändigtvis behöva ske. Det garantigivande organet torde böra ges möjlighet att för den selektiva garantigivning av speciell natur, som här är fråga om, fatta beslut om garantitider på upp

till 10 år. I de speciella fall det anses befogat att medge längre garantitider än 10 år, bör vederbörande projekt underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Vad gäller *premiesatserna* har, som ovan nämnts, önskemål framförts om sänkta premier på u-länderna, särskilt i fråga om de politiska riskerna. Inom arbetsgruppen har påpekats, att det beträffande de politiska riskerna erbjuder stora svårigheter att beräkna några försäkringsmässiga premier. Eftersom premierna för dessa risker sålunda måste bli mer eller mindre godtyckliga, kan det kanske i vissa fall anses motiverat att fastställa samma premier för u-länderna som för andra länder.

Då det ansetts nödvändigt att *begränsa garantigivningen* på ett visst land har Exportkreditnämnden hittills följt principen att helt vägra garantier, om landets betalningsförhållanden varit särskilt ansträngda, eller att i andra fall sänka garantiprocentsatsen under den normala nivån (85 respektive 80 % för politiska risker). Från näringslivets sida har, såsom framhållits ovan, uttryckts önskemål att inget land utan särskilt tvingande skäl skall undantagas från den politiska risktäckningen, att några tak inte skall fastställas och att inte heller garantiprocentsatsen skall minskas. Om det är ofrånkomligt att minska garantigivningen, borde i stället premien på landet i fråga höjas. Inom arbetsgruppen har något varierande meningar uttryckts om vilka metoder som är lämpliga, då garantigivningen på ett u-land av en eller annan anledning måste begränsas. Gruppen är dock ense, att en annan garantiprocentsats än den för landet normalt tillämpade bör kunna ifrågakomma i ett givet fall, förutsatt att särskilda omständigheter av ovan nämnd art motiverar detta.

Vad angår det *administrativa* handhavandet av de särskilda garantierna vill arbetsgruppen understryka, att den individuella och sakliga prövningen av de olika fall som kan komma upp blir av stor betydelse. Även om sammansättningen av det garantigivande organet, Exportkreditnämnden, redan nu är mångsidig med företrädare för utrikes- och handelsdepartementen, riksbanken, kommerskollegium, arbetsmarknadsstyrelsen, industrin, affärsbankerna och jordbruket kan därvid frågor aktualiseras som kräver ytterligare sakkunskap. Nämnden bör givetvis i sådana fall höra denna sakkunskap. Sålunda bör i fall som berör den tekniska biståndsverksamheten samråd ske med Nämnden för internationellt bistånd. Gruppen har dock inte ansett sig ha anledning närmare gå in på formerna för det i propositionen förutsedda samrådet mellan Exportkreditnämnden och de organ som handlägger biståndsärenden. I vissa fall torde emellertid beslutanderätten, såsom i det föregående angivits, böra förbehållas Kungl. Maj:t.

Arbetsgruppen vill till sist framhålla, att Sverige i och för sig har stort intresse av att införandet av förmånligare villkor för garantier avseende u-länderna inte leder till en allmän uppluckring av garantigivningen. En sådan uppluckring skulle lätt kunna medföra en ökad inriktning av den internationella konkurrensen på bl. a. förmånligare kreditvillkor, något

som från svensk synpunkt knappast vore lyckligt. Från svensk sida torde man därför även i fortsättningen böra stödja de ansträngningar vilka hittills gjorts inom Bern-unionen att bevara ordnade förhållanden på exportkreditgivningens område. Även OECD:s verksamhet på detta område synes av nu nämnd anledning förtjäna stöd från svenskt håll. I enlighet härmed bör såväl Bern-unionen som OECD underrättas om den liberalare garantigivning på u-länderna och de regler för denna som i fortsättningen kommer att tillämpas i Sverige.

3. Finanskreditgarantier

Under de senaste åren har en ny typ av exportfrämjande kreditgarantier börjat utfärdas i en del länder. Dessa garantier avser s. k. finanskrediter från enskilda kreditgivare i ett visst land till företag eller myndigheter i andra länder i samband med import från det kreditgivande landet. Dylika krediter skiljer sig från vanliga exportkrediter genom att de inte lämnas av säljaren-exportören till den utländske köparen utan att en särskild kreditgivare (i regel en bank), som alltså finansierar transaktionen. Exportören kan tack vare finanskrediten erhålla kontant betalning. Termen »finanskreditgaranti» har blivit ganska allmänt accepterad i Västeuropa som beteckning på denna särskilda typ av exportkreditgarantier.[1] I praktiken synes finanskreditgarantier hittills i flertalet länder ha lämnats för krediter på längre perioder än fem år och för transaktioner av relativt betydande storleksordning.

Bakom finanskrediternas och finanskreditgarantiernas utveckling ligger i första hand det ständiga tryck i riktning mot större och längre krediter som gör sig gällande från u-ländernas sida gentemot exportörerna i industriländerna. Följden av detta tryck har under senare år blivit en stark anSvällning av utestående krediter från exportföretagen, vilka krediter i högre eller lägre grad garanterats av de statliga garantiorganen. Detta har för exportörerna ofta inneburit en betydande belastning, och de har tvingats att söka avlasta bördan genom att överflytta kreditgivningen till banker eller andra kreditinstitut. Särskilt svårt är det naturligtvis för exportföretagen att tillgodose önskemålen från u-ländernas sida om långa kredittider, t. ex. fem år och däröver. Exportörerna torde vanligen inte ha några större möjligheter att åtaga sig rollen som långfristiga kreditgivare.

Det är med hänsyn till dessa omständigheter i och för sig naturligt, att själva kreditgivningsfunktionen förläggs till institut som har kreditgivning som sin egentliga uppgift; banker och andra finansinstitut kan sköta denna funktion på ett helt annat sätt än ett exportföretag. De har större

[1] Finanskreditgarantier i den mening vari termen här användes bör inte förväxlas med vad som ibland benämnes finansieringsgarantier, dvs. garantier syftande till att underlätta finansiering av tillverkning. Garantier av det sistnämnda slaget kan efter särskilt medgivande av Kungl. Maj:t beviljas i Sverige verksamma företagare för lån från svensk bank eller annan kreditgivare med anledning av export eller lagerhållning utomlands. Men sådan garanti kan endast lämnas till den svenske exportören, inte till den finansierande institutionen. I Danmark och Norge m. fl. länder beviljas däremot finansieringsgarantier direkt till bankerna.

sakkunskap när det gäller att pröva låntagarens kreditvärdighet, att granska och bedöma säkerheter etc. De kan också åstadkomma en bättre riskfördelning i sin kreditgivning, och de disponerar över de finansiella resurser som erfordras för att binda medel på detta sätt. Som följd härav kan det ofta te sig mer ändamålsenligt att bevilja den statliga garantin till en kreditgivande bank i form av en finanskreditgaranti.

Genom att finanskrediterna, såsom de hittills i allmänhet utformats, öppnar en möjlighet till större och längre krediter, torde de te sig tilltalande för importländerna. De är givetvis också fördelaktiga för exportörerna genom att befria dessa från finansieringsproblemet. Men även från andra synpunkter har finanskrediterna stundom visat sig vara ett lämpligt instrument i samband med exporttransaktioner. Från u-ländernas sida gör sig som bekant i allt större utsträckning önskemål gällande att erhålla hela anläggningar levererade eller iordningställda i fullt driftfärdigt skick. I sådana fall fordras det, att flera tillverkare samarbetar om leverans av den i projektet ingående utrustningen (»package deal»). Det är därvid en fördel, både för köparen och för leverantörerna, att affären kan samordnas genom ett finansinstitut. En sådan samordning underlättas genom möjlighet till finanskreditgaranti.

Till finanskreditgarantiernas tillkomst torde också Bern-unionens regler i viss mån ha bidragit. Genom att lämna exportkreditgarantier på längre tid än fem år riskerar ett land alltid att väcka kritik för överträdelse av de överenskomna reglerna och att uppluckra respekten för dessa i andra länder. Om man i stället lämnar en finanskreditgaranti, torde denna kritik förlora något av sin giltighet. Åtminstone var detta fallet tidigare; då ansågs nämligen, att finanskreditgarantier inte föll under Bern-unionens bestämmelser. Vid ett möte med unionens medlemmar i början av 1962 beslöts emellertid, att unionens regler också skall anses tillämpliga för dessa garantier. Detta innebär sålunda bl. a., att alla finanskreditgarantier på längre tid än fem år skall rapporteras till unionens sekretariat.

Det mest utbyggda systemet för finanskreditgarantier torde för närvarande finnas i *Tyskland*. Regler härom ingick i artikel 18 av 1959 års budgetlag. Enligt dessa bestämmelser kan garantier beviljas för finanskrediter på högst 10, i vissa fall 15 år, för import av tyska varor. Garantierna avser både de kommersiella och politiska riskerna (varvid i de sistnämnda ingår risken för transfereringshinder och kursförluster). Självrisken utgör 30 % för de kommersiella och 20 % för de politiska riskerna. Garantierna lämnas i princip endast för affärer på minst 5 milj. DM i ordervärde och med mer än 5 års löptid för krediten. Finanskreditgarantier synes ha utfärdats i betydande utsträckning under den relativt korta tid som förflutit sedan systemets tillkomst. I princip lämnas de — i likhet med motsvarande brittiska och amerikanska garantier — för affärer på vilket land som helst, men de torde till största delen ha avsett u-länderna. Den

intensifiering av den tyska biståndsverksamheten, som ägt rum den senaste tiden, har medfört en ytterligare ökning av dessa garantier. I flera biståndsavtal med underutvecklade länder har sålunda förbundsregeringen bl. a. åtagit sig att bevilja statliga garantier på i regel upp till 10 år för enskilda finanskrediter. Finanskreditgarantierna administreras av samma organ som omhänderhar exportkreditgarantierna, dvs. Hermes Kreditversicherungs-A.G., Hamburg, och Deutsche Revisions- und Treuhand-A.G. (»Treuarbeit»), Frankfurt. Hermes är ett helt privatägt bolag, Treuarbeit däremot till övervägande delen statsägt, och båda har statens uppdrag att meddela kreditgarantier. (Treuarbeit utfärdar dessutom investeringsgarantier.)

I *Storbritannien* har ett liknande system införts ehuru man där kanske inte ännu kommit lika långt på väg som i Tyskland. I april 1961 tillkännagav den brittiske regeringen, att E.C.G.D. skulle garantera lån från finansiella institut till kreditvärdiga utländska köpare på längre tid än fem år för import av brittiska kapitalvaror. Garantin täcker högst 90 % av krediten till den utländske köparen. I praktiken synes dylik garanti lämnas endast för projekt till ett värde av minst ca 2 milj. pund (för fartyg 1 milj. pund). Premien är något högre än vid vanliga exportkreditgarantier. En förutsättning för garanti är att projektet anses vara »till fördel för Storbritanniens ekonomiska läge». Prövningen av ansökningar om finanskreditgarantier anses vara mycket noggrann. Den omhänderhas, efter den första granskningen inom E.C.G.D., av en interdepartemental kommitté.

Fram till slutet av mars 1962 hade utfästelser om garantier lämnats för 22 projekt till ett sammanlagt kontraktsvärde av 134 milj. pund. Den av E.C.G.D. garanterade låneandelen härav skulle uppgå till över 100 milj. pund. Fem av projekten med ett kontraktsvärde på sammanlagt ca 63 milj. pund gällde tyngre industriell utrustning och elva av dem fartyg (kontraktsvärde 48 milj. pund). Återstoden avsåg järnvägs- och teleutrustning. Omkring två tredjedelar av de totala åtagandena gällde länder vilka i riskhänseende hänförts till de som mer osäkra betraktade kategorierna. Löptiden torde i de flesta fallen vara 10—12 år. Vid slutet av mars 1962 hade dock ännu inga garantier faktiskt utfärdats, beroende på att det formella utfärdandet inte sker förrän de föreslagna affärerna definitivt gått i lås och finansieringen ordnats. Förhandlingarna mellan köpare och säljare, med banker etc. rörande affärer av denna art torde i regel ta mycket lång tid i anspråk. Enligt uppgift har emellertid senare kontrakt undertecknats för två eller tre av projekten till ett belopp av ca 12 milj. pund.

I *Förenta Staterna* har den senaste tiden flera åtgärder vidtagits för att förbättra möjligheterna för exportörerna att erhålla krediter och garantier. Bl. a. infördes i slutet av 1961 ett system för finanskreditgarantier avseende både politiska och kommersiella risker. Sådana garantier utfärdas till affärsbanker och andra kreditgivande institutioner som ägnar sig åt ex-

portfinansiering i finanskrediternas form. Finanskreditgarantierna administreras liksom de statliga exportkreditgarantierna av Export-Import Bank. Förutsättning för garanti är att köparen betalar mellan 10 och 20 % av leveransens värde kontant och resten i lika stora amorteringar varje halvår eller oftare. Exportören måste å sin sida utan garanti delta med en kredit på minst 15 % (beräknat på kreditandelen). Kredittiden får inte överstiga fem år (utom för jetflygplan, där den kan uppgå till sju år). De politiska riskerna garanteras hundraprocentigt, medan den kreditgivande banken delvis själv får svara för den kommersiella risken, nämligen för den första hälften av amorteringarna eller de första 18 månaderna, vilketdera som är den kortaste perioden. Detta innebär, att banken ifråga om den kommersiella risken får bära en självrisk på lägst 30 och högst 50 %. Den tillkännagivna avsikten bakom garantiernas införande är bl. a. att i ökad utsträckning söka engagera affärsbankerna i den medellånga och långfristiga exportkreditgivningen. Enligt erhållna uppgifter har de nya garantierna väckt stort intresse och redan utnyttjats i betydande utsträckning. Fram till halvårsskiftet 1962, då programmet varit i funktion i åtta månader, hade garantier utfärdats för leveranser till ett värde av 110 milj. dollar.

I *Italien* genomfördes 1961 en allmän reform av exportkreditgarantierna. Därvid antogs också vissa regler innebärande att kreditinstituten kan erhålla garantier för krediter på högst 10 år i samband med export av italienska varor till u-länderna eller entreprenaduppdrag i dessa länder. För längre garantier än 10 år fordras medgivande av regeringen.

Finanskreditgarantier beviljas också i *Nederländerna*. Lån från banker till främmande regeringar eller företag för import av nederländska kapitalvaror garanteras på ungefär samma sätt som vanliga exportkrediter, förutsatt att lånesumman utbetalas direkt till de berörda exportörerna. Vanligen lämnas sådana lån genom Exportfinanciering Maatschappij, ett bolag som bildades 1951 av de större bankerna med uppgift att lämna exportlån på upp till 10 år. Garantierna omhänderhas av det med centralbanken nära samarbetande exportkreditgarantiorganet, Nederlandsche Credietverzekering. Normalt har den vanliga femårsgränsen iakttagits. I den mån det visar sig att andra länder lämnar garantier för längre perioder är de holländska myndigheterna emellertid beredda att erbjuda motsvarande garantitider, dock högst 10 år, för att säkerställa de holländska företagens konkurrensförmåga. På senaste tiden har export- och finanskreditgarantier direkt tagits i anspråk såsom ett instrument för biståndsgivning till u-länderna. Regeringen har sålunda under 1962 förklarat sig beredd att inom ramen för nederländskt deltagande i biståndskonsortier i Världsbankens regi lämna kreditgarantier under tre år på tillsammans 150 milj. hfl. Delvis är det i detta fall dock fråga om statliga krediter. Dessa kanaliseras via ett halvstatligt finansiellt institut (Herstelbank), och kredittiden är 20 år eller mer. För övriga krediter inom konsortiernas ram utgör kredittiden i regel

10 år. Men även vid sidan av världsbankskonsortierna har regeringen åtagit sig att utfärda export- och finanskreditgarantier för kreditleveranser till u-länderna. Det torde därvid komma att röra sig om privatfinansierade krediter med en löptid av 10 år.

Även i *Schweiz* utfärdas statliga kreditgarantier till banker och bankkonsortier. Villkoren för och omfattningen av dessa garantier synes på det hela taget nära överensstämma med de vanliga exportkreditgarantierna. I vissa fall har dock en längre garantitid än normalt medgivits. Ett schweiziskt bankkonsortium lämnade 1960 mot statlig garanti en tioårig kredit till Indien på 100 milj. sfrs (senare ökad till 110 milj.) för import av schweiziska kapitalvaror. En liknande garanti har lämnats för tioåriga bankkrediter på sammanlagt 20 milj. sfrs till Chile.

Sammanfattningsvis torde således kunna konstateras, att systemet med finanskreditgarantier internationellt sett nått en betydande utbredning och blivit ett väsentligt instrument i arsenalen av på en gång utvecklingsstödjande och exportfrämjande åtgärder. Som en följd av dessa garantiers ökade betydelse har man även på det internationella samarbetets plan börjat ägna dem större uppmärksamhet. Det nämndes ovan, att man inom Bern-unionen beslutat anse unionens regler tillämpliga även för dessa garantier. Det planerade samarbetet på kreditgarantigivningens område inom OECD, vilket beskrevs i föregående avsnitt, har föreslagits också gälla garantier av privata finanskrediter bundna till den egna exporten. Enligt förslagen skall sålunda garantier av finanskrediter till utvecklade länder på längre tid än fem år icke få förekomma annat än då detta befinnes nödvändigt på grund av konkurrens från andra länder utanför OECD och efter konsultation av övriga medlemsländer. Vad gäller u-länderna är däremot dylika överskridanden tänkbara men skall rapporteras till OECD:s sekretariat då beslut om garanti fattas.

I *Sverige* föreligger för närvarande inga möjligheter att utfärda finanskreditgarantier. Industriförbundet har emellertid i sin ovannämnda PM av den 9.2.62 uttalat uppfattningen att det vore av mycket stort praktiskt värde, om statsgarantier av detta slag kunde lämnas vid exportaffärer på u-länder. Vid utformningen av garantivillkoren bör enligt förbundets mening bl. a. beaktas, att kraven på självrisk blir så små som möjligt. Det har också framgått, att man från bankernas sida är angelägen om att denna garantiform införes i vårt land. Det är särskilt för de politiska riskernas vidkommande som man önskar sådana garantimöjligheter.

Arbetsgruppen är av uppfattningen att finanskreditgarantier även för svenskt vidkommande i vissa fall kan utgöra ett exportstödjande instrument med fördelar för u-länderna. I och för sig kan det bedömas som en teknisk fråga huruvida en garanti ställes till förmån för exportören eller den kreditgivande institutionen. Därtill kommer att det för det svenska utvecklingsbiståndet kan betecknas som en olägenhet att inte förfoga över

samma tekniska hjälpmedel som vissa andra jämförbara industriländer. En sådan utvidgning av våra möjligheter skulle öka de svenska företagens förutsättningar att utveckla sin export till u-länderna. Arbetsgruppen vill därför förorda att dylika garantier skall kunna utfärdas även i vårt land. Detta förutsätter en ändring i de allmänna grunderna för statliga exportkreditgarantier innebärande att Exportkreditnämnden får rätt att utfärda garantier även till svensk bank eller annan svensk kreditinstitution i samband med kredigivning av betydelse för export av svenska varor eller tjänster.

En grundläggande fråga i detta sammanhang är huruvida denna garantimöjlighet i länderhänseende bör ges en generell karaktär eller förbehållas u-länder. Eftersom man därvid även kommer in på området för allmänt exportfrämjande åtgärder, får ett ställningstagande på denna punkt anses gå utöver arbetsgruppens mandat. För dess vidkommande må därför endast konstateras, att en finanskreditgarantigivning i varje fall bör avse u-länderna. Möjligen kan det av praktiska skäl vara lämpligt att ge garantierna en generell karaktär, även om syftet huvudsakligen är att bistå u-länderna. Av de system för finanskreditgarantier för vilka redogjorts ovan är det endast det italienska, som speciellt gäller u-länderna. De övriga ländernas garantier kan i princip lämnas för vilket land som helst ehuru de hittills beviljade som nämnt till största delen torde ha gällt u-länder.

Vare sig finanskreditgarantierna anses böra bli generella eller begränsas till u-länderna, förefaller det naturligt att de huvudsakligen ifrågakommer för transaktioner av relativt betydande storleksordning. De bör kunna ges på längre tid än vad som är fallet med ordinära exportkreditgarantier. Garantier avseende u-länder synes i särskilda fall böra kunna lämnas på speciellt gynnsamma villkor på samma sätt som enligt Kungl. Maj:ts beslut i oktober 1962 inom en viss ram kan ske i fråga om exportkreditgarantier. Förutsättningarna för beviljande av finanskreditgarantier på sådana förmånligare villkor torde böra bli jämförliga med dem som gäller för motsvarande exportkreditgarantier. Den administrativa handläggningen torde också kunna ske på likartat sätt.

4. Skydd för investeringar

Det är en allmän uppfattning att industriländernas kapitalinvesteringar i u-länderna skulle öka i omfattning, om man helt eller delvis kunde befria investeraren från de särskilda risker som är förenade med verksamhet i dessa länder. Diskussionen i denna fråga har nästan uteslutande gällt de icke-kommersiella riskerna, dvs. de politiska riskerna i vidsträckt bemärkelse. Dessa kan uppdelas i följande huvudkategorier:

a) Den politiska risken i mer begränsad mening, dvs. faran för förluster på grund av statliga åtgärder innebärande att investeraren berövas äganderätt eller kontroll av sitt företag. Dit hör i första hand expropriation och konfiskation.

b) Transfereringsrisken, vari främst ingår risken att inte kunna hemföra avkastning eller kapitalbelopp.

c) Kalamitetsrisken, dvs. möjligheten av förluster på grund av väpnad konflikt, revolution, uppror eller oroligheter.

I vissa länder, nämligen Förenta Staterna, Tyskland och Japan, har man redan på nationell basis vidtagit vissa åtgärder för att skydda privata investeringar i u-länderna mot nu nämnda risker. Dessa åtgärder har bestått i införande av garanti- eller försäkringssystem, i Förenta Staterna och Tyskland kombinerade med bilaterala avtal med u-länderna. Utan samband med något garantisystem har ett fåtal stater slutit bilaterala avtal med u-länder om ömsesidigt investeringsskydd. På det internationella planet har sedan flera år överläggningar pågått om tänkbara multilaterala vägar att reducera riskerna vid u-landsinvesteringar. Dessa har främst gällt möjligheterna att få till stånd ett multilateralt garantisystem samt internationella konventioner om behandling av utländska investeringar och om skiljedom vid tvister. Inom det enskilda näringslivet och dess sammanslutningar har naturligtvis också de med investeringsskyddet förknippade frågorna ägnats ingående uppmärksamhet. I det följande redogöres kortfattat för dessa ansträngningar i olika sammanhang att öka skyddet för de enskilda investeringarna.

Det *amerikanska* investeringsgarantisystemet omfattar två program, nämligen dels garantier mot särskilda risker (»specific-risk guaranty»), dels de s. k. allriskgarantierna (»all-risk guaranty»). Det förstnämnda programmet är viktigast och det som vanligen avses då man talar om de amerikanska investeringsgarantierna. Det infördes 1948 och gällde först de tolv länder som omfattades av Marshall-planen. Det utvidgades sedan utöver denna

grupp för att 1959 begränsas till underutvecklade länder. En förutsättning för att garantier skall kunna utfärdas är att en överenskommelse träffats mellan Förenta Staterna och vederbörande land. I denna anges de närmare villkoren för landets deltagande i garantiprogrammet, bl. a. vilka risker detta skall avse. Vid utgången av 1961 deltog 40 underutvecklade länder samt sex europeiska industriländers beroende områden i programmet. Genom lagändringar 1961 uppmjukades i viss mån kravet på bilaterala avtal. Det är sålunda numera möjligt att i större utsträckning än tidigare avvika från den vanliga texten till sådana avtal och att i lämpliga fall t. o. m. utfärda garantier innan något sådant avtal träffats.

Garantierna gäller inte bara direkta investeringar utan kan också erhållas för t. ex. lån och licensieringsavtal. Det måste vara fråga om nyinvesteringar. Tillägg till befintliga investeringar, exempelvis genom nedplöjning av vinster, betraktas som nyinvesteringar och kan följaktligen garanteras. De risker som försäkras är i princip valutainkonvertibilitet, expropriation eller konfiskation samt förluster till följd av krig, revolution eller uppror. Omfattningen av det skydd som kan erhållas varierar något mellan de deltagande länderna beroende på avtalen med dessa. Expropriationsgaranti kan sålunda inte erhållas i fyra av de för närvarande deltagande länderna, och krigsriskförsäkring lämnas endast för 17 av dessa. Garantierna är 100-procentiga utom i krigsriskfallet, där försäkringstagaren får bära minst 10 % självrisk. I fråga om valutarisken gäller skyddet även överförandet av avkastning från investeringen. Garantierna utfärdas på högst 20 år. Premien har de senaste åren utgjort ½ % per år för var och en av de tre riskerna. Investeraren kan fritt välja den eller de risker som han önskar trygga sig mot. Berättigade att erhålla garantier är även helägda amerikanska dotterbolag i utlandet.

För utfärdande av garantier fastställdes 1961 en ram på 1 miljard dollar. I 1962 års biståndslag har denna gräns på presidentens förslag höjts till 1,3 miljarder. Till slutet av 1961 hade garantikontrakt på tillsammans 632 milj. dollar utfärdats, varav 341 milj. i inkonvertibilitetsgarantier, 289 milj. i expropriationsgarantier samt 2 milj. i krigsriskgarantier. Det utestående garantibeloppet utgjorde 480 milj. dollar. Fram till maj 1962 hade 509 garantikontrakt på sammanlagt 768 milj. dollar undertecknats. Vid samma tidpunkt förelåg 625 ansökningar om garantier på tillsammans 2,3 miljarder dollar. I premier hade till utgången av 1961 inkasserats inalles ca 8 milj. dollar. Endast två krav har hittills framlagts på basis av erhållna garantier, i båda fallen till följd av bristande konvertibilitetsmöjligheter. Det ena kravet avsåg avkastning på 10 000 dollar från en investering i Kongo och det andra 50 000 dollar i avkastning från en investering på Filippinerna. Hittills har med anledning av det förstnämnda kravet utbetalats en ersättning på 8 000 dollar.

Det kan i detta sammanhang nämnas, att de privata amerikanska direkta

investeringarna i u-länderna beräknats till 600 milj. dollar 1960 och ca 1 miljard 1961, i båda fallen inklusive återinvesterade vinstmedel. Övriga enskilda amerikanska investeringar i u-länderna beräknas till ca 300 respektive 250 milj. dollar. Inga uppgifter har dock publicerats om hur stor del av de privata investeringarna som omfattats av investeringsgarantier. En jämförelse med ovannämnda siffror över utfärdade garantier och inkomna ansökningar tyder emellertid på ett stort intresse den senaste tiden för garantier vid investeringar i u-länderna.

Allriskgarantier lämnas för alla tänkbara risker, alltså även kommersiella, och kan avse både lån och direkta investeringar. Dessa garantier är avsedda för mer ovanliga situationer, då ett särskilt riskskydd anses nödvändigt för att skapa en för enskilda investeringar gynnsam miljö. En förutsättning för erhållande av allriskgaranti är att det gäller ett ekonomiskt utvecklingsprojekt som står i klart samband med det sociala framåtskridandet i landet i fråga. Garantierna kan utfärdas för maximalt 75 % av investeringens värde men torde normalt komma att röra sig om 50 %. Genom en ändring i 1962 års biståndslag har dock bestämts, att lån för finansiering av bostadsprojekt kan garanteras 100-procentigt. Garantitiden är även för allriskgarantierna högst 20 år, och premien fastställes individuellt i varje särskilt fall. Maximibeloppet för en allriskgaranti var fram till 1962 års biståndslag 10 milj. dollar, och den totala ramen för dessa garantier 100 milj. dollar, varav 10 milj. reserverats för garantier av lån avseende bostadsprojekt i Latinamerika av förebildlig karaktär. Enligt de senaste bestämmelserna kan allriskgarantier för lån uppgå till högst 25 milj. dollar, och den totala ramen är 240 milj. dollar. Härav är 60 milj. förbehållet bostadsprojekt i Latinamerika. Allriskgarantierna har hittills inte haft så stor betydelse. Fram till maj 1962 hade endast tre garantier till ett belopp av ca 56 milj. dollar utfärdats. Ett antal ansökningar om allriskgarantier uppges för närvarande vara under behandling.

Garantierna mot särskilda risker administrerades tidigare av International Cooperation Administration och allriskgarantierna av Development Loan Fund. I och med att dessa två organ 1961 sammanfördes till den nya Agency for International Development (AID), förvaltas nu båda programmen av detta organ.

Det *tyska* garantisystemet infördes under senare delen av 1959 och avser ungefär samma risker som det amerikanska garantiprogrammet för särskilda risker. Investeraren kan dock inte välja mellan de olika riskerna; garantin är alltså tillgänglig endast för full täckning. Garantier utfärdas för direkta investeringar, långfristiga lån eller för kapital som ställs till förfogande av tyska företag för deras utländska filialer. Det måste vara fråga om nyinvesteringar vilka anses förtjäna uppmuntran och särskilt stärka Tysklands förbindelser med u-länderna. Garantierna kan avse både kapitalbelopp och avkastning (den sistnämnda begränsad till högst 24 % av in-

vesteringens värde och inte mer än 8 % för ett år) och lämnas i regel för en period av 15 år. Denna period kan utsträckas till 20 år för anläggningar vars färdigställande sträcker sig över flera år eller om andra liknande omständigheter föreligger. Från och med det fjärde året sker normalt en gradvis reduktion av garantibeloppet med ett belopp som bestämts med hänsyn till garantins varaktighet och den väntade avkastningen. Dessutom måste investeraren alltid stå en självrisk av 10 % av varje liden förlust. Premien varierar med garantins längd. För en garanti på högst 5 år är premien 0,75 % per år; för högst 10 år 1 %; för upp till 15 år 1 ¼ % och för högst 20 år 1 ½ %.

Även Tyskland kräver i princip ett avtal med u-landet om skydd för investeringar för att lämna investeringsgarantier. Dylika avtal hade till början av 1962 slutits med sju länder. I juli 1962 ingicks ytterligare ett sådant avtal, nämligen med Turkiet, och förhandlingar med flera andra länder pågår.[1] De tyska avtalen har i motsats till de amerikanska ingen formell anknytning till garantisystemet utan utgör juridiskt fristående överenskommelser om ömsesidigt investeringsskydd. I de fall, då något avtal inte träffats, kan garanti lämnas på temporär basis under förutsättning att ett tillfredsställande skydd anses föreligga genom landets lagstiftning eller på annat sätt. Dylika undantag från huvudregeln synes ha förekommit i mycket stor utsträckning, vilket ju är naturligt med hänsyn till det begränsade antal överenskommelser som hittills träffats.

Fram till utgången av 1961 hade inalles 163 ansökningar om garantier ingivits på tillhopa ca 470 milj. DM. Härav hade 87 ansökningar till ett belopp av ca 210 milj. DM bifallits. Under behandling var 38 ansökningar om sammanlagt 160 milj. DM. Några ersättningsanspråk har ännu inte framställts. Programmet administreras som nämnts av Deutsche Revisions- und Treuhand-A. G.

Tysklands privata direkta investeringar i u-länderna beräknas under 1960 och 1961 ha uppgått till ungefär 300 milj. DM per år. Till ungefär lika mycket uppskattas andra enskilda tyska investeringar i u-länderna. Inga uppgifter är tillgängliga över hur stor del av dessa investeringar som garanterats. En jämförelse med siffrorna över beviljade garantier tyder dock på att en inte obetydlig del omfattats av garantigivningen, trots att denna knappast befunnit sig på mer än ett inledande stadium. Bakom detta förhållande, liksom bakom det förhållandet att Tysklands direktinvesteringar i u-länderna varit relativt små, kan måhända spåras resultatet av stora förluster till följd av konfiskationer i samband med de båda världskrigen.

Från det tyska näringslivets sida har viss kritik riktats mot garantiprogrammets utformning. Bl. a. har garantitiden ansetts för kort och självrisken för stor. För att avhjälpa dessa brister höjdes först garantitiden till

[1] Fram till våren 1963 hade Tyskland slutit inalles elva bilaterala investeringsskyddsavtal och paraferat ytterligare tre.

maximalt 20 år (tidigare maximalt 15 år), och nyligen har självrisken reducerats till 10 % (tidigare 20 %).

Det *japanska* systemet, som daterar sig från 1956, skiljer sig i viktiga hänseenden från de amerikanska och tyska programmen. Det är sålunda inte begränsat till underutvecklade länder, och det fordras inte heller något avtal mellan Japan och det kapitalimporterande landet. Det japanska systemet gäller bara direkta investeringar och avkastning därav, vilka i likhet med det tyska systemet garanteras var för sig. Garantitiden är högst 15 år för kapitalet och 10 år för avkastningen. Garantierna gäller även här den politiska risken, krigsrisken och transfereringsrisken. Den sistnämnda täckes dock bara vad avkastningen angår. Självrisken är 25 % och premien 0,76 % per år.

Till utgången av 1961 hade ett fyrtiotal garantier utfärdats till ett totalbelopp motsvarande ca 60 milj. kr. Endast en av garantierna gällde avkastning. Av de enskilda direkta investeringarna i u-länderna 1960 motsvarande drygt 80 milj. dollar hade garantier utfärdats för ca 5 milj. Av investeringarna 1961, som uppgick till ca 100 milj. dollar, garanterades endast 3 milj.

Det kan vidare nämnas i detta sammanhang, att införandet av investeringsgarantier är föremål för uppmärksamhet i Frankrike, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien samt inom Sexstatskommissionen i Bryssel. I den ovannämnda lag om tekniskt samarbete med utvecklingsländerna som *danska* folketinget antog i mars 1962, bemyndigas den nyinrättade styrelsen för tekniskt samarbete med u-länderna att bl. a. framlägga förslag i konkreta fall om garanti för privata investeringar vilka anses vara en förutsättning för genomförande av ett biståndsprojekt. Några närmare riktlinjer för dessa garantiers beviljande föreligger dock inte ännu.

Utan samband med något garantisystem har ett fåtal länder slutit *bilaterala avtal* rörande handelsutbyte, tekniskt samarbete etc., i vilka också ingått *bestämmelser om behandlingen av investeringar* av parternas medborgare. Förenta Staterna har sålunda ingått en serie överenskommelser betecknade »avtal om vänskap, handel och sjöfart». Dessa avtal är av gammalt datum och tillkom från början huvudsakligen för att reglera sjöfartsförhållandena. Efter andra världskriget har man emellertid försökt att i avtalen också införa bestämmelser som medför skydd för amerikanska investeringar. De flesta av dessa avtal med klausuler om investeringsskydd har slutits med andra industriländer. Även med u-länder har man dock ingått några sådana avtal.

På sistone har denna väg beträtts framför allt av Schweiz. I slutet av 1961 träffades avtal mellan Schweiz och Tunisien om tekniskt och vetenskapligt samarbete samt om skydd och främjande av kapitalinvesteringar. Det är i detta fall formellt fråga om två särskilda överenskommelser, varav den sistnämnda innehåller bestämmelser vilka tillförsäkrar motpartens investeringar en rättvis och skälig behandling och som föreskriver skyldighet att

medge transferering av kapital och avkastning. Vidare innehåller avtalet regler rörande ersättning i fall av nationalisering eller expropriation samt om skiljedom i händelse av tvist. Under innevarande år har avtal om »varuutbyte, investeringsskydd och tekniskt samarbete» slutits med Niger, Guinea och Elfenbenskusten. Däri ingående bestämmelser rörande skydd av investeringar är av ungefär samma innehåll som avtalet med Tunisien. Förhandlingar om dylika överenskommelser uppges pågå med Senegal, Mali, Togo och Kamerun.

Investeringsskyddsfrågorna har som ovan framhållits också ägnats stor uppmärksamhet i olika *multilaterala* sammanhang. Av särskilt intresse därvidlag är måhända Världsbanken och OEEC/OECD. Då OEEC:s grupp för utvecklingsbistånd (DAG) sammanträdde i Tokyo i juli 1961 beslöt man hemställa till Världsbanken att företa en utredning rörande önskvärdheten av och formerna för en internationell fond, avsedd att möjliggöra garantier mot förluster på privata investeringar utomlands till följd av politiska händelser. En sådan utredning har också gjorts av Världsbanken, och resultatet föreligger i form av en i mars 1962 publicerad rapport rörande *multilateral investeringsförsäkring.*

I rapporten göres inga rekommendationer för eller emot ett multilateralt garantiprogram. Det framhålles, att det inte är möjligt att uppskatta storleken av de ytterligare investeringar som kunde föranledas av nya försäkringsmöjligheter och att det därför inte finns någon grund för att bedöma huruvida statliga finansiella åtaganden i den omfattning, som bleve nödvändig, verkligen vore berättigade. Det framhålles vidare, att inrättandet av ett effektivt multilateralt program skulle medföra ett antal besvärliga problem. Den huvudsakliga uppmärksamheten ägnas i rapporten åt en belysning av dessa problem och av fördelar och nackdelar hos ett multilateralt garantisystem. Det framhålles sålunda att betydande svårigheter skulle komma att föreligga när det gäller att få ett större antal industri- och u-länder med på en överenskommelse som kan vara acceptabel för båda parter, bl. a. i fråga om regler för behandling av utländsk egendom. Sådana regler anses som ett nödvändigt komplement till ett garantiprogram. Samtidigt konstateras att många fördelar följer med ett multilateralt system, i synnerhet för de mindre länderna, i fråga om administrativ förenkling, bredare riskfördelning etc. Man försöker däremot inte i rapporten att dra upp riktlinjerna, vare sig i detalj eller i stora drag, för utformningen av ett multilateralt garantiprogram. Frågan om administrationen av ett sådant program förbigås också, då denna enligt världsbankssekretariatets uppfattning bör anstå till dess de övriga, i rapporten diskuterade frågorna behandlats av regeringarna.

I en bilaga till rapporten redogöres bl. a. för en av Världsbanken och Internationella Handelskammaren gemensamt anordnad enkät, vilken resulterade i ca 400 svar från företag och organisationer i mer än 20 länder med

upplysningar om deras inställning till investeringar i u-länderna. Det framgår härav, att det från företagens sida föreligger ett betydande intresse för investeringsgarantier. Företagens inställning till ett multilateralt garantiprogram synes också mycket gynnsam.

Världsbanksrapporten behandlas för närvarande inom DAG:s efterträdare, dvs. OECD:s kommitté för utvecklingshjälp (DAC).

Inom Världsbanken har också ägnats uppmärksamhet åt möjligheterna att inrätta ett till banken knutet *internationellt förliknings- och skiljedomsinstitut* för tvister mellan en regering och en privat investerare (»International Conciliation and Arbitration Center»). Frågan har utretts inom banken, och som diskussionsunderlag framlades i juni 1962 ett utkast till konventionstext. Användning av det internationella maskineri för dessa frågor, vars tillskapande utkastet behandlar, skulle inte göras obligatorisk för de deltagande regeringarna. Däremot skulle en överenskommelse att vid uppkommande tvister begagna domstolen, exempelvis i ett investeringsavtal mellan en regering och ett utländskt bolag, betraktas som bindande. Från svensk sida har, då frågan behandlades av Världsbankens direktion i mars 1962, uttalats att Sverige är positivt inställt till tanken på ett sådant förliknings- och skiljedomsinstitut.

Vid sitt årsmöte i september 1962 beslöt Världsbankens styrelse uppdra åt direktionen att överväga önskvärdheten av att under bankens auspicier upprätta ett institutionellt förfarande för slitande av tvister mellan regeringar och enskilda parter samt att — om man kommer till ett positivt beslut — utarbeta ett avtalsutkast att underställas regeringarna.

På initiativ av Tyskland och Schweiz har frågan om skydd för privata investeringar sedan 1957 studerats inom OEEC/OECD:s kommitté för osynliga betalningar. År 1960 bestämde OEEC:s råd, att arbetet skulle ges formen av ett utkast till en *multilateral konvention om skydd för utländsk egendom*. Det förutsattes självfallet, att inget land kunde ta slutlig ställning förrän resultatet var tillgängligt. Kommittén för osynliga betalningar slutförde detta arbete vid ett sammanträde i juli 1962 och beslöt då överlämna konventionsutkastet till rådet för dess beaktande. De ledande grundsatserna i utkastet är följande.

1. Utlänning har anspråk på rättvis och skälig (»fair and equitable») behandling av sin egendom.

2. Utfästelse i anslutning till utländska investeringar från den stats sida där investeringen ägt rum skall vara bindande (t. ex. utfästelse att ej nationalisera under tio år).

3. Även om stat ej är bunden av utfästelse att inte nationalisera, får nationalisering av utländsk egendom ej genomföras annat än för allmännyttigt ändamål och under iakttagande av lagliga former och mot skälig och effektiv betalning utan onödigt dröjsmål. Åtgärder mot utländsk egendom får inte heller vara av diskriminerande karaktär.

4. Tvister om konventionens tillämpning skall lösas av internationell skiljedomstol.

Den rapport med vilken kommittén överlämnade utkastet till rådet innehåller inga förslag eller synpunkter rörande utkastets vidare behandling. Några länder önskade anföra vissa sådana synpunkter till ledning för rådets diskussion, vilket dock strandade på amerikanska invändningar. Det kan också nämnas, att man från grekisk sida formellt reserverat sig mot konventionsutkastet under motivering bl. a. att detta endast skyddar investerarens rättigheter och ej tillvaratar det kapitalmottagande landets intressen.

Flera av OECD:s medlemsregeringar har vid olika tillfällen uttryckt uppfattningen att en multilateral konvention på området är önskvärd. Detta gäller särskilt de schweiziska, tyska, franska, belgiska och österrikiska regeringarna. Från bl. a. schweizisk sida har därjämte framhållits, att särskilt kapitalexporterande mindre länder borde ha ett intresse att verka för upprättande av en multilateral konvention omfattande så många länder som möjligt, framför allt bland de underutvecklade. Från amerikansk sida har man däremot hittills intagit en mera reserverad attityd till ifrågavarande arbete. Denna inställning har bl. a. motiverats av tvivel på möjligheterna att förmå u-länderna att godta konventionen. Det har också framhållits, att en organisation med mer världsomfattande medlemskap än OECD skulle vara ett lämpligare forum för behandling av en dylik konvention. Man har vidare pekat på möjligheterna att kombinera ett eventuellt multilateralt investeringsgarantisystem med principer för behandling av utländsk egendom. Slutligen har man från amerikanskt håll hänvisat till möjligheten att sluta bilaterala avtal med klausuler om investeringsskydd av den typ som Förenta Staternas ovannämnda avtal om vänskap, handel och sjöfart utgör ett exempel på.

OECD:s råd har i december 1962 överenskommit att göra konventionstexten tillgänglig för andra intresserade länder och parter. Rapporten skall sedan jämte de kommentarer som inflyter behandlas senast den 31 mars 1963.

Inom det *enskilda näringslivets* sammanslutningar, både på det internationella planet och i Sverige, har också frågan om investeringsskydd sedan länge varit föremål för stort intresse. Redan 1931 antog Internationella Handelskammaren en resolution till förmån för en multilateral reglering av investeringsskyddet. År 1949 presenterades ett fullständigt konventionsförslag av Internationella Handelskammaren. Även under senare år har Handelskammaren nedlagt ett omfattande arbete på hithörande frågor och har bl. a. bedrivit en utredning under ledning av en särskild rapportör i ämnet. Denne rapportör har erhållit juridiska och tekniska synpunkter från en expertkommitté tillsatt av APPI (Association Internationale d'Etudes Pour la Promotion et la Protection des Investissements Privés en Territoires

Etrangers), en privat organisation för studium av utländska investeringar, vilken bildats av en grupp jurister, bank- och industrimän från Västeuropa och Förenta Staterna. APPI:s expertkommitté har avlämnat en rapport om en internationell garantifond, vilken bl. a. delgivits OEEC och Världsbanken. Kommitténs strävan är att få till stånd ett multilateralt garantisystem, och den anger i sin rapport hur detta lämpligen borde utformas i olika hänseenden.

Det europeiska industriförbundet, Council of European Industrial Federations (CEIF), antog i september 1961 en resolution i vilken OECD:s medlemsregeringar uppmanas stödja arbetet inom organisationen på en multilateral investeringskonvention.

I en skrivelse till finansdepartementet den 5.9.61 har Exportföreningen och Industriförbundet begärt en utredning av frågan om skydd för privata svenska investeringar i u-länder med avseende på politiska risker. Industriförbundet har vidare i en den 30.10.61 daterad promemoria, vilken överlämnats till stats- och handelsministrarna, tillstyrkt ett svenskt stöd åt OECD:s konventionsarbete om skydd för utländsk egendom. I den förut nämnda promemorian den 9.2.62 har Industriförbundet betecknat investeringsgarantierna som särskilt betydelsefulla när det gäller vidgade svenska insatser inom u-länderna.

Även inom arbetsgruppen har från näringslivets sida framhållits, att man fäster stor vikt vid att någon form av skydd för svenska u-landsinvesteringar kommer till stånd, och att man därvid är angelägen om en omsorgsfull prövning också av möjligheterna att inrätta ett nationellt garantisystem med hänsyn till risken att ett tillfredsställande multilateralt system av någon anledning inte kan förverkligas inom rimlig tid.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras, att frågan om skydd av industriländernas privata investeringar i u-länderna för närvarande ägnas ingående uppmärksamhet, både på det nationella planet — inom de kapitalexporterande länderna — och i flera internationella sammanhang. Denna aktivitet torde få betraktas som uttryck för en allmän uppfattning, särskilt inom de kapitalexporterande länderna, att de åtgärder som hittills vidtagits på detta område i allmänhet inte är tillräckliga för att åstadkomma en önskvärd ökning av industriländernas enskilda investeringar i u-länderna eller för att bereda investerarna ett rimligt mått av säkerhet mot förluster till följd av politiska händelser eller beslut. Vad u-länderna angår synes de, åtminstone delvis, inta en mer reserverad attityd på detta område. Visserligen torde de med få undantag gärna se en ökning i sina länder av de utländska investeringarna, men de hyser ibland kanske en viss oro för att de ifrågasatta åtgärderna kan komma att kringskära deras handlingsfrihet på den ekonomiska politikens område.

Arbetsgruppen anser, att även Sverige bör medverka till åtgärder ägnade att uppmuntra de enskilda investeringarna i u-länderna. Vår insats bör en-

ligt gruppens mening i första hand ges formen av stöd åt ansträngningarna att få till stånd ett internationellt garantiprogram, i den mån detta kan utformas så att det också av de kapitalmottagande länderna bedömes tillgodose deras intressen. Härför talar både vår allmänna strävan att främja den multilaterala verksamheten på utvecklingsbiståndets område och det förhållandet, att ett multilateralt garantissytem i viktiga hänseenden — särskilt för de kapitalexporterande mindre staterna — ter sig fördelaktigare än ett nationellt. Dessa fördelar består bl. a. i utsträckt riskfördelning, försvårande av diskriminatoriska åtgärder samt enklare administration.

Med hänsyn till det nära samband som råder mellan ett multilateralt garantisystem och existensen av ett visst mått av internationell enighet om reglerna för behandling av utländska investeringar, finner arbetsgruppen det också önskvärt att arbetet på den inom OECD dryftade konventionen om skydd för utländsk egendom stödes från svensk sida. Härvid förutsättes, i enlighet med vad som sagts ovan, en sådan fortsatt behandling av konventionen att denna är godtagbar även från u-landssynpunkt. Om det visar sig möjligt att få till stånd ett multilateralt garantisystem, synes mycket tala för att i detta inkluderas regler rörande behandlingen av utländska investeringar. För den händelse tanken på ett till Världsbanken knutet internationellt förliknings- och skiljedomsinstitut förverkligas, vore måhända en konvention om behandling av utländska investeringar under bankens auspicier lämplig såsom ett komplement till nämnda institut.

Även om arbetsgruppen alltså anser den multilaterala vägen vara att föredra när det gäller att skapa ökad trygghet för enskilda investeringar i u-länderna, är den medveten om att åtgärder av unilateral eller bilateral karaktär också kan visa sig önskvärda. Det kan nämligen komma att förflyta avsevärd tid innan de ovan berörda multilaterala arrangemangen hunnit genomföras — om de över huvud taget kommer att kunna förverkligas.

Det kan sålunda vara önskvärt att redan nu pröva möjligheten att på nationell basis i särskilda fall garantera privata direkta investeringar i u-länderna. Sådan möjlighet har, såsom ovan framhållits, i början av 1962 införts i Danmark. Då denna möjlighet, bl. a. med hänsyn till sin provisoriska karaktär, torde få utnyttjas relativt restriktivt, bör en omsorgsfull utredning företas av de individuella garantifall som kan aktualiseras. För beviljande av garanti torde bl. a. böra förutsättas, att det är fråga om en investering som är nödvändig för genomförandet av ett svenskt biståndsprojekt eller som eljest är av väsentlig betydelse för u-landets ekonomiska framåtskridande. Framställningar om sådan garanti synes lämpligen kunna beredas inom Exportkreditnämnden under hörande av den särskilda sakkunskap, vars anlitande kan bli nödvändigt i varje särskilt fall. I de fall som berör den tekniska biståndsverksamheten bör exempelvis samråd ske med Nämnden för internationellt bistånd. Med hänsyn till de betydande ekonomiska konsekvenser, som kan följa av dylika åtaganden, synes det

dock böra ankomma på Kungl. Maj:t att taga ställning. Den närmare omfattningen av och villkoren för garantierna torde få avgöras individuellt på grundval av de föreliggande omständigheterna. Det synes dock rimligt, att maximitiden för sådan garanti blir 20 år. Att investeraren står viss självrisk bör också krävas. Storleken av den premie som bör utgå får bl. a. bli beroende av risktäckningens omfattning och garantitidens längd.

Man synes från svensk sida vidare ha anledning uppmärksamma möjligheten att sluta bilaterala avtal med intresserade u-länder rörande den ömsesidiga behandlingen av investeringar. Såsom ovan nämnts har dylika avtal den senaste tiden ingåtts särskilt av Schweiz. Från u-ländernas sida gör sig tid efter annan önskemål gällande att med Sverige sluta avtal av mer allmän karaktär rörande handel, ekonomiskt och vetenskapligt samarbete, bistånd etc. Om det i vissa fall skulle visa sig lämpligt att ingå dylika avtal, torde möjligheten att i dem även införa bestämmelser rörande behandlingen av investeringar böra övervägas, särskilt i den mån det är fråga om länder där svenskt näringsliv kan väntas engagera sig i större utsträckning.

För den händelse det skulle visa sig att tanken på ett internationellt garantisystem inte kan realiseras inom rimlig tid, torde man från svensk sida böra pröva möjligheten att inrätta ett nationellt garantisystem av mer utbyggd karaktär. Det blir i så fall givetvis nödvändigt att företa en mer ingående utredning av garantiproblemet än den korta översikt som här kunnat komma ifråga. Bl. a. gäller detta utformning och erfarenheter av de nationella garantisystem för vilka ovan redogjorts i stora drag. De erfarenheter som kan komma att göras genom den ovannämnda provisoriska garantiordningen blir självfallet också av stort intresse i samband med en dylik utredning.

5. De kommersiella insatsernas finansiering och det finansiella biståndets kommersiella aspekter

A. De olika slag av garantier, för vilka redogjorts i det föregående, förutsätter alla att enskilt kapital finns tillgängligt för finansiering av insatserna ifråga. Statens verksamhet kan i så fall begränsas just till sådana åtgärder som gör det möjligt att mobilisera detta kapital. I vissa fall kan det dock tänkas, att ett statligt finansiellt stöd av enskilda kreditleveranser till u-länderna eller investeringar i dessa är nödvändigt för att insatserna skall komma till stånd. Sådant stöd lämnas också för närvarande av många industriländer.

Sålunda har man på flera håll antagit särskilda export- och — i mindre utsträckning — investeringsbefrämjande program, vilka främst bestått i olika finansieringsunderlättande åtgärder. Genom dessa program har skapats möjlighet för företag med konkreta förslag till affärstransaktioner, såsom en exportleverans på kredit eller bildandet av ett dotterbolag i ett u-land, att genom statligt finansiellt stöd erhålla det för transaktionen nödvändiga kapitalet. I regel utgår stödet i form av lån till det egna landets företag — exportör eller investerare — men det finns också exempel på att stödet lämnats till företag i u-landet. Syftet med åtgärderna ifråga synes numera ofta vara både att stödja den egna exporten och att möjliggöra en ökad kapitaltillförsel till u-länderna. I vissa fall har åtgärderna från början vidtagits huvudsakligen i exportfrämjande syfte men sedermera kommit att få en allt starkare karaktär av utvecklingsbistånd. Det har sålunda ägt rum en viss förskjutning i målsättningens tonvikt under inflytande av u-hjälpens alltmer ökande betydelse. I andra fall torde dock åtgärdernas helt dominerande syfte fortfarande vara att främja exporten. Vad än syftet är, förefaller det tydligt att sådana åtgärder i många fall kan vara ett verksamt medel att möjliggöra leveranser på längre kredittid till u-länderna respektive ökade direkta investeringar i dessa. Några exempel på åtgärder av denna typ ges i det följande.

B. I detta sammanhang måste emellertid också uppmärksammas det förhållandet att det statliga bilaterala biståndet — huvudsakligen då det finansiella biståndet — ofta har en mer eller mindre utpräglad kommersiell aspekt. Detta sammanhänger som bekant framför allt med att leveransen

av de varor och tjänster, i vilka biståndet i sista hand måste ta sig uttryck, av de biståndsgivande länderna brukar förbehållas det egna landets näringsliv.

Den statliga bilaterala kapitalhjälpen beräknas utgöra över tre fjärdedelar av allt det statliga bistånd, bilateralt såväl som multilateralt, som för närvarande lämnas av de industrialiserade staterna till u-länderna. Huvudsakligen består det bilaterala finansiella biståndet av gåvor eller lån till regeringar, myndigheter eller offentliga företag i u-länderna. I den mån det är fråga om gåvor, brukar biståndet antingen utgå in natura — i form av bestämda varor eller tjänster — eller genom olika administrativa arrangemang få formen av export från det givande landet. Det torde numera vara mycket ovanligt, att ett biståndsgivande land lämnar kontanta gåvor vilka resulterar i beställningar från ett tredje land. Vad angår det bistånd som utgår som lån är en mycket stor del, kanske huvuddelen, direkt bunden till det långivande landets export. I OECD:s rapporter rörande biståndsgivningen har på senaste tiden konstaterats en ökande tendens att binda hjälpen. Även i de fall då någon formell bindning inte föreligger, tenderar emellertid inköpen — såsom också konstateras i OECD-rapporterna — att ske från det biståndsgivande landet. Detta kan ha flera tänkbara förklaringar. Biståndet lämnas ofta för vissa konkreta projekt, som de egna företagen känner till och för vilka de har lämplig utrustning och ledig kapacitet. Projekten har kanske valts ut och projektering skett i samverkan mellan företagen och myndigheterna. Starka politiska, ekonomiska, sociala och kulturella band existerar ofta mellan givar- och mottagarländer (t. ex. brittiska och franska kolonier eller förutvarande kolonier). I ett visst mottagarland är man kanske redan tidigare inriktad på maskiner från ett bestämt industriland. Det kan i många fall vara fördelaktigt att ta all utrustning för ett visst projekt från samma land. U-landet kan frukta att i framtiden inte få lika stor hjälp om det använder en stor del av biståndet till beställningar från andra länder. Det torde också förekomma, att u-länderna i sin importlicensieringspolitik gynnar de biståndsgivande länderna.

Det föreligger alltså ett nära samband mellan det statliga biståndet och de enskilda företagens möjligheter till export till u-länderna. Man kan måhända säga, att det bilaterala finansiella biståndet, såsom det hittills utformats, utgör ett viktigt exportstödjande element. Bakom de biståndsgivande ländernas strävan att själva få leverera de varor och tjänster som svarar mot biståndet kan urskiljas flera motiv. I vissa fall har betalningsbalanssvårigheter varit en viktig faktor. Hänsyn till ett otillfredsställande sysselsättningsläge har stundom också spelat in. För samtliga länder torde gälla, att de samtidigt som de ger hjälp till u-länderna också gärna vill stödja sina företag i dessas strävanden att intensifiera de ekonomiska förbindelserna med u-länderna. En annan drivkraft kan ha varit övertygelsen att det egna landets företagare, ingenjörer och arbetare är i stånd att lämna ett värde-

fullt bidrag till utvecklingsansträngningarna på olika håll i världen. Slutligen kan man peka på en ofta förekommande önskan att kontrollera användningen av biståndsmedlen för att öka effektiviteten i dessas utnyttjande. En sådan kontroll blir självfallet enklare, om det egna landets näringsliv har hand om projektet.

C. När ovan gjorts en distinktion mellan å ena sidan statligt finansiellt stöd av enskilda företags export till eller investeringar i u-länderna och å andra sidan den offentliga bilaterala kapitalhjälpens kommersiella aspekter, bör emellertid därtill fogas den reservationen att det i praktiken inte alltid är möjligt att upprätthålla en dylik åtskillnad. I vissa fall har nämligen det statliga bilaterala biståndet givits en så stark kommersiell prägel att gränslinjen gentemot åtgärder till stöd för företagens insatser mer eller mindre suddats ut. De olika biståndsprogrammen handlägges dessutom inte sällan av samma administrativa organ. Även om de båda biståndsformerna alltså i viss utsträckning flyter ihop, har distinktionen dock ansetts motiverad med hänsyn till att den belyser skillnader i tillvägagångssätt vilka från arbetsgruppens utgångspunkter är av viss betydelse.

Åtgärder av den typ som beskrivits under A. har sålunda — liksom de olika slag av garantier som behandlats i tidigare avsnitt — full anknytning till företagens export till u-länderna eller investeringar i dessa. De brukar få formen av reguljära program, vilka ofta gäller för en följd av år och innebär bildandet av finansiella institutioner av ett eller annat slag. Det förutsättes alltid ett initiativ från företagets sida — t. ex. en ansökan om lån för en planerad affärstransaktion — för att den statliga insatsen skall komma till stånd.

Det kommersiella inslaget hos den offentliga bilterala kapitalhjälpen är å andra sidan delvis en ren biprodukt, ett resultat av att regeringarna av t. ex. valutaskäl binder biståndet till den egna exporten. Den kommersiella karaktären och betydelsen växlar ofta från det ena året till det andra beroende på variationer i biståndets allmänna utformning och omfattning.

I den mening vari arbetsgruppen använt termen kommersiellt bistånd — dvs. statligt stöd åt enskilda insatser i u-länderna — är det rimligtvis endast åtgärder av den typ som behandlats under A. som kan anses som sådant bistånd. På grund av sin omfattning har emellertid det bilaterala finansiella biståndet normalt en mycket stor betydelse även från kommersiella synpunkter. Arbetsgruppen har med hänsyn härtill ansett sig inte kunna undgå att också något beröra frågan om detta biståndsutformning.

Det bör kanske i detta sammanhang också nämnas, att statligt finansiellt stöd åt företagens insatser — de åtgärder som diskuterats under A. — i statistiskt hänseende brukar behandlas som en del av den offentliga bilaterala kapitalhjälpen. Det utgör emellertid för det mesta en ganska obetyd-

lig del av detta bistånd vilket, såsom ovan framhållits, huvudsakligen består av gåvor och lån till regeringar eller andra offentliga organ i u-länderna.

D. I det följande lämnas några uppgifter rörande andra länders biståndsprogram för att bl. a. belysa förekomsten av åtgärder med syfte att underlätta för företagen att finansiera kreditleveranser och investeringar avseende u-länderna samt den bilaterala biståndsgivningens bundenhet till leveranser från det egna landet.

Den *amerikanska* biståndsverksamheten omfattar tre väsentliga program, nämligen lån från Export-Import Bank (Eximbank), leveranser av livsmedel ur överskottslagren enligt Public Law 480 samt lån och gåvor enligt det utländska biståndsprogrammet (fram till 1961 det ömsesidiga säkerhetsprogrammet). Av dessa är *Eximbankens* verksamhet ett exempel på hur ett program, som ursprungligen kom till för att främja exporten, gradvis utvecklats till att få starka inslag av biståndskaraktär. Export-Import Bank bildades 1934 såsom en stödåtgärd för Förenta Staternas export. Numera brukar dock ramen för bankens utlåning fastställas i samband med att beslut fattas om det årliga biståndsanslagets storlek. Banken lämnar flera typer av krediter: råvarukrediter (för export av råmaterial eller livsmedel), leverantörskrediter (för finansiering av export av kapital- eller konsumtionsvaror och för att göra det möjligt för amerikanska exportörer att erbjuda samma kreditvillkor som utländska konkurrenter), valutastabiliseringslån (för att möjliggöra bibehållandet av väsentlig import från Förenta Staterna), investeringslån (lån till privata amerikanska eller utländska företag för finansiering av bestämda investeringsprojekt utomlands) samt utvecklingslån (lån till utländska regeringar eller andra myndigheter för finansiering av bestämda industri- eller basprojekt inom ramen för ett allmänt utvecklingsprogram). Råvarukrediterna är av kortfristig karaktär och leverantörskrediterna i regel av medellång, men för de övriga typerna är återbetalningstiden vanligen över 5 år. Leverantörskrediterna lämnas sålunda på högst 5 (i vissa fall dock 7 år), medan valutastabiliserings- och investeringslånen i allmänhet löper på 8 à 10 år. Ifråga om utvecklingslån avseende projekt av baskaraktär kan återbetalningstiden sträcka sig ända till 25 år.

Då de sistnämnda lånen är de till värdet största, får en betydande del av bankens totala långivning en relativt lång löptid. Av de under 1961 gjorda utfästelserna om eximbankslån på mer än fem år hade drygt hälften av totalbeloppet en löptid på mellan 15 och 20 år och 8 % en löptid på över 20 år. Lånen med en löptid på mellan 5 och 10 år belöpte sig genomsnittligt till ca 1 miljon dollar; lånen med 15 à 20 års löptid var i genomsnitt på 60 milj. dollar.

Räntan synes i regel vara marknadsmässig (5 à 6 % de senaste åren) och lånen måste återbetalas i dollar. Framställan om lån kan göras antingen

av den utländske köparen eller av den amerikanske exportören eller finansieringsinstitutionen. Leverantörskrediterna lämnas i regel till den amerikanske exportören. I detta fall måste exportören själv delta med en kredit motsvarande 15 %, men är i övrigt fri från allt ansvar för kreditens återbetalning. Övriga krediter beviljas däremot vanligen till regeringar eller företag i utlandet. Eximbankens lån måste dock alltid användas för köp av amerikanska produkter eller tjänster.

Bankens låneverksamhet är av betydande omfattning. Under budgetåret 1961/62 bemyndigades banken att låna ut högst 1,3 miljarder dollar, varav 0,8 miljarder i form av utvecklingslån. De under kalenderåret 1961 gjorda utfästelserna om lån på mer än fem års löptid uppgick till nästan 900 milj. dollar. För budgetåret 1962/63 har fastställts en total utlåningsram på 1,295 miljarder dollar, varav för utvecklingslån högst 0,75 miljarder.

En inte obetydlig del av Förenta Staternas bistånd lämnas i form av *livsmedel ur överskottslagren*. Detta program, som numera går under beteckningen »Food for Peace Program», grundar sig på den s. k. Public Law 480 (Agricultural Trade Development and Assistance Act, 1954). Då de mottagande länderna i regel betalar för livsmedelsleveranserna i sin egen valuta, ger programmet upphov till betydande tillgodohavanden för Förenta Staterna. Av dessa tillgodohavanden kan upp till 25 % reserveras för lån till amerikanska företag eller dotterföretag för investeringar i u-landet (enligt »Cooley Amendment»). Dylika lån administrerades tidigare av Export-Import Bank men handlägges numera av AID. Den största delen av tillgodohavandena brukar dock anvisas till u-landets regering såsom gåva eller lån (de sistnämnda ofta återbetalbara i lokal valuta) för finansiering av bestämda utvecklingsprojekt varom överenskommelse träffas mellan parterna. Återbetalningstiden för lånen synes hittills för det mesta ha varit 40 år och räntan mellan 3 och 4 %.

Förenta Staternas största och grundläggande biståndsprogram kom till 1954 och baserade sig på lagen om *ömsesidig säkerhet*. Denna lag ersattes 1961 av lagen om utländskt bistånd (Foreign Assistance Act of 1961), varigenom också biståndsorganet AID tillskapades medelst sammanslagning av International Cooperation Administration och Development Loan Fund. En övervägande del av det ekonomiska biståndet enligt detta program utgick tidigare i form av gåvor eller lån återbetalbara i lokal valuta. Under 1961 påbörjades emellertid en genomgripande omläggning av biståndspolitiken innebärande en övergång från gåvor respektive lån återbetalbara i lokal valuta till lån som visserligen skall återbetalas i dollar men som löper med låg ränta och har lång amorteringstid. De villkor som AID fastställt som normala för sådana utvecklingslån innebär en återbetalningstid på 40 år, varav de första 10 amorteringsfria, och en årlig »kreditavgift» på ¾ %. Utvecklingslånen väntas i den framtida biståndsgivningen komma att spela en allt viktigare roll. Av det av kongressen godkända anslaget på totalt ca 2,4 mil-

jarder dollar för bilateralt ekonomiskt bistånd enligt Foreign Assistance Act under budgetåret 1962/63 har 1,4 miljarder reserverats för utvecklingslån.

Biståndet enligt det ömsesidiga säkerhetsprogrammet lämnades tidigare till betydande del i obunden form, dvs. mottagaren kunde i princip använda medlen för inköp var som helst. När de amerikanska betalningsbalanssvårigheterna senare gjorde sig gällande, skärptes villkoren för biståndsmedlens utnyttjande. Sedan slutet av 1960 har sålunda dessa i huvudsak kunnat utnyttjas endast för amerikanska varor och tjänster. Enligt officiella uttalanden bör minst 80 % av den totala ekonomiska hjälpen användas för betalningar till Förenta Staterna. För budgetåret 1962/63 väntas närmare 85 % av det totala biståndet utnyttjas på detta sätt. Att biståndsgivningen har stor betydelse för Förenta Staternas export till u-länderna belyses av att det utbetalade statliga bilaterala biståndet 1961 totalt uppgick till ca 3,6 miljarder dollar (brutto) i förhållande till en export till dessa länder på 6,5 miljarder dollar 1960.

Nästan allt statligt *brittiskt* finansiellt bistånd till de *oberoende samväldesländerna* och till *länder utanför samväldet* utgår i form av exportkrediter enligt Section 3 av Export Guarantees Act. Dessa lån infördes 1949 men började först från och med 1958 beviljas i större utsträckning. De har sedan sistnämnda år utvecklats snabbt och har de två senaste åren utgjort den kvantitativt viktigaste formen för det offentliga biståndet över huvud taget. Fram till september 1962 hade Section 3-krediter beviljats till ett sammanlagt belopp av närmare 300 milj. pund. Trots beteckningen exportkrediter är det fråga om lån från stat till stat. Krediterna är tillgängliga för vad som kan anses som »sunda ekonomiska utvecklingsprogram» och utfärdas genom E.C.G.D. ur medel, som av finansdepartementet ställts till handelsdepartementets förfogande. Den ränta som tillämpas är rådande marknadsränta, dvs. den ränta till vilken brittiska staten kan låna för motsvarande period. Därtill brukar komma en »management charge» på 1/4 %. Hittills har detta för låntagarna i regel betytt en ränta på omkring 6 %. Löptiden har sträckt sig från 5 till 25 år och den amorteringsfria perioden varierat mellan 2 och 8 år. Lånen kan endast användas till inköp av varor och tjänster från Storbritannien eller till bestridande av därmed förknippade kostnader inom det låntagande landet.

Den ojämförligt största delen av dessa exportkrediter har gått till Indien, som till september 1962 beviljats dylika lån till ett sammanlagt belopp av 175 milj. pund. Av de tolv lån, som hittills överenskommits, må följande tre nämnas som exempel på krediternas konstruktion. År 1958 beviljades en kredit på 15 milj. pund för köp av utrustning till stålverket i Durgapur. Räntesats mellan 5 3/8 och 5 3/4 %, återbetalning i fyra lika stora årliga amorteringar 1966—69. 1959 träffades avtal om en kredit på 19 milj. pund för finansiering av import från Storbritannien utan närmare varuspecifikation. Ränta mellan 5 1/8 och 6 1/8 %; återbetalning av första delen på 6,3 milj. pund

1965—69, av andra delen på 12,7 milj. pund 1965—79. År 1961 överenskoms en kredit på 30 milj. pund avseende dels utrustning för vissa bestämda projekt (verkstad för tyngre elektrisk utrustning, gödningsmedelsfabrik, kabelfabrik, sedelpappersbruk), dels kapitalvaror i allmänhet. Återbetalning 1968—86.

Hjälpen till *kolonierna* består av både gåvor och lån och har hittills i princip varit obunden, dvs. kunnat användas för import från vilket land som helst eller för lokala utgifter. Av skäl som ovan antyddes förefaller det dock troligt, att även detta bistånd till största delen utnyttjats för köp från Storbritannien. Också för lånen till kolonierna tillämpas löpande marknadsränta, och amorteringstiden har varit 25 år.

Den brittiska regeringen har, i likhet med den tyska, hittills motsatt sig principen om s. k. mjuka lån av IDA- eller AID-modell, särskilt vad räntesatsen angår. Denna ståndpunkt har bl. a. motiverats med att en långivning på »mjuka» villkor skulle få olämpliga återverkningar på den statliga utlåningen till inhemska låntagare, t. ex. de nationaliserade industrierna. För att mildra återbetalningsbördan har man emellertid på sistone i stor utsträckning samtyckt till en amorteringstid på 25 år. Av de låneutfästelser som regeringen lämnade under 1961 hade 67 % (beräknat på lånens sammanlagda värde) en amorteringstid på 25 år. För över 80 % av lånevärdet var räntan 6½ %.

Storbritanniens biståndsgivning har totalt sett inte samma betydelse för landets export till u-länderna som fallet är t. ex. med Förenta Staternas. Det statliga bilaterala biståndet uppgick 1961 till ca 150 milj. pund, medan exporten till u-länderna belöpte sig till närmare 1,2 miljarder pund 1960.

Statligt stöd åt de enskilda företagens investeringar i kolonierna lämnas genom ett år 1949 bildat statligt bolag, Colonial Development Corporation. CDC deltar i projekt inom jordbruk, industri, gruvdrift, basinvesteringar etc., i regel i samarbete med enskilda företag eller de koloniala myndigheterna. Bolaget arbetar efter kommersiella principer vid val och genomförande av projekt. Det har ålagts skyldighet att bedriva sin verksamhet så att kostnaderna täckes. Sitt kapitalbehov tillgodoser CDC genom upplåning, vilken hittills uteslutande bestått i statsmedel som ställts till bolagets förfogande mot gängse ränta. Bolaget kan låna upp till 150 milj. pund på långfristig och medellång basis och 10 milj. pund på kortfristig basis. Verksamheten är av betydande omfattning. Till utgången av 1961 hade CDC åtagit sig investeringar till ett belopp av ca 120 milj. pund, fördelade på ett hundratal projekt. Utbetalningar på ca 60 milj. pund hade gjorts. Ett annat bolag, Commonwealth Development Finance Co. Ltd., bildades 1963 med uppgift att underlätta investeringar av enskilt kapital i samväldet. Detta bolags aktiekapital utgjorde ursprungligen 15 milj. pund, varav drygt hälften satsats av privata intressen och resten av Bank of England. Sedermera har kapitalet ökats till 30 milj. pund. Bolaget kan bidra till befintliga privata kapitalkäl-

lor men tar inte aktiv del i projektens genomförande. Verksamheten synes hittills ha varit av relativt begränsad storleksordning.

Slutligen kan i detta sammanhang nämnas, att de brittiska bankerna och försäkringsbolagen nyligen på regeringens önskan förpliktat sig att på relativt förmånliga villkor ställa medel till förfogande för exportfinansiering. En svårighet på detta område anses hittills ha varit, att bankerna finansierat exportkrediter på högst fem år medan försäkringsbolagen inte varit intresserade av kreditgivning på kortare tid än 15 år. Det har också hävdats, att exportföretagen i andra länder till följd av särskilda åtgärder från myndigheternas sida kunnat få krediter till lägre ränta än vad fallet varit i Storbritannien. I början av 1962 träffades emellertid en överenskommelse mellan bankerna och försäkringsbolagen innebärande att bankerna under de närmaste fem åren ställer medel till förfogande för exportfinansiering under högst fem år och till en fast ränta på 5,5 %. Vid längre krediter övertas den del av krediten som överstiger fem år av försäkringsbolagen till en fast räntesats om 6,5 %. Försäkringsbolagens deltagande under femårsperioden har begränsats till 100 milj. pund, medan ingen sådan gräns fixerats för bankerna.

Även i *Tyskland* har flera exportstödjande åtgärder vidtagits vilka med tiden fått en allt större inriktning på u-länderna. Man har sålunda infört ett system för exportkrediter på upp till åtta år (varav högst tre år för finansiering av produktionstiden och högst fem år från utförd leverans). Krediterna lämnas genom Ausfuhrkredit A. G., ett finansinstitut som bildats av de större affärsbankerna. De medel som Ausfuhrkredit behöver för sin långivning får institutet delvis från centralbanken. Vidare förekommer i betydande omfattning, att staten övertar enskilda exportkrediter när dessa förfaller till betalning (»Umschuldungskredite»). Exportören erhåller alltså sin likvid avtalsenligt, medan den utländske köparen får förlängd respit.

Krediter av sistnämnda art kanaliseras genom en statsägd kreditinstitution, Kreditanstalt für Wiederaufbau. Denna bank bildades ursprungligen i samband med Marshall-programmet för att medverka i återuppbyggnaden av den tyska industrin. År 1951 fick banken som ny uppgift att lämna stöd vid finansieringen av tyska företags exportaffärer. Vid sidan av sitt övertagande av förfallande exportkrediter stöder KfW exporten genom att finansiera exportkrediter på över fem år och genom tillhandahållande av den största delen av de finanskrediter till utländska köpare på 10 à 15 år, vilka berörts ovan (avsnitt 3). Medel för sin verksamhet erhåller KfW dels från staten, dels genom upplåning på kapitalmarknaden. På senare tid har bankens verksamhetsområde ytterligare utvidgats så att den numera fungerar som ett slags »utvecklingsbank» med uppgift att administrera statens bilaterala finansiella bistånd.

I mindre utsträckning har tyska staten lämnat lån på fördelaktiga villkor till mindre och medelstora företag för att hjälpa dem etablera dotterföretag,

utländska avdelningar eller reparationsverkstäder i u-länderna. Denna typ av verksamhet synes nu stå inför en utvidgning. Beslut har nämligen fattats om att bilda ett nytt bolag, benämnt Deutsche Gesellschaft für wirtschaftliche Zusammenarbeit m. b. H. (»Entwicklungsgesellschaft»). Detta har till främsta uppgift att stimulera investeringar i u-länderna från små och medelstora företag som tidigare inte varit i stånd att samla utlandserfarenheter. Bolaget, som trätt i funktion under september 1962, får ett med allmänna medel bestritt aktiekapital på 75 milj. DM. Det skall medverka i finansieringen av lämpliga objekt, ifråga om vilka det kan förväntas att enskilt kapital senare kan avlösa bolagets investeringar. Det skall vidare till intresserade investerare lämna råd och upplysningar angående de ekonomiska möjligheterna i u-länderna och utsikterna att bygga upp företag inom olika branscher. Det skall sammanföra lämpliga deltagare och kommer därvid bl. a. att samarbeta med ett inom den privata sektorn upprättat kontaktorgan för biståndsfrågor, Arbeitsgemeinschaft Entwicklungshilfe. Redan vid bolagets bildande förelåg ansökningar om dess medverkan till ett belopp av 30 milj. DM. Bolagets kontor har förlagts till Köln.

Vid sidan av de ovannämnda export- och investeringsfrämjande åtgärderna har de senaste två åren en stark ökning ägt rum av den statliga tyska biståndsgivningen. Denna har huvudsakligen fått formen av en omfattande bilateral långivning till u-länderna. Den tyska regeringen föredrar enligt gjorda uttalanden att ge lån framför gåvor. Gåvor har hittills egentligen endast förekommit för tekniskt bistånd. Från mitten av 1960 till slutet av 1961 godkände förbundsregeringen bilaterala utvecklingskrediter till ett belopp av omkring 5,5 miljarder DM. Utbetalningen av detta belopp kommer att sträcka sig över ett flertal år. Enligt officiella uttalanden är avsikten, att den utbetalade hjälpen så småningom skall komma upp i en nivå på omkring 2,5 miljarder DM per år (motsvarande ca 1 % av bruttonationalprodukten). Det under 1961 utbetalade statliga bilaterala biståndet uppgick till ca 1 miljard DM, vilket bl. a. kan jämföras med en total tysk export till u-länderna 1960 på närmare 9 miljarder DM. För 1962 torde man ha givit nya biståndsåtaganden till ett belopp av omkring 2 miljarder DM, men den under året utbetalade hjälpen beräknas inte uppgå till mycket mer än under 1961, dvs. ca 1 miljard DM. Den andel av hjälpen som är formellt bunden till inköp i Tyskland minskade från 42 % 1960 till 21 % 1961, och officiella principuttalanden mot sådan bindning har gjorts. Nyligen har emellertid från regeringshåll förklarats, att krediterna i framtiden kommer att ges endast på villkor att tyska företag genomför projekten. Man har därvid hänvisat till att andra givarländer binder sitt bistånd. Alla 1961 och 1962 gjorda åtaganden med undantag för bidragen till Indiens femårsplan har dessutom antingen varit knutna till bestämda projekt eller lämnats inom en allmän ram där projekten blir föremål för senare förhandlingar och överenskommelser. Även i fråga om de statliga utvecklingslånen fungerar som nämnt

Kreditanstalt für Wiederaufbau som exekutivt och övervakande organ. Det bör tilläggas, att en del av dessa lån finansieras genom upplåning av KfW på kapitalmarknaden.

De berörda åtagandena synes delvis innebära längre kredittider (15 à 20 år) och lägre ränta (i vissa fall 3 %) än den tidigare biståndsgivningen. Den genomsnittliga räntan för de under 1961 gjorda åtagandena var 4,7 % och den genomsnittliga återbetalningstiden ca 15 år. De tyska statskrediterna förefaller sålunda i dessa hänseenden mer eller mindre jämförbara med de brittiska exportkrediterna om än inte så fördelaktiga för mottagarländerna som de amerikanska utvecklingslånen (med undantag av krediterna genom Export-Import Bank). Den tyska regeringen har mot lån på »mjuka» villkor invänt, att dessa kan äventyra det enskilda kapitalets roll, snedvrida konkurrensen och försvaga räntans funktion att fördela ett knappt kapital mellan konkurrerande användningsmöjligheter.

Som exempel på de talrika bilaterala biståndsavtal, som förbundsrepubliken slutit under de senaste åren, kan följande nämnas. I juni 1961 undertecknades ett avtal enligt vilket Tyskland skall lämna Förenade Arabrepubliken krediter på 650 milj. DM. I denna summa ingick främst en kredit på 500 milj. DM avsedd att täcka behovet av utländsk valuta för det planerade Eufrat-projektet. Detta skall utföras av tyska firmor, och krediten kan endast användas för köp av tyska varor eller tjänster. Kreditens löptid är 20 år räknat från undertecknandet, och de första sex åren är amorteringsfria. Räntan utgör 3¾ %. Vidare beviljade förbundsrepubliken en kredit för olika basprojekt på 150 milj. DM. Räntan är 3 % och löptiden 12 till 16 år. Denna kredit är icke formellt bunden till tyska leveranser. Det uppges emellertid, att tyska företag förhandlar om vissa hamnprojekt i Egypten för vilka krediten avses användas. Vissa utfästelser om statliga garantier på högst 10 år för privata krediter ingick också i avtalet. (Förhandlingar uppges ha pågått under 1962 rörande dessa krediters uppdelning mellan Egypten och Syrien.)

Med Iran undertecknades i augusti 1961 en överenskommelse, enligt vilken Tyskland beviljar en 15-årig kredit på 200 milj. DM. Lånet skall i huvudsak användas dels till den stora Sefid Rud-dammen i norra Iran, dels till vissa av det statliga oljebolagets (NIOC) projekt. Ungefär hälften av beloppet avser redan påbörjade projekt där tyska firmor inte är inblandade, medan den återstående hälften som följd av ett anbudsförfarande till stor del torde resultera i kontrakt för tyska firmor. Också i detta fall lämnades dessutom utfästelser om statliga garantier för enskilda krediter till ett betydande belopp.

Under överläggningarna med Indien-konsortiet[1] i juni 1961 åtog man sig

[1] Indien-konsortiet är den vanliga beteckningen på den grupp av länder vars representanter brukar sammanträda från tid till tid för att diskutera Indiens hjälpbehov och överlägga om sina bidrag. Gruppen tillkom för tre à fyra år sedan på Världsbankens initiativ och består för närvarande av följande länder: Belgien, Canada, Frankrike, Förenta Staterna, Italien, Japan, Nederländerna, Storbritannien,Tyskland och Österrike.Världsbanken och IDA deltar också i konsortiet.

från tysk sida att under Indiens tredje femårsplan (1961—66) ställa sammanlagt 1,7 miljarder DM till förfogande som lån. Härav utgör dock 560 milj. DM uppskov med förfallande återbetalningar avseende tidigare beviljade lån för stålverket i Rourkela. Under vart och ett av femårsplanens två första år ställer förbundsrepubliken 500 milj. DM till Indiens förfogande. Kredittiden blir 20 år, den amorteringsfria perioden 5 à 7 år, och räntan varierar mellan 3 och 5½ %.

I fråga om övriga länder kan i korthet följande noteras.

Frankrike lämnar som bekant ett omfattande offentligt bistånd, vilket huvudsakligen går till områden som står eller stått under fransk politisk dominans. Under de senaste åren har närmare tre fjärdedelar av biståndet avsett investeringar, medan återstoden utgjorts av ett allmänt budgetstöd för löpande utgifter. Till skillnad från t. ex. Tyskland har Frankrike huvudsakligen lämnat sitt bistånd i form av gåvor. I framtiden väntas det almänna budgetstödet snabbt avta i betydelse, och lånens andel i den franska biståndsgivningen kommer enligt gjorda uttalanden att öka. Vad de hittills beviljade lånen angår, har de till stor del lämnats till låg ränta (mellan 1 och 2,5 %) och med en löptid överstigande 20 år. Omkring två tredjedelar av hjälpen under 1961 var formellt obunden men torde ändå, i den mån den inte gällt bestridandet av lokala utgifter, ha använts för inköp i Frankrike.

Enligt en år 1960 antagen lag kan staten bevilja krediter för export av fransk utrustning med en kredittid överstigande fem år. Det krävs därvid, att det rör sig om viktiga transaktioner, t. ex. större industriprojekt. Denna möjlighet till förlängd exportkredit synes hittills ha utnyttjats endast i mycket begränsad omfattning.

Av de mindre staterna utan koloniala anknytningar är *Canada* förmodligen ett av de länder som hunnit längst på den finansiella biståndsgivningens område. Den statliga kanadensiska utvecklingshjälpen består liksom de större ländernas framför allt av bilateralt finansiellt bistånd. Detta lämnas dels i form av gåvor, dels i form av långfristiga exportkrediter. Vad gåvobiståndet angår, utgöres det delvis av leveranser av livsmedel och industriella förnödenheter. Motvärdet av sådana varuleveranser inbetalas vanligen av u-landet i dess egen valuta på särskilda konton (»counterpart funds») och brukar användas för finansiering av biståndsprojekt enligt överenskommelse med Canada. Gåvobiståndet innefattar vidare finansiering av bestämda investeringsprojekt. De kanadensiska bidragen måste därvid användas till import från Canada av utrustning för projekten, medan mottagarlandet får stå för alla kostnader i lokal valuta.

Även gåvobiståndet är kommersiellt såtillvida att dess uttalade syfte är att inte bara hjälpa u-länderna utan också främja den egna exporten. Ännu mer framträdande är den kommersiella karaktären hos de långfristiga exportkrediter som staten lämnar för finansiering av export av kanadensisk kapitalutrustning (jämte tillhörande tjänster) eller för finansiering av ut-

vecklingsprojekt. Dessa krediter infördes 1961. Därvid fastställdes för denna kreditgivning en ram på 200 milj. kanadensiska dollar, vilken i mars 1962 höjdes till 300 milj. Krediterna ges för en sådan export som bedömes vara av »nationellt intresse» och kan endast användas för köp av varor eller tjänster från Canada. Lånen lämnas till de utländska importörerna, vilka måste erlägga marknadsmässig ränta plus ett tillägg för administrativa kostnader. Den under 1961 tillämpade räntan uppgick till 6 %. Kredittiden har hittills varierat mellan 5 och 20 år. Krediterna administreras av det statliga bolag som beviljar exportkreditgarantier (Export Credits Insurance Corporation). I lagtexten rörande exportkreditgivningen omnämnes inte u-länderna särskilt, men de hittills beviljade lånen synes uteslutande ha gällt export till dessa länder.

Under 1961 lämnade Canada bilaterala hjälpåtaganden till ett sammanlagt värde av ca 90 milj. dollar. Härav gällde 4 milj. dollar tekniskt bistånd, 24 milj. leveranser av livsmedel och industriella förnödenheter, 22 milj. projektfinansiering samt 41 milj. långfristig statlig exportkreditgivning.

Italiens bistånd har hittills varit av ganska begränsad omfattning. Bortsett från vissa skadeståndsbetalningar har det till största delen bestått av konsolideringS- och exportkrediter. Exportkrediterna beviljas genom Mediocredito Centrale, ett statligt institut för den medellånga kreditgivningen som bildades 1952. Mediocredito erhåller sina resurser dels från vissa statliga fonder, dels från de privata försäkringsbolagen. Från italiensk sida har man uttryckt uppfattningen att export- och finanskreditgarantier är särskilt lämpade för Italiens förhållanden.

Regeringen har vidare anslagit vissa belopp att användas till räntesubventioner vid beviljande av lån från italienska kreditinstitut till regeringar eller centralbanker i u-länderna för finansiering av basprojekt. I budgeten för 1961/62 anvisades för detta ändamål ett belopp motsvarande ca 8 milj. kr, och i budegten för 1962/63 har ungefär lika mycket anslagits. Dessa subventioner utbetalas genom Mediocredito.

I den i *Danmark* i mars 1962 antagna lagen om tekniskt samarbete med u-länderna ställes 100 milj. dkr till utrikesministerns förfogande att användas till statliga lån i samband med genomförandet av biståndsprojekt med dansk insats. Sådana lån skall tydligen kunna utnyttjas för utbyggnad av ett danskt projekt eller till inköp av dansk utrustning.

Det finansiella bistånd som lämnas från *öststaternas* sida har hittills varit av relativt blygsam omfattning. Såväl Sojetunionens som de övriga östeuropeiska staternas finansiella bistånd har nästan utan undantag haft formen av krediter avseende leverans av kapitalvaror för vissa överenskomna industriprojekt, oftast inom den tunga sektorn. Räntan är i regel 2,5 % och återbetalninsgtiden för de sovjetiska lånen 12 år efter slutleverans, för de övriga öststaternas 8 à 10 år. Krediterna måste användas för leveranser från det kreditgivande landet. Även Kina har lämnat ett visst finansiellt bistånd, som till stor del bestått av gåvor eller räntefria krediter.

I bilaga 2 lämnas ytterligare uppgifter om det finansiella och kommersiella biståndets utformning i Förenta Staterna, Storbritannien, Tyskland och Canada.

E. *Sammanfattningsvis* kan följande framhållas. Såsom framgått av ovanstående redogörelse, föreligger betydande olikheter mellan industriländerna i fråga om deras sätt att utforma den bilaterala biståndsgivningen. Vissa drag kan emellertid sägas vara genomgående, särskilt för de större biståndsgivarnas vidkommande, och dit hör åtgärder med syfte att underlätta finansieringen av exportkreditgivning till u-länderna och av enskilda företags investeringar i dessa länder. Ännu större överensstämmelse råder i fråga om det bilaterala finansiella biståndets bundenhet till givarlandets export; praktiskt taget alla länder som lämnar ett finansiellt bistånd av nämnvärd omfattning gör detta huvudsakligen i form av varor och tjänster från det egna landet. Den direkta bindningen av hjälpen är härvidlag, såsom ovan framhållits, bara ett av de olika instrument som kommer till användning för att säkerställa sammankopplingen mellan bistånd och export.

Med undantag för Förenta Staterna finns ännu inga uppgifter tillgängliga över hur stor del av hjälpen som användes för köp från det biståndsgivande landet. En helt dominerande del av biståndet torde dock utnyttjas på detta sätt. Utvecklingen synes för närvarande gå mot en ökad bundenhet. Det förekommer emellertid, att en viss mindre del av det bilaterala finansiella biståndet av mottagarlandet får användas för att täcka lokala utgifter. Motsvarande utländska valuta kommer då i realiteten att stå till u-landets förfogande för fri import. Mindre vanligt torde vara, att givarlandet direkt medger att en viss större eller mindre del av biståndet får användas till import från andra länder.

En följd av hjälpens bindning har blivit, att de länder som inte ger bundet bilateralt finansiellt bistånd kommit i ett sämre läge när det gäller att hävda sig i konkurrensen på ifrågavarande marknader. Den kvantitativa betydelsen av denna faktor har i det ovanstående något belysts med siffror för vissa länder över det bilaterala biståndets storlek i förhållande till exporten till u-länderna. I detta sammanhang kan nämnas att DAC-ländernas samlade offentliga bistånd, beräknat på utbetalningarna, under 1961 uppgick till ca 6,6 miljarder dollar brutto (före amorteringar etc.). Av detta belopp var 12 à 13 % multilateralt tekniskt eller finansiellt bistånd. Av det bilaterala biståndet, som alltså svarade för närmare 90 % av hela hjälpen, uppskattas omkring en tiondel ha varit tekniskt bistånd. Detta betyder att 75 à 80 % av den totala offentliga hjälpen, eller ca 5 miljarder dollar, lämnats i form av ett bilateralt finansiellt bistånd, vilket huvudsakligen torde ha resulterat i export från givarlandet. DAC-ländernas sammanlagda export till u-länderna uppgick under 1960 till ca 19 miljarder dollar.

F. Vad *Sverige* angår, knyter sig intresset i detta sammanhang bl. a. till upprättandet den 1 juli 1962 av ett särskilt exportkreditinstitut, AB Svensk

Exportkredit, till hälften ägt av staten och till hälften av bankerna. Institutets uppgift är att underlätta finansieringen av svensk export genom beviljande av lån på högst 10 år. Bolagets egentliga syfte är således inte speciellt att lämna utvecklingshjälp utan att allmänt stödja den svenska exporten. Det är emellertid sannolikt, att bolaget i praktiken kommer att få betydelse även från biståndssynpunkt. Medel för sin utlåning skall bolaget erhålla genom upplåning på kapitalmarknaden. Dess utlåningskapacitet blir av betydande omfattning.

Av stor vikt är självfallet också utformningen av det finansiella bistånd som avses ingå såsom en del av ett utvidgat svenskt biståndsprogram. I propositionen 1962: 100 framhålles bl. a., att Sverige i framtiden bör engagera sig i större skala även i den finansiella biståndsgivningen. Skäl talar därvid enligt propositionen för att dessa insatser i första hand sker inom ramen för multilateralt bistånd, men även bilateralt finansiellt bistånd anses komma att i allt högre grad aktualiseras. Ett av de skäl som i propositionen åberopas för ett sådant bistånd är att relativt snäva gränser existerar för en ökning av vårt multilaterala finansiella bistånd. Vidare framhålles, att hänsyn till betalningsbalansen och det inhemska konjunkturläget kan göra det lämpligt att lämna en viss del av ett ökat finansiellt bistånd i bilateral form. Det bilaterala biståndet kan vidare tänkas stimulera vårt näringsliv till ökade insatser i u-länderna. Från u-landshåll har också, påpekas det, under senare tid framförts starka önskemål om bilaterala krediter.

Riksdagen har genom sitt godkännande av den nämnda propositionen beslutat, att det ordinarie svenska bidraget för budgetåret 1962/63 på ca 10 milj. kr till Internationella utvecklingsfonden (IDA) kompletteras med ett extra bidrag på ca 30 milj. kr. Totalt har alltså för budgetåret 1962/63 40 milj. kr anslagits för detta ändamål i kapitalbudgeten under fonden för låneunderstöd. Vidare har i enlighet med propositionens förslag ett reservationsanslag på 20 milj. kr anvisats för bilateralt finansiellt bistånd, huvudsakligen en gåva till Indien, Pakistan, Indonesien och Burma i form av papper för framställning av skolböcker. Att ett konkret projekt redan nu kunnat föreslås hänger enligt propositionen samman med att ett uttalat önskemål om visst svenskt finansiellt bistånd föreligger, att detta önskemål måste bedömas såsom från utvecklingssynpunkt angeläget och att svensk industri synes väl lämpad att åtaga sig de leveranser som biståndet avser.

I 1963 års statsverksproposition har för budgetåret 1963/64 bl. a. begärts 50 milj. kr för finansiellt bistånd av huvudsakligen bilateral karaktär. Härav utgör 20 milj. kr ett reservationsanslag för bilateralt finansiellt bistånd avseende en fortsättning av pappersgåvan och likartade ändamål. Under fonden för låneunderstöd begäres ett anslag på 30 milj. kr för kreditgivning m. m. för utvecklingsändamål. Dessa medel avses kunna tas i anspråk för delvis nya typer av finansiellt bistånd.

G. *Arbetsgruppen* har i sina överväganden beaktat *dels* frågan om särskilda åtgärder för att underlätta finansieringen av enskilda exportkrediter till respektive direkta investeringar i u-länderna, *dels* den större frågan om biståndsgivningens inriktning på bilateralt finansiellt bistånd och dettas utformning.

(1) Vad den frågan angår, anser arbetsgruppen att tillkomsten av AB Svensk Exportkredit utgör en betydelsefull händelse även från här aktuella synpunkter. Som en följd av bolagets verksamhet bör exportkreditgivningen av medellång eller längre karaktär komma att väsentligt underlättas, vilket såsom ovan framhållits i stor utsträckning kan väntas komma u-länderna tillgodo. Något behov att på denna punkt vidta ytterligare åtgärder torde sålunda inte för närvarande föreligga.

Det kan kanske däremot finnas anledning att närmare uppmärksamma frågan om statligt finansiellt stöd av privata företags investeringar i u-länderna. Som framgått av redogörelsen ovan, förekommer dylikt stöd i bl. a. Förenta Staterna och Storbritannien och har nyligen ytterligare utbyggts i Tyskland. Att döma av erfarenheterna därifrån kan ett sådant stöd i viss utsträckning vara ett effektivt sätt att bistå u-länderna. Härigenom kan man t. ex. i vissa fall på förhållandevis kort tid hjälpa dessa länder att etablera industriföretag baserade på moderna tillverkningsmetoder, särskilt givetvis inom produktionsgrenar där det egna landets industri är väl utvecklad. U-landet kan i dylika fall tillföras både kapital och kunnande i former och kvantiteter som är ägnade att leda till snabba konkreta resultat.

Såsom framhölls i det inledande avsnittet av denna rapport, har de svenska företagens direkta investeringar i u-länderna ökat betydligt de senaste åren. Det förefaller från här aktuella synpunkter angeläget, att de i framtiden förblir på en hög nivå och om möjligt ökar ytterligare. För att detta skall ske, kan eventuellt förbättrade finansieringsmöjligheter komma att krävas. Om sådana tillskapas, kan det kanske också bli möjligt att i större utsträckning intressera de medelstora och mindre företagen för verksamhet i u-länderna. Dessa företag torde hittills, bl. a. på grund av otillräckliga finansiella resurser, inte i någon nämnvärd omfattning ha deltagit i sådan verksamhet.

Arbetsgruppen vill med hänsyn till nu åberopade förhållanden föreslå, att frågan om ett statligt finansiellt stöd av privata svenska investeringar i u-länderna på lämpligt sätt blir föremål för fortsatta överväganden. Dessa bör i främsta hand syfta till att fastställa, om det i Sverige föreligger ett behov av sådant statligt stöd. Om detta konstateras vara fallet, torde den närmare utformningen av de ifrågakommande åtgärderna få utredas med hänsyn till att många av de därmed sammanhängande frågorna är av tekniskt komplicerad natur. Vid en sådan utredning synes enligt gruppens

mening bl. a. böra beaktas möjligheterna att för en verksamhet av berörd art anlita AB Svensk Exportkredit.

(2) Vad därefter angår den viktiga frågan om det offentliga biståndets avvägning och utformning, har arbetsgruppen utgått från den i propositionen uttryckta uppfattningen att ett ökat bilateralt finansiellt bistånd kommer att aktualiseras vid en fortsatt expansion av den svenska hjälpverksamheten. Sverige har hittills starkt koncentrerat sitt offentliga bistånd på multilaterala insatser, bland vilka huvudvikten legat vid FN:s tekniska biståndsverksamhet och Världsbankens och IDA:s finansiella. Därjämte har ett visst bilateralt tekniskt bistånd förekommit. Inte förrän under innevarande budgetår har något egentligt bilateralt finansiellt bistånd förekommit, nämligen den ovannämnda pappersgåvan. Alltjämt skiljer sig emellertid det svenska biståndets fördelning markant från vad som är det vanliga i de flesta givarländer. Nedanstående tabell belyser hur de av riksdagen godkända anslagen (bortsett från katastrofhjälp o. dyl.) för budgetåret 1962/63 fördelar sig procentuellt på olika kategorier av bistånd jämfört med DAC-ländernas sammanlagda utbetalda bistånd (brutto) under 1961.

	Sverige	DAC-länderna
Multilateralt tekniskt bistånd	34	4
Multilateralt finansiellt bistånd	32	9
Bilateralt tekniskt bistånd	18	10
Bilateralt finansiellt bistånd	16	77
	100	100

Anmärkning: Siffrorna över DAC-biståndets fördelning baserar sig delvis på uppskattningar.

Det finns naturligtvis inte i och för sig någon anledning, att Sverige skulle eftersträva en sådan fördelning av sin hjälp på olika biståndskategorier som motsvarar den i utlandet vanliga. Den multilaterala hjälpen kommer troligen även framgent att spela en viktigare roll i Sveriges biståndsgivning än i många andra länders. Det är emellertid enligt gruppens mening rimligt, att det bilaterala finansiella biståndet i framtiden kommer att inta en betydelsefullare plats i den svenska biståndsgivningen än hittills.

Att så sker synes för övrigt ofrånkomligt med hänsyn till de begränsningar i fråga om expansionsmöjligheter som av flera skäl vidlåder de övriga biståndsformerna. Vad det bilaterala tekniska biståndet angår, sätter den knappa tillgången på personal relativt snäva gränser för en fortsatt ökning. Detsamma gäller i viss mån det multilaterala tekniska biståndet, eftersom även detta i sista hand måste ta sig uttryck i att givarländerna bl. a. ställer fler experter till u-ländernas förfogande. Dessutom är Sveriges anslag till FN:s tekniska biståndsprogram redan nu bland de största

både absolut och relativt. Detta är även fallet med bidragen till IDA. Om den i propositionen 1962: 100 förutsedda omfattande ökningen av den svenska u-hjälpen skall kunna genomföras, torde därför förutsättas en relativt betydande ökning av det bilaterala finansiella biståndet.

Av de i propositionen angivna skäl som direkt talar för ett bilateralt finansiellt bistånd och som nämnts ovan, vill arbetsgruppen från sina särskilda utgångspunkter framför allt understryka denna biståndsforms betydelse för vårt näringslivs möjligheter till insatser i u-länderna. Genom detta bistånd ökas möjligheterna att utnyttja speciella svenska erfarenheter och kunskaper. I första hand gäller detta biståndsprojekt som lämpar sig väl för projektering och genomförande av svenska företag eller där svenska leveranser ter sig naturliga. För det bilaterala finansiella biståndet talar också det förhållandet, att det torde vara lättare att konkretisera och följa de bilaterala insatserna.

Arbetsgruppen är emellertid i detta sammanhang angelägen framhålla, att det enligt dess uppfattning inte föreligger någon motsatsställning mellan det multilaterala och det bilaterala finansiella biståndet, liksom inte heller mellan finansiellt bistånd och andra biståndsformer. Alla de olika typerna tjänar i grunden samma syfte och är till sin verkan snarast att betrakta som komplement till varandra. För de multilaterala organen har det hittills varit naturligt, och torde förbli så även i framtiden, att lägga huvudvikten i sin verksamhet vid tekniskt bistånd, preinvesteringsverksamhet samt investeringar av baskaraktär. Genom dessa ofta grundläggande insatser skapas en gynnsammare miljö och bättre förutsättningar för bilaterala insatser av både statlig och enskild karaktär. De bilaterala insatserna synes också kunna samordnas med varandra och med den multilaterala verksamheten genom en eller annan form av multilateralt samarbete. Samarbete av sådan art — i regel i anknytning till olika FN-organ, Världsbanken eller OECD — synes för närvarande befinna sig i snabb tillväxt.

Vad angår frågan om det bilaterala finansiella biståndets sammankoppling med givarlandets export, anser arbetsgruppen att det i och för sig vore lyckligast om biståndet lämnades utan dylika bindningar. Mottagarländerna skulle då alltid kunna anlita de leveranskällor som vore fördelaktigast i fråga om pris, kvalitet, leveranstid etc. oberoende av vem som lämnat biståndet. Den internationella konkurrensen skulle också stimuleras genom att befrias från ett ovidkommande och delvis snedvridande inslag. Sverige torde därför i alla internationella sammanhang, där frågan kan komma att behandlas, böra verka för att ifrågavarande bindningar i möjligaste mån avskaffas eller reduceras. Det kan i detta sammanhang framhållas, att man inom DAC synes bekymrad över förhållandena på detta område och yrkat på gemensamma ansträngningar för att vända på utvecklingen.

Så länge de nämnda bindningarna består i den omfattning som nu råder, torde det emellertid kunna ifrågasättas om Sverige mer eller mindre

ensamt bör tillämpa en helt liberal politik på denna punkt. Även om vår valuta- eller sysselsättningssituation skulle medge detta, skulle vi härigenom underlåta att ge våra exportföretag ett stöd i konkurrensen på u-ländernas marknader som andra industriländer bereder sitt näringsliv i större omfattning än som kan bli aktuellt för Sveriges vidkommande. Detta skulle knappast kunna anses vare sig förenligt med svenska intressen eller nödvändigt till följd av ett rimligt hänsynstagande till u-ländernas intressen och till de krav som vår liberala handelspolitik ställer på oss.

Det är sålunda enligt gruppens uppfattning även för Sveriges del önskvärt, att det bilaterala finansiella biståndet också kommer till användning för export av svenska varor och tjänster. Detta behöver dock inte alltid ske genom en formell bindning. Samma resultat kan, som ovan framhållits, i det väsentliga ofta uppnås på flera andra sätt. De möjligheter, som ligger närmast till hands, är biståndets anknytning till konkreta projekt som lämpar sig för svenska insatser, samt ett nära samarbete mellan stat och näringsliv vid val av projekt och projektens genomförande.

Att Sveriges bilaterala finansiella bistånd som regel lämnas som »projekthjälp» — dvs. knytes till konkreta projekt — eller som varubistånd, förefaller även från andra synpunkter önskvärt. Genom ett dylikt förfarande erhålles bl. a. bättre garantier för biståndets effektiva utnyttjande. För ett land med relativt små resurser torde det knappast komma ifråga — annat än rent undantagsvis — att lämna finansiellt bistånd i form av ett allmänt budgetstöd. Denna typ av hjälp synes också befinna sig på en snabb tillbakagång. Bl. a. har länder som Förenta Staterna och Frankrike genomfört kraftiga nedskärningar av det allmänna budgetstöd som de lämnar. Mer ändamålsenligt än detta ter sig i regel den s. k. »programhjälpen», dvs. bidrag till finansieringen av ett föreliggande utvecklingsprogram men ej reserverat för vissa bestämda projekt inom detta program. Sådan hjälp förekommer i inte obetydlig utsträckning, t. ex. bidrag till Indiens och Pakistans femårsplaner. Detta bistånd förutsätter emellertid bl. a., att det i mottagarlandet finns en väl underbyggd utvecklingsplan och de administrativa förutsättningarna att förverkliga denna.

Genom utnyttjande av den kunskap och erfarenhet som finns samlad inom näringslivet torde man också i väsentlig grad kunna nedbringa den ökade arbetsbelastning på myndigheterna som ett bilateralt finansiellt bistånd kommer att medföra. Även med ett nära samarbete mellan myndigheter och näringsliv kan dock den administrativa belastningen på myndigheterna bli kännbar vid en väsentlig ökning av det bilaterala finansiella biståndet. Det kan därför bli nödvändigt att — såsom redan skett ifråga om det tekniska biståndet — förstärka de administrativa resurserna på detta område. I andra länder har flera olika sätt prövats att lösa detta problem. I Förenta Staterna har man ett omfattande administrativt organ (AID) för både tekniskt och finansiellt bistånd, och detsamma är förhållandet i Ca-

nada (External Aid Office). I Storbritannien synes det finansiella biståndet främst handläggas inom de centrala departementen (utrikes-, samväldes- och kolonialdepartementen jämte finans- och handelsdepartementen), med E.C.G.D. som en verkställande myndighet i viss utsträckning. I Tyskland har som nämnts Kreditanstalt für Wiederaufbau utbyggts att fungera som en särskild utvecklingsbank. Den utgör ett instrument genom vilket kanaliseras inte bara Tysklands bilaterala finansiella bistånd utan också statens finansiella stöd åt den långfristiga export- och finanskreditgivningen. Det förefaller knappast möjligt eller nödvändigt att i detta sammanhang förorda någon bestämd lösning för svensk del. Även denna fråga synes dock på lämpligt sätt böra uppmärksammas inom en nära framtid. Detsamma gäller självfallet den mångfald av frågor som uppkommer i samband med den bilaterala kapitalhjälpens detaljerade utformning och som det här inte funnits någon anledning att gå närmare in på.

(3) Arbetsgruppens ståndpunkt i de båda frågorna om den kommersiella verksamhetens finansiering respektive det finansiella biståndets kommersiella aspekter är sålunda sammanfattningsvis följande:

a. Frågan om ett statligt finansiellt stöd av enskilda svenska investeringar i u-länderna bör på lämpligt sätt bli föremål för fortsatta överväganden. Om behov av sådant stöd konstateras föreligga, torde den närmare utformningen av de ifrågakommande statliga åtgärderna få utredas. Vid en sådan utredning synes bl. a. böra beaktas möjligheterna att för en verksamhet av berörd art anlita AB Svensk Exportkredit.

b. Den förutsedda ökningen av Sveriges bistånd till u-länderna måste enligt gruppens mening till väsentlig del få formen av bilateralt finansiellt bistånd. Den bilaterala finansiella biståndsgivningen bör utformas på så sätt att man i möjligaste mån utnyttjar den erfarenhet, kunnighet och de andra produktiva resurser som det svenska näringslivet förfogar över. De administrativa och andra problem som en utvidgad sådan biståndsgivning för med sig synes på lämpligt sätt böra uppmärksammas inom en nära framtid.

6. Åtgärder på beskattningens område

Fiskala åtgärder i industriländerna för att underlätta investeringar eller annan ekonomisk verksamhet i u-länderna har vanligtvis till syfte att eliminera den tillbakahållande faktor, som ligger i att intäkterna från sådan verksamhet kan bli föremål för beskattning i båda de berörda länderna. Åtgärderna syftar i regel främst till att undvika en total beskattning som är högre än beskattningen i industrilandet. I detta fall kan man säga, att ett befintligt skattehinder för verksamhet i u-länderna undanröjes. Ofta har emellertid åtgärderna en vidare innebörd och medför en reduktion av den totala beskattningen till en lägre nivå än industrilandets. Denna lägre skattenivå kan t. ex. vara u-landets; skattenivåerna i de underutvecklade länderna är som bekant ofta lägre än i de industrialiserade staterna. Härigenom skapas tydligen ett positivt skatteincitament för verksamhet i u-länderna. Flera länder privilegierar i sin beskattning inkomst från utlandsinvesteringar i allmänhet; i ett eller ett par fall behandlas inkomst från investeringar i u-länderna särskilt förmånligt.

Skattelättnader av nu berört slag kan genomföras antngen unilateralt genom skattelagstiftningen i det enskilda landet eller genom bilaterala avtal. Sverige har hittills i huvudsak valt den sista av dessa vägar. Exempel på *unilaterala* åtgärder är följande. I en del länder undviker man dubbelbeskattning genom att helt enkelt från inhemsk beskattning *undantaga* utomlands beskattade inkomster (»tax exemption»). I Frankrike och Nederländerna är sålunda bolagen praktiskt taget befriade från skatt på vinster från utländska filialer och dotterföretag, och i Belgien beskattas sådana vinster med väsentligt lägre skattesats än inhemska inkomster. I Canada och Italien medges skattebefrielse för utdelningar från utländska dotterbolag. I Förenta Staterna tillämpas en lägre skattesats (38 % i stället för 52 %) för bolag som bedriver sin huvudsakliga verksamhet i andra länder inom den västra hemisfären.

Uppskov med skatten (»tax deferral») är i flera länder en väsentlig förmån i fråga om utlandsinvesteringar. Sådant uppskov motiveras med principen, att inkomster från bolag registrerade utomlands anses befinna sig utanför det kapitallevererande landets skattejurisdiktion, såvida de inte överföres till moderbolaget i form av vinster. Nedplöjda vinstmedel blir härigenom undandragna beskattning i det kapitallevererande landet. Denna

princip tillämpas förutom av Sverige bl. a. av Förenta Staterna, Storbritannien och Canada. I fråga om den svenska inkomstskattelagstiftningen kan anmärkas, att skattskyldighet uppkommer först då inkomsten är tillgänglig för lyftning, varför skatteskyldighet för dotterbolagets vinst såsom sådan ej kan ifrågakomma. I regel behandlas i nu berörda fall alla utländska investeringar lika oavsett vilket land de gäller. I USA har dock nyligen antagits en lagstiftning innebärande att dylikt skatteuppskov i fortsättningen endast skall gälla för u-länderna och eljest för dotterbolag som bedriver tillverkning.

Skatteavräkningsprincipen (»tax credit») innebär att i investeringslandet erlagd skatt får avdras från den i domicillandet utgående skatten. Denna princip tillämpas av bl. a. Storbritannien, Förenta Staterna, Canada och Japan samt i viss utsträckning av Danmark och Tyskland. Om skatten är högre i domicillandet innebär denna princip tydligen, att investeraren betalar samma skatt vare sig han investerar hemma eller utomlands. För att avräkningsmetoden skall få avsedd effekt måste investeringslandet och domicillandet ha skattesystem av likartad struktur. Det bör framhållas, att metoden ofta förenas med särskilda undantag från skatteplikt i domicillandet. I Tyskland är det möjligt att som ett alternativ till skatteavräkningssystemet erlägga en fast skatt av 25 % på utländska inkomster, och det väntas att denna skattesats kommer att sänkas i framtiden.

Den tyska regeringen införde 1961 en *särskild skattefavör* för sådana investeringar i u-länderna vilka anses bidra till den ekonomiska utvecklingen i dessa. Efter skattemyndigheternas tillstånd kan investeraren avdra en tredjedel av den utländska nyinvesteringen från sin skattepliktiga inkomst. Detta belopp blir emellertid beskattningsbart i fem årliga delbelopp efter en period på tre år.

Bilaterala dubbelbeskattningsavtal har slutits av många länder, även av dem som i stor utsträckning tillämpar unilaterala lättnader i dubbelbeskattningen. Ofta kan dessa avtal innebära större lättnader än undanröjandet av faktisk dubbelbeskattning. Tyskland liksom flertalet länder i Västeuropa medger i sådana avtal t. ex. total skattebefrielse för vissa slag av inkomst i de underutvecklade länder med vilka dubbelbeskattningsavtal slutits. I avtal som slutits av bl. a. Förenta Staterna, Japan, Storbritannien och (beträffande vissa inkomstslag) Sverige, medges investeraren vidare möjlighet att från skatten i domicillandet avdra inte bara i utlandet verkligen erlagda skatter utan också sådana särskilda skatteförmåner som beviljas av u-länderna i syfte att animera införseln av utländskt kapital (s. k. »tax-sparing»).

Sverige torde ha ingått fler dubbelbeskattningsavtal än något annat land. Att sådana avtal eftersträvats från svensk sida är naturligt bl. a. med hänsyn till att den svenska exportindustrin har förbindelser med de flesta länder i världen men även av den anledningen att intern svensk lagstiftning

endast i begränsad utsträckning tar hänsyn till i utlandet erlagd skatt. Enligt den svenska skattelagstiftningen medges avdrag för utländsk skatt såsom för omkostnad. Detta system undanröjer i princip icke dubbelbeskattningen och är snävare än vad som tillämpas i flera länder i Västeuropa. Bland de länder med vilka Sverige ingått dubbelbeskattningsavtal befinner sig åtskilliga u-länder, men avtal saknas ännu med många av dessa, bl. a. med flertalet stater i Sydamerika.

På det internationella planet har de här berörda skattefrågorna beaktats framför allt inom OEEC/OECD. Inom denna organisation har sålunda tillsatts en särskild skattekommitté, vilken sedan 1955 har i uppdrag att söka utarbeta förslag till regler för undvikande av dubbelbeskattning. På förslag av gruppen för utvecklingshjälp (DAG) beslöt OEEC:s råd i september 1961 att instruera skattekommittén att studera frågan om önskvärdheten och arten av skattepolitiska åtgärder i kapitalexporterande länder syftande till att främja privata investeringar från dylika länder i de underutvecklade länderna. Skattekommittén har för ändamålet tillsatt en arbetsgrupp bestående av amerikanska, tyska och grekiska representanter. Enligt rådets bemyndigande har också en japansk expertdelegation knutits till kommitténs arbete i denna fråga. Arbetsgruppen har under 1962 utarbetat ett omfattande frågeformulär för medlemsregeringarna rörande incitament för privata investeringar i u-länderna. Vad som framkommer genom dessa formulär torde bli av stort värde för en bedömning av eventuella svenska åtgärder på beskattningens område.

Industriförbundet har i sin PM den 9.2.62 betonat angelägenheten av unilaterala åtgärder på skatteområdet i syfte att stimulera till ökad svensk aktivitet i u-länderna. En intern reglering — t. ex. genom införande av skatteavräkningsprincipen — anser man nödvändig som ett komplement till dubbelbeskattningsavtalen. Möjligheten att i likhet med Tyskland införa särskilda avskrivningsregler för investeringar i u-länderna bör enligt förbundets mening också prövas i Sverige.

Arbetsgruppen finner det för sin del angeläget, att alla möjligheter till åtgärder på beskattningens område prövas i syfte att underlätta svenska företags verksamhet i u-länderna och därigenom bidraga till den ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Arbetsgruppen är medveten om att sådana åtgärder kan vara förenade med svårigheter från såväl tekniska som andra synpunkter. Den anser det likväl ofrånkomligt, att det hinder som ligger i existerande dubbelbeskattning i förhållande till u-länderna undanröjes och vill för sin del förorda att intern svensk lagstiftning, förslagsvis i den i Industriförbundets PM angivna riktningen, tillgripes i detta syfte.[1] Möjligheten att införa särskilda regler rörande avskrivningar eller fondav-

[1] I ett den 21 december 1962 framlagt betänkande (SOU 1962: 59) har dubbelbeskattningssakkunniga för undvikande av dubbelbeskattning förordat införandet av en avräkningsprincip såsom ett komplement till dubbelbeskattningsavtal.

sättningar för investeringar i u-länderna bör enligt gruppens mening också övervägas. Man bör därvid pröva huruvida regler liknande de i Tyskland tillämpade skulle kunna införas även i Sverige. Det torde vidare böra övervägas huruvida det med hänsyn till de särskilda risker, som är förenade med export till u-länder, vore lämpligt att införa särskilda regler rörande den skattemässiga behandlingen av fordringar på kunder i u-länder.

7. Handelspolitiskt bistånd

A. Nödvändiga förutsättningar för u-ländernas ekonomiska utveckling är inte bara att dessa erhåller ett omfattande offentligt bistånd från industriländerna eller att åtgärder vidtas för att stimulera det privata flödet av kapital och kunnande. Det är lika oundgängligt, att u-ländernas export i framtiden kan ökas i väsentlig omfattning. Hittills under efterkrigstiden har emellertid, såsom framgår av nedanstående tabell, uppgången i u-ländernas export ingalunda kunnat hålla jämna steg med ökningen av industriländernas utförsel. Tabellen bygger på FN:s handelsstatistik.

År	Export från industriländerna[1]		Export från u-länderna[2]	
	Värde i milj. dollar	%	Värde i milj. dollar	%
1949	36 500	100	17 100	100
1952	52 100	143	20 900	122
1954	54 800	150	22 100	129
1956	68 100	187	24 900	146
1957	74 400	204	25 400	149
1958	70 500	193	24 700	144
1959	75 100	206	25 800	151
1960	85 300	234	27 300	160
1961[3]	90 100	247	27 600	161

[1] Förenta Staterna, Canada, Västeuropa, Japan, Australien, Nya Zeeland och Sydafrika.
[2] Världen utom industriländerna, Österuropa och Kina.
[3] Siffrorna för 1961 är preliminära.

Medan industriländerna mellan 1948 och 1961 ökade sin utförsel med närmare 150 %, stannade således u-ländernas exportökning vid ca 60 %. Särskilt oförmånlig har som synes utvecklingen av u-ländernas export varit sedan mitten av 1950-talet. Vid bedömning av dessa siffror får dessutom beaktas, att oljan utgör en stor och ökande andel av u-ländernas export. Oljeexporten är emellertid koncentrerad på ett fåtal av dessa länder. Om man från de angivna siffrorna drar bort petroleumexporten — vilken 1948 beräknas till ca 2 och 1961 till ca 5 miljarder dollar — blir sålunda utvecklingen av u-ländernas exportvärde ännu mer oförmånlig i förhållande till industriländernas. Ökningen stannar då vid mindre än 50 % mellan 1948 och 1961.

Inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (ECE) har man gjort vissa beräkningar över u-ländernas framtida importbehov.[1] Om nationalinkomsten skall kunna stiga med 3 % per år och capita, räknar man med en ökning av u-ländernas importbehov från ca 23 miljarder doller i slutet av 1950-talet till ca 60 miljarder 1980 (i oförändrat penningvärde).[2] Om det finansiella biståndet plus det privata kapitalflödet till u-länderna sistnämnda år antas uppgå till 10 miljarder dollar, skulle alltså exporten behöva öka från ca 20 miljarder dollar genomsnittligt under 1957—59 (exklusive olja) till 50 miljarder 1980. Den traditionella exporten (utom olja) till Förenta Staterna, Västeuropa och Japan beräknas kunna öka från 12 till 20 miljarder dollar. Exporten av traditionella varor till öststaterna beräknas kunna stiga med ca 3 miljarder dollar och handeln mellan u-länderna inbördes med ca 4 miljarder. Det återstår då en klyfta på ca 15 miljarder dollar som måste utfyllas genom ökad export av icke-traditionella varor, dvs. industriprodukter (inklusive genom förädling av råvaror tillagt värde). Enligt ECE:s beräkningar skulle härav två tredjedelar, dvs. 10 miljarder dollar, behöva exporteras till industriländerna, medan den återstående tredjedelen borde kunna avsättas genom ökad handel mellan u-länderna själva eller till öststaterna.

Europakommissionens beräkningar baserar sig på flera osäkra antaganden och får därför mer betraktas såsom ett räkneexempel än som en direkt kalkyl över den framtida utvecklingen. De belyser dock problemets ungefärliga storleksordning och framhäver klart, att det inte kommer att räcka med en ökning av u-ländernas traditionella export av råvaror. Det blir också nödvändigt med en allt större export av industrivaror, och denna måste till stor del finna avsättning på industriländernas marknader.

Den ökning av u-ländernas export av såväl traditionella produkter som industrivaror, vilken enligt ECE:s beräkningar skulle behöva absorberas av industriländerna — 8 respektive 10 miljarder dollar fram till 1980 — är i och för sig dock relativt blygsam i förhållande till den ökning av de sistnämnda ländernas nationalprodukt och utrikeshandel som kan förutses. Under gynnsamma förhållanden skulle nationalprodukten i industriländerna mellan 1960 och 1980 kunna mer än fördubblas, och bara för Västeuropa räknar ECE med en ökning i efterfrågan på industrivaror med ca 370 miljarder dollar. Det kan sålunda tyckas, som om den nödvändiga ökningen av u-ländernas export borde ligga väl inom det möjligas gräns.

Med det sagda har emellertid redan berörts en av de faktorer som i hög grad påverkar u-ländernas exportmöjligheter, nämligen den ekonomiska utvecklingen inom industriländerna. Erfarenheten har bl. a. visat, att det föreligger ett nära samband mellan världens totala industriproduktion

[1] Economic Survey of Europe in 1960, kapitel V, sid. 4 ff.

[2] Man har då inte medtagit de oljeexporterande länderna, dvs. Mellersta Östern, Venezuela, Nederländska Antillerna och Sarawak.

och den totala exporten av råvaror. Vid de kortsiktiga konjunkturförsämringar, som inträffat under efterkrigstiden, har nästan alltid efterfrågan på råvaror till följd av lagerförändringar påverkats ännu starkare än utvecklingen av den industriella produktionen i och för sig borde ge anledning till. Följden har bl. a. blivit kraftiga svängningar i råvarupriserna. Och skulle den framtida produktionsutvecklingen inom industriländerna på lång sikt inte bli så gynnsam som det allmänt förväntas, kan detta antas på flera sätt komma att påverka u-länderna ofördelaktigt. Efterfrågan på råvaror kommer t. ex. inte att stiga så snabbt som den annars skulle ha gjort, och kraven på protektionistiska åtgärder gentemot u-landskonkurrensen på industrivaruområdet skulle med all sannolikhet bli starkare.

De handelshinder som u-ländernas export har att övervinna är i många fall höga och verkar starkt återhållande på industriländernas import. Att dessa hinder avskaffas eller starkt reduceras torde — i lika hög grad som en gynnsam ekonomisk utveckling inom industriländerna — vara en förutsättning för att u-landsexporten i framtiden skall kunna expandera tillfredsställande. U-ländernas kritik har de senaste åren framför allt riktat sig mot industriländernas jordbruksprotektionism, den gemensamma marknadens yttre tulltariff och dess preferensbehandling av de associerade länderna i Afrika, de höga konsumtionsskatterna på varor som kaffe och te i vissa västeuropeiska länder samt höga tullar eller kvantitativa importrestriktioner på vissa förädlingsprodukter och industrivaror (bl. a. kakaopulver, textil- och lädervaror). Andra handelshinder som aktualiserats i detta sammanhang är de former av statshandel vilka tillämpas i vissa länder, industriländernas subventionering av sin export samt den skada som i vissa fall tillfogas u-ländernas export genom formerna för avsättning av överskottslager.

För att en lösning av u-ländernas exportproblem skall komma till stånd, är det nödvändigt att industriländerna accepterar sådana strukturförändringar i sitt näringsliv som medger större utrymme för u-ländernas exportvaror. Genomförandet av sådana strukturförändringar torde förutsätta, eller i varje fall väsentligt underlättas genom dels bevarandet av full sysselsättning och en snabb framstegstakt, dels en successivt liberaliserad import av u-ländernas varor. Rent samhällsekonomiskt skulle givetvis även industriländerna ha mycket att vinna på en sådan strukturomläggning, som skulle leda till en effektiviserad produktion genom vidgad internationell arbetsfördelning.

U-ländernas exportsvårigheter är emellertid inte enbart en följd av den ekonomiska utvecklingen i industriländerna eller av de olika hinder för en fri handel som föreligger. De hänger också samman såväl med den låga inkomst- och priselasticitet som vanligen kännetecknar efterfrågan på jordbruksprodukter och råvaror, som med de på kort sikt relativt fasta utbudsförhållandena för dessa varor. Om t. ex. en primär utbudsökning

från u-ländernas sida — som kan bero på goda skördar eller utvidgade planteringar — leder till ett prisfall på produkten, blir resultatet i allmänhet endast en långsam krympning av produktionen i motsats till vad som brukar vara fallet med industriprodukter. Följden blir då i stället lätt en konservering av den låga prisnivån. Denna kan under en lång period komma att ligga mycket lågt, med starkt minskade valutaintäkter för u-landet som resultat. De låga priser, som under senare år rått för flera viktiga råvaror och som medfört påtagligt försämrade terms of trade (förhållandet mellan export- och importpriser) för u-länderna, synes sålunda till stor del hänga samman med det här antydda förloppet.[1]

Varje katalog över de särskilda svårigheter, som u-länderna har att övervinna i sina exportansträngningar, måste också innehålla ett omnämnande av de stora brister som råder på det område som brukar gå under beteckningen »export promotion». Dessa brister är särskilt kännbara när det gäller u-ländernas strävanden att öka exporten av industriella konsumtionsvaror. För en framgångsrik export av sådana varor räcker det som bekant inte bara med att man rent tekniskt kan framställa en produkt, som fyller ett befintligt eller latent behov. Det fordras bl. a. också att säljaren kan garantera en viss leveranskapacitet samt en jämn och tillfredsställande kvalitetsnivå, att han känner konsumenternas smak och tillgängliga distributionsvägar, att han beaktar kraven på utstyrsel och förpackning etc. Det är allmänt bekant, att det i dylika hänseenden inom u-länderna ofta råder stora brister, vilka leder till att deras export stannar vid en lägre nivå än som i och för sig hade varit möjlig.

B. Med handelspolitiskt bistånd brukar avses åtgärder från industriländernas sida i syfte att underlätta för u-länderna att finna avsättning för sina exportprodukter samt att öka sina exportintäkter och motverka kortsiktiga fluktuationer i dessa. Vissa av dessa åtgärder kan genomföras och få störst effekt på ett multilateralt plan. Andra kan genomföras unilateralt.

Inom de internationella sammanslutningarna har u-ländernas handelsproblem under en lång följd av år ägnats ingående uppmärksamhet. I detta arbete har man på svensk sida tagit aktiv del. I det följande ges en sammanfattning av den mångskiftande verksamhet som det här är fråga om.

Sålunda har man inom *Förenta Nationerna* och dess underordnade organ energiskt gripit sig an med u-ländernas handelsproblem. Generalförsamlingen har under senare år antagit ett flertal resolutioner berörande olika problem inom världshandeln. Under generalförsamlingens möte hösten 1962 godkändes ett förslag om att sammankalla en »FN-konferens rörande handel och utveckling». Denna konferens kommer troligen att äga rum under 1964.

[1] Från 1956 till 1960 försämrades u-ländernas terms of trade med ca 6 % medan industriländernas förbättrades i motsvarande mån.

En fråga som särskilt uppmärksammats inom FN är hur en stabilisering av u-ländernas valutaintäkter skulle kunna åstadkommas. FN:s råvarukommission (Commission on International Commodity Trade, CICT) har till uppgift att följa utvecklingen på råvarumarknaderna och avge förslag rörande åtgärder i syfte att undvika onödigt stora fluktuationer. Sedan flera år har inom kommissionen dryftats möjligheterna att medelst en internationell försäkringsfond stabilisera råvaruländernas exportinkomster. En särskild arbetsgrupp under svenskt ordförandeskap har ingående studerat hithörande spörsmål. Arbetsgruppen väntas inom kort framlägga en rapport med alternativa förslag till system för finansiell kompensation av kortfristiga minskningar i u-ländernas exportintäkter. Från svensk sida har man inom råvarukommissionen intagit en positiv ståndpunkt till ifrågavarande planer och inom dess arbetsgrupp aktivt verkat för en konkret och realistisk utformning av förslagen.

Inom FN har vidare bildats en kommitté benämnd Interim Coordinating Committee for International Commodity Arrangements (ICCICA) med uppgift att övervaka och samordna det arbete som utföres inom skilda råvaruorgan och studiegrupper samt i samband med råvarukonferenser. Internationella råvaruavtal har träffats för vissa produkter och dryftats ifråga om andra. Avtalen syftar till att stabilisera marknaden, t. ex. genom att upprätta buffertlager, kvotera exporten eller fastställa maximi- och minimipriser. På svensk sida har man hyst vissa betänkligheter mot dylika avtal, då man ansett att de kan förhindra eller fördröja sådana strukturförändringar i exportländernas produktion som på längre sikt kan visa sig önskvärda. Man är emellertid beredd att delta i ett studium av sådana fall som kan aktualiseras och att ansluta sig till överenskommelser som med någon säkerhet kan beräknas få en positiv långsiktig verkan på u-ländernas ekonomi.

Sålunda deltog Sverige i kaffestudiegruppen i Washington, vars arbete ledde fram till FN:s kaffekonferens sommaren 1962. Vid denna utarbetades — mot bakgrunden av den stora betydelse som kaffe har för ett fyrtiotal u-länder — ett långtidsavtal, som undertecknats av praktiskt taget alla kaffeproducerande och -konsumerande länder av någon vikt, däribland Sverige. Avtalet, som träder i kraft först efter ratificering, syftar till att stabilisera kaffemarknaden genom att söka komma till rätta med överproduktionen, undanröja överskottslager och alltför kraftiga prisfluktuationer och genom att genomföra sådana strukturförändringar i de kaffeproducerande ländernas näringsliv som kan möjliggöra en lugn ekonomisk och social utveckling i dessa länder.

För närvarande dryftas ett avtal om kakao av ungefär samma innehåll som kaffeavtalet. En arbetsgrupp inom FAO är sysselsatt med att utarbeta ett utkast till ett sådant avtal. Arbetsgruppen har föreslagit, att en internationell kakaokonferens skall inkallas.

Tidigare har internationella råvaruavtal slutits beträffande vete, socker och tenn. Veteavtalet, till vilket Sverige också anslutit sig, har främst karaktären av ett internationellt långtidskontrakt med syfte att tillhandahålla importländerna tillgång till och exportländerna marknader för vete till skäliga och stabila priser. Då avtalet 1962 förlängdes för en period på tre år, framhölls uttryckligen, att detta skall anses som ett led i de åtgärder som är ägnade att bidra till framåtskridandet i u-länderna genom att förbättra dessa länders ekonomi samt deras hälso- och näringsförhållanden. Tennavtalet bygger på buffertlagerprincipen, som innebär att ett gemensamt organ köper råvaran då priset faller under en fixerad nivå och säljer när priset når en fastställd övre gräns. Sockeravtalet är ett kvoteringsavtal som syftar till en frivillig begränsning av utbudet från producentländernas sida för att hålla priserna uppe. Detta avtal har emellertid med avseende på kvotöverenskommelserna satts ur kraft med utgången av 1961.

Inom *GATT* har u-ländernas problem ägnats allt större uppmärksamhet. Framför allt har man där koncentrerat sig på frågan om handelshindren. För några år sedan tillsattes en särskild kommitté (»Committee III») för att studera frågan om åtgärder ägnade att förbättra u-ländernas exportmöjligheter och exportintäkter. Sverige är medlem i denna kommitté. Handeln med tropiska produkter, som svarar för en betydande del av u-ländernas exportintäkter, diskuteras inom ett av kommittén tillsatt arbetsutskott. Även i detta utskott ingår Sverige. En särskild kommitté har vidare tillsatts för att undersöka det protektionistiska elementet i importländernas jordbrukspolitik (»Committee II»). Denna kommittés verksamhet har dock endast i mindre omfattning direkt berört u-ländernas avsättningsproblem.

Vid GATT:s ministermöte i november 1961 framlade svenska regeringen förslag om en global tullsänkning på 50 % under en femårsperiod. Speciella regler skulle enligt förslaget gälla för u-länderna, bl. a. innebärande att full reciprocitet ej skulle begäras av dem vid tullförhandlingar. Vidare framhölls, att man på svensk sida var beredd att delta i undersökningar syftande till en multilateralt genomförd liberalisering av importen från u-länderna även med andra metoder än genom tullsänkningar. I den ministerdeklaration som blev ett resultat av mötet framhålles bl. a., att »omedelbara åtgärder bör vidtas för att fastställa konkreta handlingsprogram för en gradvis minskning av hindren för de mindre utvecklade ländernas export. I detta sammanhang bör omsorgsfullt beaktande ges ett förslag om tullfri import av tropiska produkter.» Hithörande problem är under behandling inom Committee III.

I ministerdeklarationen fastslogs vidare att tullsänkningarna på mestgynnad-nationsbasis inom ramen för GATT skulle fortsätta. Man borde emellertid studera frågan om en ny procedur och teknik för de fortsatta tullsänkningarna. En särskild arbetsgrupp har erhållit i uppdrag att undersöka hithörande problem. Arbetsgruppens undersökningar, som i första

hand avser en lineär tullsänkning — bl. a. med utnyttjande av de möjligheter som amerikanske presidenten erhållit enligt Trade Expansion Act — skall redovisas vid ett ministermöte inom GATT under våren 1963. Avsikten är att ministrarna då skall ta ställning till frågan om sammankallande av en ny tullsänkningskonferens under år 1964 som skulle få till uppgift att förverkliga syftet med ministerdeklarationen.

Viss kritik har riktats mot GATT som forum för strävandena att lösa u-ländernas handelsproblem. Bl. a. har framhållits att majoriteten av dessa länder inte är medlemmar i organisationen. Från amerikansk sida har med hänsyn härtill nyligen begärts en utredning av olika vägar och möjligheter varigenom de u-länder, som nu står utanför organisationen men vilka anser denna som en lämplig plats att dryfta handelsproblemen, skulle kunna delta i GATT:s arbete. Vad man närmast synes avse är att ge u-länderna tillfälle att medverka i behandlingen av för dem särskilt betydelsefulla och intressanta frågor.

I detta sammanhang bör också nämnas den långtidsöverenskommelse rörande den internationella handeln med bomullstextilier vilken efter amerikanskt initiativ träffades i oktober 1962. Denna överenskommelse förbereddes inom en sommaren 1961 för ändamålet tillsatt kommitté, den s. k. bomullstextilkommittén, vilken senare formaliserades av GATT. Till överenskommelsen anslöt sig 19 viktiga export- och importländer, bland vilka märkes Indien, Japan, Pakistan, Storbritannien, EEC, Förenta Staterna samt Sverige. Överenskommelsen gäller för fem år, och dess ändamål är bl. a. att tillförsäkra exportländerna ökad avsättning av bomullstextilier genom en successiv liberalisering i importländerna samtidigt som avnämarländerna fått möjlighet att, på sätt närmare preciserats i avtalet, vidta importbegränsande åtgärder i händelse av s. k. marknadsstörning. De deltagarländer som upprätthåller importrestriktioner skall under femårsperioden gradvis utöka gällande bilaterala kvoter i förhållande till de deltagande exportländerna med vissa, i avtalet fastställda procentsatser. Sveriges import av textilier från u-länderna är emellertid redan fri från kvantitativa restriktioner.

OECD torde vara den organisation där utvecklingen av den ekonomiska aktiviteten i industriländerna följs mest ingående. När OEEC ombildades till OECD hösten 1961, fastställdes såsom gemensamt mål en 50-procentig höjning av den reella nationalprodukten under decenniet från 1960 till 1970. Medlemsländerna kan sålunda härigenom sägas ha förpliktat sig att föra en expansiv ekonomisk politik. Genom en fortlöpande granskning av den ekonomiska utvecklingen och politiken i varje medlemsland får regeringarna tillfälle att bilda sig en uppfattning om de ekonomisk-politiska åtgärder som i varje läge kan vara lämpliga. Vid ministerrådets möte i november 1962 konstaterades exempelvis, att förekomsten av outnyttjade resurser av arbetskraft och kapital i Förenta Staterna klart motiverade ingripanden i syfte att stimulera efterfrågan därstädes.

Även om det ekonomisk-politiska samarbetet inom OECD främst tillkommit för medlemsländernas eget bästa, gagnar det även u-länderna. En verksamhet som direkt tar sikte på att förbättra u-ländernas exportmöjligheter, synes emellertid nu också vara på väg att utveckla sig inom organisationen. Vid det nyssnämnda ministerrådsmötet antogs sålunda en rekommendation av innehåll, att medlemsländerna bör fullfölja en samfälld politik i syfte att öka u-ländernas inkomster från export av både primärprodukter och tillverkade varor. Det understrykes i resolutionen, att de befintliga biståndsprogrammen bättre bör integreras med de strävanden som går ut på att stabilisera och öka u-ländernas inkomster av utländsk valuta. Åt sekretariatet uppdrogs att — under beaktande av andra internationella organisationers arbete — närmare undersöka medlemmarnas nuvarande politik på området och ange de medel som kan utnyttjas för att omsätta rekommendationen i praktiskt handlande.

Då resolutionsförslaget diskuterades inom rådet, framhölls från svensk sida bl. a. följande. Sverige har vid flera tillfällen hävdat, att en hel del kan uträttas till fromma för u-länderna inom handelns och den ekonomiska politikens område genom ett samarbete mellan industrialiserade länder inom ramen för en organisation som OECD. Det förefaller därför naturligt att de problem, som nu uppmärksammas inom GATT, också diskuteras av OECD, givetvis med undvikande av allt dubbelarbete. Man har i detta sammanhang på svensk sida med tillfredsställelse noterat den ökade betydelse som tillkommer OECD:s handelskommitté. Denna synes nu på väg att bli ett viktigt forum för förberedelse av åtgärder avseende liberalisering både av handeln mellan de industrialiserade länderna inbördes och av importen från u-länderna.

C. Även om u-ländernas svårigheter på handelns område ofta bäst torde kunna angripas inom ramen för det multilaterala ekonomiska samarbetet, bör också beaktas möjligheterna för industriländerna att genom unilaterala åtgärder av olika slag nedbringa dessa svårigheter och därigenom bereda ökat utrymme för u-ländernas varor på sina marknader. Detta kan t. ex. ske genom att varje land för en expansiv ekonomisk politik och reducerar handelshinder såsom tullar, diskriminerande varuskatter och kvantitativa restriktioner.

Vad Sverige angår utgjorde vår import från u-länderna[1] 1,8 miljarder kr 1961, motsvarande 12 % av vår totala import. Detta innebär uppskattningsvis, att Sverige tog emot ungefär 1 % av u-ländernas totala export samma år.[2] Det förhåller sig tydligen så att vår betydelse för u-ländernas

[1] enligt FN:s definition

[2] Sveriges import från u-länderna 1961, 1,8 miljarder kr cif, motsvarade 1,3 % av u-ländernas sammanlagda export fob samma år. Till jämförelse kan nämnas, att Sveriges import från industriländerna (definierade på samma sätt som i tabellen på sid. 71), 12,6 miljarder kr cif, motsvarade 2,7 % av industriländernas totala export fob. Sveriges totala import 1961, 15,1 miljarder kr, motsvarade 2,2 % av den totala världsexporten.

vidkommande för närvarande totalt sett inte är särskilt stor. För vissa u-länder är emellertid den svenska importen av betydelse, och strävandena att öka Sveriges u-landsimport måste därför tillmätas stor vikt.

Vid bedömning av möjligheterna till en sådan svensk importökning får beaktas att Sverige sedan länge fört en liberal handelspolitik, präglad av bl. a. låga tullar och frihet från kvantitativa restriktioner. Vår marknad ligger i stort sett redan öppen för u-ländernas exportprodukter, och Sverige kan sägas inta en ledande ställning vad gäller handelspolitikens frihandelsvänliga karaktär.

Medan industriråvarorna i stort sett är tullfria i den svenska tulltaxan, har livsmedelsprodukter som kaffe, te, kakaobönor och bananer belagts med tullar. För kaffe utgår därjämte en särskild skatt. En särskild varuskatt har också lagts på choklad och konfektyrer. Nu nämnda tullar och skatter är dock ganska låga, särskilt i jämförelse med dem som utgår i många andra länder. Den svenska konsumtionen av produkterna ifråga är också förhållandevis hög. Vad gäller kaffe, som är den viktigaste av dessa varor, finns det i och för sig ingen anledning vänta, att ett borttagande av ifrågavarande tullar och skatter skulle leda till någon nämnvärd importökning.

En särskild fråga utgör — liksom i de flesta industriländer — de varor som faller under jordbruksregleringen. För dessa produkter utgår som bekant inte tullar utan s. k. importavgifter. Dessa skiljer sig från tullarna genom att de på administrativ väg kan ändras snabbare än vad som är fallet med tullarna. De influtna medlen behöver inte heller redovisas över statsbudgeten utan kan användas för regleringstekniska syften. På detta område är det svenska importskyddet inte obetydligt, och det har på senaste tiden stigit ytterligare. För närvarande torde importavgifterna och de andra avgifter, som utgår i vissa fall, tillsammans ge ett skydd som genomsnittligt ligger mellan 50 och 60 % av de priser till vilka import kan ske. Sjunker priserna så att konkurrensen ändå blir besvärande, höjes avgifterna och/eller införes kvantitativa regleringar. Det är emellertid här endast till en mindre del fråga om produkter som vid fri import skulle komma att införas från u-länderna. Det finns dock ett antal relativt viktiga produkter, främst socker och vegetabiliska oljor, som i ökad utsträckning skulle kunna hämtas från dessa länder.

Vid en eventuell associering till den Europeiska Ekonomiska Gemenskapen ämnar Sverige söka bibehålla sådan handlingsfrihet beträffande tullarna mot tredje land som med hänsyn till neutralitetspolitiken bedömes erforderlig. Vid sitt framträdande i Bryssel den 28 juli 1962 har Sverige förklarat sig berett att vid en anknytning till den gemensamma marknaden harmonisera sin tulltaxa med EEC:s yttre tulltariff, varvid även utformningen av den svenska jordbruksregleringen kan komma att påverkas. Sverige avser emellertid att fortsätta sina strävanden för lägsta möjliga tullar.

Tillfälle till nya världsvida tullsänkningar kommer, som ovan framhållits, att erbjuda sig vid de förhandlingar som förutses komma till stånd i GATT på grundval av president Kennedys förslag. Innan frågan om Sveriges associering blivit avgjord förefaller det emellertid knappast lämpligt att överväga någon ändring i vår tullnivå, även om detta icke bör utesluta tulländringar på enstaka områden.

Vid genomförande av ytterligare liberaliseringsåtgärder till u-ländernas förmån från svensk sida synes dessa företrädesvis böra komma till stånd i lämplig multilateralt sammanhang, i syfte att de skall få största möjliga effekt för u-ländernas vidkommande.

D. Sammanfattningsvis vill arbetsgruppen framhålla följande. Sverige företräder, bortsett från undantag betingade av jordbruksregleringen, en frihandelsvänlig politik med låga tullar och frihet från kvantitativa restriktioner. I internationella sammanhang söker Sverige verka för en friare världshandel och för beaktande av u-ländernas intressen. Arbetsgruppen anser det vara en integrerande del av biståndet till u-länderna att denna politik med all kraft fullföljes. Det synes emellertid därutöver angeläget, att både statsmakterna och näringslivet hjälper u-länderna att vinna ökad avsättning för sina produkter.

Arbetsgruppen vill i detta sammanhang framhålla, att industriländernas företag har goda möjligheter att hjälpa u-länderna med de många och besvärliga problem som faller inom området för »export promotion». Såsom bl. a. påpekats i FN-rapporter, besitter de i u-länderna verksamma utländska företagen tack vare sina förbindelser med hemlandet och med andra industrialiserade länder förstahandskunskaper rörande affärsbruk, distributionsvägar och marknadsföring i industriländerna. Genom att samarbeta med de främmande företagen kan u-ländernas egna företag utnyttja och tillägna sig dessa kunskaper. Det allmänna kommersiella biståndet kan således, genom att underlätta och öka de enskilda företagens verksamhet i u-länderna, även bidra till att denna speciella sida av u-ländernas exportsvårigheter kan angripas på ett effektivt sätt.

8. Sammanfattning

1. De enskilda insatser som från industriländernas sida göres genom och i anslutning till kommersiella transaktioner med de mindre utvecklade länderna är av stor betydelse för dessa länders ekonomiska och sociala framåtskridande. Genom dessa insatser tillföres u-länderna både kapital och kunnande i betydande omfattning.

Det *privata kapitalflödet* från OECD-länderna till u-länderna beräknas under andra hälften av 1950-talet ha uppgått till ca 3 miljarder dollar per år. Det svarade därmed för ungefär 40 % av OECD-ländernas totala kapitaltillförsel, statlig och enskild, till u-länderna under denna period. De senaste åren har emellertid det enskilda kapitalflödets relativa andel av den totala kapitaltillförseln minskat till omkring en tredjedel, främst beroende på den starkare uppgången av det statliga kapitalflödet. Det enskilda kapitalflödet har till största delen bestått av direkta investeringar och återinvesterade vinstmedel. Vidare har det i viss utsträckning omfattat lån och portföljinvesteringar, exportkrediter samt tillskott till multilaterala organ. I fråga om den enskilda kapitaltillförseln från Sverige kan bl. a. konstateras, att tillståndsgivningen för enskilda direkta investeringar i u-länderna de senaste åren ökat betydligt. För 1962 föreligger dock en stark tillbakagång.

I samband med den enskilda verksamheten i u-länderna kommer också en omfattande förmedling av tekniskt och administrativt *kunnande* till stånd. Kommersiella förbindelser med dessa länder — vare sig det är fråga om direkta investeringar, licensavtal, entreprenaduppdrag, projektering av anläggningar eller helt enkelt avsättning av industriprodukter — förutsätter i regel någon form av utbildning av personal. I begreppet kunnande kan också inräknas den anda av företagsamhet och den ökade förståelse för vad modern företagsledning innebär som industriländernas företag bidrar till att sprida.

Vid sidan av sitt direkta tekniska och finansiella bistånd kan staten sålunda främja u-ländernas framåtskridande även genom att stödja de enskilda insatserna i dessa länder. Det är åtgärder med sådant syfte som brukar föras samman under beteckningen *kommersiellt bistånd*. Dylikt stöd åt företagens verksamhet lämnas på olika sätt av praktiskt taget alla industriländer och har de senaste åren väsentligt ökat i omfattning. Det yt-

tersta syftet är därvid ofta inte bara att bistå u-länderna utan också att främja den egna exporten. Arbetsgruppen har emellertid — i enlighet med sitt uppdrag — endast betraktat de ifrågasatta åtgärderna från synpunkten i vad mån de kan tänkas gagna u-länderna.

Det kommersiella biståndet omfattar i första hand olika statliga åtgärder med syfte att reducera de särskilda risker som är förenade med u-landstransaktioner. Dit hör utfärdandet av exportkreditgarantier, finanskreditgarantier samt investeringsgarantier och andra åtgärder till skydd för privata investeringar. Vidare kan dit hänföras vissa finansieringsunderlättande åtgärder och åtgärder på beskattningsområdet.

Nära besläktat med det kommersiella biståndet är det *handelspolitiska biståndet,* dvs. åtgärder från industriländernas sida i syfte att underlätta för u-länderna att avsätta sina exportprodukter och stabilisera sina exportintäkter. Med hänsyn till att de omfattande problemställningarna inom detta område fortlöpande är föremål för ingående uppmärksamhet från myndigheternas sida, har arbetsgruppen här huvudsakligen nöjt sig med att sammanfatta det aktuella läget från svensk synpunkt.

2. En av de möjligheter som på det kommersiella biståndsområdet ligger närmast till hands är en sådan utformning och anpassning av den statliga *exportkreditgarantigivningen* att privata exportkrediter till u-länderna underlättas. Förslag om modifieringar av det svenska garantisystemet har i olika sammanhang framlagts, bl. a. från näringslivets sida. Från regeringens sida har behovet av stöd åt från biståndssynpunkt särskilt önskvärd export till u-länderna beaktats i proposition 1962: 100 rörande det svenska utvecklingsbiståndet, vilket i maj 1962 godkändes av riksdagen. Inom den av riksdagen hösten 1961 fastställda ramen för exportkreditgarantigivning på 2 miljarder kronor har sålunda ett belopp på 200 milj. reserverats för en »mera selektiv garantigivning för särskilda exportprojekt av intresse för u-länderna».

En rörelse i riktning mot gynnsammare garantivillkor har ägt rum de senaste åren. Särskilt gäller detta krediternas längd, där överskridanden av de av Bern-unionen rekommenderade garantitiderna kan konstateras. Åtgärderna ifråga torde huvudsakligen ha tillkommit för att förbättra exportens konkurrensmässiga läge men har samtidigt inneburit ett tillgodoseende av önskemål från u-länderna. Genom denna utveckling har den inneboende motsättningen mellan å ena sidan strävandena att motverka en inriktning av den internationella konkurrensen på allt mer utsträckta kredittider och, å den andra, nödvändigheten att tillgodose u-ländernas önskemål om längre krediter kommit att framstå med större skärpa. Denna fråga har på senaste tiden ägnats ökad uppmärksamhet i multilaterala sammanhang.

Arbetsgruppen anser, att exportkrediter på förmånliga villkor utgör en

lämplig väg att tillföra u-länderna kapital och kunnande. Det synes med hänsyn härtill önskvärt, att exportkreditgarantisystemet i vad gäller u-länderna ges en sådan utformning att tillgängliga möjligheter att mobilisera enskilt kapital för detta ändamål tillvaratas. Genom de ställningstaganden som gjorts i proposition 1962: 100 kan exportkreditgarantierna också sägas uttryckligen ha inrangerats bland de medel, som på det kommersiella området avses stå till förfogande för biståndet till u-länderna.

De lättnader i garantigivningen på u-länderna som sålunda aktualiseras kan från rent garantiteknisk synpunkt utformas på olika sätt. Metoden att inom den allmänna garantiramen reservera ett visst belopp för garantigivning avseende u-länderna på särskilt gynnsamma villkor besitter enligt arbetsgruppens mening betydande fördelar. Den möjliggör bl. a. en avpassning av garantivillkoren efter omständigheterna i varje särskilt fall. Förekomsten av en bestämd ram för de särskilt förmånliga garantierna innebär också, att dessa garantier kommer att stå i rimlig proportion till den totala garantigivningens omfattning.

För att garanti på särskilt förmånliga villkor skall kunna ifrågakomma torde bl. a. få förutsättas att det är fråga om en transaktion av betydelse för u-landets ekonomiska, tekniska eller sociala framåtskridande. Det är också angeläget att projektet av vederbörande u-land anses vara av utvecklingsfrämjande karaktär, och vid bedömningen bör som allmän riktlinje gälla, att det ingår i landets utvecklingsprogram. Uppmjukningen av villkoren torde i första hand böra avse garantitiden, men även för övrigt bör en viss flexibilitet eftersträvas.[1]

3. De traditionella exportkreditgarantierna har de senaste åren i flera länder kompletterats med en ny typ av statliga garantier. Dessa garantier avser s. k. finanskrediter från enskilda kreditgivare i ett visst land till företag eller myndigheter i andra länder i samband med import från det kreditgivande landet. Dylika krediter skiljer sig från vanliga exportkrediter genom att de inte lämnas av säljaren-exportören till den utländske köparen utan av en särskild kreditgivare (i regel en bank). För denna särskilda typ av exportkreditgarantier har beteckningen *finanskreditgaranti* blivit vanlig.

Bakom finanskreditgarantiernas utveckling ligger i första hand det ständiga trycket från u-ländernas sida gentemot exportörerna i industriländerna i riktning mot större och längre krediter. Den belastning på exportföretagen, som härigenom uppstått, har tvingat dessa att söka avlasta bördan genom att överflytta kreditgivningen till banker eller andra kreditinstitut. Det har av flera skäl framstått som lämpligt och naturligt, att kreditgiv-

[1] Sedan arbetsgruppen med skrivelse den 2 juli 1962 till u-beredningen överlämnade avsnittet rörande exportkreditgarantier har Kungl. Maj:t i skrivelse från handelsdepartementet till Exportkreditnämnden den 12 oktober 1962 bemyndigat nämnden att intill utgången av budgetåret 1962/63 bevilja statsgarantier för exportkrediter för särskilda exportprojekt av intresse för u-länderna till ett belopp av sammanlagt högst 200 milj. kr. Se vidare fotnot sid. 13.

ningsfunktionen förlägges till institut som har kreditgivning som sin egentliga uppgift. Som följd härav kan det ofta också te sig mer ändamålsenligt att bevilja den statliga garantin till en kreditgivande bank, i form av en finanskreditgaranti, än till exportören.

Finanskrediterna öppnar — såsom de hittills i allmänhet utformats — möjligheter till större och längre krediter och torde därför te sig tilltalande för importländerna. De är givetvis också fördelaktiga för exportörerna genom att befria dessa från finansieringsproblemet. Finanskrediterna besitter dessutom vissa praktiska fördelar, t. ex. när det gäller att samordna mer omfattande affärer genom ett finansinstitut.

Internationellt sett har systemet med finanskreditgarantier nått en betydande utbredning och i många industriländer blivit ett väsentligt instrument i arsenalen av på en gång utvecklingsstödjande och exportfrämjande åtgärder. I Sverige föreligger dock för närvarande inga möjligheter att utfärda finanskreditgarantier. Från Industriförbundets sida har emellertid uttalats, att det vore av mycket stort praktiskt värde om statsgarantier av detta slag kunde lämnas vid exportaffärer på u-länder.

Arbetsgruppen anser, att finanskreditgarantier även för svenskt vidkommande i vissa fall kan utgöra ett exportstödjande instrument med fördelar för u-länderna. I och för sig kan det bedömas som en teknisk fråga huruvida en garanti ställes till förmån för exportören eller den kreditgivande institutionen. Därtill kommer, att det för det svenska utvecklingsbiståndet kan betecknas som en olägenhet att inte förfoga över samma tekniska hjälpmedel som andra jämförbara industriländer. En sådan utvidgning av våra möjligheter skulle öka de svenska företagens förutsättningar att utveckla sin export till u-länderna. Arbetsgruppen vill därför förorda, att dylika garantier skall kunna utfärdas även i vårt land. Detta förutsätter en ändring i de allmänna grunderna för statliga exportkreditgarantier innebärande att Exportkreditnämnden får rätt att utfärda garantier även till svensk kreditinstitution i samband med kreditgivning av betydelse för export av svenska varor eller tjänster.

Det förefaller naturligt, att finanskreditgarantier huvudsakligen ifrågakommer för transaktioner av relativt betydande storleksordning. De bör kunna ges på längre tid än vad som är fallet med ordinära exportkreditgarantier. Garantier avseende u-länder synes i särskilda fall böra kunna lämnas på speciellt gynnsamma villkor på samma sätt som enligt Kungl. Maj:ts beslut i oktober 1962 inom en viss ram kan ske i fråga om exportkreditgarantier.

4. Betydande uppmärksamhet har under senare år ägnats möjligheterna att bereda enskilda personer eller företag *skydd för investeringar* i u-länderna. Diskussionen i denna fråga har huvudsakligen gällt de icke-kommersiella riskerna, dvs. de politiska riskerna i vidsträckt bemärkelse.

I Förenta Staterna, Tyskland och Japan har man redan infört garanti- eller försäkringssystem, genom vilka den investerande parten kan erhålla en statlig garanti mot förluster till följd av expropriation, transfereringshinder, krig etc. Förenta Staterna och i viss utsträckning även Tyskland har kombinerat investeringsgarantierna med bilaterala avtal med u-länderna om ömsesidigt skydd för investeringar. Utan samband med något garantisystem har ett fåtal länder, främst Förenta Staterna och Schweiz, under senare år träffat ett antal bilaterala avtal med u-länder rörande handel, sjöfart eller tekniskt samarbete, i vilka också ingått bestämmelser om behandlingen av motpartens investeringar.

I olika multilaterala sammanhang har investeringsskyddsfrågorna de senaste åren blivit föremål för ingående behandling. Inom Världsbanken har sålunda utarbetats en rapport rörande multilateral investeringsförsäkring. Där har också uppmärksammats möjligheterna att inrätta ett till banken knutet internationellt förliknings- och skiljedomsinstitut för tvister mellan en regering och en privat investerare. Frågan om skydd för privata investeringar har sedan 1957 studerats inom OEEC/OECD:s kommitté för osynliga betalningar. Detta arbete har i juli 1962 resulterat i ett utkast till en multilateral konvention om skydd för utländsk egendom. Konventionsutkastet behandlas för närvarande inom OECD:s råd, som i december 1962 beslutat göra konventionstexten tillgänglig för andra intresserade länder och parter.

Inom det enskilda näringslivets sammanslutningar har också frågan om investeringsskydd sedan länge varit föremål för stort intresse. Redan 1949 framlade Internationella Handelskammaren ett förslag till en multilateral konvention om investeringsskydd. Även under senare år har Handelskammaren nedlagt ett omfattande arbete på hithörande frågor. En privat organisation för studium av utländska investeringar, APPI, har avlämnat en rapport om en internationell garantifond. Sveriges Industriförbund har i en för regeringen framlagd promemoria betecknat investeringsgarantierna som särskilt betydelsefulla när det gäller vidgade svenska insatser inom u-länderna.

Arbetsgruppen anser, att även Sverige bör medverka till åtgärder ägnade att uppmuntra de enskilda investeringarna i u-länderna. Vår insats bör i första hand ges formen av stöd åt ansträngningarna att få till stånd ett internationellt garantiprogram, i den mån detta kan utformas så att det också av de kapitalmottagande länderna bedömes tillgodose deras intressen. Härför talar både vår allmänna strävan att främja den multilaterala verksamheten på utvecklingsbiståndets område och det förhållandet att ett multilateralt garantisystem i viktiga hänseenden ter sig fördelaktigare än ett nationellt. Arbetsgruppen finner det också önskvärt, att arbetet på den inom OECD dryftad konventionen om skydd för utländsk egendom stödes från svensk sida. Härvid förutsättes en sådan fortsatt behandling av konventionen att denna är godtagbar även från u-landssynpunkt.

Arbetsgruppen är emellertid medveten om att åtgärder av unilateral eller bilateral karaktär också kan visa sig önskvärda, särskilt med hänsyn till ovissheten om och när de berörda multilaterala arrangemangen kan genomföras. Det kan sålunda vara önskvärt att redan nu pröva möjligheten att på nationell basis i särskilda fall garantera privata direkta investeringar i u-länderna. Då en sådan möjlighet — bl. a. med hänsyn till sin provisoriska karaktär — torde få utnyttjas relativt restriktivt, bör en omsorgsfull utredning företas av de individuella garantifall som kan aktualiseras. För beviljande av garanti torde bl. a. böra förutsättas, att det är fråga om en investering som är nödvändig för genomförandet av ett svenskt biståndsprojekt eller som eljest är av väsentlig betydelse för u-landets ekonomiska framåtskridande. Framställningar om sådan garanti synes lämpligen kunna beredas inom Exportkreditnämnden, men det torde böra ankomma på Kungl. Maj:t att taga ställning.

För den händelse det skulle visa sig, att tanken på ett internationellt garantisystem inte kan realiseras inom rimlig tid, torde man från svensk sida böra undersöka möjligheten att inrätta ett nationellt garantisystem av mer utbyggd karaktär. Det blir i så fall givetvis nödvändigt att företa en mer ingående utredning av garantiproblemet.

5. De olika slag av garantier, vilka behandlats i det föregående, bygger alla på förutsättningen att enskilt kapital finns tillgängligt för finansiering av insatserna ifråga. I vissa fall kan det dock tänkas, att ett *statligt finansiellt stöd* av enskilda kreditleveranser till u-länderna eller investeringar i dessa är nödvändigt för att insatserna skall komma till stånd. Sådant stöd lämnas också av många industriländer. Sålunda har man på flera håll antagit särskilda export- och investeringsbefrämjande program, främst bestående i olika finansieringsunderlättande åtgärder. Härigenom har skapats möjlighet för företag med konkreta förslag till affärstransaktioner, såsom en exportleverans på kredit eller bildandet av ett dotterbolag, att genom statligt finansiellt stöd erhålla det för transaktionen nödvändiga kapitalet. I regel utgår stödet i form av lån till det egna landets företag. Åtgärderna ifråga går ofta ut på att både stödja den egna exporten och möjliggöra en ökad kapitaltillförsel till u-länderna. På senare tid har emellertid det utvecklingsfrämjande syftet allt starkare kommit att betonas.

Vad Sverige angår, knyter sig intresset i detta sammanhang bl. a. till upprättande av AB Svensk Exportkredit. Bolagets uppgift är visserligen inte att speciellt lämna utvecklingshjälp utan att allmänt stödja den svenska exporten. Det förefaller emellertid sannolikt, att bolaget i praktiken kommer att få betydelse även från biståndssynpunkt.

Det bör emellertid också beaktas, att det statliga bilaterala biståndet — huvudsakligen då det finansiella biståndet — ofta har en mer eller mindre utpräglad kommersiell aspekt. Detta sammanhänger framför allt med att leveransen av de varor och tjänster, i vilka biståndet i sista hand måste ta

sig uttryck, av de biståndsgivande länderna brukar förbehållas det egna landets näringsliv. Praktiskt taget alla länder som lämnar ett finansiellt bistånd av nämnvärd omfattning, gör detta huvudsakligen i form av lån och gåvor bundna till leveranser av varor eller tjänster från det egna landet. Utvecklingen synes för närvarande gå mot en ökad sådan bundenhet. Det föreligger till följd härav ett nära samband mellan det statliga biståndet och de enskilda företagens möjligheter till export på u-länderna.

För Sveriges del har i propositionen 1962: 100 bl. a. framhållits, att Sverige i framtiden bör engagera sig i större skala även i den finansiella biståndsgivningen. Dessa insatser bör enligt propositionen i första hand ske inom ramen för multilateralt bistånd. Flera skäl anges emellertid i denna för att även bilateralt finansiellt bistånd i allt högre grad kommer att aktualiseras, bl. a. de relativt snäva gränserna för en ökning av vårt multilaterala finansiella bistånd, hänsyn till betalningsbalansen och konjunkturläget samt det bilaterala biståndets stimulerande inverkan på näringslivet till ökade insatser i u-länderna.

Arbetsgruppen har i sina överväganden beaktat dels frågan om särskilda åtgärder för att underlätta finansieringen av enskilda exportkrediter till u-länderna respektive direkta investeringar i dessa, dels den större frågan om biståndsgivningens inriktning på bilateralt finansiellt bistånd och dettas utformning.

Vad den första frågan angår, torde exportkreditgivningen av medellång eller längre karaktär genom tillkomsten av AB Svensk Exportkredit komma att väsentligt underlättas. Något behov att på denna punkt vidta ytterligare åtgärder synes sålunda inte för närvarande föreligga. Det kan kanske däremot finnas anledning att närmare uppmärksamma frågan om statligt finansiellt stöd av privata företags investeringar i u-länderna. Att döma av erfarenheterna från andra länder kan ett sådant stöd i viss utsträckning vara ett effektivt medel att bistå u-länderna. För att de svenska företagens direkta investeringar i u-länderna i framtiden skall kunna förbli på en hög nivå eller öka ytterligare, kan eventuellt förbättrade finansieringsmöjligheter komma att krävas. Arbetsgruppen vill därför föreslå, att frågan om ett statligt finansiellt stöd åt privata svenska investeringar i u-länderna på lämpligt sätt blir föremål för fortsatta överväganden.

Vad gäller frågan om det offentliga biståndets avvägning och utformning är det enligt gruppens mening rimligt, att det bilaterala finansiella biståndet i framtiden kommer att inta en betydelsefullare plats i den svenska biståndsgivningen än hittills. Av de i proposition 1962: 100 nämnda skäl som direkt talar för ett bilateralt bistånd vill arbetsgruppen från sina särskilda utgångspunkter framför allt understryka denna biståndsforms betydelse för vårt näringslivs möjligheter till insatser i u-länderna. Genom detta bistånd ökas möjligheterna att utnyttja speciella svenska erfarenheter och kunskaper. I första hand gäller detta biståndsprojekt som

lämpar sig väl för projektering och genomförande av svenska företag eller där svenska leveranser ter sig naturliga.

Enligt gruppens mening vore det i och för sig lyckligast, om bilateralt finansiellt bistånd allmänt kunde lämnas utan att bindas till givarlandets export. Mottagarländerna skulle då alltid kunna anlita de leveranskällor som vore fördelaktigast för dem. Sverige torde därför i alla internationella sammanhang, där frågan kan komma att behandlas, böra verka för att ifrågavarande bindningar i möjligaste mån avskaffas eller reduceras. Så länge dessa består i nuvarande omfattning synes det emellertid önskvärt, att Sveriges bilaterala finansiella bistånd också kommer till användning för export av svenska varor och tjänster.

Genom anlitande av den kunskap och erfarenhet som finns samlad inom näringslivet torde man i väsentlig grad kunna nedbringa den ökade arbetsbelastning på myndigheterna, som det bilaterala finansiella biståndet kommer att medföra. Även med ett nära samarbete mellan myndigheter och näringsliv kan dock den administrativa belastningen på myndigheterna bli kännbar vid en väsentlig ökning av detta bistånd. Det kan därför bli nödvändigt att — såsom redan skett i fråga om det tekniska biståndet — förstärka de administrativa resurserna på detta område.

6. Åtgärder i industriländerna på *beskattningens* område har vanligtvis till syfte att eliminera den tillbakahållande faktor som ligger i att intäkterna från verksamhet i u-länderna kan bli föremål för beskattning i båda de berörda länderna. Flera länder privilegierar i sin beskattning inkomst från utlandsinvesteringar i allmänhet; i ett eller ett par fall behandlas inkomst från investeringar i u-länderna särskilt förmånligt.

Skattelättnader av nu berört slag kan genomföras antingen unilateralt genom skattelagstiftningen i det enskilda landet eller genom bilaterala avtal. Exempel på unilaterala åtgärder är följande. I en del länder undviker man dubbelbeskattning genom att helt enkelt från inhemsk beskattning undantaga utomlands beskattade inkomster. En annan förmån är i flera länder uppskov med skatten i fråga om utlandsinvesteringar. I åtskilliga länder tillämpas den s. k. skatteavräkningsprincipen, som innebär att i investeringslandet erlagd skatt får avdras från den i domicillandet utgående skatten.

Bilaterala dubbelbeskattningsavtal, som internationellt anses vara den mest effektiva metoden för lösningen av berörda problem, har slutits av många länder, även av dem som i stor utsträckning tillämpar unilaterala lättnader i dubbelbeskattningen. Sverige torde ha ingått fler sådana avtal än något annat land. Detta har i och för sig varit naturligt, bl. a. med hänsyn till att den interna svenska lagstiftningen endast i begränsad utsträckning tar hänsyn till i utlandet erlagd skatt.

Arbetsgruppen anser det ofrånkomligt, att det hinder som ligger i existe-

rande dubbelbeskattning i förhållande till u-länderna undanröjes. Den vill för sin del förorda att intern svensk lagstiftning, förslagsvis genom införande av skatteavräkningsprincipen, såsom ett komplement till dubbelbeskattningsavtal tillgripes i detta syfte. Möjligheten att införa särskilda regler rörande avskrivningar eller fondavsättningar för investeringar i u-länderna bör enligt gruppens mening också övervägas. Det torde vidare böra övervägas huruvida det vore lämpligt att införa särskilda regler rörande den skattemässiga behandlingen av fordringar på kunder i u-länder.

7. En nödvändig förutsättning för u-ländernas ekonomiska utveckling är att deras export i framtiden kan ökas i väsentlig omfattning. Hittills under efterkrigstiden har uppgången i u-ländernas export inte på långt när kunnat hålla jämna steg med ökningen i industriländernas utförsel. Medan värdet av industriländernas export ökade med närmare 150 % mellan 1948 och 1961, stannade u-ländernas exportökning vid ca 60 % eller, om oljeexporten borträknas, mindre än 50 %.

De beräkningar som gjorts rörande u-ländernas framtida importbehov belyser bl. a., att detta behov kommer att kunna tillgodoses endast under förutsättning av en avsevärd ökning både av deras traditionella export av råvaror och livsmedel och av deras export av industrivaror. I båda fallen måste troligen den största delen av denna ökade export finna avsättning på industriländernas marknader.

En av de faktorer som påverkar u-ländernas exportmöjligheter är den ekonomiska utvecklingen inom industriländerna. Vid konjunkturförsämringar brukar efterfrågan på råvaror till följd av lagerförändringar minska relativt kraftigt. Utan en gynnsam produktionsutveckling på lång sikt i industriländerna kommer u-ländernas möjligheter till ökad avsättning av råvaror och industriprodukter troligen inte att bli särskilt goda. De handelshinder i form av bl. a. kvantitativa restriktioner, tullar och varuskatter, som u-ländernas export har att övervinna, är i många fall höga och verkar starkt återhållande på industriländernas import. Att dessa hinder avskaffas eller reduceras torde, i lika hög grad som en gynnsam ekonomisk utveckling i industriländerna, vara en förutsättning för att u-landsexporten i framtiden skall kunna expandera tillfredsställande. U-ländernas exportsvårigheter hänger vidare samman med den låga inkomst- och priselasticitet, som vanligen kännetecknar efterfrågan på jordbruksprodukter och råvaror, och med de på kort sikt relativt fasta utbudsförhållandena för dessa varor. Ett ökat utbud av en viss vara, exempelvis till följd av utvidgade planteringar, kan som följd härav leda till att priset på varan under en lång tid kommer att ligga på en orimligt låg nivå. Den ogynnsamma utvecklingen av u-ländernas exportvärde under senare år förklaras till stor del av de rådande låga priserna på viktiga råvaror och livsmedel. Denna utveckling har också inneburit en väsentlig försämring av u-ländernas

terms of trade. Ett annat hinder för u-ländernas export är de välkända bristerna i fråga om kvalitet, leveransförhållanden, marknadsföring etc., vilka ofta leder till att särskilt exporten av industrivaror stannar vid en lägre nivå än som i och för sig hade varit möjlig.

Med *handelspolitiskt bistånd* brukar avses åtgärder från industriländernas sida i syfte att underlätta för u-länderna att finna avsättning för sina exportprodukter samt att öka sina exportintäkter och motverka kraftiga fluktuationer i dessa. Vissa av dessa åtgärder kan genomföras och få störst effekt på ett multilateralt plan. Inom de internationella sammanslutningarna har u-ländernas handelsproblem under en lång följd av år också ägnats ingående uppmärksamhet. Sålunda har man inom såväl FN och dess underordnade organ som inom GATT energiskt gripit sig an med dessa frågor. Även inom OECD synes ett handelspolitiskt samarbete i syfte att förbättra u-ländernas exportmöjligheter vara på väg att utvecklas.

I detta internationella arbete har man på svensk sida aktivt deltagit. Så har t. ex. Sverige intagit en positiv ståndpunkt till undersökningarna inom FN:s råvarukommission rörande möjligheterna att medelst en internationell försäkringsfond stabilisera råvaruländernas exportinkomster. Sverige deltog vidare i den s. k. kaffestudiegruppen, vars arbete nyligen resulterat i ett långtidsavtal med syfte att stabilisera kaffemarknaden. Likaså har Sverige anslutit sig till det internationella textilavtal som under GATT:s auspicier tillkom hösten 1962. Inom OECD har från svensk sida också deklarerats en positiv inställning till ett samarbete mellan industriländerna på handelns och den ekonomiska politikens område till u-ländernas fromma.

Även om u-ländernas svårigheter på handelns område ofta bäst torde kunna angripas inom ramen för det multilaterala ekonomiska samarbetet, har varje industriland givetvis också möjlighet att genom unilaterala åtgärder av olika slag bidra till att dessa svårigheter nedbringas. Detta kan man t. ex. göra genom att föra en expansiv ekonomisk politik och reducera handelshinder såsom tullar, diskriminerande varuskatter och kvantitativa restriktioner.

Vad Sverige angår får konstateras att den svenska regeringen sedan länge fört en liberal handelspolitik, präglad av bl. a. låga tullar och frihet från kvantitativa restriktioner. Vår marknad ligger i stort sett redan öppen för u-ländernas exportprodukter, och Sverige kan sägas inta en ledande ställning vad gäller handelspolitikens frihandelsvänliga karaktär. Denna beskrivning får dock förses med ett par kvalifikationer. Dels utgår vissa tullar och interna skatter på ett antal tropiska jordbruksprodukter. Dessa pålagor är emellertid i allmänhet inte av sådan höjd att de kan antas ha verkat hämmande på importen. Dels utgår s. k. importavgifter av i regel betydande storlek för de varor som faller under jordbruksregleringen. Dock rör det sig i detta fall endast till en mindre del om varor som vid fri import skulle komma att införas från u-länderna.

Det kan alltså konstateras, att Sverige — bortsett från undantag betingade av jordbruksregleringen — företräder en frihandelsvänlig politik och i internationella sammanhang söker verka för en friare världshandel ävensom för beaktande av u-ländernas intressen. Arbetsgruppen anser det vara en integrerande del av biståndet till u-länderna att denna politik med all kraft fullföljes. Det synes angeläget, att både statsmakterna och näringslivet hjälper u-länderna att vinna ökad avsättning för sina produkter.

BILAGA 1

Norsk utredning och proposition rörande det kommersiella biståndet till u-länderna

I oktober 1961 tillsatte den norska regeringen en kommitté med uppgift att utreda det kommersiella och handelspolitiska utvecklingsbiståndet. Kommittén avlämnade den 8 december 1962 sitt betänkande (»Innstilling om kommersiell bistand till utviklingslandene»). Betänkandet överlämnades till stortinget under våren 1963 jämte en inom utrikesdepartementet utarbetad sammanfattning därav (stortingsmelding nr 54). Något senare framlades en proposition för stortinget om kreditgarantier på särskilt gynnsamma villkor vid export till u-länderna och om statliga garantier vid investeringar i dessa länder (stortingsproposition nr 108). Propositionen har i juni 1963 enhälligt godkänts av stortinget.

Då det inte varit möjligt för arbetsgruppen att i de deskriptiva partierna av rapporten medta uppgifter rörande den norska kommitténs förslag eller om propositionens innehåll, återges här stortingsmelding nr 54 och stortingsproposition nr 108.[1]

St. meld. nr 54.

(1962—63)

Norges kommersielle støtte til utviklingslandene

Tilråding fra Utenriksdepartementet av 15. mars 1963, godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.

(Foredratt av utenriksminister Halvard Lange)

I St. meld. nr 23 for 1961—62, som bygger på innstillingen fra utvalget nedsatt i juni 1960 til utredning av Norges hjelp til utviklingslandene, er det blitt pekt på at Norge i tillegg til den statlige hjelp også vil kunne bidra på flere måter til å dekke utviklingslandenes behov for kapitaltilgang på mer kommersielt grunnlag. Det gjelder bl. a. ved eksport av flere typer kapitalvarer og ved entreprenørvirksomhet. Det offentlige vil kunne legge forholdene til rette for slik eksport ved å bedre mulighetene for finansiering og for dekning av risikoen gjennom statsgarantier.

Utvalget av juni 1960 understreket også betydningen av en tilfredsstillende løsning av de problemer som etter hvert oppstår på det handelspolitiske plan.

På denne bakgrunn nedsatte Regjeringen den 26. oktober 1961 et utvalg med følgende mandat:

1. Utvalget bør utrede spørsmålet om hvilke muligheter Norge har og hvilke tiltak som kan treffes fra næringslivets eller statens side for å legge forholdene

[1] Vid rapportens framläggande i stencilerad form för u-beredningen i mars 1963 bestod denna bilaga av en av arbetsgruppens sekreterare gjord sammanfattning av den norska utredningen om kommersiellt bistånd till u-länderna.

til rette for en økning av samhandelen med utviklingslandene og for større eksport av kapital i forskjellige former (forretningsmessige kreditter, lån, investeringer). Såvel rent norske som fellesnordiske tiltak bør overveies. Utvalget bør bl. a. drøfte slike tiltak som:

a. Garantiordninger for eksportkreditter og private investeringer.
b. Finansiering av langsiktige eksportlån.
c. Direkte investeringer.
d. Andre former for eksport av privat kapital.

2. Utvalget bør også vurdere hvilke handelspolitiske tiltak som Norge, i samarbeid med andre vestlige land, kan gjennomføre for å øke avsetningsmulighetene for utviklingslandenes eksport til de vestlige markeder.

3. Videre bør Utvalget undersøke hvilke tiltak som Norge, i samarbeid med andre land i internasjonale organisasjoner som FN og OECD, kan gjennomføre for å nytte overproduksjon av enkelte matvarer i forbindelse med bistanden til utviklingslandene.

Utvalget hadde følgende sammansetning:

Underdirektør Gunnar Rogstad, Utenriksdepartementet, Utvalgets formann;
Ekspedisjonssjef Thomas Løvold, Handelsdepartementet;
Byråsjef Maren Hertzberg Erichsen, Handelsdepartementet;
Konsulent Ingolv Hæreid, Finansdepartementet;
Byråsjef Finn Osc. Svendsen, Industridepartementet;
Kontorsjef Arne Lie, Norges Bank;
Avdelingssjef Hans Høegh Henrichsen, Norges Eksportråd;
Sekretær Magne Reed, Utenriksdepartementet, Utvalgets sekretær.

(Sekretær Erik Selmer, Utenriksdepartementet, fungerte som Utvalgets sekretær fra 1. november 1962.)

Arbeidsutvalget avga sin innstilling 8. desember 1962.

Utvalget gir en oversikt over strømmen av kapital mellom de industrialiserte og de tilbakeliggende områdene i verden, både den kapital som ledes direkte fra land til land og den som går via internasjonale organisasjoner og finansieringsinstitusjoner, og har beskrevet de forhold som denne kapital arbeider under. Utvalget har videre gitt en bred fremstilling av de vilkår som møter utviklingslandenes eksport og den betydning dette har for den økonomiske vekst i disse land.

Dernest har Utvalget beskrevet Norges ytelser og de forhold som norsk vare- og kapitaleksport arbeider under. Endelig har Utvalget belyst Norges samhandel med utviklingslandene.

Utvalget har fremmet forslag om en rekke tiltak på disse felt.

I. Innledning

Det er en alminnelig erkjennelse i verden i dag at en stadig stigende del av de industrialiserte lands ressurser skal nyttes til å jevne ut kløften mellom de utviklede og de tilbakeliggende områdene i verden. De økte kapitaltilførslene sammen med hevningen av det tekniske kunnskapsnivået vil etter hvert gi et bredere grunnlag for industrialiseringen i disse områdene. Men produksjonsresultatet vil i mange tilfelle opptre i hard konkurranse med varer fra de land som har bidratt til denne industrialiseringen. Dette vil særlig gjelde ferdigvareproduksjonen hvor bl. a. den lettere tilgang på arbeidskraft gir utviklingslandene en konkurransemessig fordel. Det vil være en viktig oppgave for industrilandene i samarbeid å hindre at de markedsforstyrrelser som herved oppstår, sinker en videre liberalisering av verdenshandelen i sin alminnelighet og handelen med utviklingslandene i særdeleshet.

Det har foregått en betydelig overføring av kapital til utviklingslandene, men deres kapitalbehov er ikke mindre i dag enn da den organiserte utviklingshjelp tok til for vel femten år siden. Forbedring i det administrative apparat i utviklingslendene og mer teknisk bistand gjennom FN og andre organisasjoner har bedret evnen til å absorbere utenlandsk kapital.

Norge er selv et kapital-importerende land. Sammen med de andre land i den mer utviklede del av verden har Norge imidlertid påtatt seg oppgaver gjennom De Forente Nasjoner og andre internasjonale organisasjoner i arbeidet for å bedre vekstgrunnlaget i utviklingslandene.

Regjeringens prinsipielle syn på målsettingen for Norges bistand til utviklingslandene er gjengitt i Stortings-melding nr. 23 for 1961—62 hvor det heter at «Regjeringen tar sikte på en videre jevn økning av de samlede norske bevilgninger i årene fremover, slik at den statlige innsatsen så snart råd er når opp i en størrelse som svarer til 1/4 pst. av netto nasjonalinntekt. Hjelpen må imidlertid både på kort og lang sikt vurderes i forbindelse med de årlige budsjetter, både ut fra landets egen finansielle stilling og målsetting på andre områder og ut fra de muligheter som foreligger for en effektiv anvendelse av hjelpen. Det må også tas hensyn til at Norges innsats til enhver tid står i et noenlunde rimelig forhold til de bidrag som andre medlemsland (F.N.) yter.» For budsjettåret 1963 er den statlige innsats i utviklingshjelpen kommet opp i 66 mill. kroner. Til sammenligning kan nevnes at 1/4 pst. av netto nasjonalinntekten i 1962 motsvarte ca. 80 mill. kroner.

Spørsmålet om å finne en fastere langsiktig målsetting for utviklingshjelpen har gitt seg uttrykk bl. a. i en resolusjon som ble vedtatt på FN's 15. generalforsamling høsten 1960, hvor det ble uttrykt håp om at hjelpen må øke slik at den på kortest mulig tid når opp i ca. 1 pst. av den samlede nasjonalinntekt i de økonomisk mer utviklede land. På denne bakgrunn stilte Regjeringen seg i Stortingsmelding nr. 23 «i prinsippet positivt til forslaget om å fastlegge en langsiktig målsetting på 1 pst. av netto nasjonalinntekt.» Før en tok endelig standpunkt til den langsiktige målsettingen måtte det bl. a. avklares «hvilke former for hjelp som skal gå inn i den og hvilke muligheter Norge har for å yte innsats på disse forskjellige områder». Det heter videre at «ved den endelige vurdering av målsettingen og spesielt ved sammenligningen med andre land, må en også ta i betraktning hvilke muligheter det enkelte land har for å finansiere hjelpevirksomheten utenom statlige bevilgninger.»

Man har i dag ingen internasjonalt anerkjente kriterier for å måle omfanget av kapitaloverføringene til utviklingslandene. De oppsummeringer som foretas av OECD over overføringene fra medlemslandene i denne organisasjon og Japan, omfatter en uensartet gruppe transaksjoner fra rene stønader via internasjonale organisasjoner, til lån, investeringer og eksport-kreditter av relativt kort varighet. Disse sammenstillinger viser at hele 2/3 av overføringene er eksport-kreditter, lån eller investeringer, mens 1/3 er statlige stønader via internasjonale institusjoner eller direkte til mottakerlandene. For Norge er forholdet her, som det vil fremgå av Utvalgets innstilling, et helt annet, idet de offentlige stønadene utgjør den langt overveiende del av den norske bistand.

Medlemslandene i OECD's Komité for Utviklingsbistand (DAC) har funnet å måtte inskrenke seg til en målsetting som, uten å sette hjelpen i et tallmessig forhold til nasjonalinntekten, på forskjellig vis oppfordrer yterlandene til å utvide og effektivisere de samlede ressurser som stilles til rådighet, bl. a. ved i langt større utstrekning enn hittil å la kapitaltilførslene foregå i form av gaver eller langsiktige, rimelige lån, for å begrense økningen i mottakerlandenes gjeldsbyrde.

Selv om denne målsetting bevirker at de rene stønadene etter hvert vil omfatte en stigende andel av de større industrilands overføringer, er det likevel rimelig å

anta at de kommersielle transaksjoner også i fremtiden vil utgjøre hovedtyngden i overføringene til utviklingslandene.

Uten at det derfor på det nåværende tidspunkt kan fastlegges noen klar målsetting i form av en viss andel av nasjonalproduktet som et endelig mål for innsatsen, er det naturlig at man på lang sikt søker å bringe den norske innsats mer i overensstemmelse med den sammensetning bistanden har i internasjonal målestokk, ved at den vesentlige del av økningen i norsk utviklingshjelp i fremtiden finner sted på det kommersielle felt.

De private norske kapitaloverføringer til utviklingsland har hittil vært av meget begrenset omfang. Det er vanskelig å forutsi i hvilken grad det kan lykkes å stimulere til økte kapitaloverføringer fra næringslivet i fremtiden. For myndighetene blir det en oppgave å sette i verk tiltak med sikte på et samarbeid mellom den statlige innsats og norsk næringslivs virksomhet i utviklingslandene som fremmer den mest effektive samlede virkning av statlige og private, bilaterale så vel som multilaterale kapitaloverføringer til utviklingsland og i former som utviklingslandene selv er best tjent med.

II. Handelspolitiske tiltak

De handelspolitiske virkemidler som industrilandene må ta i bruk er i første rekke nedbygging av importtoll og avvikling av kvantitative restriksjoner på importen, særlig av halvfabrikata og ferdigvarer fra utviklingslandene. Avvikling eller reduksjon av de interne skatter og avgifter som rammer importen fra disse land kan i mange tilfelle også være av stor betydning. De internasjonale råvareavtaler har vært det mest effektive virkemiddel i bestrebelsene på å skape stabilere avsetning og priser for den enkelte råvare, men det har hittil ikke vært mulig å få istand slike ordninger for mere enn fem varer (hvete, sukker, tinn, olivenolje og kaffe). I tiden fremover vil det bli lagt større vekt på at problemene på råvaremarkedet ses i sammenheng og ikke først og fremst vare for vare. De internasjonale tiltak vil i større grad ta sikte på å minske de uheldige virkninger som svingningene i råvareprisene har på de enkelte lands betalingsbalanse.

Økte eksportinntekter for utviklingslandene kan best sikres ved at industrilandene i fellesskap fører en liberal handelspolitikk og en ekspansiv økonomisk politikk. Det internasjonale samarbeid på dette område har foregått innenfor forskjellige internasjonale organisasjoner:

I De Forente Nasjoner har arbeidet for å løse råvarespørsmålene vært av spesiell betydning.

Samarbeidet i GATT (Generalavtalen om tolltariffer og handel) har overfor utviklingslandene resultert i en mer omfattande nedbygging av handelsrestriksjonene for råvarer og en del av matvarene enn for deres ferdigvarer. Når det gjelder ferdigvarer står avtalen om handelen med bomullstekstiler (sluttet i GATT-regi) i en særstilling, fordi avtalen tar sikte på ikke bare å bedre eksportmulighetene for utviklingslandene, men representerer også et praktisk forsøk på å løse de problemer som lavprisimporten reiser for industrilandene.

Organisasjonen for Europeisk Økonomisk Samarbeid (OEEC), og senere Organisasjonen for Økonomisk Samarbeid og Utvikling (OECD), har indirekte spilt en viktig rolle for liberalisering av verdenshandelen idet liberaliseringen medlemslandene imellom på frivillig basis har vært utstrakt til å omfatte de fleste utviklingsland.

Norge er nå medlem av OECD's Komité for utviklingsbistand, DAC, som i fremtiden for Norge vil bli et viktig forum for det internasjonale samarbeid om utviklingshjelp, særlig i form av konsultasjoner og samordning.

Den usikkerhet som etter bruddet i Storbritannias forhandlinger med EEC knytter seg til spørsmålet om et utvidet økonomisk fellesskap i Europa og til spørsmålet om assosieringsavtalen for de 18 afrikanske land som er knyttet til Fellesskapet, vanskeliggjør arbeidet innenfor de internasjonale organisasjoner GATT og OECD når det gjelder handelspolitikken overfor utviklingslandene. Et utvidet europeisk fellesskap vil kunne by på muligheter for en friere adgang til de vestlige lands markeder også for de utviklingsland som ikke vil nyte godt av særordninger i tilknytning til Fellesskapet.

a) Ensidige norske handelspolitiske innrømmelser

I sin alminnelighet kan det sies at Norge har få restriksjoner på importen og på forbruket av de viktigste tradisjonelle varer fra utviklingsland. Det er allerede tollfrihet for en rekke av varene og et gjennomgående lavt tollnivå for de øvrige. Utvalget er derfor kommet til at det er begrensede muligheter for ensidige norske tiltak for å øke importen av disse varene.

Regjeringen vil undersøke muligheten for ensidige toll-lettelser på de få råvarer og matvarer som fortsatt er belagt med relativt høy toll og som særlig importeres fra utviklingsland. Det dreier seg om f. eks. bearbeidete natursvamper, nedlagt oliven, visse spiselige nøtter og en del krydderier.

Utvalget har pekt på at man på norsk side bør undersøke mulighetene for å oppheve eller redusere tollsatsene på en del industrielle ferdigvarer som inngår i et ntvalg av typiske varer i samhandelen med utviklingslandene som GATT har undersøkt og anbefalt toll-lettelser for.

Regjeringen vil undersøke virkningene av en reduksjon eller opphevelse av tollsatsene på importen for disse industrielle ferdigvarene og vil dessuten der hvor det ikke ville være tilrådelig å ta bort tollen, overveie å opprette tollfrie kvoter for import fra utviklingslandene innenfor rammen av Norges internasjonale forpliktelser.

Utvalget nevner at den norske tobakkavgiften og sjokoladeavgiften i noen grad kan virke begrensende på forbruket og derigjennom på importen av råvarer fra utviklingslandene.

Som også fremhevet av Utvalget, er Regjeringen av den oppfatning at en økning i importen fra utviklingslandene som følge av en reduksjon i avgiftssatsene på disse varer vil bli liten i forhold til de finanspolitiske konsekvenser som slike tiltak vil medføre.

b) Internasjonale handelspolitiske tiltak

Når det gjelder arbeidet i de internasjonale organisasjoner vil tollpolitikken overfor utviklingslandene i stor grad avhenge av utviklingen i det europeiske samarbeidet og forholdet mellom Det Europeiske Økonomiske Fellesskap og De Forente Stater.

Utvalget har som en generell tilråding pekt på at en fra norsk side i internasjonale organisasjoner bør gå inn for at industrilandene fører en handelspolitikk som i størst mulig utstrekning stiller alle utviklingsland likt når det gjelder adgangen til industrilandenes markeder.

Videre har Utvalget fremmet følgende forslag om handelspolitiske tiltak som Norge bør søke gjennomført i samarbeid med andre vestlige land:

Kvantitative importrestriktioner. Norge må gå inn for å påskynde gjennomføringen i alle industrialiserte GATT-land av Generalavtalens bestemmelse om avskaffelse av gjenstående kvantitative restriksjoner, i første rekke slike som rammer importen fra utviklingsland.

Toll på tropiske produkter. Norge bør gi sin støtte til de foreliggende forslag i GATT om full tollfrihet for tropiske produkter.

Reduksjon av tollsatser som diskriminerer uforholdsmessig mellom ferdigvarer og råvarer. En bør fra norsk side tilskynde at de kontraherende parter i GATT snarest mulig søker å kartlegge de tollsatser i industrilandene som innebærer en urimelig diskriminering mellom ferdigvarer og råvarer, med henblikk på en reduksjon av tollsatsene på ferdigvarene i tilfelle hvor dette vil kunne få særlig betydning for utviklingslandenes eksport.

Nye tollreduksjonsplaner. Norge bør arbeide aktivt for å finne fram til nye metoder for gradvis avskaffelse i industrilandene av tollhindringer som hemmer framveksten av nye industrier som ligger særlig vel til rette for utviklingslandene.

Oppmykning av resiprositetsprinsippet. Anmodning fra utviklingslandene om toll-lettelser bør i størst mulig grad innrømmes uten at det forlanges gjensidighet.

Metoder for å sikre at utviklingslandene får fordelene av tollreduksjoner. Fra norsk side bør man undersøke mulige metoder som sikrer at virkningene av tollreduksjoner for utviklingslandene blir forbeholdt disse (f. eks. ved tollkontingenter) slik at den friere adgang til markedet ikke bare tilfaller produsenter i andre industriland.

Deltakelse i råvareavtaler. Av de bestående råvareavtaler har det for Norge bare vært aktuelt å slutte seg til Hvete- og Kaffe-avtalen. Utvalget går ut fra at Norge ved vurderingen av tilslutning til mulige nye råvareavtaler også har utviklingslandenes interesser for øye.

Deltakelse i ett utviklings-forsikringsfond. Hvis de videre forberedelser til opprettelse av et utviklings-forsikringsfond viser at det kan være av verdi for utviklingslandene at flest mulige industriland deltar, bør norsk medlemsskap overveies.

Inngåelse av varebytteavtaler med utviklingsland. Selv om systemet med bilaterale varebytteavtaler for det meste har utspilt sin rolle i internasjonal handel, anser en rekke utviklingsland slike avtaler for å være et viktig ledd i utbyggingen av deres økonomi. Utvalget mener at man fra norsk side bør innta en velvillig holdning til ønsker som måtte bli fremsatt fra disse lands side om inngåelse av varebytteavtaler eller andre former for handelsoverenskomster.

Rasjonalisering av næringslivet i industrilandene. Under avsnittet om utviklingslandenes handelsstruktur har Utvalget understreket betydningen av den omstilling i industrilandenes næringsliv som vil være en naturlig konsekvens av liberaliseringen av utenrikshandelen. Blant virkemidlene er det pekt på industripolitikkens rolle i denne sammenheng. Det synes å være behov for konsultasjoner mellom industrilandene om mulige retningslinjer for en industriell tilpasning. Her synes OECD å være et kompetent organ. OECD's industrikomité har bl. a. til mandat å behandle problemer i relasjon til utviklingslandene. Utvalget vil tilrå at man fra norsk side tar iniativ til å få undersøkt mulighetene for periodiske konsultasjoner eller annen form for samarbeid innenfor rammen av OECD's industrikomité om konkrete tilrådinger for å tilrettelegge industripolitikken under hensyn til utviklingslandenes behov for industriutbygging.

Regjeringen slutter seg i prinsippet til disse forslag. De tiltak som gjelder samarbeidet i GATT er allerede tatt opp der og Regjeringen vil gi forslagene sin støtte under det foranstående ministermøte i GATT i mai 1963.

Når det gjelder deltakelse i råvare-avtaler og eventuelt i et utviklings-forsikringsfond vil norsk medlemsskap bli overveiet i hvert enkelt tilfelle.

Spørsmålet om varebytteavtaler med utviklingsland bør ses i sammenheng med spørsmålet om avtaler av et videre omfang som gjelder både varebytte og andre former for utviklingshjelp. Dette spørsmål vil bli drøftet nærmere nedenfor.

Utvalget har antydet at en mer liberal handelspolitikk overfor utviklingslandene

etter hvert vil fremkalle en omstilling i industrilandenes næringsstruktur. Det vil oppstå et press mot visse utsatte næringer, og presset vil virke sterkere i land som Norge med et lite marked enn i de større industriland. På den annen side er det i de sistnevnte land at en omstilling av industripolitikken vil ha betydning av noen størrelse for utviklingslandene. Regjeringen vil derfor i dette spørsmål fremme et samarbeid mellom de vestlige land i de organisasjoner hvor spørsmålet blir drøftet.

Regjeringen er oppmerksom på den usikkerhet som er skapt ved bruddet i Storbritannias forhandlinger med Det Europeiske Økonomiske Fellesskap også når det gjelder handelspolitikken overfor utviklingslandene. Under de videre drøftelser om det vestlige økonomiske samarbeid vil Regjeringen så langt råd er ha utviklingslandenes handelspolitiske problemer for øye.

Norge vil ensidig bare i liten utstrekning kunne treffe effektive handelspolitiske tiltak til fordel for utviklingslandene. Regjeringen ser derfor deltakelsen i det internasjonale samarbeid om slike tiltak som den viktigste oppgave på dette felt.

I tillegg til det som er anført ovenfor kan det nevnes at De Forente Nasjoners Hovedforsamling den 8. desember 1962 godkjente planene for en omfattende konferanse om handel og utvikling som skal finne sted senest i begynnelsen av 1964. Initiativet til konferansen ble opprinnelig tatt av en gruppe utviklingsland, og Det Økonomiske og Sosiale Råd vedtok på 34. sesjon enstemmig å anbefale at en slik konferanse blir holdt. Konferansen vil ta sikte på å oppmuntre til ekspansjon av den internasjonale handel i sin alminnelighet, og ved fjernelse av toll og andre restriksjoner å gjøre det lettere for utviklingslandene å få eksportert sine varer.

Det er videre grunn til å vise til de utvidede fullmakter den nye amerikanske handelslovgivning gir De Forente Stater til å redusere eller oppheve helt tollsatser eller importrestriksjoner på tropiske landbruks- eller skogbruksprodukter fra utviklingsland, betinget av at Det Europeiske Økonomiske Fellesskap foretar tilsvarende lettelser.

III. Kapitaloverføringer til utviklingsland

Utviklingslandene kan gjennomgående karakteriseres ved mangel på kapital og vanskeligheter med betalingsbalansen. Behovet er langt fra dekket ved den kapital som i dag overføres, og behovet er stigende. Undersøkelser foretatt av OECD viser at det i tidsrommet 1950—55 ble tilført utviklingslandene en nettokapitaltilgang på gjennomsnittlig 3,5 milliarder dollar pr. år. I 1956—59 var tallet gjennomsnittlig 6,8 milliarder pr. år. I 1960 var tallet steget til 8 milliarder og i 1961 til 9,3 milliarder dollar. Disse kapitaloverføringer skriver seg for 95 pst. vedkommende fra OECD-land og Japan, hvorav igjen mellom 40 og 50 pst. fra De Forente Stater. Ca. $^2/_3$ er eksportkreditter, lån eller investeringer, mens $^1/_3$ er statlige stønader via internasjonale institusjoner eller direkte til mottakerlandene. For Norge og for land som Danmark og Sverige er forholdet et annet. De offentlige stønadene utgjør den langt overveiende del av den norske bistand. En av årsakene til dette er at de større industriland har tradisjonelle forbindelser for investering i tidligere koloniland og har et kredittsystem som fra gammelt av er tilpasset disse forhold.

En økt medvirkning fra næringslivets side i utbyggingen av utviklingslandene vil være ønskelig fordi man på denne måten kan få nyttiggjort norske erfaringer på områder som er av grunnleggende betydning for industrialiseringen. Det gjelder utbygging av vannkraft, vannforsyning, kommunikasjoner, havneanlegg med videre. På disse områder vil norsk faglig dyktighet og kapitalutstyr kunne finne den mest rasjonelle anvendelse.

Den norske *eksport av kapitalvarer* til utviklingsland har vært meget beskjeden

sammenliknet med f.eks. land som Sverige og Danmark. Men eksporten viser en stigende tendens og omfatter et økende antall produkter. I 1960 utgjorde kapitalvareeksporten til utviklingsland ca. 50 millioner kroner (skip ikke medregnet) eller anslagsvis 20 pst. av vår samlede kapitalvareeksport. Storparten gikk til sør-amerikanske land.

Et særtrekk ved eksporten av kapitalvarer til utviklingsland er de krav som vanligvis stilles til særlig lange kreditter. Dette kredittkravet har norske bedrifter hittil hatt store vanskeligheter med å imøtekomme.

Norske *investeringer* i utlandet utgjør små beløp. Verdien anslås til omlag 15 mill. kroner. Entreprenørarbeider i utviklingsland som ledes av norske selskaper sysselsetter 2—3 000 mann hvorav en del norske ingeniører, vesentlig i Latin-Amerika og Afrika. För øvrig er endel norsk kapital investert i noen få industri- og handelsforetak hovedsakelig i Sør-Amerika og til dels i Afrika.

Utvalget peker på at det beskjedne omfang av de norske investeringer i utlandet har sammenheng med at utbyggingen av Norges industri hovedsakelig er skjedd på basis av våre egne råvarer og kraft, og at vår eksport har vært sterkt konsentrert om mindre bearbeidede varer som vanligvis har møtt få handelsrestriksjoner i andre land. De norske bedrifter er dessuten gjennomgående små etter internasjonal målestokk, og de har ikke hatt tilstrekkelig kapital til å påta seg den risiko som ofte er forbundet med investeringar i andre land og da særlig i utviklingsland.

Utvalget peker videre på at den industrielle utvikling i Norge i fremtiden vil kunne undergå en strukturendring mot varer med høyere foredlingsgrad. Dette vil stille nye og større krav til norske industriers salgsapparat i utlandet, og markedsføringen skjer ofte ved opprettelse av salgskontorer og andre omsetningsledd som produsentene selv kontrollerer eller er medeiere i. Man har i norsk industri i den senere tid sett en rekke eksempler på bedriftssammenslutninger og samarbeid om produksjon og salg utover landegrensene. En utvidet eksport til de nye markeder i utviklingslandene for norsk industri vil ofte förutsette at norske bedrifter deltar i utbyggingen av omsetningsapparatene i disse land og videre at norske bedrifter innleder et produksjonssamarbeid med utviklingslandenes egne bedrifter.

På den annan side har det i de senere år vært en markert økning i antall forespørsler fra utviklingslandene om norsk bistand til industrielle prosjekter. I norske industrikretser synes det i de senere år å ha gjort seg gjeldende en stigende interesse for deltakelse i prosjekter i utlandet for å finne alternative markeder og beskjeftigelsesmuligheter ettersom konkurranse- og markedsforholdene har endret seg. Fremdeles finner man imidlertid liten interesse for risikobetonte prosjekter når det gjelder utviklingsland, særlig ut fra hensynet til den politiske risiko.

Endelig peker Utvalget på at norsk industrivirksomhet som ikke lenger har muligheter for lønnsom drift i Norge, er blitt overført til utviklingsland hvor arbeidskraftforholdene, råstofftilgangene og markedsforholdene kan by vesentlig bedre produksjonsvilkår. Som eksempel blir nevnt fiskeforedlingsanlegg som er reist i Peru og Chile på basis av overføring av ledig norsk maskineri og fangstutstyr.

Utvalget har pekt på en rekke forskellige tiltak som Staten kan treffe for å legge forholdene til rette for økt virksomhet fra næringslivets side i utviklingslandene.

Utvalget har ikke foretatt noen vurdering av hvilke typer prosjekter i utviklingsland som er særlig egnet for norsk initiativ. I sin alminnelighet vil den mest effektive form for kommersiell kapitalbistand til utviklingsland være den som innebærer den største grad av felles interesse for yterland og mottakerland.

Utvalget går ut fra at Norsk Utviklingshjelp vil kunne bistå norsk næringsliv med å formidle kontakter om passende oppgaver.

a) Tekniske kunnskaper

En forutsetning for en effektiv utviklingshjelp er den tekniske bistand som tilføres utviklingslandene, i første rekke via De Forente Nasjoner og andre internasjonale organisasjoner.

Utvalget peker på at utenrikshandelen alltid har vært et godt middel for overføring av kunnskaper mellom ulike land. Teknisk kunnskap overføres også gjennom handelen med produksjonsutstyr som maskiner, transportmidler, instrumenter og verktøy, eller ved at produksjonsteknikk, forskningsresultater etc. overføres i form av lisensrettigheter og patenter. En annen viktig form for eksport av tjenester er konsulentvirksomhet i forbindelse med planlegging, ledelse og overvåking av oppførelsen av anlegg av forskjellig slag. I denne forbindelse foregår det som regel også en viss utdannelse av personale. Når en bedrift oppretter datterselskaper i utviklingsland, anvendes ofte innenlandsk arbeidskraft, og i en viss utstrekning knytter moderselskapene til seg praktikanter og stipendiater fra utviklingsland.

b) Garantier

Ved leveranser av kapitalvarer til utviklingsland er det vanlig praksis att leverandøren yter kreditt av kortere eller lengre varighet. Begrenset tilgang på valuta i utviklingslandene har ført til at kreditt-tidens lengde er blett en vesentlig faktor ved siden av pris, kvalitet og service. Evnen til å konkurrere om slike langsiktige kredittbetingelser er avhengig av i hvilken grad Staten påtar seg garantiforpliktelser for kredittene. I Norge hvor bedriftene gjennomgående er relativt små, vil også evnen til å kunne finansiere langsiktig kredittgivning være avhengig av garantier.

Garantiene, som gis i form av en polise til den leverandør som yter kreditten, dekker to hovedgrupper av risiki, nemlig for det første den *kommersielle kredittrisiko,* dvs. faren for at kjøperen blir betalingsudyktig, for det annet den risikogruppe som det er vanlig å sammenfatte under betegnelsen *politisk risiko.* Den sistnevnte gruppe omfatter risiko for at kreditten ikke kan bli avviklet som forutsatt i kredittvilkårene p.g.a. politiske og økonomiske forhold i importlandet, f. eks. innføring av restriksjoner som hindrer betalingsoverføringer til kreditorlandet, faktisk mangel på tilstrekkelig fremmed valuta i importlandet, krig eller krigslignende tilstander i importlandet, gjeldsmoratorier m. v. Devalueringsrisiko dekkes ikke.

Garantiene kan enten knyttes til vanlige varekreditter for eksport eller til investeringer foretatt i utlandet.

I Norge ytes *eksportkredittgarantier* bare av Garanti-Instituttet for Eksportkreditt, som er en ren statsinstitusjon. Instituttets virksomhet har vært sterkt økende i de siste år og rammen for det totale samlede garantiansvar er blitt forhøyet gjentatte ganger, sist til 600 mill. kroner ved vedtak av 12. mars 1962. Av denne totale garantiramme var det høsten 1962 bundet ca. 300 mill. kroner. En vesentlig del av de garantier som gis under den norske garantiordning er knyttet til kortsiktige varekreditter.

De norske eksportkredittgarantier gjennomføres etter retningslinjer som kan sies i store trekk å være felles for de fleste land som har slike systemer.

Garanti gis således ikke for hele fordringsbeløpet, men begrenses til 75 pst. forsåvidt angår den kommersielle kredittrisiko og til 85 pst. for den politiske risiko. Garantien kan, når det foreligger særlige hensyn, forhøyes til henholdsvis 85 pst. og 90 pst. I dag anvendes normalsatsene praktisk talt i alle tilfelle også overfor utviklingsland. Vurderingen av kredittrisikoen på de forskjellige land kommer derimot til uttrykk i den premie som beregnes for de enkelte transaksjoner.

De aller fleste utviklingsland er ut fra denne vurdering satt i høyeste premiegruppe.

Med hensyn till kreditt-tidens lengde følger man også her de alminnelig anerkjente prinsipper. Således godkjennes i alminnelighet bare kredittfrister inntil 6 måneder ved salg av ferdige forbruksvarer, halvfabrikata og råvarer, og opptil 2—3 år for lettere maskiner og teknisk produksjonsutstyr, mens 5 år hittil har vært den vanlige grense for kapitalvarer som større maskiner, tungt industrielt utstyr og skip. I samsvar med tendensen i utlandet har man i stigende grad også i den norske garantiordning akseptert lengre kredittfrister, således ved utenlandske kontraheringer av frakteskip og fiskefartøyer ved norske skipsverft.

Utvalget viser til det samarbeid mellom institusjoner og selskaper som arbeider på kredittgarantiens område i forskjellige land, som har utviklet seg i Union des Credits Internationaux, «Bern-unionen». Denne har etterhånden fått tilslutning fra alle industrilandenes offentlige og halvoffentlige garantiinstitusjoner med unntak av den japanske. Dens hovedformål er å fremme en hensiktsmessig utvikling av den internasjonale kredittforsikring, og en sentral oppgave for unionens medlemmer har vært å hindre en ukontrollert konkurranse med hensyn til de kredittbetingelser som tilbys på eksportmarkedene. Av spesiell interesse når det gjelder eksport til utviklingsland, er den grense på 5 år som unionens medlemmer ble enige om å søke håndhevet for kreditt ved kontrakter om levering av tunge kapitalvarer. Det har imidlertid i de senere år gjort seg gjeldende en tendens til mere liberale kredittbetingelser, og berettigelsen av å yte mer langsiktige kreditter til utviklingsland er nå uttrykkelig anerkjent av unionen, som dog anbefaler at de enkelte lands regjeringer søker å hindre at slike kreditter anvendes som konkurransemiddel mellom de land som eksporterer kapitalvarer.

I det arbeid som foregår innen OECD for å finne fram til prinsipper for garantiordningene, er det av spesiell interesse at det her er gjort en tydelig distinksjon mellom eksport til industriland og til utviklingsland, slik at det i sistnevnte tilfelle institueres en lettere adgang til å overskride Bern-unionens regler.

Utvalget understreker at ved siden av eksportkredittgarantier, er garanti for *investeringer* i utlandet en viktig forutsetning for kommersiell bistand til utviklingsland.

Investeringer i utviklingsland kan ta forskjellige former. De kan skje gjennom datterselskaper, «joint companies» eller selskapsformer der den utenlandske investors eierandel er i minoritet. Ofte består den utenlandske investors andel i kapitalutstyr som skal danne grunnlag for produksjonen.

I henhold til gjeldende retningslinjer yter ikke Garanti-Instituttet garanti for norske bedrifters investeringer i utlandet.

Utvalget tilrår at det fra Statens side fastsettes en ramme for eksportkredittgarantier og investeringsgarantier til utviklingsland. Den samlede ramme for disse to former for garantier foreslås i første omgang satt til 150 mill. kroner, hvorav inntil 50 mill. kroner skal kunne nyttes til investeringsgarantier. Garantirammen må bli gjenstand for ny vurdering når man har vunnet erfaring med hensyn til behovet for slike garantier. Utvalget tilrår videre at garantier innen denne ramme gis på særlig gunstige vilkår. Med særlig gunstige vilkår tenkes på en forlengelse av kreditt-tiden og reduksjon av de omkostninger som er forbundet med garantier og kreditter.

Styret for Garanti-Instituttet for Eksportkreditt forutsetter i sin uttalelse at disse ekstraordinære eksportkredittgarantier i første rekke forbeholdes leveranser som på lengre sikt kan bidra til å styrke næringsgrunnlaget og den økonomiske utvikling i vedkommende land. Videre antas det at kredittfristene, selv om de er lengre enn vanlig, bør stå i et rimelig forhold til varens art og transaksjonens ka-

rakter. Efter Garanti-Instituttets oppfatning bør det således søkes påsett at de ekstraordinære eksportkredittgarantier som det her er tale om, ikke ytes for transaksjoner som naturlig hører hjemme under den ordinære eksportgarantiordning.

Da det her dreier seg om et område hvor man har få erfaringer og begrensede kunnskaper med hensyn til det behov som foreligger fra norsk side og de virkemidler som vil være mest hensiktsmessige sett både fra yterland og mottakerlands side, er det viktig at man finner fram til en fleksibel ordning som gir adgang til tilpasning etterhvert som erfaringer vinnes.

Regjeringen er enig med Utvalget i at man åpner adgang til å gi garantier for eksportkreditter og investeringer på særlig gunstige vilkår til utviklingsland. Regjeringen er videre enig i at man foreløpig setter rammen til 150 mill. kroner hvorav inntill 50 mill. kroner i investeringsgarantier.

Den nye garantiramme og de øvrige endringer som må foretas i vedtektene for Garanti-Instituttet for Eksportkreditt, vil det bli fremmet forslag om i en egen proposisjon til Stortinget.

Ved siden av de vanlige kriterier mener Utvalget at det er graden av hjelpemotiv i vedkommende prosjekt som blir avgjørende for innrømmelse av garantier på særlig gunstige vilkår ved eksport til eller investering i utviklingsland. Det er derfor naturlig at Norsk Utviklingshjelp får anledning til å avgi uttalelse om slike prosjekter. Utvalget foreslår derfor at styret i Garanti-Instituttet utvides med en representant for Norsk Utviklingshjelp ved behandling av søknader om garantier på særlig gunstige vilkår som nevnt ovenfor.

Styret i Garanti-Instituttet og styret i Norsk Utviklingshjelp er enige i denne tilråding.

Regjeringen slutter seg til Utvalgets tilråding på dette punkt og finner det hensiktsmessig at man på denne måte sørger for en enhetlig vurdering av de prosjekter som inngår i vår utviklingshjelp.

I tillegg til de endringer som vil være nødvendige i bestemmelsene om Garanti-Instituttets virksomhet, peker Utvalget på den praksis som har vært fulgt når det gjelder garantier for kreditter til selskaper i utlandet der den norske kredittyter selv har interesse. I disse tilfelle er garantier hittil blitt avslått ut fra den betraktning at kredittyteren selv bør bære risikoen ved slike kreditter. Dette spørsmål vil få økt betydning dersom Garanti-Instituttets mandat blir utvidet til også å omfatte garantier for investeringer. I praksis vil dette kunne innebære at en norsk bedrift som deltar i opprettelse av en bedrift i et utviklingsland med sikte på leveranse av råvarer eller halvfabrikata for foredling, ikke vil kunne oppnå garanti for egne leveranser, men tvinges til å kjøpe disse varer fra sine konkurrenter for å uppnå en rimelig sikkerhet. Utvalget anbefaler at Garanti-Instituttets praksis på dette område endres med sikte på en rimelig løsning av disse problemer.

Garanti-Instituttets styre legger i sin uttalelse vekt på at det i disse tilfelle er den kommersielle kredittrisiko som ikke blir dekket. Et firma som har investert kapital i et utenlandsk foretak kan være interessert i å kredittforsikre salg av varer til foretaket. Imidlertid er investeringsgarantien begrenset til politisk risiko, og den kredittgivning investor yter det selskap som han selv har investert kapital i bør etter Garanti-Instituttets mening prinsipielt komme på samme linje. Instituttet dekker den politiske risiko ved salg i slike tilfeller. På den annen side finner Garanti-Instituttets styre at det bør kunne ytes en finansieringsgaranti overfor investors bank såfremt investor har behov for hjelp til finansiering av slike vareleveranser som nevnt ovenfor.

Regjeringen er enig i at det ved endringer i Garanti-Instituttets vedtekter åpnes adgang til å yte finansieringsgarantier i forbindelse med kreditter til selskaper i

utlandet der den norske kredittyter selv har interesse. Forøvrig slutter Regjeringen seg til Garanti-Instituttets uttalelse.

c) Finansiering

Utvalget fremhever at en vesentlig hindring for norsk kommersiell virksomhet i utviklingsland har vært at finansieringsmulighetene for langsiktige kreditter til disse land har vært begrenset. Finansieringsbehovene vil ytterligere forsterkes dersom det gis økt adgang til garantier.

Uavhengig av spørsmålet om utviklingshjelp, har det i den senere tid vært søkt etter former som utvider rammen for finansiering av eksportkreditter både i Norge og i andre industrialiserte land. Langsiktige kreditter passer dårlig for forretningsbankenes virksomhet. Samtidig har den internasjonale konkurranse skapt et alminnelig behov for langsiktige kreditter ved eksport, ikke bare for leveranser til utviklingsland.

En rekke av de norske forretningsbanker er derfor gått sammen om å opprette A/S Forretningsbankenes Finansierings- og Eksportkredittinstitutt. Selskapets aksjekapital er 10 mill. kroner og eies av de deltagende banker. Selskapet kan utstede obligasjoner på inntil samlet 100 mill. kroner. Selskapet har i første rekke til formål å gi mellomlange og langsiktige lån til eksportfremmende formål. Lån ytes ikke ordinært for mere enn 8 år, maksimalt 10 år.

Utvalget peker på at det er et viktig skritt forretningsbankene har tatt med opprettelsen av dette finansieringsinstituttet. Men en forutsetning for at instituttet skal kunne bidra til økt kommersiell aktivitet i utviklingsland er etter Utvalgets mening at instituttet gis et bredere kapitalgrunnlag. Utvalget tilrår derfor at instituttet får adgang til å oppta obligasjonslån for finansiering av kreditter for vareleveranser til og lån til investeringer i utviklingsland i den utstrekning dette anses nødvendig for å dekke den økte etterspørsel. Lånemidlene bør øremerkes for disse spesielle formål. De kreditter som er knyttet til disse lånemidler skal instituttet bare kunne gi på grunnlag av garanti fra Garanti-Instituttet, slik at myndighetene derved får anledning til å vurdere bistandsmotivet i vedkommende prosjekt.

Utvalgets instilling har vært forelagt A/S Forretningsbankenes Finansierings- og Eksportkredittinstitutt og Den Norske Bankforening. Disse to institusjoner er i prinsippet enige i at man bygger på instituttet, som forretningsbankene har stiftet med tanke på å skaffe mellomlange og langsiktige eksportkreditter.

Regjeringen er enig i at man så langt det praktisk er råd, søker å gi finansieringsmuligheter for en rimelig øking av den kommersielle bistand til utviklingslandene. I første omgang kan det være naturlig å bygge på de kredittinstitusjoner som eksisterer. Regjeringen vil derför overveie spørsmålet om at Forretningsbankenes Finansierings- og Eksportkredittinstitutt gis adgang til å oppta obligasjonslån for finansiering av kreditter rettet til utviklingsland. Markedet for partialobligasjonslån er imidlertid sterkt belastet. Spørsmålet om å åpne adgang for utstedelse av lån med særlig sikte på utviklingshjelp vil derfor til enhver tid måtte vurderes iforhold til den alminnelige kredittsituasjon og behovene i forbindelse med vår egen industriutbygging.

Utvalget peker på forsikringsselskapenes betydning for det norske kapitalmarked og tilrår at man vurderer nærmere hvorvidt det er mulig ved visse lovendringer å knytte livsforsikringsselskapene direkte til finansiering av langsiktige eksportkreditter.

Regjeringen antar at det ikke bør foretas endringer i bestemmelsene om livsforsikringsselskapenes plasering av midler. Livsforsikringsselskapene kan imidlertid bidra til å styrke kapitalgrunnlaget for eksportkreditter ved å kjøpe obliga-

sjoner utstedt av Finansieringsinstituttet, eller ved generelt å styrke kapitaltilgangen til partial-obligasjonsmarkedet ved å plasere en større del av sin forvaltningskapital i slike verdipapirer.

Som en mulig utvei til å utvide kapitalgrunnlaget for langsiktige eksportkredittfinansieringer, peker Utvalget på muligheten av opptak av lån i utlandet, enten gjennom eksisterende kanaler eller ved opprettelse av et eget finansieringsselskap, eventuelt med statlig deltakelse.

Regjeringen kan ikke tilrå at en tar sikte på opptak av lån i utlandet som grunnlag for eksportfinansiering.

d) Kredittomkostninger

Utvalget har foretatt beregninger over de omkostninger som vil knytte seg til garantier og finansiering av eksportkreditter og investeringer i utviklingsland. Beregningen viser et omkostningsnivå på henimot 9 pst., hvilket kan karakteriseres som normalt for vanlige kommersielle transaksjoner. Overfor utviklingsland ligger bistands- eller hjelpeelementet i første rekke i kreditt-tidens lengde. Kredittiden er kriteriet som avgjør om transaksjonen kan karakteriseres som hjelp. På den annan side vil utviklingslandenes gjeldsbyrde øke i den grad at rimelige kreditter får stadig større betydning. Dette kommer til uttrykk i de lån og kreditter til symbolsk rente som i stadig større omfang tilståes utviklingsland. Utvalget foreslår derfor en del tiltak med sikte på reduksjon av de omkostninger som utviklingslandet påføres:

Frafall av gebyr for politisk risiko. Den politiske risiko kan ikke måles i penger eller prosenter og det synes rimelig at de industrialiserte land som av humanitære og politiske grunner vil bidra til en jevnere inntektsfordeling i verden, gjør dette uten å belaste mottakerlandet for den politiske risiko som bistand innebærer.

Frafall av gebyr for kommersiell risiko. Næringslivet i utviklingslandene mangler ofte den stabilitet og tradisjon som kjennetegner næringslivet i mange industrialiserte land. Gebyret for den kommersielle risikogaranti er ofte betydelig høyere overfor en kjøper i de fleste utviklingsland. Det er i den senere tid blitt vanlig praksis ved større leveranser at en statsbank i mottakerlandet gir garanti for kjøperens solvens. Statsbankens kredittverdighet henger imidlertid mere sammen med de politiske enn med de kommersielle forhold i vedkommende land. Konsekvensen bør derfor være at dersom gebyr frafalles for politisk risiko bør heller ikke gebyr beregnes for kommersiell risiko dersom det foreligger garanti for kjøpers solvens fra en statsbank i mottakerlandet.

Ved frafall av gebyr for politisk og kommersiell risiko foreslår Utvalget at Garanti-Instituttet tilståes en engangspremie til dekning av administrasjonsutgifter og at denne settes til 0,5 pst.

Forhøyelse av dekningsprosenten. Garanti-Instituttet dekker som foran nevnt normalt politisk og kommersiell risiko inntil henholdsvis 85 og 75 pst. Når det foreligger særlige hensyn kan garantien forhøyes til henholdsvis 90 og 85 pst. Etter de retningslinjer som gjelder for Forretningsbankenes Finansierings- og Eksportkredittinstitutt, skal det foreligge 100 pst. garanti fra bank eller godkjent garantiinstitusjon. Dette ordnes normalt ved at vedkommende bank stiller selvskyldnergaranti for hele beløpet mot et gebyr på 1 pst. p. a. For å unngå denne omkostning anbefaler Utvalget at Garanti-Instituttet i særlige tilfelle der hjelpmotivet er fremtredende, gis adgang til å garantere inntil 100 pst. av både den politiske og den kommersielle risiko. Utvalget legger imidlertid vekt på at eksportøren *alltid* bør bære en del av risikoen selv, fordi et visst risikoelement fremmer en omsorgsfull vurdering fra eksportørens side. Garanti-Instituttet må

derfor beholde regress overfor eksportøren for en viss prosentandel av garantibeløpet.

Ved disse tre tiltak vil omkostningene etter Utvalgets beregninger kunne reduseres til ca. 6,6 pst. p. a. dersom garanti fra statsbank i vedkommende utviklingsland foreligger, eller til ca. 7,7 pst. uten slik garanti.

Utvalget peker på at en ytterligere reduksjon av omkostningene kan oppnås ved at finansieringen skjer ved utleggelse av statsgaranterte obligasjoner.

De nevnte tiltak har vært forelagt Forretningsbankenes Finansieringsinstitutt som i prinsippet støtter opp om Utvalgets forslag, men påpeker en del praktiske vanskeligheter som vil måtte utredes nærmere.

Garanti-Instituttets styre uttaler at forsåvidt angår det prinsipielle spørsmål om beregning av premie for politisk risiko eller oppkrevning av administrasjonsgebyr, ble det under drøftelsene i styret nevnt tre forskjellige muligheter, nemlig:

a) det beregnes en premie som også omfatter administrasjonsgebyr;
b) det oppkreves utelukkende administrasjonsgebyr;
c) både risikopremie og administrasjonsgebyr frafalles.

Styret anser det hensiktsmessig at spørsmålet tas opp til vurdering når forholdet mellom Norsk Utviklingshjelp og Garanti-Instituttet er nærmere klarlagt, eventuelt i forbindelse med den proposisjon som vil bli framsatt angående garantier i forbindelse med eksport til og investeringer i utviklingsland.

Regjeringen mener det er av betydning at de vilkår som blir knyttet til kommersiell bistand overfor utviklingsland gjøres så rimelige som mulig, uten at dette i vesentlig grad forstyrrer konkurranseforholdet mellom norsk eksport til utviklingsland og til andre land. Regjeringen slutter seg derfor til Utvalgets forslag. Det vil i denne forbindelse også bli søkt utformet kriterier for vurdering av hjelpeelement og andre særlige forutsetninger som må være til stede for å oppnå garantier på de nevnte gunstige vilkår. Dette gjelder særlig vilkårene for investeringsgarantier. Det må herunder tas hensyn til at de statlige tiltak skal bidra til investeringer som det anses ønskelig å fremme som utviklingsprosjekter og ikke tar sikte på å gi særfordeler til investeringsvirksomhet som vil finne veien til utviklingsland under vanlige kommersielle forhold.

Regjeringen antar at med det omfang salget av statsgaranterte obligasjoner allerede har fått, bør det ikke komme på tale å belaste denne del av obligasjonsmarkedet ytterligere.

e) Dekning av eventuelle tap

Utvalget forutsetter at eventuelle tap som måtte oppstå i forbindelse med garantier på særlig gunstige vilkår overfor utviklingsland, dekkes innen rammen av de beløp som til enhver tid stilles til disposisjon for utviklingshjelp.

Styret i Garanti-Instituttet for Eksportkreditt slutter seg til Utvalgets tilråding på dette punkt. Styret i Norsk Utviklingshjelp har som sin oppfatning uttalt at tap på kreditter eller investeringer til utviklingshjelpen bør dekkes ved særlige statsbevilgninger.

Regjeringen er enig i Utvalgets innstilling. Eventuelle tap på garantier til utviklingsland bør dekkes av midler som stilles til rådighet til utviklingshjelp.

f) Statlige bilaterale tiltak

Ved siden av de nevnte tiltak for å legge forholdene til rette for det private næringsliv med sikte på økt virksomhet i utviklingsland, har Utvalget vurdert enkelte former for tiltak fra Statens side som mer direkte vil stimulere til økt innsats fra næringslivets side. Det kan dreie seg om direkte lån fra den norske stat

til vedkommende utviklingslands regjering til finansiering av grunnlagsinvesteringer som kan ventes å trekke med seg eller legge forholdene til rette for norske private investeringer eller vareleveranser. Det kan videre bli tale om at Staten yter støtte til felles prosjekter hvor norske bedrifter deltar i samarbeid med bedrifter i utviklingsland, eller til forundersøkelser av prosjekter som ligger særlig godt til rette for norsk industri, men hvor bedriftene selv ikke kan påta seg utgifter til slike forundersøkelser. Erfaringene viser at en relativt beskjeden innsats i denne form kan stimulere til sterkt økt kommersiell virksomhet i tilknytning hertil. Utvalget tilrår at det innenfor rammen av de statlige bevilgninger til utviklingshjelp gis plass til økte bevilgninger til bilaterale tiltak på nye felter av den karakter som er nevnt ovenfor.

Regjeringen mener at Statens oppgave for å stimulere til økt kommersiell innsats i utviklingsland, i første rekke gjelder slike tiltak som bedrer vilkårene for at norsk næringsliv skal påta seg prosjekter i utviklingslandene. De tiltak Utvalget her har pekt på, gjelder imidlertid også direkte investeringsvirksomhet fra Statens side i samband med kommersiell utviklingshjelp.

Det reiser seg her problemer som man fra norsk side har liten erfaring med. Det bør derfor skaffes til veie mer materiale før det tas standpunkt til spørsmålet. Som ledd i dette antar Regjeringen at det kan bli spørsmål om å foreta forundersøkelser i utviklingsland med sikte på prosjekter som ligger særlig godt til rette for norsk industri, og vil i samarbeid med norsk industri ta sikte på å klarlegge hvilke forutsetninger og muligheter Norge har på dette område.

Utvalget tilrår at Norge overveier å inngå bilaterale avtaler om teknisk og økonomisk samarbeid med enkelte utviklingsland. Slike avtaler bør være generelt utformet, men omfatte bestemmelser om sikring av kreditter og investeringer, om eksportkreditt-garantier o. l.

Styret i Norsk Utviklingshjelp er enig i at det i fremtiden vil kunne bli behov for slike avtaler. En avtale bør imidlertid følge som ledd i et etablert samarbeid mellom to land. Det er neppe hensiktsmesig å ta initiativ til slike samarbeidsavtaler dersom det ikke foreligger planer om et konkret samarbeid av et visst omfang med vedkommende land.

Regjeringen mener at en fra norsk side bør stille seg velvillig i tilfelle det fra utviklingsland blir fremmet ønske om en avtale med Norge om ytelse av kommersiell kreditt eller investering, dersom en slik avtale er i samsvar med de retningslinjer Norge følger og ligger innenfor rammen av de ressurser som er avsatt til dette formål. Dette må også være en forutsetning for at man fra norsk side skal ta initiativ til slike samarbeidsavtaler.

Som nevnt under avsnitt II om handelspolitikk, kan det også bli tale om å inngå varebytteavtaler med utviklingsland. Dersom ønske om slike varebytteavtaler fremkommer, vil det i enkelte tilfelle kunne være hemsiktsmessig å utbygge disse avtalene med bestemmelser av den art som er nevnt ovenfor.

g) Skattetekniske spørsmål

Utvalget peker på de oppgaver Staten har når det gjelder de skattemessige forhold i forbindelse med private investeringer. I de fleste land får som hovedregel de innenlandske skattepliktige medregnet all formue og inntekt i utlandet ved likningen i sitt eget land. Det oppstår da dobbeltbeskatning i den utstrekning slik formue og intekt også blir skattlagt i et annet land. Dobbeltbeskatning kan forebygges eller avdempes ved særregler i vedkommende lands interne beskatningsrett eller ved skatteavtaler med fremmede land.

I OECD har en komité fått i oppdrag å utrede spørsmålet om ønskeligheten og arten av særlige skatteregler i de kapitaleksporterende land for å oppmuntre til

private investeringer i utviklingslandene. Videre har man tatt opp til drøftelse spørsmålet om tiltak for å sikre at de skattefordeler utviklingslandene gir for å trekke utenlandsk kapital til landet, kommer investor til gode og ikke konsumeres gjennom beskatning i hans hjemland. Komitéen utreder også spørsmålet om i hvilken utstrekning de bestemmelser som er inntatt i de vanlige skatteavtaler for å unngå dobbeltbeskatning, kan innarbeides i avtaler med utviklingsland.

Norge har ved særregler i den interne norske beskatningsrett eller ved å slutte avtaler med fremmede land, tatt sikte på å avdempe eller forebygge dobbeltbeskatning på formue og inntekt i utlandet. Med mindre unntak tar imidlertid ingen av disse tiltak spesielt sikte på å regulere skatteforholdet til utviklingsland. Utvalget peker på at for formue og inntekter i de fleste utviklingsland kommer de interne norske skatteregler til anvendelse. Etter hvert som våre økonomisk forbindelser med disse land får større bredde vil det bli behov for tiltak som i sterkere grad råder bot på dobbeltbeskatningen enn de nåværende interne regler. Når et utviklingsland gir skattefordeler for å tiltrekke utenlandsk kapital, synes det rimelig at man legger vekt på at slike fordeler får den tilsiktede virkning.

Utvalget har ikke vurdert nærmere om det bør legges vekt på en utbyggning av avtalesystemet eller en alminnelig omlegging av de interne skatteregler for å rå bot på dobbeltbeskatning av inntekt og formue i utviklingsland. Utvalget anbefaler at disse spørsmål tas opp til generell overveielse så snart resultatene foreligger av det arbeidet som OECD har innledet. Dette bør etter Utvalgets oppfatning imidlertid ikke forhindre at det arbeid som er innledet med utbygging av skatteavtalesystemet, fortsetter og føres videre i den utstrekning dette anses hensiktsmessig. I denne forbindelse peker Utvalget på at man under utarbeidelsen av skatteavtaler bør ha for øyet ønskeligheten av å skape et insitament for næringslivet til investeringer i utviklingsland.

Styret i Norsk Utviklingshjelp peker i sin uttalelse på at enkelte tiltak burde kunne fremmes uavhengig av arbeidet på det internasjonale plan. Således bør norske myndigheter avstå fra å beskatte norske private investorers inntekt og formue i utviklingsland dersom utviklingslandet gir skattefrihet eller andre begunstigelser. I den utstrekning det i Norge finner sted beskatning av formue og inntekt på norske investeringer i utviklingsland, bør det videre overveies å innrømme avskrivnings- og fradragsregler som tar hensyn til at man vil oppmuntre til slik innsats og at den er preget av større usikkerhet enn vanlig.

Regjeringen vil støtte opp om det arbeidet som utføres i OECD for å få et mest mulig ensartet system for dobbeltbeskatningsavtaler. Som påpekt av Utvalget dreier det seg her om et spørsmål med mange vanskelige sider og hvor det er behov for internasjonale retningslinjer. Regjeringen vil imidlertid i den utstrekning det blir aktuelt å inngå samarbeidsavtaler med et utviklingsland, i denne forbindelse også ta opp spørsmålet om beskatningsavtaler. Regjeringen vil ta opp til nærmere overveielse om det kan treffes slike tiltak i den interne beskatning i Norge som foreslått av Utvalget, for å bidra til økt interesse for norsk virksomhet i utviklingsland.

h) Multilaterale tiltak

Bortsett fra bidragene til India-hjelpen, Korea-sykenhuset og det nordiske Tanganyika-prosjektet, går norske statlige ytelser i dag via multilaterale organisasjoner.

Fordelingen av Norges ytelser til de enkelte organisasjoner fremgår av instillingen fra Utvalget av juni 1960. En økning av bevilgningene til utviklingshjelp vil i noen grad åpne adgang til en utvidelse av Norges bistand via de internasjonale finansieringsinstitusjoner.

Mange av problemene i forhold til utviklingslandene gjelder for de industrialiserte land rent generelt. En analyse av de industrialiserte lands investeringsvirksomhet i utlandet viser at investeringene har en tendens til å søke land som har nådd et relativt høyt utviklingsnivå eller til geografiske begrensede områder som har rik tilgang på råvarer som f. eks. olje, malmer, etc. I 1950 gikk således 50 pst. av de amerikanske investeringer i utlandet til Canada og Europa. Av investeringene utenfor disse områder gikk 45 pst. til oljeindustri og 12 pst. till gruver.

Den viktigste årsak til investeringenes retning er mangel på politisk stabilitet i mange utviklingsland, og dermed usikkerhet for investeringenes fremtid. Risikoen må dekkes av investeringenes avkastning og dette virker igjen begrensende på utvalget av prosjekter som kan bli gjenstand for utenlandske privatinvestorers intresse. Det er derfor etter Utvalgets mening en forutsetning for i større utstrekning å kunne trekke privatkapital til utviklingsland at denne risiko reduseres. Dette kan som nevnt ovenfor gjøres ved at mottakerlandet gir garantier när det gjelder behandling av utenlandsk eiendom enten overfor den enkelte utenlandske investor i forbindelse med konkrete prosjekter, eller generelt i form av bilaterale regjeringsavtaler. En rekke industriland har i den senere tid inngått slike avtaler med utviklandsland.

I en rekke internasjonale organer, mellomstatlige såvel som private, har man forsøkt å komme fram til et multilateralt avtalekompleks om beskyttelse av utenlandske investeringer. Det er ennå ikke lykkes å oppnå enighet om et slikt avtalekompleks.

Regjeringen er enig med Utvalget i at Norge støtter de bestrebelser som går ut på å finne en multilateral beskyttelsesordning for investering i utviklingsland. Ordningen bør være global, dvs. den bør gjelde investeringer i såvel utviklingsland som andre land. Dens hovedprinsipp bør være at utenlandsk eiendom sikres en behandling som ikke er mindre gunstig enn den landets egne innbyggere nyter godt av samt at nasjonalisering foregår i legale former og med rimelig erstatning, og endelig at tvister forelegges internasjonale voldgifts-domstoler.

Regjeringen vil videre støtte opp under OECD's bestrebelser på å finne fram til en felles holdning i spørsmålet om eksportkredittgarantiordninger og bestemmelser om konfrontasjoner og konsultasjoner om slike ordninger.

Etterat Norge ble medlem i Komitéen for Utviklingsbistand (DAC) er Norge aktivt med i arbeidet for å finne fram til mere effektive former for utviklingshjelp, både når det gjelder hjelp av bilateral og multilateral karakter.

I denne forbindelse bør det nevnes at i arbeidet for å finne nye samarbeidsformer for finansiell bistånd, synes konsortieformen lovende. Konsortiene for India og Pakistan har deltakelse av Verdensbanken, De Forente Stater, Storbritannia, Vest-Tyskland, Frankrike, Canada og Japan. Disse land stiller i samarbeid langsiktige lån til lav rente til disposisjon for grunnlagsinvesteringer i vedkommende utviklingsland. Konsortiene gir et bredere kapitalgrunnlag samtidig som de gir bedre kontroll med midlenes anvendelse enn bistand via de multilaterale organisasjoner. Dessuten beholder giverlandet noe av identiteten ved den kapital landet yter.

Norge vil gjennom deltakelse i internasjonale organisasjoner bli stillet overfor anmodninger om deltakelse i konsortier. Regjeringen mener slik deltakelse vil måtte overveies i hvert enkelt tilfelle som ledd i det internasjonale samarbeid om utviklingshjelp som Norge deltar i.

IV. Avsetning av overskuddsmatvarer

Ifølge sitt mandat har Utvalget hatt til oppgave å undersøke hvilke tiltak som Norge i samarbeid med andre land i internasjonale organisasjoner som FN og

OECD, kan gjennomføre for å nytte overproduksjon av enkelte matvarer i forbindelse med bistand til utviklingsland.

Det er hittill ikke lykkes å finne en internasjonal ordning for avsetning av den overproduksjon av matvarer som forekommer i en del industrialiserte land. Flere land har forsøkt å skaffe avsetning for sin overproduksjon gjennom eksport på ikke-kommersielle betingelser, men det er ikke gjort noe forsøk på å koordinere leveransene av overskuddsvarer med hjelpen til økonomisk utvikling. Slike bilateriale transaksjoner har skapt problemer for de andre tradisjonelle eksportlandene av jordbruksvarer.

Utvalget viser til det 3-års program som er utarbeidet av den internasjonale matvare- og jordbruksorganisasjon (FAO) i samarbeid med De Forente Nasjoner, med en bidragsramme på 100 mill. dollar. Tilskudd til programmet kan ha form av matvarer, tjenesteytelser og kontanter. Det norske bidraget over 3-årsperioden 1962—65 er fastsatt til 12 mill. kroner i matvarer og kontanter.

Også i fremtiden kan en vente at det meste av matvarehjelpen vil bli ytet bilateralt. En kan imidlertid regne med at FAO vil få større koordinerende innflytelse på matvarehjelpen i sin alminnelighet når tre-årsprogrammet er iverksatt.

Utvalget har undersøkt de norske overskuddsproblemer i landbruket som er konsentrert i melkesektoren. Noe stort overskudd for eksport av tørrmelk er imidlertid ikke aktuelt før kapasiteten blir ytterligare utvidet, idet en kan regne med økt innlandsforbruk av tørrmelk i tiden fremover. Generelt sett er Utvalget kommet til at det i øyeblikket ikke er noe alvorlig overskuddsproblem i norsk jordbruk som kan løses ved eksport til utviklingsland.

Når det gjelder fiskeriene er det etter Utvalgets oppfatning generelt sett ikke noe norsk overskuddsproblem.

Regjeringen vil peke på at Norge for tiden har et overskuddsproblem når det gjelder alle sorter tran og diverse fiskeoljer. Det dreier seg her om en omfattende eksport i tidligere år av f. eks. medisintran til markeder som omfattes av utviklingsland. Fra tid til annen oppstår det overskuddsproblemer både når det gjelder tørrfisk- og klippfiskbransjen, dels som følge av utstabile markeder eller dels som følge av næringens struktur. En har i øyeblikket ikke noen oversikt over om disse problemer kan løses ved leveranser til utviklingslandene.

Regjeringen har som nevnt besluttet å delta i FAO's matvareprogram og regner med at man her vil kunne legge grunnlaget for en multilateral løsning av overskuddsproblemene. Regjeringen mener at man bør arbeide videre med å finne avsetning for matvareoverskudd på en systematisk måte slik at de kan nyttes som ledd i de generelle økonomiske hjelpeprogrammer og uten å skape forstyrrelser i den kommersielle eksport eller å reise andre nærings- og handelspolitiske problemer.

Utvalget berører det forhold at en del land knytter sine statlige bevilgninger til leveranser av egne varer og uttaler at etter en helhetsvurdering er det ikke i norsk interesse at en slik praksis blir internasjonalt innarbeidet. Dog foreslås det at man overveier å benytte statlige bevilgninger til leveranser av norske varer i spesielle tilfelle hvor vedkommende hjelpetiltak ellers ikke ville ha kommet i stand og hvor tiltaket ikke ville ha konkurransemessige skadevirkninger for andre leverandørland. Som eksempel blir her nevnt leveranse av tørrfisk til Kongo.

Fra norsk side har man hittil fulgt den praksis at det ikke gis bidrag som kontraktsmessig er knyttet til leveranse av norske varer. I internasjonal målestokk er det imidlertid meget alminnelig at slik sammenknytning finner sted. Således viser en undersøkelse foretatt i OECD at i 1961 var 60 pst. av de totale bilaterale

og multilaterale overføringer fra land tilslutet Komitéen for Utviklingsbistand (DAC) bundet.

Regjeringen mener at en bør være varsom med å treffe tiltak som kan bety en utglidning i den linje som er blitt fulgt fra norsk side i dette spørsmål. Det kan imidlertid i visse tilfelle være aktuelt å knytte hjelpen til spesielle norske leveranser. Regjeringen er derfor enig i Utvalgets oppfattning om at spørsmålet må vurderes i hvert enkelt tilfelle for å hindre at leveransene forstyrrer normale handelskanaler.

V. Felles nordiske tiltak

Under Nordisk Råds 9. sesjon i København 1961 ble det vedtatt å nedsette en nordisk ministerkomité til samordning av bistanden til utviklingslandene. Komitéen har vesentlig behandlet spørsmål vedrørende ikke-kommersiell bistand. Nordisk Råds ministerkomité for økonomisk samarbeid har derimot behandlet saker som direkte berører den kommersielle bistand. Et utvalg for finansielle spørsmål har bl. a. drøftet spørsmålet om opprettelse av et nordisk kredittinstitutt for eksportkreditt.

Når det gjelder et nordisk kredittinstitutt har ministerkomitéen på et møte i København i februar 1962 besluttet å stille saken i bero inntil spörsmålet om den europeiske integrasjonen er avklart.

En ekspertgruppe med representanter for garantiinstitusjonene i Norge, Sverige og Danmark har diskutert spørsmålet om garantier ved eksportforretninger som omfatter leveranser fra to eller flere nordiske land. Denne gruppen er kommet fram til at det for tiden ikke foreligger behov for et felles nordisk garantiinstitutt for eksportkreditt. På den annen side finner gruppen at en harmonisering av vilkårene for eksportkredittgarantier vil være av betydning. Disse spørsmål er ennå ikke ferdig utredet.

Utvalget bifaller at en på norsk side går inn for et nært samarbeid mellom de nordiske land med henblikk på å fremme økt kommersiell bistand til utviklingslandene. De to tiltak som er nevnt ovenfor, opprettelse av et nordisk kreditinstitutt og samarbeid mellom de nordiske lands garantiinstitutter, er viktige ledd i disse bestrebelser.

Utvalget er imidlertid enig i at spørsmålet om et nordisk kreditinstitutt utstår inntil de nordiske lands forhold til Det Europeiske Økonomiske Fellesskap er avklart.

Derimot anbefaler Utvalget at ekspertgruppens arbeide for et nærmere samarbeid mellom de nordiske lands garantiinstitutter føres videre. Dette bør etter Utvalgets oppfatning imidlertid ikke utsette gjennomføringen av de tiltak som er foreslått under avsnittet om kapitaloverføringer til utviklingsland.

Som fremhevet i St. meld. nr 23 for 1961—62 foreligger det etter Regjeringens oppfatning gode muligheter for et nært nordisk samarbeid om hjelpen til utviklingslandene. Når det gjelder kommersielle tiltak vil konkrete arbeidsprosjekter i stor grad avhenge av i hvilken utstrekning næringslivet i de nordiske land finner samarbeidsoppgaver. Regjeringen vil derfor understøtte arbeidet for å finne fram til felles nordiske retningslinjer i garantispørsmålet uten at dette, som påpekt av Utvalget, skal føre til forsinkelser i gjennomføringen av de interne norske tiltak på området.

Utenriksdepartementet

t i l r å r :

Avtrykk av tilråding fra Utenriksdepartementet av 15. mars 1963 om Norges kommersielle støtte til utviklingslandene blir sendt Stortinget.

St. prp. nr. 108

(1962—63)

Om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og om statsgaranti ved investeringer i utviklingsland

Tilråding fra Departementet for handel og skipsfart av 29. mars 1963, godkjent ved kongelig resolusjon samme dag.

(Foredratt av statsråd O. C. Gundersen)

Som det vil fremgå av Stortingsmelding nr. 54 for 1962—63 om Norges kommersielle støtte til utviklingsland antar Regjeringen at det vil være ønskelig å utvide den någjeldende fullmakt til statsgaranti ved eksport for å kunne nytte garantiene som virkemiddel i hjelpen til utviklingsland.

Handelsdepartementet viser også til St. prp. nr 44 for 1961—62 hvor departementet uttalte at det ville komme tilbake til spørsmålet om eventuelle særlige garantiordninger som ledd i denne hjelp.

Departementet legger hermed frem forslag til slike særregler. Forslaget tar dels sikte på å innføre særlige lettelser i de vilkårene som nå gjelder for garantier for eksport når eksporten skjer til utviklingsland, og går dels ut på å åpne adgang til å garantere for investeringer i utviklingsland.

Stortingsmelding nr. 54 bygger på innstillingen fra «Utvalget til utredning av tiltak til fremme av kommersiell bistand til utviklingslandene» av 8. desember 1962.

Forsåvidt angår garantispørsmålene har denne innstilling vært forelagt for Styret for *Garanti-Instituttet for Eksportkreditt* som har gitt uttalelse i brev av 16. februar 1963, som her gjengis i sin helhet.

«Fra det kgl. Utenriksdepartement har Garanti-Instituttet mottatt til uttalelse den innstilling som er avgitt av utvalget til uredning av tiltak til fremme av kommersiell bistand til utviklingsland.

Saken har vært drøftet i møter i Garanti-Instituttets styre som vil uttale følgende:

I innstillingens kapitel »Garantier og finansiering» fremkommer utvalget med enkelte tilrådinger og uttalelse om gjennomføringen av garantier i forbindelse med eksport og investeringer i utviklingsland.

Det dreier seg her således om to forskjellige garantispørsmål.

1. *Eksportkredittgarantier på særlig gunstige vilkår.*

De eksportkredittgarantier som gis under den gjeldende ordinære garantiordning har som primært formål å fremme norsk eksport og skal i prinsippet søkes gjennomført uten utgifter for staten. Dette medfører bl. a. at kredittfristene søkes holdt innenfor en ramme som finnes forsvarlig ut fra et kommersielt synspunkt og ikke går ut over hva hensynet til de norske eksportinteresser og forholdene på eksportmarkedene tilsier. I praksis gir dette seg utslag i at kredittfristene avpasses etter de forskjellige varekategorier og bare i særlige tilfelle går ut over de 5 år som Bern-Unionen har søkt å hevde som en generell lengste kredittfrist ved garantier for kommersielle leverandørkreditter. Videre forutsettes det at det for garantiene oppkreves en premie som i prinsippet anses å være tilstrekkelig til å dekke administrasjonsomkostninger og en viss tapsrisiko.

Utvalget tilrår at det som et ledd i den økonomiske bistand til utviklingsland åpnes adgang til å gi kredittgarantier på særlig gunstige vilkår, d. v. s. at det godkjennes lengere kredittfrister enn vanlig under den ordinære garantiordning og at omkostningene reduseres mest mulig.

For så vidt angår kredittfristenes lengde er det en alminnelig erfaring at det fra land som befinner seg på utviklingsstadiet har vært et stadig stigende press for å oppnå mer liberale kredittvilkår. Innrømmelsen av langsiktige kreditter vil meget ofte være en avgjørende betingelse for at eksporttransaksjonen i det hele kan finne sted.

For å imøtekomme dette kredittbehov i forbindelse med vareleveranser er det i flere land grepet til forskjellige midler, såsom ekstraordinære eksportkredittgarantier, garanti for bundne finanskreditter og ytelse av bundne regjeringslån. Garanti-Instituttets styre vil for sin del anbefale at det også i Norge åpnes en særskilt adgang til å gi garanti for mer langsiktige kreditter ved leveranser til kjøpere i utviklingsland. Det forutsettes at disse ekstraordinære eksportkredittgarantier i første rekke forbeholdes leveranser som på lengere sikt kan bidra til å styrke næringsgrunnlaget og den økonomiske utvikling i vedkommende land. Videre antas det at kredittfristene selv om de er lengere enn vanlig dog bør stå i et rimelig forhold til varens art og transaksjonens karakter. Etter Garanti-Instituttets oppfatning bør det således søkes påsett at de ekstraordinære eksportkredittgarantier som det her er tale om, ikke ytes for transaksjoner som naturlig vil høre hjemme under den ordinære eksportgarantiordning. En må unngå at de særfordeler som en eksportør, gjennom den antydede ordning, kan oppnå i form av høyere risikodekning og lavere premie for eksport til utviklingslandene virker i retning av å lede eksporten bort fra vanlige normale markeder. Det som ordningen må ta sikte på er en eventuell tilleggseksport utover den som kan markedsføres på normale vilkår.

For å holde kredittomkostningene lavest mulig foreslår utvalget at det for de ekstraordinære eksportkredittgarantier ikke beregnes premie for dekning av den politiske risiko og heller ikke for den kommersielle kredittrisiko såfremt det foreligger garanti fra en statsbank i importlandet. I stedet antar utvalget at det bør oppkreves et gebyr til dekning av administrasjonsomkostninger. Disse spørsmål vil være aktuelle også i forbindelse med investeringsgarantier, og vil bli omtalt særskilt nedenfor.

Utvalget anbefaler at det «i særlige tilfelle der hjelpemotivet er fremtredende gis adgang til å garantere inntil 100 pst. av såvel den politiske som den kommersielle risiko». Imidlertid uttales det i tilknytning hertil at «utvalget legger vekt på at eksportøren alltid bør bære endel av risikoen selv og at Instituttet må beholde regress overfor eksportøren for en viss prosentandel av garantibeløpet».

Forslaget er begrunnet i ønsket om å unngå omkostninger i form av bankprovisjoner.

Det er i dette spørsmål nødvendig å skjelne mellom eksportkredittgarantiene som risikodekning og som finansieringsmiddel. Risikodekningen overfor den norske vareleverandør blir gitt i form av en garantipolise (forsikring) hvorunder det ikke kan bli tale om regress overfor garantimottakeren. Gjenstanden for garantien er i dette tilfelle den kreditt som vareleverandören yter den utenlandske kjøper, og retten til eventuelle erstatningsbeløp under polisen kan transporteres til vedkommende bank i forbindelse med dennes finansiering av kreditten.

Imidlertid vil ikke alltid en slik transport av eventuelle erstatningsbeløp være tilstrekkelig grunnlag for bankfinansiering, bl. a. fordi garantipolisen ikke dekker kreditten med 100 pst. og heller ikke kan betraktes som en ubetinget garanti. Det kan derfor være grunn til å overveie muligheten for at det ved siden av en

garanti (forsikring) overfor vedkommende vareleverandør gis en selvstendig garanti overfor vedkommende bank eller annen finansieringsinstitusjon, eventuelt opp til 100 pst. med regress overfor leverandøren.

2. *Investeringsgarantier*

I innstillingen understreker utvalget at «ved siden av eksportkredittgarantier er garanti for investeringer i utlandet en viktig forutsetning for økt kommersiell bistand til utviklingslandene».

Utvalget har ikke gått nærmere inn på spørsmålet om gjennomføringen av slike garantier, og man skal derfor i det følgende skissere noen hovedpunkter i de prinsipper som etter Garanti-Instituttets oppfatning bør kunne legges til grunn.

Med investeringer forutsettes her at det tas sikte på innsats av privat kapital i en eller annen form i et økonomisk foretagende i vedkommende land. For at slike investeringer skal kunne finne sted i større utstrekning, vil det formentlig være nødvendig at det etableres en viss beskyttelse for investor.

Privatøkonomiske investeringer må forutsettes å skje i foretagender som investor anser forretningsmessig lønnsomme. Ansvaret og risikoen må i denne henseende ligge hos investor selv. Den rent forretningsmessige risiko bør således prinsipielt holdes utenfor en eventuell garantidekning.

De særlige politiske, rettslige og samfunnsøkonomiske forhold som ofte vil foreligge i utviklingsland, vil imidlertid by på risikomomenter av en slik uberegnelig karakter, at de for investor kan fremstille seg som avgjørende hindringer for å foreta en investering som på forretningsmessig basis er fullt forsvarlig. Det er på dette felt at staten i tilfelle kan tre inn og beskytte investor, for det første mot tap som følge av inngrep fra utviklingslandets myndigheter, såsom nasjonalisering eller ekspropriasjon av vedkommende bedrift uten fullt vederlag, beslagleggelse av kapitalinnskudd, etablering av moratorier og betalingsforbud m. v. Dernest bør garantien også kunne omfatte tap som oppstår som følge av at krig, revolusjon, opprør eller lignende tilstander medfører hel eller delvis ødeleggelse av vedkommende formuesgode.

Foruten investeringer i et selvstendig foretagende i utlandet, enten dette eies av investor i sin helhet eller sammen med andre interessenter, må garanti kunne gis for investeringer som norske bedrifter foretar i utenlandske datterselskaper. I sistnevnte tilfelle bør det dog påses at investeringen virkelig går inn som et kapitalinnskudd og ikke er ledd i løpende transaksjoner mellom hovedselskap og datterselskap.

I denne forbindelse vil man peke på at det bør overveies om det ikke i særlige tilfelle vil være hensiktsmessig å beskytte kapitalinnsats som i formen er ytet som lån, men som i realiteten mer har karakter av kapitaldeltakelse, f. eks. fordi lånet er særlig langfristig eller på annen måte er ytet på særlig gunstige vilkår for den låntakende bedrift. Forutsetningen må dog formentlig være at långiveren samtidig er knyttet til vedkommende bedrift som eier eller andelshaver.

Investors kapitalinnsats må ikke nødvendigvis skje i form av kontante pengemidler. I praksis vil investeringen mer vanlig bestå av maskiner og annet produksjonsutstyr. Kapitalinnskuddet kan i visse tilfelle tenkes foretatt også i andre varer og ytelser. Det er på den annen side klart at rene finanskreditter, varefordringer eller lignende ikke kan dekkes innenfor rammen av en investeringsgaranti.

Den garanti som ytes kan ikke løpe i ubestemt tid, men må søkes avviklet i løpet av et nærmere begrenset tidsrom. Ved en forretningsmessig investering må det forutsettes att investor har regnet med en amortisering som vil stå i forhold til investeringens art. Garantiansvaret bør derfor årlig reduseres etter en på forhånd

fastsatt skala. Reduksjonen behøver imidlertid ikke nødvendigvis settes i verk med en gang, men kan først ta til etter en periode på f. eks. tre år. Å fastsette en regel for garantiperiodens varighet, gjeldende for alle tilfelle, vil neppe være hensiktsmessig. Det bør være adgang til å ta hensyn til investeringens karakter og de særlige omstendigheter i hvert enkelt tilfelle. Styret antar dog at det ikke skulle være nødvendig å gå ut over en total garantiperiode på 13 år, som kan innbefatte 3 år uten reduksjon og deretter en reduksjonsperiode på 10 år.

Foruten begrensning i tid må det også fastsettes en beløpsmessig begrensning av garantiansvaret. Det naturlige utgangspunkt vil her være investeringens verdi på det tidspunkt det foretas.

Videre anser man det naturlig at garantimottakeren ved investeringsgarantier på samme måte som ved eksportkredittgarantier, selv bærer en del av tapsrisikoen. Garantien bør begrenses til f. eks. høyst 85 pst. eller 90 pst.

Det understrekes at de synspunkter som det er gitt uttrykk for ovenfor bare angir de hovedprinsipper som etter Garanti-Instituttets oppfatning bør søkes lagt til grunn ved eventuelle garantier for investeringer i utviklingsland. Den aktuelle gjennomføring vil kreve at det foretas en nøyaktig definisjon av garantienes gjenstand og rekkevidde samt fastsettes en rekke videre bestemmelser om garantistens og garantimottakerens rettigheter og forpliktelser.

I sin omtale av investeringsgarantiene fester utvalget oppmerksomheten ved Garanti-Instituttets praksis når det gjelder dekning av kreditter til utenlandske selskaper hvor kredittyteren selv er økonomisk interessert (Innst. s. 87 nederst). Som kjent vil kredittytelser i disse tilfeller normalt ikke kunne forsikres for så vidt angår den kommersielle kredittrisiko. Utvalget antar at spørsmålet vil få øket betydning i forbindelse med investeringsgarantiene og anbefaler at instituttets praksis på dette område endres.

Såvidt forstås tenkes her på det forhold at samme firma som har investert kapital i det utenlandske foretagende, samtidig kan være interessert i å kredittforsikre salg av varer til foretagendet. Det må i denne forbindelse erindres at investeringsgarantien begrenses til politiske risiki. Den kreditt investor yter et selskap som han selv har investert kapital i, bør prinsipielt komme på samme linje. Instituttet har dekket den politiske risiko ved salg i slike tilfeller. Det er bare den kommersielle kredittrisiko som i alminnelighet er avskåret fra dekning. og det bør vel neppe komme på tale å gjøre noen endring heri.

På den annen side må det kunne overveies å yte en finansieringsgaranti overfor investors bank såfremt investor har behov for hjelp til finansiering av slike vareleveranser som nevnt av utvalget.

3. *Den administrative behandling av utviklingsgarantiene*

Det er i utvalgets innstilling forutsatt at den administrative behandling og gjennomføring av særskilte eksportkredittgarantier og investeringsgarantier foretas av Garanti-Instituttet. Styret er enig i at dette vil kunne være hensiktsmessig i betraktning av den erfaring som Instituttet sitter inne med når det gjelder gjennomføringen av de vanlige eksportkredittgarantier. Det må imidlertid presiseres at utviklingsgarantiene må holdes adskilt fra Instituttets øvrige garantier som ytes ut fra andre motiver og på til dels andre kriterier.

I alle tilfelle forutsetter styret at ytelse av særlig garanti for utviklingsland skjer i forståelse med Norsk Utviklingshjelp i hvert enkelt tilfelle enten dette skjer ved at saken forelegges på forhånd eller ved at en representant for utviklingshjelpen tilkalles når saken behandles i Instituttets styre.

4. *Premie eller gebyr*

Det er foran omtalt at utvalget i sin innstilling har foreslått at det ikke beregnes premie for politisk risiko og at det heller ikke beregnes premie for kommersiell risiko såfremt det foreligger garanti fra statsbank i vedkommende land.

I stedet for premie foreslår utvalget at det oppkreves et gebyr til deking av administrasjonsomkostninger.

I den anledning bemerkes at man også i dag følger den praksis at premien reduseres når det foreligger statsbankgaranti slik at den samlede premie i disse tilfelle blir praktisk talt den samme som i de forøvrig svært få tilfelle, hvor det bare har vært tale om å dekke den politiske risiko. I det øyeblikk det foreligger en statsbankgaranti har man nemlig betraktet risikoen i sin helhet å være av «politisk» art.

For så vidt angår det prinsipielle spørsmål om beregning av premie for politisk risiko eller oppkreving av administrasjonsgebyr, ble det under drøftelsene i Instituttets styre nevnt 3 forskjellige muligheter, nemlig:

a) Det beregnes en premie som også omfatter administrasjonsgebyr.
b) Det oppkreves utelukkende et administrasjonsgebyr.
c) Både risikopremie og administrasjonsgebyr frafalles.

Styret anså det hensiktsmessig at spørsmålet tas opp til vurdering når forholdet mellom Norsk Utviklingshjelp og Garanti-Instituttet er nærmere klarlagt, eventuelt i forbindelse med den særskilte proposisjon som formentlig vil bli fremsatt angående garantier i forbindelse med eksport til og investeringer i utviklingsland.

5. *Dekning av eventuelle tap*

Om dette spørsmål uttaler utvalget:

«Utvalget forutsetter at eventuelle tap som måtte oppstå i forbindelse med garantier på særlig gunstige vilkår overfor utviklingsland dekkes innen rammen av de beløp som til enhver tid stilles til disposisjon for utviklingshjelp.»

Dette kan formentlig gjennomføres enten ved at det av utviklingshjelpen årlig settes til side et beløp til dekning av mulige tap under garantiene og at det således bygges opp et risikofond, eller ved at tapene om de inntrer dekkes av statskassen over Norsk Utviklingshjelps budsjett. Det synes som om det siste alternativ kan være å foretrekke, idet det vil være vanskelig å avgjøre hvor stort et risikofond bør være, likesom man ved et slikt fond kansje unødvendig binder utviklingshjelpens midler.

I alle tilfelle vil imidlertid Garanti-Instituttets styre fullt ut tiltre og understreke at tap under utviklingsgarantiene ikke under noen omstendighet må belastes Institutets ordinære garantifond.

Idet det vises til Garanti-Instituttets brev av 25. januar 1963 til Handelsdepartementet angående nye stillinger ved Instituttets kontor, vil styret gjøre oppmerksom på at betingelsen for at Instituttet kan administrere en eventuell særskilt garantiordning for utviklingsland, må være at administrasjonen styrkes i den grad det måtte vise seg nødvendig. De stillinger som nå er foreslått gjelder administrasjonen av den alminnelige garantiordning, slik at det kan bli spørsmål om ytterligere utvidelse om og når utviklingsgarantien blir etablert.»

Handelsdepartementet skal i tilslutning til styret bemerke:

Det foreligger her spørsmål om å nytte statens garanti til å fremme norsk eksport og norske investeringer som kan bidra til å bedre det økonomiske vekstgrunnlag i utviklingslandene. På bakgrunn av Norges valutasituasjon synes det hensikts-

messig at en også nytter denne form for økning av den norske hjelp til disse land.

De nye særregler bør gis i form av et eget vedtak av Stortinget, som kommer som et tillegg til det gjeldende vedtak om statsgaranti for ordinær eksport.

Inntil noen erfaring er vunnet vil det være ønskelig at Handelsdepartementet får bemyndigelse til å fastsette de nærmere bestemmelser som vil være nødvendige for gjennomføring av ordningene.

Den nye garantifullmakt er ikke ment å skulle dekke all eksport til eller investering i utviklingsland, men bare de tilfelle hvor eksporten og investeringene i betydelig grad har karakter av hjelp til vedkommende land. Ved vurderingen av hjelpeelementet bør Norsk Utviklingshjelp delta, og den mest praktiske løsning synes å være at Garanti-Instituttets styre ved behandlingen av saker av denne art utvides med en representant for Utviklingshjelpen.

Som en veiledning ved styrets avgjørelse m. h. t. hvilke land som i denne relasjon skal regnes som utviklingsland, vil det være naturlig å følge den gruppering som er fastlagt i statuttene for Det internasjonale utviklingsfond.

Det bør fastsettes rammer for ordningen både med hensyn til beløp og garantivilkår som gir en forsvarlig begrensning av ansvaret. Departementet er enig i at den beløpsmessige grense settes til 150 mill. kroner hvorav inntil 50 mill. kroner til investeringsgarantier.

En skal for øvrig knytte en del bemerkninger til hver av de to kategorier av garantier.

I. Eksportkreditgarantier

Særreglene vedkommende garantier for eksport til utviklingslandene, som er anbefalt av Garanti-Instituttets styre, vil i første rekke gå ut på en forlengelse av kredittiden.

Etter § 3 i den någjeldende vedtak har Handelsdepartementet adgang til å tillate avvikelse fra de stipulerte tidsgrenser på 18 måneder for vanlige forbruksvarer og 3 år for produksjonsmidler av varig karakter «i den utstrekning det er nødvendig for å bringe i stand kontrakter av vesentlig betydning for norsk næringsliv». Slik bemyndigelse bør også gis når eksporten er ledd i bistand til utviklingsland.

Når det gjelder finansieringsgarantier, er det ikke i Stortingets vedtak § 5 satt noen grense for garantisatsen, men normalt ytes garantiene bare for 75 pst. av kredittene. Denne praksis bør endres når det gjelder finansieringsgarantier som ledd i hjelpen til utviklingsland, slik at garantiene kan komme opp i 100 pst., men dette antas å kunne skje innenfor rammen av den någjeldene fullmakt.

Premien for garantiene skal etter vedtakets § 7 fastsettes «bl. a. under hensyn til risikoens art og størrelse og slik at den gir tilskudd til dekning av administrasjonsutgiftene ved garantiordningen».

Handelsdepartementet antar at en bør opprettholde en mindre avgift til dekning av Instituttets administrasjonsomkostninger, men at det bør være adgang til å gi avkall på den del av premiene som representerer vederlag for risikoovertagelse, og som etter samme paragraf annet ledd skal inngå i Eksportkredittgarantifondet.

Denne fritakelse for risikogebyr har som sin forutsetning at eventuelle tap på slike garantier ikke blir belastet dette fond, men blir dekket under statsbudsjettets bevilgning til utviklingshjelp.

Disse særlettelser må bare få anvendelse hvor elementet av bistand overfor mottakerlandet spiller en betydelig rolle. De må, som fremholdt av Garanti-Instituttets styre, ikke ytes ved transaksjoner som hører hjemme under den ordinære eksport-

garantiordning, og det må også unngås at særfordelene virker i retning av å lede eksporten bort fra vanlige markeder. Det er således ikke i og for seg et tilstrekkelig vilkår at mottakerlandet er et utviklingsland. Særordningen bør sikte på å oppnå tilleggseksport utenom den som kan markedsføres på normale vilkår. Handelsdepartementet vil understreke disse forutsetninger.

II. Garantier for investeringer

Spørsmålet om garantier for investeringer har som det vil fremgå av utvalgets innstilling i noen tid vært under utredning i internasjonale organisasjoner. På grunn av den særlige type risiko og risikoens omfang blir det av mange hevdet at slike garantier fortrinnsvis bør organiseres på internasjonal basis under en multilateral avtale, og at dette skulle være særlig fordelaktig for mindre land. Spørsmålene om behovet og formene for investeringsgarantier er utredet av Verdensbankens sekretariat uten at bankens styre for sitt eget vedkommende har tatt noe standpunkt til saken. Spørsmålet om internasjonal garantiordning er også under behandling i OECD.

Videre er det under drøftelse blant annet hvorvidt et slikt garantisystem bør knyttes til en internasjonal kode til vern om utenlandske investeringer, eller om en slik kode eventuelt kan gis en sådan form at den mer eller mindre kan erstatte et eget garantisystem. Et utkast til en kode er utarbeidet av en komité under OECD.

Spørsmålet om garantisystem har også en viss tilknytning til de forslag som er fremsatt om en konvensjon om mekling og voldgift i saker om investeringer, som for tiden er under behandling av Verdensbankens styre.

Ingen av disse saker er ennå ferdig utredet, og det er for tiden uvisst både hvilke løsninger som vil kunne oppnås og når eventuelle resultater vil foreligge.

Løsninger av garantispørsmålet på nasjonal basis er hittill bare gjennomført av tre land, USA, Forbundsrepublikken Tyskland og Japan. Såvidt bekjent ytes garantiene fra de to første land innenfor rammen av bilaterale avtaler med mottakerlandene, og Japan er det eneste land som for tiden garanterer investeringer i andre land uten tilknytning til slike avtaler.

Etter de opplysninger som foreligger for Handelsdepartementet har ingen av de andre nordiske land hittill tatt standpunkt til innføring av investeringsgarantier.

Garanti-Instituttets styre har for sitt vedkommende ikke tatt standpunkt til hvorvidt en nasjonal investeringsgarantiordning bør etableres nå, men har begrenset seg til å angi de hovedprinsipper som etter dets oppfatning bør legges til grunn for en eventuell ordning.

Når Handelsdepartementet finner å ville foreslå for Stortinget etablering av en egen norsk garantiordning for norske investeringer i utviklandsland uten å avvente mulige løsninger i form av internasjonale avtaler på de nevnte områder, er det dels ut fra et visst aktuelt behov for slike garantier og dels fordi det ennå er usikkert hva drøftelsene på det internasjonale plan vil føre til, og når endelige avgjørelser vil foreligge. Før nærmere formulert forslag foreligger kan det således ikke sies noe bestemt om hvilke fordeler og hvilken risiko som vil være forbundet med deltakelse i en internasjonal garantiordning.

Etablering av en nasjonal garantiordning vil senere, om det måtte vise seg ønskelig, kunne forenes med deltakelse i regionale eller mer omfattende internasjonale ordninger med hensyn til investeringsgarantier, beskyttelse av investeringer og mekling og voldgift, når slike ordninger måtte bli vedtatt.

Gjennom fastsettelse av rammen for fullmakten vil det være mulig å begrense ansvaret slik at dette ikke blir vesentlig større enn ved eksportkredittgarantiene.

Totalt skal garantien ikke overstige 50 mill. kroner, og det vil også bli satt nærmere beløpsmessige grenser for de enkelte land og de enkelte investeringer. Av særlig viktighet er den foreslåtte tidsbegrensning av ansvaret som innebærer at ansvaret skal være helt avviklet i løpet av 13 år, hvorav inntil 3 år uten noen reduksjon. Videre skal garantiene bare dekke politisk risiko og inntil 90 pst. av investeringens opprinnelige verdi. Nærmere bestemmelser om garantiens gjenstand og rekkevidde og om garantimottakerens rettigheter og forpliktelser forutsettes fastsatt av Handelsdepartementet.

En side av saken som det synes nødvendig å utrede nærmere før garantiordningen blir satt i verk er hvorvidt det bør inngås tosidige avtaler med de land hvor investeringene skjer med sikte på å begrense risikoen. En vil bl. a. av denne grunn foreslå at Handelsdepartementet kan bestemme tidspunktet for ordningens ikrafttredelse.

Et viktig spørsmål, som har naturlig sammenheng med de garantiordninger som omfattes av denne proposisjon, er finansieringen av disse kreditter og investeringer. I tillegg til den lettelse som blir innført bl. a. i form av fritakelse for risikogebyr er det av vesentlig betydning at det tilveiebringes tilstrekkelige finansieringsmuligheter på rimeligst mulige vilkår. Norges Bank har i den anledning henstillet til overveielse om det ikke ville være en naturlig løsning at Garanti-Instituttet ble utvidet med en låneavdeling for utviklingslandene.

Handelsdepartementet vil samråde nærmere med Norges Bank, Finansdepartementet og låneinstitusjonene om en slik ordning, og om eventuelle andre løsninger av finansieringsspørsmålene.

Departementet for handel og skipsfart

t i l r å r:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt utkast til proposisjon til Stortinget om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og om statsgaranti ved investeringer i utviklingsland.

Vi OLAV, Norge Konge,

g j ø r v i t t e r l i g

Stortinget blir innbudt til å gjøre vedtak om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og om statsgaranti ved investeringer i utviklingsland i samsvar med et fremlagt utkast.

Tilråding fra Departementet for handel og skipsfart ligger ved i avtrykk.

Gitt på Oslo slott 29. mars 1963.

Under Vår hånd og rikets segl

OLAV
(L. S.)

Einar Gerhardsen

Leif Østern

Utkast

til vedtak om statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og om statsgaranti ved investeringer i utviklingsland

Stortinget samtykker i at det ved Garanti-Instituttet for Eksportkreditt gis statsgaranti på særlige vilkår ved eksport til utviklingsland og statsgaranti ved investeringer i utviklingsland etter følgende regler:

I. Eksportkredittgarantier på særlige vilkår

§ 1.

I de tilfelle hvor eksporten til utviklingsland i betydelig grad har karakter av hjelp til disse land kan det innrømmes særlige vilkår:

a) Kredittiden kan overskride de grenser som er fastlagt i § 3 i de gjeldende bestemmelser om statsgaranti ved eksport, gitt ved Stortingets vedtak av 12. mars 1962.
b) Risikopremie kan frafalles.

II. Investeringsgarantier

§ 2.

Det kan stilles statsgaranti for private norske investeringer i utviklingsland når investeringene i betydelig grad har karakter av hjelp til vedkommende utviklingsland. Garantien for den enkelte investering må ikke overstige 90 pst. av investeringens verdi på det tidspunkt da den ble foretatt.

Garantien kan bare dekke den politiske risiko.

Garantiperioden kan maksimalt settes til 13 år.

III. Allminnelige bestemmelser

§ 3.

Statens samlede garantiansvar under dette vedtak må ikke til noen tid overstige 150 mill. kroner. Innenfor denne rammen må ansvaret for investeringsgarantier ikke til noen tid overstige 50 mill. kroner.

§ 4.

Behandling av saker under dette garantivedtak skal skje i samråd med Norsk Utviklingshjelp.

§ 5.

Eventuelle tap på garantier gitt under dette vedtak skal dekkes av bevilgningene til utviklingshjelp.

§ 6.

Departementet for handel og skipsfart gir nærmere bestemmelser om disse garantier.

§ 7.

Denne garantifullmakt trer i kraft fra det tidspunkt Departementet for handel og skipsfart bestemmer og gjelder til og med 30. juni 1965.

BILAGA 2

Det finansiella och kommersiella biståndet i vissa länder

I arbetsgruppens rapport har i samband med varje särskilt avsnitt redogjorts för det kommersiella biståndets utformning utomlands. I avsnitt 5 har dessutom lämnats en kortfattad översikt över det finansiella biståndets allmänna uppläggning i några viktigare biståndsgivande länder. I denna bilaga lämnas ytterligare uppgifter rörande det finansiella och kommersiella biståndets utformning och administration i vissa länder av särskilt intresse, nämligen Förenta Staterna, Storbritannien, Tyskland och Canada. Med hänsyn till att i rapporten det kommersiella biståndet behandlats relativt ingående ligger tyngdpunkten här på en sammanställning av de nämnda ländernas verksamhet på det finansiella biståndets område. Det är dock inte fråga om några uttömmande redogörelser. Syftet har endast varit att belysa några väsentliga drag i dessa länders biståndsverksamhet för att få en mera fullständig och åskådlig bakgrund till övervägandena hur man på svensk sida bör utforma de åtgärder på berörda områden som eventuellt anses lämpliga.

Förenta Staterna

Den amerikanska biståndsgivningen omfattar huvudsakligen tre betydelsefulla program, nämligen det egentliga biståndsprogrammet enligt lagen om utländskt bistånd, den låne- och garantiverksamhet som bedrives av Export-Import Bank samt leveranser av livsmedel ur överskottslagren. Dessa behandlas i det följande i tur och ordning. Först lämnas emellertid några allmänna uppgifter om det amerikanska biståndets storlek och utformning de senaste åren. I ett avslutande avsnitt beröres den senaste tidens händelser och utvecklingstendenser på utlandshjälpens område.

A. Allmänt

Storleken av det statliga och privata kapitalflödet från USA till u-länderna under 1960 och 1961 framgår av nedanstående tabell.[1] Siffrorna gäller utbetalat eller presterat statligt bistånd respektive privata kapitalöverföringar (investeringar och krediter). Både det statliga och det enskilda kapitalflödet ökade med ca 20 % mellan de båda åren. I fråga om det statliga biståndet är det framför allt långivningen som ökat, medan de direkta investeringarna (inkl. återinvesterade vinstmedel) svarade för ökningen på den privata sidan. Bidragen till multilaterala organisationer utgjorde båda åren mindre än 10 % av det totala statliga nettobiståndet.

Det statliga nettobiståndets andel av bruttonationalprodukten (beräknad till faktorkostnad) ökade från 0,61 % 1960 till 0,71 % 1961.

[1] Denna och följande tabeller i detta avsnitt är baserade på material ingående i DAC:s översikt för 1962. Lån och krediter inräknas endast under förutsättning att löptiden är mer än fem år. Samma källa och avgränsning gäller för motsvarande avsnitt i de övriga länderredogörelserna.

De totala *åtagandena* om statligt bistånd utgjorde 1961 ca 4,7 miljarder dollar. Härav var i runda tal 0,3 miljarder utfästelser till internationella organisationer och 4,4 miljarder åtaganden om bilateralt bistånd. Det sistnämnda fördelade sig på följande sätt: ca 40 % på AID:s olika program, en fjärdedel på lån från Export-Import Bank och en tredjedel på leveranser av överskottslivsmedel (till största delen mot betalning i lokal valuta men delvis som gåva eller som lån med återbetalning i dollar).

	Milj. dollar	
	1960	1961
1. Summa statligt bistånd (netto)	2 826	3 414
varav		
gåvor	*1 312*	*1 397*
lån återbetalbara i lokal valuta (netto)	*217*	*277*
resursöverföring medelst försäljning mot lokal valuta[1]	*901*	*891*
lån återbetalbara i dollar (brutto)	*333*	*997*
lån återbetalbara i dollar (netto)	*131*	*561*
bidrag till multilaterala organisationer[2]	*265*	*288*
2. Summa privata kapitalöverföringar (netto)	1 040	1 218
varav		
direkta investeringar (inkl. återinvesterade vinstmedel)	*622*	*970*
lån och portföljinvesteringar	*294*	*250*
tillskott till multilaterala organisationer	*124*	*— 2*
Totalt offentligt och enskilt kapitalflöde (netto)	3 866	4 632

[1] Denna post avser leverans av livsmedel ur överskottslagren mot betalning i lokal valuta. Beloppen är netto efter avdrag för medel som U.S.A. tillgodogjort sig genom egen användning av sådana valutor.

[2] Gåvor och kapitalinbetalningar.

Hur de under 1961 gjorda åtagandena om statligt bilateralt bistånd fördelade sig på olika *hjälpkategorier* belyses i nästa tabell (sid. 115). Siffrorna är preliminära. Det tekniska biståndet svarade som synes för endast ca 4 % av det totala bilaterala biståndet, medan det finansiella biståndet utgjorde 90 %. Beträffande det sistnämnda bör nämnas, att DAC-statistiken inte är tillräckligt detaljerad för att möjliggöra en fullständig uppdelning mellan projekt- och programhjälp.[1]

Det statliga bilaterala biståndets *geografiska fördelning* i stort framgår av nedanstående tabell, avseende det utbetalade nettobiståndet under 1960 och 1961 (sid. 116). På Asien föll 1961 51 % av det totala biståndet, på Latinamerika 22 %, Afrika 13 % och de underutvecklade länderna i Europa också 13 %. Framträdande är den kraftiga uppgången i biståndet till Latinamerika mellan de båda åren, en följd av den politik som ledde till deklarationen om »framstegsalliansen» i Punta del Este sommaren 1961. (Det inofficiella målet för det statliga biståndet till Latinamerika har angivits till 1,1 miljarder dollar per år.) De länder som fick mest bistånd från Förenta Staterna 1961 var Indien, Brasilien, Korea, Pakistan, Turkiet, Vietnam, Iran och Förenade Arabrepubliken.

Beträffande biståndets *bundenhet* till amerikanska varor och tjänster kan framhållas, att lånen från Export-Import Bank och givetvis också livsmedelshjälpen endast kan utnyttjas för leveranser från Förenta Staterna. AID-medel får i princip inte heller användas för inköp från andra industriländer, men undantag göres

[1] I den principiella debatten i DAC och annorstädes synes USA ha intagit den ståndpunkten, att både projekt- och programhjälp har sin viktiga plats att fylla. Det förefaller som om under 1962 och 1963 de amerikanska bidragen i form av programhjälp ökat i betydelse. Bl. a. har Indien erhållit icke-projektbundna, långfristiga AID-krediter på närmare en halv miljard dollar för genomförande av tredje femårsplanen.

Det statliga bilaterala biståndets fördelning på olika hjälpkategorier

	Miljoner dollar					%
	Gåvor	Lån återbetalbara i lokal valuta	Resursöverföring genom försäljning mot lokal valuta	Lån återbetalbara i dollar	Totalt	
1. Tekniskt bistånd .	178	—	—	—	178	4
2. Finansiellt bistånd	1 221	337	1 030[1]	1 445	4 033	90
varav						
a. allmänt finansiellt bistånd (budgetstöd)[2] ..	*779*	*101*	—	*67*	*947*	*21*
b. projekthjälp avseende social infrastruktur...	*100*	*98*	—	*47*	*245*	*6*
c. projekthjälp avseende ekonomisk intrastruktur.....	*185*	*113*	*1 030*[1]	*241*	*1 569*	*35*
d. övrig projekthjälp samt programhjälp[3].....	*157*	*25*	—	*1 090*	*1 272*	*28*
3. Övrigt bistånd ...	150	—	—	96	246	6
Totalt	1 549	337	1 030	1 540	4 457	100

[1] Avser leverans av livsmedel ur överskottslagren mot betalning i lokal valuta (efter avdrag för belopp som U.S.A. tillgodogjort sig för egen användning). De genom livsmedelsförsäljningen uppstående fonderna användes för finansiering av basprojekt efter särskilda överenskommelser mellan U.S.A. och mottagarlandet (jfr avsnitt D nedan). Av beloppet 1 030 milj. utgör preliminärt ca 40 % gåvor och 60 % lån. Ehuru hela beloppet redovisats som avseende ekonomisk infrastruktur, torde mindre belopp gå till social infrastruktur eller övrig projekthjälp.

[2] Denna post utgöres i huvudsak av s. k. supporting assistance.

[3] I denna post ingår dels direkt produktiva projekt, dels finansiering av kapitalvaror ej knutna till projekt samt lån för allmän ekonomisk utveckling.

i särskilda fall från denna regel. Det beräknas att för närvarande ca 80 % av allt bistånd enligt AID-programmet resulterar i inköp från Förenta Staterna (jämfört med endast hälften för några år sedan). Målsättningen är att 85 à 90 % av alla inköp bekostade med AID-medel så småningom skall ske i Förenta Staterna.

De *privata kapitalöverföringarna* svarade för ca en fjärdedel av det totala kapitalflödet till u-länderna 1961. Nyinvesteringarna inom industri, handel och »public utilities» ökade sin andel av de totala direkta investeringarna från 36 % 1958 till 77 % 1960. Under samma period minskade oljeinvesteringarnas andel från hälften till en fjärdedel. De senaste åren beräknas till USA transfererade räntor och utdelningar på privata amerikanska investeringar i u-länderna väsentligt ha överstigit flödet av nytt enskilt kapital till dessa länder.

B. Biståndsprogrammet enligt lagen om utländskt bistånd

Detta program tillkom 1954 och baserade sig fram till 1961 på lagen om ömsesidig säkerhet (Mutual Security Act). Denna ersattes sistnämnda år med lagen om utländskt bistånd (Foreign Assistance Act of 1961). Första delen av denna lag kallas »Act for International Development» och reglerar formerna för det

Det statliga bilaterala biståndets geografiska fördelning

	Milj. dollar		procent	
	1960	1961	1960	1961
Asien	1 704	1 608	66,9	50,8
Indien	524	375	20,6	11,8
Korea	249	220	9,8	6,9
Pakistan	230	210	9,0	6,6
Vietnam	185	151	7,3	4,7
Iran	31	129	1,2	4,1
Formosa	110	118	4,3	3,7
Övriga	375	405	14,7	12,6
Afrika	310	398	12,2	12,5
Förenade Arabrepubliken (inkl. Syrien)	127	127	5,0	4,0
Marocko	60	90	2,4	2,8
Tunisien	51	76	2,0	2,4
Libyen	33	24	1,3	0,8
Övriga	39	81	1,5	2,5
Latinamerika	184	695	7,2	21,8
Brasilien	39	267	1,5	8,4
Chile	7	120	0,3	3,8
Mexiko	3	85	0,1	2,7
Argentina	45	41	1,8	1,3
Övriga	90	182	3,4	5,6
Europa	273	419	10,7	13,2
Turkiet	102	152	4,0	4,8
Jugoslavien	47	119	1,8	3,7
Spanien	92	110	3,6	3,5
Grekland	30	32	1,3	1,0
Totalt	2 546	3 183	100,0	100,0

ekonomiska biståndet. Andra delen går under benämningen »International Peace and Security Act» och handlar om militärt bistånd.

Den nya lagen innebar bl. a. en starkare tonvikt på hjälp genom lån snarare än i form av gåvor, en övergång från lån återbetalbara i lokal valuta till lån återbetalbara i dollar men med lägre ränta och längre amorteringstid än tidigare, betoning av realistiska och långfristiga utvecklingsprogram och åtgärder till självhjälp som villkor för bistånd samt utvidgning av investeringsgarantiprogrammet. Dessutom genomfördes en administrativ omorganisation i syfte att uppnå större effektivitet och enhetlighet. Denna innebar bl. a., att de tidigare hjälporganen, International Cooperation Administration och Development Loan Fund, slogs samman till en »Agency for International Development» (AID). AID är nära knutet till State Department och handlägger både tekniskt och finansiellt bistånd ävensom investeringsgarantiprogrammet och leveranserna av överskottslivsmedel. Det står under ledning av en »administrator» med rang av biträdande utrikesminister. AID är delvis organiserat efter geografiska principer. Det omfattar sålunda bl. a. fyra regionala avdelningar med en biträdande administrator i spetsen för var och en. För investeringsgarantier och kontakter med näringslivet finns en särskild avdelning.

I biståndslagen anges de olika former av ekonomisk hjälp som kan ifrågakomma. Det sker under rubrikerna utvecklingslån, utvecklingsgåvor och tekniskt

samarbete, investeringsgarantier, översikter över investeringsmöjligheter, utvecklingsforskning, bidrag till internationella organisationer, allmänt finansiellt stöd (supporting assistance) samt fonden för oförutsedda utgifter (contingency fund). Genom en 1962 antagen ändring har »framstegsalliansen», det särskilda latinamerikanska hjälpprogrammet, också hänförts till biståndslagen. Detta program reglerades dessförinnan av en särskild lag från 1961.

De av kongressen hittills godkända anslagen enligt biståndslagen framgår av följande tabell (milj. dollar):

	1961/62	1962/63
Ekonomiskt bistånd		
Utvecklingslån	1 112,5	975,0
Utvecklingsgåvor	296,5	225,0
Investeringsgarantier	—	30,0[1]
Investeringsöversikter	1,5	—
Allmänt finansiellt stöd	425,0	395,0
Fonden för oförutsedda utgifter	275,0	250,0
Framstegsalliansen	600,0	525,0[2]
Internationella organisationer	153,5	148,9
Administrationskostnader m. m.	50,6	55,0
Summa ekonomiskt bistånd	2 914,6[3]	2 603,9[3]
Militärt bistånd	1 600,0	1 325,0
Totalsumma	4 514,6	3 928,9

[1] Avser fonduppbyggnad.
[2] Varav 100 milj. i gåvor och resten i lån.
[3] I dessa summor ingår inte anslaget till fredskåren (30 resp. 59 milj. dollar) eller överenskomna kapitalinbetalningar till Inter-American Development Bank (110 resp. 60) och IDA (62 båda åren). Dessutom saknas vissa anslag till humanitärt bistånd m. m.

Anslagen för budgetåret 1962/63 har som synes minskat påtagligt. Detta torde bl. a. få anses som ett resultat av kongressens kritiska inställning till den utländska hjälpen eller det sätt på vilket denna genomförts. Presidentens ursprungliga äskanden uppgick för ekonomiskt bistånd till 3 461 milj. och för militärt bistånd till 1 500 milj. dollar.

Beträffande de olika anslagsposterna kan följande nämnas. Förutsättningen för att *utvecklingslån* skall kunna beviljas är enligt lagen bl. a., att det är fråga om ett ekonomiskt och tekniskt sunt ändamål, att detta har ett lämpligt samband med annan utvecklingsverksamhet och utgör ett bidrag till förverkligandet av långsiktiga mål, att det mottagande landet griper sig an med sina vitala ekonomiska, sociala och politiska problem samt att det finns rimliga utsikter till återbetalning. Vid beviljande av lån skall också beaktas dettas inverkan på den amerikanska ekonomin, särskilt på »områden med väsentligt arbetskraftsöverskott». Presidenten har bemyndigats att göra långfristiga åtaganden om utvecklingslån, nämligen 1,5 miljarder dollar för vart och ett av de fyra budgetåren från och med 1962/63 till och med 1965/66. Han måste emellertid i sådana fall göra förbehåll för att kongressen varje år anvisar de nödvändiga medlen.

Proceduren vid beviljande av ett AID-lån är i korthet följande. Då en ansökan om lån inkommer, behandlas den först vid ett sammanträde med representanter för både AID och Export-Import Bank. Detta sammanträde äger rum med den s. k. »AID-Eximbank Staff Committee». Om ansökan ser ut att gälla en transaktion, för vilken »hårdare» villkor än AID:s kan tillämpas, får banken ta hand om den. Om den däremot anses falla under AID:s område, går den vidare till en särskild *lånekommitté* som har till uppgift att underkasta ansökan en närmare granskning. En dylik kommitté upprättas inom AID för varje inkommen ansökan,

och dess sammansättning anpassas efter behoven i varje särskilt fall. Lånekommittén för granskning av ett ifrågasatt lån för en verkstad för transportutrustning skulle t. ex. bestå av en industriell ingenjör, en jurist, en finansiell expert samt »lånetjänstemannen» (loan officer), som vanligen är ekonom och fungerar som ordförande. En kopia av ansökan sändes också till den amerikanska beskickningen eller »biståndsmissionen» i landet i fråga för yttrande, särskilt beträffande förslagets allmänna aspekter, såsom hur det passar in i landets utvecklingsplaner, vilken prioritet det besitter etc.

Lånekommittén sammanträder formellt bara en eller två gånger. Den metod som tillämpas bygger i stället på individuellt arbete från kommittéledamöternas sida. Varje medlem granskar ingående projektet från de synpunkter som faller inom hans särskilda kompetensområde. Ekonomen studerar sålunda landets allmänna framsteg och förslagets bidrag till dess ekonomiska utveckling. Han undersöker också sådana aspekter som prioriteringen, projektets ekonomiska lämplighet, landets förmåga att amortera och betala ränta samt projektets eventuella inverkan på den amerikanska ekonomin. Den finansielle experten överväger frågor som förhållandet mellan eget och främmande kapital, den förväntade avkastningen på investeringen, de beräknade produktionskostnaderna och finansieringsplanen. Juristen granskar alla legala aspekter och upprättar utkast till låneöverenskommelse på ett senare stadium. Ingenjören bedömer företagets tekniska lämplighet, t. ex. den industriella process som skall användas, tillräckligheten i planer, ritningar och specifikationer, tillgången på arbetskraft, råmaterial, elkraft, transporter etc. samt kostnadsberäkningarnas hållbarhet.

Ett informellt men nära samarbete äger hela tiden rum mellan kommittéledamöterna. Vanligtvis leder granskningen till att behov av ytterligare uppgifter och klarlägganden på många punkter konstateras föreligga, vilket meddelas den lånesökande. Så småningom resulterar emellertid arbetet i en s. k. *projektrapport.* Denna granskas inledningsvis inom AID:s regionala byråer och därefter av en »Development Loan Staff Committee». Denna består av representanter för AID och andra intresserade myndigheter såsom finansdepartementet, Export-Import Bank och utrikesdepartementet. Efter beredning inom denna grupp går förslaget till *utvecklingslånekommittén* (Development Loan Committee). Denna består av chefen för AID, ordförande, biträdande utrikesministern för ekonomiska frågor, styrelseordföranden i Export-Import Bank, biträdande finansministern samt den biträdande administrator inom AID som är chef för avdelningen för utvecklingsfinansiering. Föredragning sker av vederbörande regionale chef i AID. Granskningen inom utvecklingslånekommittén är mycket omsorgsfull och resulterar ofta i väsentliga modifikationer i förslaget eller ytterligare fordringar på låntagaren.

Om låneförslaget godkännes, överlämnas det till chefen för AID med ett formellt bemyndigande att bevilja lånet. Det ankommer därefter på denne att ta definitiv ställning och fatta ett formellt beslut. Anser chefen för AID att lånet bör utgå, underställes ärendet slutligen National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems. I detta råd sitter representanter för olika departement med finansministern som ordförande. Det upprättades efter Bretton Woods-överenskommelserna för att samordna de amerikanska ekonomiska engagemangen. Dess befattning med låneärendena synes dock inte innebära någon reell prövning av dessa.

När låneärendet behandlats i National Advisory Council, kommer det in i en ny fas. Då vidtas de olika åtgärder som behövs för att genomföra lånet. Dessa omfattar först och främst utarbetandet av en *låneöverenskommelse.* Så snart denna undertecknats kan låntagaren placera sina order hos amerikanska företag för

den utrustning och de tjänster som lånet avser. I gynnsamma fall kan den tid som förflyter från framläggandet av låneansökan till beordrandet av utrustningen begränsas till fyra à sex månader. Över lånets utbetalning utövas en noggrann kontroll för att tillse, att medlen användes för de överenskomna ändamålen. Denna innebär i praktiken, att medlen utbetalas direkt från AID till exportörerna.

Låntagaren är skyldig att lämna periodiska rapporter om hur projektet fortskrider. Dessa kompletteras med inspektioner på platsen av medlemmar av lånekommittén och beskickningen. AID söker däremot undvika att blanda sig i den konkreta, dagliga ledningen av arbetet på projektet.

Villkoren för AID:s lån varierar från en årlig ränta av 5 ¾ % och en löptid på 18 år med en amorteringsfri period på 3 år, till en »kreditavgift» på ¾ % i stället för ränta och en löptid på 50 år med 10 års amorteringsfrist. Som »normala» villkor har fastställts en kreditavgift på ¾ % och en löptid på 40 år med 10 års amorteringsfrist. Hittills uppges 86 % av alla AID-lån ha lämnats på dessa normala villkor. Det första utvecklingslån som beviljades enligt det nya programmet var till Brasilien 1961 på 50 milj. dollar.

Utvecklingsgåvorna är avsedda som ett komplement till lånen. Huvudvikten i detta program skall enligt biståndslagen ligga vid utveckling av de mänskliga resurserna genom sådana medel som tekniskt samarbete. Det framhålles i detta sammanhang i biståndslagen att i länder, som befinner sig i de tidigare stadierna av ekonomisk utveckling, program för utveckling av utbildningen och de mänskliga resurserna skall betonas. Andra ändamål bör däremot ges en lägre prioritet till dess nödvändiga kunskaper och färdigheter utvecklats.

Vad *framstegsalliansen* angår, har presidenten i biståndslagen bemyndigats att under vart och ett av de fyra budgetåren 1962/63 till 1965/66 ikläda sig åtaganden på 600 milj. dollar per år, huvudsakligen i form av lån återbetalbara i dollar. Även i detta fall är emellertid presidenten beroende av att kongressen varje år också anslår medlen. För budgetåret 1962/63 fastställde kongressen ett anslag på 525 milj. dollar, varav 425 milj. i form av utvecklingslån och 100 milj. såsom gåva. Nedskärningen motiverades bl. a. med de otillfredsställande framstegen inom de latinamerikanska länderna i fråga om dessas reformprogram på olika områden såsom beskattning och jordarrendering. Lån och gåvor enligt denna anslagsrubrik synes ifråga om villkor, procedur för beviljande etc. på det hela taget överensstämma med vad som gäller för utvecklingslån och -gåvor i allmänhet. Det särpräglade för detta program kan således främst sägas vara det förhållandet att medlen reserveras för ett visst område. Detta sammanhänger i sin tur med en önskan att markera den särskilda vikt som man tillmäter Latinamerika. Det särskilda programmet för Latinamerika utgör naturligtvis inget hinder för att området också tillföres medel från de övriga programmen under biståndslagen. Så sker också i viss utsträckning.

Av framstegsalliansens anslag för budgetåret 1961/62 kanaliserades den övervägande delen (394 milj. dollar) till en särskild fond, Social Progress Trust Fund, vilken för Förenta Staternas räkning förvaltas av Inter-American Development Bank. Lånen från denna fond är främst avsedda för projekt som har gynnsamma sociala verkningar vid sidan av sitt bidrag till den ekonomiska utvecklingen (t. ex. jordförbättring, vattenförsörjning och sanitet, billiga bostäder, utbildning). De löper med en ränta på mellan 2 och 3 ½ % och måste, liksom övrig AID-hjälp, användas för inköp i Förenta Staterna. En del av lånen kan dock användas för utgifter i det biståndsmottagande landet.

Allmänt finansiellt stöd (supporting assistance) kan utgå till vänskapligt sinnade nationer för att underlätta deras försvarsberedskap. Det är också avsett att medverka till bevarandet av amerikanska basrättigheter och att i allmänhet för-

hindra ekonomisk instabilitet, vilken skulle kunna hota Förenta Staternas politiska intressen, samt ett fullständigt beroende av hjälp från öststaterna. Denna typ av bistånd har de senaste åren starkt minskat i betydelse även om den fortfarande uppgår till stora belopp.

För de amerikanska *investeringsgarantierna* har redogjorts i rapportens avsnitt 4. Här må endast framhållas, att det nyligen inom AID upprättats en särskild avdelning (Office of Development Finance and Private Enterprise) med uppgift att bistå affärsvärlden i samband med investeringar i u-länderna. Avdelningen skall dels sprida kännedom inom det privata näringslivet om AID:s verksamhet i den mån denna berör näringslivet, dels i samarbete med de regionala avdelningarna inom AID söka främja sådana privata projekt som bidrar till genomförandet av AID:s syften.

Bestämmelserna rörande *översikter över investeringstillfällen* var en nyhet i biståndslagen och syftade till att göra det möjligt för staten att med högst 50 % deltaga i kostnaderna för sådana översikter företagna av amerikanska medborgare eller företag. Ett av presidenten begärt anslag på 5 milj. dollar för ändamålet under 1962/63 avvisades dock av kongressen i den slutliga budgetbehandlingen.

I biståndslagen föreskrives vidare, att anslagen får användas för *anskaffning utanför Förenta Staterna* endast om presidenten anser att härigenom inga ogynnsamma verkningar uppstår för den amerikanska ekonomins vidkommande, särskilt med hänsyn till sysselsättningsläget och betalningsbalansen. Presidenten har i enlighet härmed i oktober 1961 bestämt, att inga medel anvisade för icke-militärt bistånd får användas för anskaffning från följande 19 industriländer: Australien, Belgien, Canada, Danmark, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Hongkong, Italien, Japan, Luxemburg, Monaco, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Sydafrika och Österrike. Undantag får endast förekomma om särskilt viktiga skäl gör detta nödvändigt. Anskaffning får dock i inget fall ske från öststaterna.

Biståndets betydelse för den amerikanska ekonomin belyses av att enligt gjorda beräkningar över 700 000 arbetstagare är beroende av köp av jordbruks- och industriprodukter eller tjänster för biståndsprogrammen. Ca 12 % av exporten finansieras enbart av AID-programmet.

C. Export-Import Bank of Washington

Export-Import Bank (Eximbank) bildades 1934 och regleras i sin nuvarande verksamhet genom en lag från 1945. Bankens huvuduppgift är att stödja den amerikanska exporten, vilket sker genom att den på affärsmässig grundval tillhandahåller finansierings- och garantimöjligheter. På senare år har verksamhetens betydelse för biståndsgivningen till u-länderna accentuerats. Eximbanken har ett av staten tillskjutet kapital på 1 miljard dollar. Den kan dessutom låna från finansdepartementet, för närvarande högst 6 miljarder. Banken är organiserad på fem regionala avdelningar plus en avdelning för särskilda projekt.

Det finns inga fastställda bestämmelser om vilka typer av lån banken kan bevilja eller om villkoren för lånen. Banken är sålunda fri att i varje särskilt fall fastställa sådana villkor som synes motiverade av omständigheterna. En grundprincip, som man därvid söker följa, är att få igen det utlånade beloppet så snart som möjligt så att detta blir tillgängligt för ny utlåning. För att bestämma amorteringstider, ränta och övriga villkor gör man omsorgsfulla lönsamhetsberäkningar över de projekt för vilka lån begärts.

I praktiken har dock vissa, relativt bestämda kategorier av lån kommit att bli dominerande i bankens långivning. Dessa kan beskrivas på följande sätt:

1. *Råvarukrediter* som är av kortfristig karaktär (12—15 månader). Dessa kan avse leverans av bomull, vete, korn, tobak osv. och lämnas vanligtvis till affärsbanker eller centralbanker i mottagarländerna.

2. *Leverantörskrediter* (exporter credits) på normalt högst 5, i vissa fall 7 år, för export av kapitalutrustning och konsumentvaror. Dessa krediter har ofta till syfte att göra det möjligt för amerikanska exportörer att erbjuda konkurrenskraftiga kreditvillkor, och begäran om sådan kredit kommer för det mesta från exportören eller från hans bank. Förutsättning för sådan kredit är att köparen betalar minst 10 % kontant och att exportören står för 15 % av den kreditfinansierade andelen av leveransen. Eximbankens kredit kan sålunda högst uppgå till 76,5 % av fakturavärdet. Exportören är fri från allt ansvar för att importören fullgör sina förpliktelser utom beträffande den kreditandel som han själv svarar för. Eximbanken skyddar sig å sina sida genom att begära säkerhet från importören, t. ex. garanti av bank i dennes land.

3. *Investeringslån* på 5—10 år till enskilda företag, amerikanska eller utländska, för finansiering av bestämda investeringar utomlands. Även i detta fall fordras ordinärt säkerhet.

4. *Utvecklingslån* (development project loans) till utländska regeringar, andra myndigheter eller företag, vanligen statliga, för finansiering av bestämda projekt eller en grupp av projekt inom ramen för ett allmänt utvecklingsprogram. Löptiden varierar mellan 5 och 25 år.

5. *Valutastabiliseringslån* (balance of payments loans, emergency foreign trade loans) till utländska regeringar för att sätta dessa i stånd att bibehålla väsentlig import från USA. Löptiden är vanligen mellan 8 och 10 år.

Räntan på Eximbankens lån beror bl. a. på löptiden och det rådande ränteläget. Det senaste året har 5 ¾ % varit den typiska räntesatsen. Lån beviljas endast för att täcka importbehovet för ett projekt och kan bara användas för köp av material och utrustning som framställts i Förenta Staterna. Enligt de av kongressen fastställda grundsatserna skall Eximbanken komplettera och stimulera det enskilda kapitalet, inte konkurrera med detta. Banken får sålunda inte medverka i någon transaktion där enskilt kapital enligt bankens bedömning finns tillgängligt på rimliga villkor. Banken söker också uppmuntra affärsbankerna och andra privata institutioner att delta i nya lån som aktualiseras och att överta en del av bankens befintliga låneportfölj. Bankens verksamhet synes från rent företagsekonomisk synpunkt vara framgångsrik. För budgetåret 1961/62 redovisades t. ex. en nettovinst på över 100 milj. dollar. De ackumulerade reserverna uppgår till över 700 milj. dollar.

Kongressen och presidenten fastställer den ram som varje budgetår skall gälla för bankens utlåning. För budgetåret 1962/63 har fixerats en total utlåningsram på 1 295 milj. dollar, varav högst 750 milj. får användas för utvecklingslån. Dessa siffror avser nya åtaganden. Låneåtagandena har de båda senaste budgetåren överstigit 1 miljard dollar, och utbetalningarna uppgick 1961/62 till 986 milj. dollar. Viktigast är utvecklings- och valutastabiliseringslånen. Följande tabell visar hur låneåtagandena fördelade sig på olika kategorier av lån de två senaste budgetåren (milj. dollar):

	1960/61	1961/62
Utvecklingslån	707,0	555,0
Valutastabiliseringslån	327,0	500,0
Leverantörskrediter	145,0	34,5
Råvarukrediter	63,0	3,5
Totalt	1 242,0	1 093,0

Hur bankens låneåtaganden under kalenderåret 1961 fördelar sig med hänsyn till löptidens längd belyses av nedanstående tabell. Det bör observeras, att tabellen endast avser lån med minst 5 års löptid, vilket alltså innebär att leverantörskrediterna ingår endast delvis och råvarukrediterna inte alls.

Löptid år	Antal lån	Belopp	
		milj. dollar	%
Minst 5 upp till 10.	94	108,6	12,3
Mer än 10 » » 15.	20	218,6	24,8
» » 15 » » 20.	8	486,3	55,2
» » 20.....	3	66,9	7,6
Totalt	125	880,4	100,0

Utvecklingslånen varierar i storlek från några hundra tusen dollar till över 100 milj. Det största utvecklingslånet budgetåret 1961/62 var 110 milj. dollar till Volta Aluminium Company i Ghana. Därefter kom ett lån på 55 milj. dollar till portugisiska staten för bron över floden Tagus vid Lissabon. Valutastabiliseringslånen är ofta ännu större. Leverantörskrediterna är däremot i regel relativt små, inte sällan på bara något tiotusental dollar.

När en låneansökan kommer in till banken eller AID, diskuteras den, som förut nämnts, vid ett sammanträde med en »AID-Eximbank Staff Committee» för att avgöra vilket av de båda organen som bör få hand om den. Om den hänföres till banken, studeras låneprojektet av en expertgrupp, jämförbar med den lånekommitté som upprättas inom AID för varje dit refererad ansökan. Expertgruppen utarbetar en rapport som underställes bankens styrelse. Om denna tillstyrker det ifrågasatta lånet, underställes ärendet det ovannämnda National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems.

Men långivningen är, såsom ovan framhållits, bara det ena av Eximbankens två stora verksamhetsområden. Det andra är *garantigivning:* beviljandet av export- och finanskreditgarantier.[1] Denna verksamhet har den senaste tiden starkt förbättrats och utvidgats. Sålunda infördes möjlighet till finanskreditgarantier i oktober 1961. Det snabba utnyttjandet av dessa garantier synes till stor del förklara nedgången i Eximbankens leverantörskrediter budgetåret 1961/62. Många exportaffärer, som tidigare finansierades genom Eximbankens leverantörskrediter, finansieras nu av affärsbankerna som i stället får Eximbankens garanti för transaktionen. Systemet för exportkreditgarantier har också förbättrats. I början av 1962 bildades på Eximbankens initiativ en sammanslutning av enskilda försäkringsbolag, Foreign Credit Insurance Association (FCIA). FCIA beviljar exportkreditgarantier som täcker 85 % av den kommersiella risken och 95 % av den politiska. Eximbanken svarar gentemot FCIA för hela den politiska risken och 50 % av den kommersiella. Som följd av bl. a. nu nämnda åtgärder ökade bankens garantigivning från 153 milj. dollar 1960/61 till 755 milj. 1961/62, varav 331 milj. i FCIA-försäkringar.

D. Leveranser av livsmedel

Leveranser av livsmedel ur överskottslagren är en viktig del av den amerikanska biståndsgivningen. Denna verksamhet går numera under beteckningen »Food for Peace Program» och har de senaste åren kraftigt ökat i omfattning. Den baserar sig på en lag av 1954, Agricultural Trade Development and Assistance Act (den s. k. Public Law 480), vilken senast reviderades 1961.

[1] Investeringsgarantiprogrammet administreras däremot som ovan framhållits av AID.

Programmet går främst ut på att höja näringsstandarden i mottagarländerna och tillhandahålla buffertlager mot naturkatastrofer. Det tjänar därutöver också syftet att skapa nya marknader för amerikanska jordbruksprodukter. Enligt kongressens beslut 1961 kan Förenta Staterna under tiden 1 januari 1962—31 december 1964 sluta avtal om livsmedelsleveranser till ett värde av högst 4,5 miljarder dollar, dock inte mer än 2,5 miljarder under något kalenderår. För dessa livsmedel betalar mottagarländerna i sin egen valuta. Livsmedlen säljes till världsmarknadspriser, vilka i allmänhet motsvarar ca två tredjedelar av de priser som amerikanska staten genom sitt marknads- och lagerorgan, Commodity Credit Corporation (CCC), erlägger för dem. Av de tillgodohavanden för USA i utländsk valuta, som leveranserna ger upphov till, skall minst 5 % reserveras för utgifter i syfte att skapa nya marknader för amerikanska jordbruksprodukter. Högst 25 % av tillgodohavandena får användas för lån till amerikanska företag eller dessas dotterföretag för investeringar i länderna ifråga (enligt det s. k. Cooley Amendment). Dylika lån kan även lämnas utländska företag för investeringar som kan bidraga till ökade avsättningsmöjligheter för amerikanska jordbruksprodukter. Tillgodohavandena användes till en mindre del också för inköp av strategiska råvaror och till bestridande av offentliga amerikanska utgifter i landet i fråga (t. ex. för ambassaden). Till allra största delen brukar de emellertid ställas till landets förfogande såsom gåva eller lån för finansiering av bestämda utvecklingsprojekt — främst av baskaraktär — varom särskilda överenskommelser träffas.

För att lindra hungersnöd eller tillgodose andra extraordinära hjälpbehov får presidenten enligt lagen också som gåva leverera livsmedel till ett värde av 300 milj. dollar per år från 1 januari 1961 till utgången av 1964. I detta fall beräknas dock livsmedlens värde efter CCC:s högre kostnadsnivå.

Det nämndes ovan, att Food for Peace-programmet intensifierats och utvidgats den senaste tiden. Ett intressant exempel i detta sammanhang utgör det s. k. skollunchprogrammet. I mitten av 1962 beräknades ungefär 35 miljoner barn få del av detta mot 25 miljoner ett år tidigare. Planer på en ytterligare kraftig utvidgning av detta program föreligger, särskilt för Latinamerika som ett led i framstegsalliansen. I Indien beräknas 18 miljoner barn komma att deltaga i programmet om fem år.

Food for Peace-programmets administration är uppdelad på flera myndigheter. Jordbruksdepartementet avgör mängden av de överskottslivsmedel som finns tillgängliga. Utrikesdepartementet bestämmer biståndspolitiken i stort, medan AID genomför programmet på det mer konkreta planet. AID omhänderhar också den låneverksamhet i lokal valuta som ingår i programmet. Som central samordnare och rådgivare har sedan början av 1961 funnits en särskild »Food for Peace Director» med ställning som särskild assistent åt presidenten.

E. Den senaste tidens utvecklingstendenser

Presidentens årliga anslagsäskanden för utlandshjälp har som bekant för det mesta haft att övervinna ett betydande motstånd inom kongressen. Dennas kritiska inställning har i regel resulterat i väsentliga nedskärningar i de begärda beloppen. Så var t. ex. fallet med anslagen för budgetåret 1962/63. På sistone synes motståndet mot utlandshjälpen ha ökat både inom och utom kongressen. Kritikerna har bl. a. framhållit att biståndet, såsom det hittills utformats, varken haft de åsyftade verkningarna på mottagarländernas ekonomiska utveckling eller på bästa sätt bidragit till att tillvarata Förenta Staternas politiska, strategiska eller övriga intressen. Ofta har det också gjorts gällande — i detta fall med instäm-

mande av presidenten — att Förenta Staterna fått bära en oproportionerligt stor del av bördan, medan Västeuropa haft en benägenhet att undandra sig sina rimliga förpliktelser. Det synes ha blivit en allmän uppfattning i Förenta Staterna, att radikala åtgärder erfordras om det i framtiden skall bli politiskt möjligt att bibehålla hjälpen vid nuvarande nivå.

Den nyutnämnde chefen för AID, Mr David Bell, förklarade vid en pressintervju i februari 1963, att nya normer skulle tillämpas vid fördelningen av hjälpen. Dessa skulle bygga på varje u-lands förmåga och beslutsamhet att söka uppnå ekonomisk stabilitet. U-länderna skulle antagligen klassificeras i följande tre grupper:

1. Länder som har god kontroll över sina försvars- och utvecklingsprogram och sin nationella ekonomi. De använder främst sina egna resurser för att söka täcka behoven och för att uppnå kontinuerliga framsteg. Till denna kategori hörde enligt Bells uppfattning Indien, Pakistan, Colombia, Nigeria och Formosa.

2. Länder som strävar att uppnå framsteg men som inte är lika långt komna i utvecklingshänseende som länderna i den första gruppen. Dessa länder har ännu inte full kontroll av sina problem och resurser, men de är lovande. Förenta Staternas uppgift vore främst att råda och att övertyga regeringarna att vidta kraftigare åtgärder för att bemästra sina problem samt att bidra med hjälp på områden, där den bäst kan komma till nytta. Exempel på länder i denna kategori vore Chile, Korea, Turkiet och Tunisien. Det funnes även hopp, att Brasilien skulle kunna hänföras till denna kategori inom en snar framtid.

3. Länder som inte gjort några verkliga framsteg och vars politik löpt hela skalan från dålig till förfärlig. Förenta Staterna måste besluta, om man över huvud taget har något intresse av att hjälpa dessa nationer, och om det är mycket som kan göras för att rädda dem från självförstörelsens avgrund. Dessa nationer är inte nu i stånd att uppnå någonting av permanent värde med eller utan amerikansk hjälp. Men Förenta Staterna kan möjligen besluta att utbilda ungdomar från dessa områden för att något skall kunna uppnås i framtiden. Nationer, som fölle inom denna kategori, vore Indonesien, Iran och Afganistan.

De av Bell angivna riktlinjerna bedömes i stort följa den plan, som skisserades i ett memorandum hösten 1962 av presidentens specielle rådgivare för Afrika, Asien och Latinamerika, Chester Bowles. Det förmodas dock, att Bell inte kommer att vilja gå lika långt som Bowles. Denne föreslog, att u-länderna skulle indelas i fyra kategorier och att hjälpen nästan helt skulle upphöra ifråga om en del länder, där mycket små förutsättningar förelåge att den skulle leda till något resultat.

Presidenten tillsatte i slutet av 1962 en kommitté med uppgift att företa en översyn av det militära och ekonomiska biståndet. Enligt direktiven skall kommittén — som fått namnet »The Committee to Strengthen the Security of the Free World» — söka avgöra »huruvida den nuvarande omfattningen och fördelningen av hjälpen påtagligt bidrar till Förenta Staternas säkerhet, och om denna är inriktad på specifika och uppnåeliga mål i fråga om ekonomisk och politisk stabilitet». Kommittén skall däremot inte företa någon detaljgranskning av de nuvarande hjälpprogrammen. I kommittén ingår framstående representanter för båda partierna med general Lucius D. Clay som ordförande.[1] Dess tillkomst torde få ses som en direkt följd av de svårigheter som utlandshjälpen för närvarande möter.

[1] Övriga ledamöter är president Eisenhowers finansminister och nuvarande bankmannen Robert B. Anderson, förre presidenten i Världsbanken Eugene R. Black, presidenten i Continental Oil Company, L. F. McCollum, juridiske rådgivaren i State Department under Eisenhoweradministrationen Herman Phleger, försvarsministern under åren 1951—53 Robert A. Lovett, professorn i nationalekonomi vid Harvard University, Edward S. Mason, kanslern vid universitetet i Nebraska Clifford Hardin, en av utgivarna av New York Times, Howard A. Rusk samt presidenten i AFL-CIO George Meany.

Kommittén har i mitten av mars 1963 framlagt en rapport i vilken bl. a. framhålles, att inget tvivel får råda om biståndsverksamhetens stora betydelse för Förenta Staternas nationella intressen. Kommittén anser emellertid, att USA försöker göra »alltför mycket för alltför många» och att en reducerad hjälp i visa fall kunde uträtta mer. Det kan inte vara rimligt att på obestämd tid fortsätta med åtaganden i nuvarande takt till 95 olika länder. En väsentlig åtstramning och en mer begränsad målsättning med utgångspunkt från Förenta Staternas nationella intressen är nödvändiga.

Företa Staterna bör enligt kommitténs uppfattning inte bistå andra länder vid upprättandet av statsägda industri- eller handelsföretag som konkurrerar med befintliga privata företag. Överhuvudtaget bör man inte lämna hjälp som är oförenlig med Amerikas demokratiska traditioner, eller dess grundläggande uppfattningar och kunskaper om ekonomisk organisation. En alltför stor del av hjälpprojekten har vidare tillkommit för att visa uppskattning för utländska statsöverhuvuden, för att förhindra sovjetiskt bistånd eller för att hjälpa olika regeringar att sitta kvar vid makten.

Ifråga om biståndets geografiska fördelning betonar kommittén särskilt den stora betydelse som tillkommer Indien och Pakistan såsom motvikter till Kina. Däremot kan den inte se, hur man skall kunna fortsätta att lämna bistånd till Indonesien utan att detta land återställer intern ordning, behandlar utländska borgenärer och investerare rättvist samt avhåller sig från »internationella äventyr». Afrika betraktas av kommittén som ett område där Västeuropa — såsom för övrigt redan sker — bör bära det mesta av den oundgängliga biståndsbördan. Kongo förtjänar särskild uppmärksamhet, men inte mer än hälften av de närmaste årens ekonomiska bistånd till detta land bör komma från USA. Vad Latinamerika angår, bör Förenta Staterna ytterligare klargöra för framstegsalliansens medlemmar att kraven på självhjälp, skattereformer etc. är allvarligt menade. Dessa krav bör i allt större utsträckning konkretiseras för varje land. I biståndsgivningen bör framför allt de länder gynnas som följer de i alliansens stadga angivna principerna.

Kommittén säger sig vara övertygad om att en alltför stor andel av biståndsbördan faller på Förenta Staterna och att övriga industriländer alltså bör göra mer. Sålunda bör Italien, trots landets speciella problem, anslå statsmedel för biståndsgivning på liberalare villkor. Canada bör också ge mer, Storbritannien sänka räntan och ge mer till länder utanför samväldet, Tyskland öka volymen och mjuka upp villkoren, Frankrike mildra villkoren för hjälp utanför Afrika och Japan mjuka upp villkoren. Förenta Staternas bidrag till FN:s biståndsverksamhet bör inte överstiga landets andel av FN:s ordinarie budget.

Kommittén berör också det tekniska biståndet och rekommenderar, att påbörjandet av nya program skarpt begränsas till dess en pågående översyn av detta bistånd hunnit slutföras. Gjorda erfarenheter har nämligen kommit kommittén att tvivla på AID:s förmåga att mobilisera den högkvalificerade personal som behövs för att på ett tillfredsställande sätt genomföra och övervaka alla pågående tekniska biståndsprogram av en omfattning på ca 380 milj. dollar per år.

Kommittén uttalar vidare att det allmänna finansiella stödet (supporting assistance) borde kunna kraftigt reduceras över en treårsperiod. Det militära biståndet bör om några år kunna begränsas till 1 miljard dollar per år. Fonden för oförutsedda utgifter (contingency fund) bör däremot varje år tillföras ett rikligt tilltaget belopp.

Kommittén skall fortsätta att följa verksamheten på utlandshjälpens område och avge nya rapporter, när så befinnes påkallat. Närmast uppges avsikten vara att studera Eximbankens verksamhet. Ledamöterna blir också tillgängliga för

kongressens utskott, när dessa bl. a. tar ställning till anslagsäskandena för utlandshjälpen för budgetåret 1963/64.

I det budgetbudskap för 1963/64, som presidenten i januari 1963 överlämnade till kongressen, begärde han 3 465 milj. dollar för bilateralt ekonomiskt bistånd och 1 480 milj. för militärt bistånd, alltså sammanlagt 4 945 milj. Dessa siffror avser »recommended new obligational authority», d. v. s. de belopp till vilka presidenten under budgetåret kan ikläda sig nya åtaganden (oavsett om dessa åtaganden resulterar i utgifter under budgetåret 1963/64 eller först senare). De verkliga utgifterna under budgetåret 1963/64 — vilka till en del avser åtaganden gjorda under tidigare år, och som därför i samma mån bestrides med tidigare beslutade anslag — uppskattas i budgetbudskapet till 2 300 milj. dollar för bilateralt ekonomiskt bistånd och 1 450 milj. för militärt bistånd. Såsom framgår av nedanstående uppställning innebär presidentens äskanden i fråga om bilateralt ekonomiskt bistånd en ökning med ca 1 miljard dollar jämfört med kongressens anslag för budgetåret 1962/63.

	Milj. dollar			
	Anslag 1962/63	Beräknade utgifter 1962/63	Beräknade utgifter 1963/64	Äskanden 1963/64
Bilateralt ekonomiskt bistånd.....	2 400	2 100	2 300	3 465
Militärt bistånd.....	1 325	1 750	1 450	1 480
Summa	2 725	3 850	3 750	4 945

I april 1963 framlade presidenten ett budskap för kongressen angående »den fria världens försvar och hjälpprogrammen». Han framhåller däri bl. a., att ett strängare urval i framtiden kommer att göras vid hjälpens fördelning och att kraven på självhjälp skall skärpas. Väsentliga framsteg har för övrigt redan gjorts i dessa hänseenden. Omkring 80 % av den ekonomiska hjälpen går nu till endast 20 länder, och den militära hjälpen är ännu mer koncentrerad. Utvecklingslånens andel har ökat från 10 till 60 % av den totala AID-hjälpen, och gåvorna har minskat i motsvarande grad. Dessutom stipuleras numera att lånen skall återbetalas i dollar. Från och med detta år försöker man också, i enlighet med Clay-kommitténs rekommendationer, att utforma lånevillkoren så att räntesatser och amorteringar i större utsträckning avpassas efter olika länders förmåga och förhållanden.

Presidenten förklarar vidare i budskapet, att vissa besparingar och nedskärningar gör det möjligt att sänka de ursprungliga budgetuppskattningarna för 1963/64 från 4,9 till 4,5 miljarder dollar.

Kongressens beslut rörande anslagen för budgetåret 1963/64 torde — att döma av erfarenheterna från tidigare år — inte kunna väntas förrän några månader in på det nya budgetåret, d. v. s. omkring september—oktober 1963.

Storbritannien

A. Allmänt

I det brittiska kapitalflödet till u-länderna har traditionellt de *privata kapitalöverföringarna* — huvudsakligen i form av direkta investeringar — spelat en dominerande roll. De senaste åren har emellertid det privata kapitalflödet stagnerat, me-

dan samtidigt det statliga biståndet ökat snabbt. Som en följd av denna utveckling synes den statliga kapitaltillförseln till u-länderna 1961 för första gången ha överträffat den privata i storlek.

Omfattningen av det brittiska kapitalflödet till u-länderna under 1960 och 1961 framgår av nedanstående tabell. Den bygger (liksom följande tabeller) på DAC:s statistik och avser utbetalade medel. Ifråga om lån och krediter ingår endast sådana med en återbetalningstid på mer än fem år. Det totala statliga biståndet 1961 på ca 445 milj. dollar motsvarade 0,67 % av Storbritanniens bruttonationalprodukt samma år. De privata kapitalöverföringarna motsvarade 0,65 %, och det totala långfristiga kapitalflödet från Storbritannien till u-länderna var sålunda 1,32 % av bruttonationalprodukten.

	Milj. dollar	
	1960	1961
1. Summa statligt bistånd (netto)	405	445
varav		
bilaterala gåvor	*164*	*206*
bilaterala lån (netto)	*149*	*200*
bidrag till multilaterala organisationer[1]	*95*	*42*
2. Summa privata kapitalöverföringar (netto)	432	429[2]
varav		
direkta investeringar (inkl. återinvesterade vinstmedel)	*440*	*420*
lån och portföljinvesteringar[3]	*— 14*	*2*
Totalt offentligt och enskilt kapitalflöde (netto)	837	874

[1] Gåvor och kapitalinbetalningar.
[2] Preliminär siffra.
[3] Endast konsolideringskrediter.

Hur den statliga bilaterala hjälpen under 1961 fördelade sig på olika *biståndskategorier* — tekniskt, finansiellt och övrigt bistånd — belyses av följande tabell. Iögonfallande är det finansiella biståndets dominerande betydelse. Inom denna kategori faller ungefär lika mycket på programfinansiering och projektfinansiering. Betydande belopp har också utgått i form av ett allmänt budgetstöd. De brittiska myndigheterna hoppas emellertid i framtiden kunna reducera anslagen av sistnämnda karaktär.

	Milj. dollar			
	Gåvor	Lån	Summa	%
1. Tekniskt bistånd	36,4	—	36,4	9
2. Finansiellt bistånd	142,8	212,8	355,6	83
varav				
a. allmänna bidrag till finansiering av utvecklingsprogram	*8,4*	*126,0*	*134,4*	*31*
b. projektfinansiering	*70,0*	*86,8*	*156,8*	*37*
c. allmänt budgetstöd	*64,4*	—	*64,4*	*15*
3. Övrigt (katastrofhjälp m. m.)	28,0	5,6	33,6	8
Totalt	207,2	218,4	425,6	100

Bidragen till programfinansiering består till närmare 70 % av krediter för import av kapitalvaror utan villkor om anknytning till bestämda projekt (t. ex. vissa exportkrediter till Indien och Pakistan inom ramen för konsortierna för dessa

länder) och i övrigt av gåvor och lån för allmänna utvecklingsändamål. Av bidragen till projektfinansiering föll två tredjedelar på investeringsprojekt inom kommunikationer, »public utilities» samt jordbruk. Resten fördelade sig ungefär lika på dels projekt avseende förvaltning, undervisning, hälsovård och bostadsbyggande, dels övriga projekt (inkl. direkt produktiva). Det statliga projektbiståndet har sålunda endast i obetydlig omfattning gällt direkt produktiva projekt, vilket bl. a. sammanhänger med att den enskilda kapitaltillförseln ju har sin tyngdpunkt förlagd till det området.

Totalt sett fördelade sig det bilaterala biståndet ungefär lika på gåvor och på lån. Det tekniska biståndet liksom det allmänna budgetstödet har uteslutande utgått i form av gåvor, vilka också dominerar ifråga om katastrofhjälpen. Program- och projekthjälpen har däremot övervägande lämnats såsom lån och krediter.

Vad angår det brittiska biståndets *geografiska fördelning* kan konstateras, att detta till alldeles övervägande del gått till länder, med vilka Storbritannien stått i särskilda historiska eller andra förbindelser. Över hälften av det statliga biståndet de senaste åren har tillförts kolonier eller förvaltarskapsområden, och omkring en tredjedel har gått till oberoende samväldesländer. Kolonierna har erhållit den största delen av gåvobeståndet, medan lånen i stort sett fördelat sig lika på kolonier och oberoende samväldesländer. Följande tabell visar den geografiska fördelningen av under 1961 utbetalat offentligt bistånd.

	Procent av totala utbetalningar		
	Gåvor	Lån (netto)[1]	Totalt
Kolonier och förvaltarskapsområden	64,7	57,2	61,1
Oberoende samväldesländer	16,6	48,6	32,2
Andra medlemmar av sterlingområdet	10,7	0,7	5,8
Övriga	8,0	— 6,5	0,9
	100,0	100,0	100,0

[1] Inkluderar lån på mer än ett år.

De privata kapitalöverföringarna har på det hela taget visat en liknande fördelning. En större del av det enskilda kapitalflödet har dock gått till Latinamerika, medan Afrika fått en mindre del av de privata kapitalöverföringarna än av det statliga biståndet.

Beträffande *villkoren* för den del av det brittiska biståndet som lämnas i form av lån kan nämnas, att man nästan undantagslöst tillämpar rådande marknadsränta. Till denna lägges dessutom en »management charge» på ¼ %. Av under 1961 gjorda låneåtaganden — 36 lån på inalles 230 milj. pund — var räntan 6½ % för 20 lån om tillsammans ca 85 % av den totala lånesumman.

Motiveringen för den negativa brittiska inställningen till lån på »mjuka» villkor — av den typ som lämnas av framför allt IDA och AID — är bl. a. att sådan långivning skulle få ogynnsamma återverkningar på villkoren för den statliga utlåningen inom landet, t. ex. till de nationaliserade industrierna. Man söker emellertid mildra u-ländernas återbetalningsbörda genom en förlängd löptid. För 67 % av det under 1961 utfästa lånebeloppet var löptiden 25 år, och för 10 % 20 år. Endast ca 10 % av långivningen hade en löptid på mellan 5 och 10 år.

Beträffande det brittiska biståndets *bundenhet* kan konstateras, att hjälpen till kolonierna i princip är obunden. I praktiken torde den dock till största delen

resultera i inköp från Storbritannien. Hjälpen till övriga områden utgår främst i form av statliga exportkrediter vilka endast kan utnyttjas för betalningar till Storbritannien. Ytterligare uppgifter lämnas nedan.

Ifråga om biståndets *administration* kan i korthet följande nämnas. För det tekniska biståndet inrättades 1961 ett nytt fristående departement, Department of Technical Co-operation. Dessförinnan administrerades detta bistånd av de tre utrikesdepartementen (Colonial Office, Commonwealth Relations Office och Foreign Office). Det finansiella biståndet administreras å andra sidan av finansministeriet (Treasury) jämte handelsministeriet (Board of Trade) och utrikesministerierna. Det tillgängliga materialet är otillräckligt för att lämna mer ingående uppgifter om ansvars- och funktionsfördelningen mellan dessa departement. Det allmänna intrycket är emellertid, att Treasury bestämmer den totala ramen för biståndets omfattning och även har ett betydande inflytande på dettas utformning och fördelning i stort. Den löpande administrationen ligger däremot i händerna på utrikesministerierna och handelsministeriets exportkreditgarantiavdelning (ECGD). Sistnämnad organ handhar de statliga exportkrediter, vilka särskilt för biståndet till de oberoende samväldesländerna är av mycket stor betydelse, medan utrikesdepartementen har hand om dels gåvobiståndet, dels långivningen i andra former än exportkrediter. De särskilda finansieringsinstitutionerna, Colonial Development Corporation och Commonwealth Development Finance Company, bör också nämnas i detta sammanhang.

Som samordnande organ mellan departementen finnes en Development Policy Committee, vilken administrativt är en del av kabinettets kansli. Den består av representanter på statssekreterarnivå för de tre utrikesministerierna samt en representant för finansministeriet som ordförande.

Alla statliga biståndsmedel, för vilket ändamål de än är avsedda, inbetalas av finansdepartementet till en särskild fond, Consolidated Fund. Denna administreras av riksrevisionsverket (Exchequer). Alla biståndsutgifter debiteras sedan denna fond vid utbetalningen.

Väsentliga olikheter föreligger mellan de brittiska biståndsprogrammen för kolonierna, de oberoende samväldesländerna och övriga länder. I det följande redogöres därför särskilt för vart och ett av dessa program.

B. Bistånd till kolonierna

1. Detta bistånd grundar sig i första hand på *lagstiftningen om koloniernas utveckling och välfärd*. Denna går tillbaka till 1929, då den första lagen (Colonial Development Act) antogs. Genom denna anslogs 1 miljon pund om året för utveckling av jordbruk och industri i kolonierna. Denna lags omfång utvidgades betydligt genom en 1940 godkänd »Colonial Development and Welfare Act». Denna lag bemyndigade utgifter på över 55 milj. pund under de tio åren 1941—51 i syfte att göra det möjligt för kolonierna att genomföra realistiska utvecklingsprogram på längre sikt. I nya lagar av 1945, 1950, 1955 och 1959 har 1940 års lag successivt utsträckts och nya medel anslagits. Det totala belopp som är tillgängligt för perioden 1945—64 har sålunda 1959 höjts till 315 milj. pund. Härav faller 140 milj. pund på femårsperioden 1 april 1959—31 mars 1964.

Från 1946 till 1962 lämnades åtaganden enligt C.D.W.-lagarna på inalles mer än 275 miljoner pund. Omkring en fjärdedel av biståndet har avsett kommunikationer, främst vägar, och ungefär lika mycket jordbrukets utveckling. Den återstående hälften gäller olika sociala projekt, främst inom undervisning och hälsovård. Nästan hela detta bistånd (97 %) har utgjorts av gåvor.

Proceduren vid beviljande av bidrag ur C.D.W.-medel är i korthet följande.

Utvecklingsprojekten planeras och utföres i regel av de koloniala regeringarna. Dessa uppmuntras att framlägga utvecklingsplaner för perioder på flera år. I dessa fastställes prioritetsordningen och anges möjliga finansieringskällor. De koloniala regeringarna underrättas i förväg om de anslag från C.D.W.-fonderna som de kan räkna med över en viss period. Inom ramen för totalplanerna framlägges sedan de individuella projekten för godkännande jämte detaljerade uppgifter om hur projektkostnaderna skall finansieras och hur stor del av dessa kostnader man väntar sig att kunna täcka med C.D.W.-medel. På basis av dessa framställningar beslutar kolonialministeriet, i samråd med finansministeriet, det bistånd som skall utgå för varje projekt.

På brittisk sida fordrar man att kolonierna — utom då det gäller de fattigaste av dessa — själva skall bidra till kostnaderna för projekt som finansieras med C.D.W.-medel. Den exakta andelen blir beroende på omständigheterna och kan variera från 5 till 50 % av projektets totala kostnad.

Kolonier som uppnår oberoende kan inte längre komma i åtnjutande av bistånd från C.D.W.-anslagen. I den mån oförbrukade medel kvarstår från tidigare anslag, får de dock utnyttja dessa.

2. De gåvor och lån, för vilka ovan redogjorts, grundar sig på Section 1 av C.D.W.-lagen av 1959 (resp. motsvarande stadganden i de tidigare lagarna). Genom en ny Section 2 i 1959 års lag tillskapades emellertid ytterligare en möjlighet för kolonierna att komma i åtnjutande av brittiskt finansiellt bistånd. Denna nya möjlighet tillkom sedan den brittiska regeringen vid den ekonomiska samväldeskonferensen i Montreal 1958 tillkännagivit sin avsikt att öka hjälpen till underutvecklade samväldesländer. (Ett annat viktigt resultat av konferensen var införandet av långfristiga statliga exportkrediter till de oberoende samväldesländerna; för dessa redogöres nedan.) Biståndet enligt Section 2 utgår i form av *långfristiga lån* till löpande marknadsränta.

Lånens löptid avgöres med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall; normalt brukar inte återbetalningstiden överstiga 30 år. Till den rådande marknadsräntan — d. s. v. den ränta till vilken staten själv kan låna — göres ett tillägg på 1/4 % som »management charge». För perioden 1959—64 har för lån enligt Section 2 fastställts en ram på 100 milj. pund, varav högst 25 milj. får utnyttjas under vart och ett av åren.

Dessa lån är inte avsedda att utgöra en ersättning för lån på den allmänna kapitalmarknaden. Det anses tvärtom mer eller mindre vara en förutsättning för lån, att den koloniala regeringen först försökt att anskaffa medel på Londonmarknaden till rimliga villkor. Huvudsyftet med den nya lånemöjligheten angavs vid dessa tillkomst vara att tillförsäkra kolonierna en viss, jämn kreditkälla, så att de lättare kunde planera sina investeringsprogram.

3. Brittiskt finansiellt och tekniskt bistånd tillföres också kolonierna (jämte vissa oberoende samväldesländer) genom *Colonial Development Corporation*. Detta statliga bolag grundades 1948 genom en särskild lag, Overseas Resources Development Act, och det inledde sin verksamhet året efter. CDC:s uppgift är att främja koloniernas ekonomiska utveckling enligt kommersiella principer. För detta syfte bemyndigades bolaget att (a) investera i produktiva projekt som bolaget självt driver; (b) investera i projekt som företagits av andra intressen; samt (c) åta sig uppdrag som företagsledare (»managing agent») för koloniala regeringars eller privata intressens räkning.

CDC:s funktioner utvidgades genom en kompletterande lag 1959, vilken också ledde till en förstärkning av bolagets finansiella resurser. CDC bemyndigades i denna lag att fortsätta projekt som påbörjats i en koloni även sedan denna blivit oberoende. Efter godkännande av de berörda regeringarna kan CDC också åtaga

sig företagsledande eller rådgivande uppdrag i alla oberoende samväldesländer. Det kan dock i detta sammanhang anmärkas, att det krympande antalet koloniala territorier synes ha aktualiserat ytterligare ändringar i reglerna för bolagets verksamhet. En översyn av dessa regler har nämligen beslutats och pågår för närvarande.

CDC finansierar sin verksamhet medelst upplåning. Dess utestående skuld får uppgå till högst 150 milj. pund vad gäller långfristigt och medellångt kapital (varav dock högst 130 milj. från staten) och högst 10 milj. vad gäller kortfristigt kapital. Även om bolaget sålunda i princip kan upplåna både statligt och enskilt kapital, har dess medelbehov hittills nästan uteslutande tillgodosetts genom lån (»advances») från den konsoliderade fonden. På dessa lån måste CDC erlägga rådande marknadsränta och återbetalning ske i samma takt som bolaget självt uppbär amorteringar från sina gäldenärer. I de fall, då CDC använder medlen till investeringar i aktier, gäller en maximal återbetalningstid för bolaget gentemot Exchequer på 40 år med en amorteringsfri period på 7 år.

De första åren hade CDC:s verksamhet huvudsakligen formen dels av investeringar i projekt som bolaget — direkt eller genom för ändamålet upprättade dotterbolag — självt ägde och drev, dels av investeringar i »public utilities» med statlig garanti. På senare år har CDC i allt större utsträckning gått in för projekt i kompanjonskap (partnership, »joint ventures») med koloniala regeringar eller enskilda företag. Bolagets totala åtaganden fram till den 1 januari 1962 uppgick till ca 116 milj. pund, avseende 102 godkända projekt, varav 84 milj. pund utbetalats. Av utbetalade medel hade drygt en tredjedel presterats såsom lån till regeringar eller statliga organ, lika mycket såsom insats i form av eget kapital (»equity») eller som lån till med CDC associerade bolag, och återstoden satts in i av CDC eller dess dotterbolag direkt genomförda projekt (i form av eget kapital eller lån).

Under 1961 godkändes 13 nya projekt, innebärande en maximal investering från CDC:s sida på 10,3 milj. pund. Under senare år har drygt hälften av åtagandena (beräknat efter värdet) brukat avse basprojekt av olika slag (inklusive bostadsbyggande), en tredjedel produktion och bearbetning av råvaror och jordbruksprodukter samt ca 10 % handel och industri.

Vad angår den geografiska fördelningen av CDC:s insatser kan konstateras, att tyngdpunkten ligger på Afrika. Av hittills gjorda åtaganden har drygt två tredjedelar avsett denna kontinent. Återstoden faller på Östasien och det karibiska området.

Ett typiskt drag i CDC:s verksamhet är den tonvikt som man lägger vid tillhandahållandet av företagsledning, »management». Bolagets kapitalinsatser i form av lån eller aktieinvesterinagr är sålunda i regel inte bara kombinerade med det tekniska bistånd som fordras för projektens genomförande under konstruktionsstadiet utan kompletteras av ett fortgående bistånd av företagsledande och övervakande karaktär. Om t. ex. CDC medverkat i byggandet av ett kraftverk eller ett hotell, brukar bolaget efter projektets färdigställande ofta tillhandahålla de företagsledare och experter som behövs för driften av anläggningen ifråga. Av de 102 projekt, som CDC åtagit sig till slutet av 1961, hade bolaget sålunda självt hand om eller deltog i ledningen för mer än hälften. Denna särskilda inriktning av CDC:s verksamhet synes nära sammanhänga med att bolagets insatser i så stor utsträckning har formen av riskkapital, vilket leder till att CDC helt eller delvis ofta blir ägare till företagen. Bristen på utbildad personal i kolonierna, särskilt de afrikanska, har självfallet också gjort behovet av bistånd av nu nämnd art särskilt kännbar. Stora ansträngningar göres emellertid av CDC att utbilda inhemsk personal för ansvariga poster.

Denna kontinuerliga insats i projekten kräver givetvis en väl utbyggd organisa-

tion på fältet. CDC synes vara det enda statliga brittiska biståndsorgan som har en permanent fast organisation i de områden, där det är verksamt. CDC:s geografiska verksamhetsområde har indelats i sex regioner, vart och ett med sitt huvudkontor. Dessa regioner är följande: det karibiska området (regionalt kontor i Bridgetown, Barbados), Fjärran Östern (Kuala Lumpur), Östafrika (Dar-es-Salaam), Centralafrika (Blantyre, Nyasaland), High Commission-territorier (Johannesburg) samt Västafrika (Lagos). Denna permanenta regionala organisation synes ge CDC särskilt goda möjligheter att följa den ekonomiska och politiska utvecklingen inom de berörda områdena.

4. Vid sidan av de nu nämnda biståndstyperna lämnas också ett visst bistånd över departementsanslaget *Colonial Services Vote*. Detta bistånd utgår huvudsakligen som ett allmänt budgetstöd för löpande utgifter och som katastrofhjälp. De senaste åren har genomsnittligt brukat anslås omkring 20 milj. pund för dessa ändamål, och biståndet har nästan helt lämnats som gåva.

5. Inget bistånd till kolonierna är formellt *bundet* till köp av brittiska varor eller tjänster. Informella åtgärder vidtas emellertid för att tillse att detta bistånd, i den mån det direkt användes för import, huvudsakligen utnyttjas för köp i Storbritannien. Beträffande den del av biståndet, som primärt användes för finansiering av lokala utgifter, föreligger inte något sådant krav. Motsvarande utländska valuta kommer sålunda i realiteten att stå till vederbörande kolonis förfogande för import från vilket land som helst. En inte obetydlig del av det brittiska biståndet till kolonierna synes användas till finansiering av lokala utgifter och kan sålunda sägas innebära en obunden hjälp.

Frågan om hjälpens bindning berördes i parlamentet i januari 1963. Från regeringshåll upplystes därvid bl. a., att man för närvarande undersöker möjligheterna att knyta ytterligare bistånd till köp av varor för vilka Storbritannien har ledig produktionskapacitet.

C. Bistånd till oberoende samväldesländer

1. Vid den ovannämnda ekonomiska samväldeskonferensen 1958 meddelade brittiska regeringen också sin avsikt att förbättra möjligheterna för de oberoende samväldesländerna att erhålla statligt finansiellt bistånd från Storbritannien. Detta skulle ske genom lämnande av s. k. Commonwealth Assistance Loans. Dessa lån har fått formen av *statliga exportkrediter* i enlighet med Section 3 av Export Guarantees Act av 1949.

Före 1958 hade sådana exportkrediter lämnats endast i begränsad utsträckning. Sedan dess har de emellertid kommit att spela en synnerligen viktig roll. De är numera den helt dominerande formen för bistånd till oberoende samväldesländer och därigenom också en av de viktigaste hjälpformerna i det brittiska biståndet överhuvudtaget. Fram till den 1 oktober 1962 hade kreditavtal enligt Section 3 slutits till ett belopp av närmare 300 milj. pund, varav ca 250 milj. faller på tiden sedan 1958. Medan långivningen fram till 1958 huvudsakligen gällde länder utanför samväldet, har den därefter varit nästan helt koncentrerad till de oberoende samväldesländerna (95 %).

Krediterna administreras av Export Credits Guarantee Department och tillhandahålles av medel som ställes till handelsministeriets förfogande ur finansministeriets Consolidated Fund. Den finansiella ramen för verksamheten fastställes av parlamentet tid efter annan. För närvarande gäller en 1961 fastställd gräns på 800 milj. pund för garantier som utfärdats av ECGD »i nationellt intresse» enligt Section 2 av exportkreditgarantilagen. Häri ingår även krediter enligt Section 3, då dessa måste kombineras med en formell garanti enligt nämnda

stadgande. Detta förfarande innebär, att frågor om medel för ECGD:s kreditverksamhet och om enskilda låneärenden inte behöver årligen underställas parlamentet i samband med framläggandet av statsbudgeten. Det enda fall då ett av ECGD behandlat låneärende måste underställas parlamentet uppkommer om någon låntagare inte kan återbetala en erhållen kredit; bristen får då för ECGD:s del täckas genom ianspråktagande av ordinära statsinkomster.

I Section 3 har handelsministeriet bemyndigats att med finansministeriets godkännande förvärva av ministeriet i enlighet med exportgarantilagen garanterade värdepapper. Som sådana räknas även av mottagarlandet utfärdade skuldebrev (promissory notes). Medel för förvärv av värdepapper erhåller handelsministeriet (ECGD) som nämnts från den konsoliderade fonden. Sådana medel inbetalas av ECGD till en »Acquisition of Guaranteed Securities Fund». Räntor och amorteringar, som ECGD erhåller på lämnade krediter, inbetalas också till denna fond. Uttag ur fonden göres dels vid utbetalning av beviljade krediter, dels vid fullgörande till Exchequer av räntebetalningar och amorteringar på de ur den konsoliderade fonden mottagna medlen.

Krediterna enligt Section 3 kan grovt indelas i tre olika kategorier:

(a) Allmänna lån (»general purpose loans») som kan användas till löpande betalningar inom den aktuella perioden avseende köp av brittiska varor och tjänster. Det primära syftet med sådana lån är vanligtvis att bereda mottagarlandet en omedelbar lättnad i ett prekärt valutaläge.

(b) Lån för inköp av brittiska kapitalvaror och utrustning för genomförande av utvecklingsprogram samt av tjänster i samband därmed.[1]

(c) Lån för köp av brittiska varor och tjänster för särskilt angivna utvecklingsprojekt.

Krediter enligt Section 3 måste sålunda alltid användas för köp av brittiska varor eller tjänster. Administrationen av dessa krediter tillgår på följande sätt. Sedan en kreditöverenskommelse undertecknats mellan ECGD och den utländska regeringen, inlämnar den sistnämnda till ECGD en förteckning över sådana kontrakt om inköp av brittiska varor som är avsedda att finansieras med krediten. Det ankommer härefter på ECGD att avgöra, huruvida dessa kontrakt är godtagbara för finansiering med Section 3-kredit eller ej. ECGD:s uttalanden om kontrakten är emellertid på detta stadium inte slutgiltigt bindande för organisationen utan endast avsedda att tjäna som en allmän ledning för låntagarlandet vid dess dispositioner. ECGD:s förfarande tjänar alltså snarast syftet att utrensa sådana kontrakt som inte kan ifrågakomma för finansiering med Section 3-kredit.

Av intresse i sammanhanget är att låntagarlandet ofta för preliminärt godkännande inlämnar många fler kontrakt än som kan rymmas inom de aktuella krediten. ECGD fäster på detta stadium inte avseende härvid, även om organisationen vet, att många av de inlämnade kontrakten aldrig kommer att presenteras för slutgiltig betalning. Förfarandet med en prövning av samtliga kontrakt, även de överskjutande, har den fördelen att det ger låntagarlandet möjlighet att ända till dess kontrakten börjar förfalla till betalning uppskjuta avgörandet av frågan, huruvida de skall finansieras med Section 3-krediter eller med andra pundtillgångar som låntagarlandet förfogar över.

Låntagarlandet gör därefter en uppskattning av hur stor del av krediten, som på basis av godkända kontrakt måste utbetalas, och underrättar ECGD härom. ECGD avkräver låntagarlandet en »Promissory Note» för det belopp som enligt

[1] De under (a) och (b) angivna typerna av exportkrediter har i tabellen på sid. 127 båda hänförts till finansiellt bistånd för finansiering av utvecklingsprogram (kategori 2a). Detta synes motiverat av att även de allmänna krediterna enligt (a) för det allra mesta torde ha använts till betalning av kapitalvaror vilka beordrats som ett led i utvecklingsplanernas genomförande.

kontrakten förfaller till betalning under den period som det är fråga om. Omedelbart efter skuldförbindelsens mottagande överför ECGD den begärda delen av krediten till ett konto för låntagarlandet i en brittisk affärsbank. Utbetalning från kontot kan emellertid ske först sedan ECGD via affärsbanken från låntagaren mottagit vederbörande kontrakt jämte betalningshandlingar och slutgiltigt godkänt dessa. Utbetalning sker härefter till den brittiske säljaren (som inte nödvändigtvis känner till att hans försäljning ägt rum på grundval av en statlig brittisk exportkredit).

ECGD:s slutgiltiga granskning av de kontrakt, som hänför sig till en viss kredittranche, kan leda till att ett eller annat kontrakt underkännes. Detta i sin tur kan medföra en nedjustering av den delkredit som insättes på det nyssnämnda kontot. Att för en viss period ha en större summa än nödvändigt på kontot är nämligen inte till någon fördel för låntagarlandet, eftersom ränta räknas på delkrediten från det ögonblick denna insättes på kontot i affärsbanken.

Det kan tilläggas, att den slutliga granskningen av kontrakten bl. a. tar sikte på att fastställa det utländska elementet i de brittiska produkter som köpet avser. Om exempelvis produkternas dollarinnehåll är alltför stort, kan detta medföra att kontraktet inte blir godtagbart för finansiering med Section 3-medel. Denna del av granskningen, vilken alltså ytterst syftar till att förhindra att brittiska exportkrediter indirekt kommer andra exportländer tillgodo, anses ofta vara mycket besvärlig.

Den ränta som utgår är densamma som den brittiska regeringen själv måste betala vid upplåning vid tiden för kredittranchens överförande. Därutöver debiterar ECGD den vanliga administrationsavgiften på 0,25 %. Återbetalningstiden har varierat mellan 5 och 25 år. Under senare år har tendensen gått mot förlängda amorteringstider och återbetalningsperioder på 25 år har blivit allt vanligare. Ett typiskt lån beviljat under senare år löper i 25 år till en ränta på 6½ % och med en amorteringsfri period från ett till sju år.

De största mottagarländerna av Section 3-krediter är Indien, som ensamt svarar för ca 70 % av alla sådana lån sedan 1958, och Pakistan (10 %). Andra samväldesländer som erhållit Section 3-krediter är Malaya, Ceylon, Nigeria och Ghana.

2. Under anslaget *Commonwealth Services Vote* lämnar brittiska regeringen tekniskt bistånd och en del finansiellt bistånd, i båda fallen såsom gåva. Detta anslag har under senare år uppgått till genomsnittligt ungefär 6 milj. pund. Viktigast är de bidrag som lämnas enligt Colombo-planen. Dessa är till sin karaktär bilaterala, men de samordnas inom Colombo-planens ram med övriga, i planen deltagande länders insatser.

3. För finansiering på kommersiell basis av utvecklingsprojekt i samväldet såväl som i kolonierna bildades 1953 *Commonwealth Development Finance Company*. Dess begynnelsekapital uppgick till 15 milj. pund, varav 6,75 milj. tecknats av Bank of England och resten av enskilda företag och organisationer. Kapitalet ökades 1959 till 30 milj. pund. CDFC:s stadgar medger bolaget att låna upp till dubbla egna kapitalet.

I förening med andra intressen investerar CDFC i projekt som anses ekonomiskt livsdugliga. Dess bistånd tar flera olika former. Det kan lämna ett garanterat eller ogaranterat lån, köpa förlagsbevis (debenture stock) med eller utan rätt att konvertera till aktier, teckna aktier eller kombinera dessa investeringsformer. Det kan också utfärda garanti för en låneemission. CDFC:s egna lån lämnas normalt i pund och är inte bundna till köp från Storbritannien. Villkoren är helt marknadsmässiga.

CDFC:s totala åtaganden uppgick fram till 31.3.61 till ca 20 milj. pund, varav drygt en tredjedel i form av insatser av eget kapital (equity).

D. Bistånd till övriga länder

1. Storbritanniens bilaterala bistånd till länder utanför samväldet är, såsom ovan framhållits, relativt obetydligt. Främst har det bestått av *exportkrediter* enligt Section 3 av exportgarantilagen. Till slutet av 1962 hade sådana krediter godkänts till ett belopp av drygt 40 milj. pund, varav dock endast ca 12 milj. sedan 1958. Återbetalningstiden har i regel varit betydligt kortare än då sådana krediter utgått till samväldesländer; under senare år har den i intet fall överstigit 10 år. Länder som mottagit exportkrediter är Jugoslavien, Förenade Arabrepubliken, Iran och Chile.

2. Bistånd lämnas vidare ur anslaget *Foreign Office Grants and Services Vote.* Det synes hittills huvudsakligen ha rört sig om lån, vilka lämnats på varierande villkor. Till Jordanien och Libyen har utgått ett antal räntefria lån. Turkiet, Argentina och Brasilien har erhållit konsolideringskrediter med en ränta varierande mellan 3½ och 6 %.

Förbundsrepubliken Tyskland

A. Allmänt

Den tyska biståndsgivningen har de senaste två eller tre åren undergått en betydande expansion, vilken främst tagit sig uttryck i ökade utfästelser om bilateralt finansiellt bistånd. Dessa utfästelser synes dock hittills endast delvis ha hunnit resultera i en ökning av den utbetalade hjälpen. Det privata kapitalets roll har också starkt betonats och många åtgärder har, som framgått av det föregående, vidtagits för att stimulera det enskilda kapitalflödet till u-länderna.

Det tyska kapitalflödet till u-länderna under 1960 och 1961 framgår av nedanstående tabell. Det utbetalade *offentliga biståndet* ökade från 320 milj. dollar 1960 till ca 570 milj. 1961, d. v. s. med närmare 80 %. Dessa siffror motsvarade 0,55 resp. 0,86 % av bruttonationalprodukten till faktorkostnad. Vissa i de nämnda beloppen ingående poster är emellertid av sådan karaktär att det är tvivelaktigt om de bör behandlas som bistånd. Detta gäller främst vissa i de bilaterala gåvorna ingående skadeståndslevaranserna samt förbundsbankens köp av världsbanksobligationer, vilka sistnämnda var av exceptionell storleksordning 1961. Om man bortser från dessa transaktioner, blir ökningen i utbetalat statligt bistånd mellan de båda åren 35 à 40 %.

Uppgången i den bilaterala lånegivningen för finansiering av biståndsprojekt eller biståndsprogram svarade för den största delen av ökningen i det egentliga statliga biståndet. Det kan i detta sammanhang anmärkas, att förbundsrepublikens politik hittills varit att endast för tekniskt samarbete bevilja gåvor. Det multilaterala biståndet utgjorde, om köpen av världsbanksobligationer borträknas, ca 20 % av det totala statliga biståndet.

De *privata kapitalöverföringarna* till u-länderna har hittills varit av relativt blygsam omfattning. Mellan 1960 och 1961 föreligger en mindre nedgång beroende på en minskning i de enskilda statsgaranterade exportkrediterna. Övriga privata lån och de direkta investeringarna ökade emellertid något. De enskilda kapitalöverföringarna motsvarade 1961 0,32 % av bruttonationalprodukten. Det totala statliga och enskilda kapitalflödet till u-länderna var sålunda 1,18 % av bruttonationalprodukten (inklusive skadeståndsleveranser och köp av världsbanksobligationer).

	Milj. dollar	
	1960	1961
1. Summa statligt bistånd (netto)	320,1	573,6
varav		
bilaterala gåvor	*69,4*[1]	*91,1*[1]
resursöverföring medelst försäljning mot lokal valuta	—	*4,2*
bilaterala lån (netto)	*121,4*	*174,4*
bilaterala konsolideringskrediter (netto)	*28,3*	*18,0*
bidrag till multilaterala organisationer	*101,0*[2]	*285,9*[2]
2. Summa privata kapitalöverföringar (netto)	221,1	210,9
varav		
direkta investeringar (inkl. återinvesterade vinstmedel)	*71,6*	*78,9*
lån och portföljinvesteringar	*69,6*	*77,2*
tillskott till multilaterala organisationer	*3,5*	*— 2,7*
garanterade privata exportkrediter	*76,4*	*57,5*
Totalt offentligt och enskilt kapitalflöde (netto)	*541,2*	784,5[3]

[1] Varav skadeståndsbetalningar 61,7 milj. dollar 1960 och 63,8 milj. 1961.

[2] Varav 1960 gåvor och kapitalinbetalningar 59,1 milj. samt förbundsbankens köp av obligationer och andra värdepapper 41,9 milj. För 1961 var motsvarande siffror 73,9 resp. 212,0 milj. dollar.

[3] Enligt preliminära uppgifter utgjorde under 1962 det bilaterala finansiella biståndet 1,3 miljarder DM. Till multilaterala organisationer utbetalades 415 milj. DM, varav över 300 milj. till EEC:s utvecklingsfond. De privata kapitalöverföringarna i form av direkta investeringar och lån uppgick till ca 670 milj. DM, endast 5 milj. mer än 1961.

Följande tabell visar, hur åtagandena om statligt bilateralt bistånd under 1961 fördelade sig på olika *kategorier* av hjälp.[1] Det tekniska biståndet svarade för 12 % av de totala utfästelserna och det finansiella biståndet för över 70 %. Tonvikten

	Milj. dollar			
	Gåvor	Lån	Summa	%
1. Teknisk bistånd	46,1	—	46,1	12
2. Finansiellt bistånd	—	276,6	276,6	72
varav				
a. programfinansiering	—	*67,5*	*67,5*	*18*
b. projektfinansiering, totalt	—	*209,1*	*209,1*	*54*
social infrastruktur	—	—	—	
ekonomisk infrastruktur	—	*77,2*	*77,2*	*20*
direkt produktiva projekt	—	*96,9*	*96,9*	*25*
statliga exportkrediter	—	*23,7*	*23,7*	*6*
statliga finanskrediter	—	*11,3*	*11,3*	*3*
3. Övrigt bistånd	62,6	—	62,6	16
varav				
a. skadestånd	*62,5*	—	*62,5*	*16*
b. övrigt	*0,1*	—	*0,1*	—
Totalt	108,7	276,6	385,3	100

[1] De åtaganden, som här avses, är de slutgiltiga överenskommelserna om tyskt bistånd. I praktiken är det för det finansiella biståndets del fråga om de avtal, som Kreditanstalt für Wiederaufbau träffar med de berörda utländska regeringarna om finansiering av konkreta projekt eller — 1961 endast med Indien — om programfinansiering. Innan sådana avtal kommer till stånd, har emellertid den tyska regeringen i regel träffat en mer allmän överenskommelse med u-landet ifråga, vari man utlovat ett visst bistånd för framtiden, ofta inom en viss ram utan närmare angivande av de konkreta projekten. Dylika allmänna åtaganden gjordes under 1961 till ett belopp av ca 1 miljard dollar.

på finansiering av konkreta projekt framgår klart av tabellen; på projektfinansieringen föll 54 % av det totala bilaterala biståndet. Programbiståndet, som omfattade 18 % av den sammanlagda hjälpen, avsåg uteslutande lån till Indien för finansiering av dess tredje femårsplan. Något allmänt finansiellt bistånd av typen budgetstöd har hittills inte beviljats från tysk sida.

Den finansiella projekthjälpen brukar huvudsakligen avse de utgifter i utländsk valuta, som projektens genomförande kräver. Finansiering av lokala kostnader har dock inte varit helt utesluten. Det bistånd, som i tabellen hänförts till kategorin finansiering av ekonomisk infrastruktur, gällde till två tredjedelar olika projekt i Turkiet. Det omfattade dessutom vattenkraft- och konstbevattningsprojekt i Sudan och Spanien. Biståndet för direkt produktiva projekt avsåg till ca 80 % konsolidering av lånen för stålverket i Rourkela i Indien samt därutöver en textilfabrik i Afganistan, ett stålverk i Argentina samt cement- och kabelfabriker i Pakistan.

Som framgår av ovanstående var de statliga finansiella biståndsåtagandena under 1961 kraftigt koncentrerade på två länder, nämligen Indien och Turkiet. *Fördelningen på mottagarländer* kan ytterligare belysas genom nedanstående uppställning, som också anger *villkoren* för varje lån.

	Belopp milj. dollar	Ränta %	Löptid (år)	Amort.-fri period (år)	Ändamål
Indien, totalt...	149,6	3—5,75	5—20	4—7	
programkredit	42,5	3	20	7	3:e femårsplanen
»	25,0	5,5	20	6	»
projektkredit .	24,6	5,75	5—10	4	konsolidering av lån för
» .	57,5	5,5	13	4	Rourkela
Turkiet.....	50,0	3	15	5	div. ekon. basprojekt
Sudan.....	18,4	4,75	20	7	konstbevattning
Afganistan	7,5	4,5	14	5	textilfabrik
Spanien.....	5,0	6	12,5	6	vattenkraft och konstbevattning
Argentina.....	3,8	6,25	12	4	stålverk
Pakistan.....	3,5	6,25	20	0	cement- och kabelfabrik
Övriga.....	3,8	6	11	3	konstbevattning
Totalt	241,6	ca 5	ca 15	ca 5	

Anmärkning. Export- och finanskrediterna ingår ej i ovanstående siffror. Utfästelserna om sådana krediter under 1961 synes till stor del ha avsett Brasilien, Iran och Chile.

Villkoren är som synes tämligen marknadsbetonade med relativt hög ränta och kort återbetalningstid. Endast den ena programkrediten till Indien samt lånet till Turkiet löper med en ränta som är klart lägre än marknadsräntan, nämligen 3 %. Någon påtaglig olikhet i villkoren mellan krediter för basprojekt och för direkt produktiva projekt är svår att fastställa. Man har från tysk sida hittills på det hela taget intagit en negativ attityd gentemot lån på »mjuka» villkor. Den motivering som anförts för denna ståndpunkt är att sådana villkor kunde äventyra det privata kapitalets roll, snedvrida konkurrensförhållandena samt försvaga räntans funktion att fördela ett knappt kapital mellan olika konkurrerande användningsmöjligheter. Det har också framhållits, att marknadsmässiga villkor kommer att underlätta den framtida övergång från statliga till privata kapitalöverföringar som man på tysk sida i princip eftersträvar.

Beträffande biståndets *bundenhet* till tyska varor och tjänster kan konstateras, att denna är lägre än vad fallet är med de flesta andra länders bistånd. Av de

bilaterala låneåtagandena 1961 var 21 % bundet mot 42 % 1960. Vid bedömning av dessa siffror bör emellertid beaktas, att det tyska finansiella biståndet i allmänhet dels är knutet till bestämda projekt, dels endast avser att täcka den för projektets genomförande nödvändiga importen. Det fria valutabistånd, som finansiering av lokala kostnader i realiteten innebär, förekommer sålunda relativt sällan i samband med tyska biståndsprojekt. Inga uppgifter har offentliggjorts rörande den andel av biståndet som faktiskt av mottagarländerna användes för betalningar till Tyskland respektive andra länder.

B. Det finansiella biståndets grundprinciper, administration och former

1. Man har på tysk sida strävat efter att fastställa ett antal *grundläggande principer* för biståndsgivningen. Vad angår det finansiella biståndet har man, såsom delvis redan framgått av ovanstående, kommit fram till följande huvudsakliga riktlinjer.

Biståndet bör utgå i form av lån snarare än gåva. Undantag från denna regel utgör — förutom det multilaterala biståndet — dels tekniskt bistånd, dels internationella finansiella arrangemang av särskild typ (t. ex. för Indus-området). Denna inställning motiveras med att gåvor inte anses gynna en anda av verkligt kompanjonskap på likställd grund och att de kan leda till misshushållning. Biståndet bör leda till en mobilisering av mottagarlandets egna resurser; stor tonvikt lägges vid begreppet »hjälp till självhjälp».

Kreditvillkoren bör kunna anpassas efter behoven i det särskilda fallet och det mottagande landets allmänna ekonomiska läge. En amorteringsfri period kan sålunda beviljas och räntan sättas lägre än den som råder på den tyska kapitalmarknaden. Återbetalning i lokal valuta accepteras däremot inte. Eftergifter i fråga om villkoren hålles i allmänhet inom relativt snäva gränser för att inte försvåra en eventuell senare återfinansiering genom den privata sektorn. Lånen bör i princip inte knytas till tyska varor eller tjänster, en regel från vilken i praktiken dock ofta undantag göres.

Biståndet lämnas i princip endast för direkt finansiering av konkreta projekt. Det anses, att finansieringen av individuella projekt bäst tryggar en effektiv användning av medlen. Bistånd i form av ett allmänt budgetstöd är helt uteslutet. Programfinansiering utan direkt ihopkoppling med individuella projekt kan dock tänkas i exceptionella fall som en del av en multilateral överenskommelse om stöd för ett nationellt utvecklingsprogram. Biståndet är i allmänhet begränsat till finansiering av den kostnad i utländsk valuta som projektet medför.

Biståndspolitiken bör i stort vara förenlig med de allmänna principer som ligger till grund för den interna ekonomiska politiken. I första hand bör sålunda flödet av enskilt kapital till u-länderna uppmuntras genom medel som investerings- och kreditgarantier. Under nu rådande förhållanden accepteras dock en statlig långivning som oumbärlig. Denna bör i första hand, men inte uteslutande, användas för finansiering av icke-kommersiella projekt. Statliga lån kommer i allmänhet att lämnas för räntabla projekt inom den offentliga sektorn endast under förutsättning att dessa inte kan genomföras genom enskild företagsamhet.

Det bör framhållas, att undantag från dessa grundläggande principer synes ha förekommit i åtskilliga fall, då särskilda omständigheter av ett eller annat slag ansetts föreligga. Principerna är givetvis inte heller att betrakta som något en gång för alla fastslaget. En kontinuerlig granskning och omprövning av dem synes i själva verket äga rum (jämför nedan under C).

2. I fråga om det finansiella biståndets *administration* kan följande nämnas. Den centrala administrationen är uppdelad på framför allt tre departement, näm-

ligen utrikes- och ekonomiministerierna samt det hösten 1961 inrättade ministeriet för ekonomiskt samarbete. Inom *utrikesministeriet* bildades våren 1961 en särskild avdelning för frågor rörande utvecklingshjälpen. Samtidigt ombildades *ekonomiministeriets* avdelning för »Aussenwirtschaft» till en avdelning benämnd »Aussenwirtschaft und Entwicklungshilfe». Från och med budgetåret 1962 överfördes till *ministeriet för ekonomiskt samarbete* de större anslag för utvecklingshjälp, vilka tidigare återfanns under de andra ministerierna. Ministeriets huvuduppgift har angivits vara att koordinera alla åtgärder i samband med biståndsgivningen. Det utarbetar sålunda ramprogram för utvecklingshjälpen och fastställer den inbördes prioriteringen bland olika projekt. Ministeriet följer även arbetet i samband med projektens utförande och har överinseende över den utsända personalen samt kontrollerar efter projektens färdigställande att dessa får åsyftad användning. Ministeriet har vidare anförtrotts samarbetet mellan å ena sidan förbundsregeringen och å andra sidan delstaterna samt olika organisationer och föreningar. Antalet anställda uppgår f. n. till närmare 200.

För samråd mellan departementen finns ett *interministeriellt utskott för utvecklingspolitik* (Interministerieller Ausschuss für Entwicklungspolitik) bestående av representanter på avdelningschefsnivå för utrikes-, inrikes-, finans-, ekonomi-, jordbruks-, social- och kommunikationsministerierna samt förbundskanslerämbetet och förbundsbanken. Även Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) har säte i utskottet i rådgivande funktion. Ordförandeskapet ligger hos ministeriet för ekonomiskt samarbete. Utskottet utfärdar riktlinjer för biståndsgivningen och fattar beslut i frågor av principiell natur ävensom om konkreta projekt av större vikt — såvida frågan ej är av så stor betydelse att den måste underställas det »ekonomiska kabinettet» (Wirtschaftskabinett) eller regeringen i dess helhet. Kommittén har vidare överinseende över beredningen av ett antal andra ärenden och är beslutande organ i dessa.

Kommittén har till sitt förfogande två permanenta *underutskott,* ett för tekniskt och ett för finansiellt bistånd (Interministerieller Referentenausschuss für Kapitalhilfe). För ordförandeskapet i dessa svarar utrikes- respektive ekonomiministeriet. Underutskotten består av representanter på byråchefsplanet för berörda myndigheter. Då framställningar om bistånd inkommer, t. ex. via diplomatiska kanaler, behandlas de först inom det underutskott där de hör hemma. Underutskottet för kapitalhjälp får sålunda ta ställning till huruvida en begäran om finansiellt bistånd avser ett projekt som är principiellt lämpligt för lånefinansiering. Om beslutet är positivt, företar KfW en detaljerad undersökning av projektet ur allmänt ekonomiska, bankmässiga och tekniska synpunkter. På grundval av KfW:s rapport och rekommendationer fattar därefter underutskottet ett definitivt beslut och fastställer lånets villkor. Om det är fråga om ett mycket stort projekt eller om det innebär viktiga principiella avgöranden, måste ärendet underställas det interministeriella utskottet för utvecklingspolitik. Detsamma är fallet om enighet inte kan uppnås i underutskottet.

Sedan lånet slutgiltigt godkänts, handlägger KfW alla tekniska detaljer i samband med utarbetande och avslutande av låneavtalet, medlens utbetalning samt övervakning av deras användning. Denna institutions stora betydelse på den finansiella biståndsgivningens område motiverar en mer utförlig beskrivning av dess organisation och verksamhet.

Dessförinnan bör emellertid nämnas, att en viss omorganisation av de interministeriella utskotten förberetts sedan hösten 1962. Förutom de två underutskotten för tekniskt och finansiellt bistånd träder våren eller sommaren 1963 ytterligare tre underutskott i funktion. Det ena skall handlägga frågor rörande forskning, det andra rörande PR-verksamhet gentemot allmänheten, internationella or-

ganisationer samt u-länderna och det tredje utskottet spörsmål i samband med undervisning och socialhjälp.

I detta sammanhang kan också nämnas att den tyska *förbundsdagen*, som från början ägnat biståndsgivningen ett stort intresse, våren 1962 tillsatte ett särskilt utskott för utvecklingshjälp. Utskottet, som består av 27 medlemmar, synes ingående befatta sig med de olika budgetanslagen för biståndsverksamhet. Det erhåller också fortlöpande informationsmaterial från ministeriet för ekonomiskt samarbete rörande den tyska biståndsgivningen: hur den bedrives, hur medlen fördelas, om hjälpen haft åsyftad verkan etc. I förbundsdagens plenardebatter har också u-hjälpen flera gånger dryftats (jämför avsnitt C nedan).

3. *Kreditanstalt für Wiederaufbau* är ett offentligt kreditinstitut. Det tillkom 1949 i samband med Marshall-programmet och hade till uppgift att medverka i återuppbyggnaden av den tyska industrin. Detta skedde huvudsakligen genom beviljande av lån på förmånliga villkor ur de medel som Förenta Staterna ställde till Tysklands förfogande som gåva eller lån. KfW fick också rätt att anskaffa kapital genom upplåning på den allmänna marknaden.

De interna investeringskrediterna utgör emellertid inte längre KfW:s främsta uppgift. De senaste åren har den utländska kreditgivningen varit större i omfattning. Redan 1951 hade banken fått som ytterligare uppgift att medverka vid finansieringen av tyska företags exportaffärer. 1961 ändrades lagen om KfW än en gång, varigenom institutets funktioner på biståndsgivningens område fastslogs. Detta skedde genom tillägg av ett stadgande av följande innehåll:

»Die Anstalt hat ferner die Aufgabe, Darlehen zu gewähren, die der Finanzierung förderungswürdiger Vorhaben im Ausland, insbesondere im Rahmen der Entwicklungshilfe, dienen, zur Umschuldung von Verpflichtungen ausländischer Schuldner gegenüber inländischen Gläubigern erforderlich sind oder im besonderen staatlichen oder wirtschaftlichen Interesse der Bundesrepublik Deutschland liegen.»

I samband med denna utvidgning av KfW:s funktioner utökades institutets grundkapital från 1 miljon till 1 miljard DM. Härav håller förbundsregeringen 80 % och delstaterna 20 %. Endast 150 milj. DM har dock hittills inbetalats av grundkapitalet. KfW står under förbundsregeringens uppsikt; utövandet av denna har anförtrotts ekonomiministeriet. Ordföranden och vice ordföranden i styrelsen utses av förbundsregeringen. Vidare ingår ekonomi-, utrikes-, finans-, jordbruks- och kommunikationsministrarna i styrelsen, vilken i övrigt består av representanter för bl. a. förbundsrådet, förbundsbanken, de privata bankerna, industrin, lantbruket, handeln och fackföreningarna.

Då tyska regeringen beslutar sig för att ge ett u-land finansiellt bistånd brukar, som förut nämnts, biståndets allmänna karaktär och omfattning bestämmas i ett avtal mellan de båda regeringarna. Ett betydande antal sådana överenskommelser, varav många rena ramavtal, har ingåtts av den tyska regeringen de senaste åren. I den närmare utformningen av biståndet, t. ex. vilka projekt detta skall avse, spelar KfW en central roll. Dess uppgifter är huvudsakligen följande tre:

(a) Om de ovannämnda interministeriella kommittéerna — i vilka ju KfW medverkar — efter en första allmän prövning förklarar att ett visst projektförslag är värt att befrämja, anförtros KfW med den s. k. projektprövningen. Denna prövning som nästan alltid är förknippad med undersökninagr på ort och ställe, omfattar projektets alla relevanta aspekter: tekniska, organisatoriska, företagsekonomiska, finansiella och nationalekonomiska. Dessutom söker KfW bilda sig en uppfattning om landets allmänna ekonomiska och finansiella läge, framför allt dess betalningsbalans, återbetalnings- och transfereringsbörda samt sannolika framtida utveckling.

För den bankmässiga bedömningen av projektet kan KfW bygga på sina erfarenheter från den inhemska kreditgivningen för investeringsändamål. För prövning av projektets tekniska sida utnyttjar banken mestadels fristående experter, då man bemödar sig att fylla sina uppgifter med en relativt liten stab av fast anställda medarbetare. Genom insats av specialiserade fackmän söker man tränga in i projektens olika tekniska aspekter.

Efter avslutande av sina undersökningar framlägger KfW en rapport (»Projektprüfungsbericht») för vederbörande interministeriella utskott. Vid ett positivt resultat anges däri också de föreslagna villkoren för krediten.

(b) Sedan beslut fattats om lånets beviljande och om villkoren, åligger det KfW att å regeringens vägnar förhandla med mottagarlandet och sluta kreditavtalet. I detta ingår bl. a. bestämmelser rörande medlens utbetalning och användning, genom vilka man vill trygga en riktig användning av dessa. Det åligger också KfW att direkt eller genom därtill utsedd kontrollant övervaka lånemedlens utntytjande. Lånet utbetalas ävenledes genom KfW:s försorg. Utbetalningen sker i regel i etapper allt efter projektets fortskridande, och vanligtvis inte till låntagaren utan direkt till leverantörerna av investeringsvarorna i fråga.

(c) KfW bidrar slutligen till finansieringen av utlandshjälpen genom att i viss utsträckning tillskjuta egna medel, d. v. s. eget kapital eller — framför allt — medel som institutet erhållit på kapitalmarknaden genom utgivande av obligationslån eller på annat sätt. Under 1961 täcktes sålunda ungefär en tredjedel av de totala krediterna till u-länderna med KfW:s egna resurser, men under 1962 minskade denna andel något. I KfW:s årsrapport för 1962 uttalas, att biståndskrediterna till utlandet i framtiden huvudsakligen kommer att få täckas genom förbundsmedel. Denna utveckling sammanhänger dels med den stora ökning i långivningen till u-länderna, som ägt rum de senaste åren och som i kanske ännu större utsträckning kommer att äga rum i framtiden, dels med att KfW givetvis inte kan använda egna medel för krediter som inte är fullt bankmässiga i varje hänseende. De offentliga medlens betydelse totalt för KfW:s refinansiering ökade från 56 % 1961 till 63 % 1962. Följande tabell visar hur under 1962 beviljade krediter fördelade sig på olika huvudgrupper och hur de återfinansierades (milj. DM).

Huvudgrupper av krediter	Offentliga medel		KfW-medel	Summa 1962	% 1962	% 1961	% 1960
	ERP-medel	Statliga medel					
Utlandskrediter	12,0	1 248,7	722,6	1 983,3	77,5	68,4	42,5
varav							
u-länder	*12,0*	*1 248,7*	*495,2*	*1 755,9*	*68,6*	*56,2*	*41,9*
övriga	—	—	*227,4*	*227,4*	*8,9*	*12,2*	*0,6*
Inhemska investeringskrediter	335,8	—	221,9	557,7	21,8	30,1	48,1
Övriga krediter	18,1	—	0,7	18,8	0,7	1,5	9,4
Totalt	365,9	1 248,7	945,2	2 559,8	100	100	100

Hur låneåtagandena till u-länderna 1961 och 1962 fördelade sig på olika slag av krediter belyses av följande uppställning.

För KfW:s verksamhet i samband med den mer kommersiellt betonade kreditgivningen på u-länderna för export- eller investeringsändamål redogöres i nästa punkt.

	1961		1962	
	milj. DM	%	milj. DM	%
1. Finansiella biståndskrediter	888,6	63,4	1 264,7	72,0
2. Obundna finanskrediter.....	346,7	24,7	69,2	3,9
3. Exportfinansiering.....	158,9	11,3	410,0	23,4
varav				
a. krediter till utländska beställare (bundna finanskrediter) ..	*63,4*	*4,5*	*194,5*	*11,1*
b. krediter till tyska exportörer..	*95,5*	*6,8*	*215,5*	*12,3*
4. Lån för tyska företags direkta investeringar.....	8,3	0,6	12,0	0,7
Totalt	1 402,5	100	1 755,9	100

4. För den *kommersiellt* betonade kreditgivningen har vissa särskilda arrangemang träffats. Exportörer som beviljar utländska köpare kredit kan sålunda erhålla återfinansiering genom Ausfuhrkredit-A.G. (AKA). Detta bolag grundades 1951 av 26 tyska affärsbanker för finansiering av medel- och långfristiga exporttransaktioner. Till AKA:s förfogande står två olika kreditmöjligheter:

(a) En kreditlinje genom det bankkonsortium, som bildade AKA, på 700 milj. DM (»Plafond A») för finansiering av exporttransaktioner med kredittider på högst fem år efter leverans plus produktionsfinansiering på högst tre år. Den längsta tänkbara kredittiden är sålunda åtta år. Räntan utgör f. n. 6 % och krediten kan uppgå till 70 à 80 % av ordervärdet.

(b) En rediskonteringslinje i förbundsbanken på 300 milj. DM (»Plafond B») för finansiering av kreditleveranser till u-länderna med kredittider på högst fyra år efter kontraktets undertecknande. Räntan är f. n. 4½ % och kreditbeloppet begränsat till 60 % av ordervärdet.

Även på den kommersiella kreditgivningens område fyller KfW viktiga funktioner. Institutet finansierar sålunda exportkrediter med löptider på över fem år (efter leverans) ävensom finanskrediter (för vilka löptiden, om statlig garanti skall kunna utgå, alltid är över fem år). Krediterna kan antingen utgå från början av kreditperioden eller i anslutning till de kredittider som AKA beviljar (i fråga om exportkrediter). KfW lämnar export- och finanskrediter endast om det inte är möjligt att på privat väg anskaffa medlen. Den ränta som debiteras brukar uppgå till mellan 6 och 6,5 %. Liksom AKA kräver KfW alltid statlig export- resp. finanskreditgaranti för att bevilja kredit. Detta sammanhänger bl. a. med att dessa krediter huvudsakligen finansieras med KfW:s egna medel. Kreditgivningen i vad avser u-länderna kan därjämte dock utnyttja en särskild statlig fond på 500 milj. DM, vilken ställts till KfW:s förfogande ur ERP-medel.

Genom KfW beviljas också lån till tyska företag för direkta investeringar i u-länderna. Dessa lån finansieras med medel från ERP-fonden. De har hittills i princip endast utgått till mindre och medelstora företag. Nyligen har emellertid en ändring skett i detta hänseende så att lån numera också kan ges till större företag. Som motivering härför har anförts, att de större företagen genom sina bredare kapital- och personalresurser har bättre möjligheter att göra insatser i u-länderna än de mindre företagen, vilka ofta tvekar att ge sig in på avlägsna och osäkra marknader. Krediter av denna typ förutses därför i framtiden öka betydligt.

5. Som exempel på de bilaterala biståndsavtal, som förbundsrepubliken träffat under senare år, har i det föregående redogjorts för bl. a. ett avtal med Förenade

Arabrepubliken 1961 om finansiellt bistånd på 650 milj. DM.[1] Detta avtal kom genom unionens upplösning aldrig att träda i kraft. Under 1963 har emellertid efter långa förhandlingar två nya överenskommelser undertecknats, nämligen en med Syrien och en med Egypten. För att ytterligare belysa hur Tysklands bilaterala biståndsavtal är konstruerade lämnas här några uppgifter om innehållet i de nämnda överenskommelserna.

Avtalet med *Syrien* undertecknades den 5 februari 1963 och innebär, att landet får ett lån på 350 milj. DM för byggande av högdammen över Eufrat. Räntesatsen har fastställts till 3,25 % och löptiden till 20 år med en amorteringsfri period på sex år. Krediten är avsedd för finansiering av kostnaderna i utländsk valuta för den första etappen av Eufrat-projektet. Denna etapp omafttar följande arbeten:

(a) En högdamm med dämning till 300 meter över normalnivå, som i senare byggnadsetapper kan höjas ytterligare, samt ett kraftverk med en begynnelsekapacitet på 200 000 kilowatt.

(b) En högspänningsledning från kraftstationen till förbrukningscentra.

(c) Ett nät av bevattningskanaler för bevattning av ett område på ca 200 000 hektar.

Lånet får endast utnyttjas för betalning av leveranser och tjänster från tyska företag med säte i förbundsrepubliken. Priserna skall fastställas på grundval av den internationella prisnivån. Leverantörerna har full rätt att välja transportmedel. Lånets utnyttjande blir beroende på särskilda kreditöverenskommelser mellan syriska regeringen och KfW. I avtalet fastslås också, att projektets utförande förutsätter undersökningar av detsamma från KfW:s sida.

En principöverenskommelse med *Egypten* nåddes vid förhandlingar i Kairo i april 1963, varvid den tyska delegationen leddes av samarbetsministern Scheel. Förbundsrepubliken ställer en kredit på 230 milj. DM till Egyptens förfogande för ett antal projekt som anges i en prioritetslista. Denna lista har man dock ännu inte kunnat framlägga från egyptisk sida. Man har emellertid överenskommit att anse sex olika projekt, på vilka tyska firmor delvis redan arbetar, såsom brådskande. Det rör sig om utvidgning av ett kraftverk i nedre Egypten, nybyggnad av ett kraftverk vid den gamla Assuandammen samt ett kraftnät. Vidare förutses byggnaden av en flotta om 54 fraktfartyg för trafik på Nilen, en torrdocka i Alexandria samt en rörledning i Kairo. Dessa projekt beräknas kräva ca 200 milj. DM i utländsk valuta.

Lånet på 230 milj. DM lämnas till 3 % ränta och på 12 till 16 år. Därutöver skall man på tysk sida genom statliga export- och finanskreditgarantier söka mobilisera ytterligare medel på kapitalmarknaden för finansiering av de aktuella projekten. På detta sätt skulle den totala kreditramen komma att uppgå till ca 400 milj. DM.

De båda länderna har under förhandlingarna också enats om ett »modellkreditavtal», som skall slutas med KfW för finansiering av varje enskilt projekt. Förhandlingar om ett avtal rörande främjande av och skydd för investeringar kommer vidare att upptas.

C. Den aktuella debatten om biståndsgivningen

Den tyska allmänhetens intresse för u-hjälpen, sådant detta bl. a. avspeglas i pressen, ger inte intryck av att vara särskilt starkt eller positivt. Något större tryck från det hållet på regering och förbundsdag att engagera sig i biståndsverksamhet torde därför inte ha förelegat. Att denna ändå börjat anta så betydande omfattning synes delvis få tillskrivas vissa andra faktorer. Från amerikansk sida har — bl. a. med hänvisning till betalningsbalansläget — bestämda krav riktats mot för-

[1] Jfr sid. 50.

bundsrepubliken att i större utsträckning delta i biståndsgivningen. Vidare torde politiska hänsyn av olika slag ha medverkat.

Inom förbundsdagen har man däremot, såsom ovan framhållits, ägnat mycken uppmärksamhet åt u-hjälpen. Vid årliga stora debatter brukar biståndsgivningens olika aspekter bli föremål för ingående granskning. Senast ägde en sådan debatt rum i november 1962. Den omedelbara anledningen var en s. k. »grosse Anfrage» från den socialdemokratiska oppositionen innehållande ett flertal preciserade frågor rörande u-hjälpens utformning, på vilka regeringens svar begärdes. Frågorna var bl. a. följande:

1. Vilka framsteg har hittills gjorts i fråga om koordinationen av u-hjälpen mellan förbundsministerierna, och vilka förenklingar i ärendenas handläggning har uppnåtts genom tillkomsten av ministeriet för ekonomiskt samarbete?
2. Motiverar de hittillsvarande erfarenheterna ett fasthållande vid principerna om ramåtaganden och icke-bundenhet till tyska leveranser?
3. Vilka konkreta föreställningar har förbundsregeringen om anskaffningen av medel för gjorda och framtida biståndsåtaganden?
4. Vilka möjligheter ser regeringen att främja importen från u-länderna?
5. Vilket förhållande eftersträvas av förbundsregeringen vid planeringen av u-hjälpen mellan å ena sidan finansiellt bistånd och å den andra tekniskt och socialt bistånd?

Då vid debattens början en socialdemokratisk ledamot motiverade frågorna framhöll han bl. a., att han och hans partivänner var synnerligen oroade över den allmänna opinionens inställning till u-hjälpen. Denna hade nått en bottennivå. En stor del av ansvaret för detta föll på de brister som vidlåder förbundsregeringens PR-verksamhet på detta område. — Genom tillkomsten av det nya ministeriet för ekonomiskt samarbete hade man visserligen uppnått att alla anslag för biståndsverksamhet samlats på ett ställe. Men i fråga om de olika ministeriernas och organens uppgifter hade det ännu inte skapats någon klarhet. Detta medförde svårigheter för bl. a. utresande u-landsexperter och för de tyska beskickningarna i u-länderna, eftersom de inte ens visste vem som ansvarade för vilka uppgifter. I fråga om organisation och kompetensfördelning kvarstod alltså många uppgifter att lösa. — Inom det socialdemokratiska partiet var man av uppfattningen, att de s. k. ramåtagandena på intet sätt visat sig lämpliga och att man måste komma bort från denna metod. I stället borde vid alla förhandlingar det konkreta projektet från början stå i förgrunden. Förbundsrepubliken talade ännu som enda land om frihet från bindning till egna leveranser, medan alla andra länders krediter var strängt bundna. Vid förhandlingarna borde man emellertid också på tysk sida tänka på näringslivets intressen. Denna fråga måste tillmätas särskild betydelse med hänsyn till den tyska biståndsgivningens kraftiga inriktning på multilaterala organ, vilken lett till att näringslivets intressen inte på långt när beaktats i den utsträckning som bort ske. — Den privata kapitalmarknaden måste tas i anspråk för u-landsprojekt. Förbundsregeringens uppgift i detta sammanhang vore att trygga krediterna och att genom budgetmedel sörja för en nedsättning av räntan, så att krediterna kunde ställas till förfogande på rimliga villkor.

I den *regeringsdeklaration,* som ministern för ekonomiskt samarbete Scheel läste upp som svar, framhålles bl. a. följande.

(1) I budgeten för 1962 samlades en rad, tidigare splittrade, anslagsposter avseende u-hjälpen i en enda självständig anslagsplan. En sådan sammanfattning av alla anslag avseende utvecklingspolitiska åtgärder är nödvändig för att uppnå en enhetlig budgetmässig planering av medlen, fastställa ansvarigheten samt gentemot internationella organisationer, enskilda u-länder och den tyska allmänheten verksamt klargöra förbundsrepublikens ansträngningar. Därjämte eftersträvas i

alla detaljfrågor rörande u-hjälpen ett bättre samarbete mellan de deltagande organen. Huvuduppgiften faller här på det interministeriella utskottet för utvecklingspolitik. Arbetet fortsätter också på att få till stånd ett antal grundläggande principer för olika områden av biståndsgivningen, varigenom det blir möjligt att ge en enhetlig inriktning åt alla utvecklingspolitiska åtgärder. Särskilt viktigt i detta sammanhang är en förbättrad kontroll av att de utanordnade medlen användes på ett ändamålsenligt sätt samt en utvidgad forskning om utvecklingshjälpens metoder, bl. a. i syfte att också utnyttja de internationella erfarenheterna för tyskt vidkommande.

(2) I det förflutna har förbundsregeringen övervägande meddelat ramåtaganden. Detta har av politiska skäl inte gått att undvika. De hittillsvarande erfarenheterna på den finansiella biståndsgivningens område gör det dock nödvändigt att ompröva frågan. Väsentliga nackdelar har nämligen gjort sig gällande vid metoden med ramåtaganden. Sålunda har ofta uppstått dröjsmål, då mottagarländerna inte i rätt tid kunnat framlägga förslag om lämpliga projekt. Dessa dröjsmål har i sin tur givit upphov till missförstånd och förstämning i u-länderna och till kritik i den allmänna debatten i Tyskland.

Det är emellertid regeringens mål att uppnå bättre resultat i den tyska finansiella biståndsgivningen och samtidigt en koordinering mellan det finansiella och det tekniska biståndet. Härigenom kan en uppsplittring av den totala hjälpen för varje enskilt land förebyggas. Regeringen strävar därför efter att i samband med varje finansiellt åtagande få till stånd en gruppering av konkreta projekt inom ramen för landets utvecklingsplan, på vilka åtgärderna inom åtagandets ram skall koncentreras. Av politiska skäl torde det dock inte vara möjligt att i framtiden helt frångå ramåtagandena.

I fråga om hjälpens leveransbundenhet är förbundsregeringen fortfarande av uppfattningen, att en internationell överenskommelse om att inte binda biståndet vore idealet. Regeringen kommer även i fortsättningen att arbeta för att alla viktigare givarländer skall följa principen om icke-bindning. Skulle detta inte lyckas, kommer regeringen dock att tillämpa denna princip på ett mer flexibelt sätt och att starkare än hittills anpassa sin hållning till det vid varje tidpunkt rådande ekonomiska och konjunkturella läget i förbundsrepubliken.

(3) De hittills gjorda åtagandena om bistånd är tillsammans utomordentligt omfattande. Deras finansiering är till största delen en uppgift som det ännu återstår att lösa. De leveranser och tjänster, som tillhandahålles inom ramen för det tekniska biståndet, utgör huvudsakligen gåva och måste därför finansieras med budgetmedel. Detsamma gäller det multilaterala biståndet. Vad angår finansieringen av det bilaterala finansiella biståndet är regeringens linje den att ta budgeten i anspråk endast i den utsträckning, som andra finansieringskällor — på grund av beloppets storlek eller verksamhetens art — inte står till förfogande. Man försöker i största möjliga omfattning anskaffa medlen för detta ändamål på kapitalmarknaden. En viktig roll tillfaller i detta sammanhang Kreditanstalt für Wiederaufbau.

(4) På handelns område kommer förbundsregeringen även i fortsättningen att sträva efter liberalast möjliga handelspolitik inom ramen för EEC. Frågan om en sänkning av förbrukningsskatterna på kaffe och te har de gångna åren ett flertal gånger ingående dryftats inom förbundsdagen och dess utskott. En omsorgsfull prövning av alla argument har givit vid handen, att även en drastisk sänkning eller t. o. m. ett avskaffande av dessa skatter kan medföra endast en relativt obetydlig nyttoeffekt för de kaffe- och teproducerande länderna. Under inga omständigheter skulle en sådan åtgärd märkbart kunna påverka det egentliga överskottsproblem som f. n. kännetecknar kaffemarknaden. Ett bortfall av

kaffeskatten skulle sannolikt inte leda till någon väsentlig avsättningsökning. För förbundsrepubliken skulle däremot en sådan åtgärd betyda ett skattebortfall på mer än 800 milj. DM 1962 och därmed, med hänsyn till det rådande budgetläget, väsentligt reducera landets biståndsförmåga.

(5) Förhållandet mellan de olika biståndsformerna är framför allt beroende på de praktiska nödvändigheterna i de olika u-länderna. Man eftersträvar ett väl avvägt förhållande mellan dessa hjälpformer för varje enskilt u-land. Härvid beaktas i första hand landets allmänna utvecklingsnivå och dess ekonomiska och sociala struktur, dess valuta- och budgetläge samt storleken av disponibelt privat kapital. Förhållandet mellan utvecklingskrediter och annan hjälp måste alltså växla från land till land. För att biståndet skall få en verklig effekt måste det vidare vara koncentrerat till vissa tyngdpunkter. På så sätt bör särskilt verksamma projektgrupper med spridningseffekt uppstå.

Canada

A. Allmänt

Canadas verksamhet på utvecklingshjälpens område daterar sig från Colomboplanens tillkomst 1951. Det kanadensiska biståndet kanaliseras fortfarande till största delen genom detta program.

Kapitalflödet till u-länderna under 1960 och 1961 framgår av nedanstående tabell. Det offentliga biståndet har de senaste åren fluktuerat i betydande grad. Höjdpunkten hittills nåddes 1958 med ett statligt bistånd på 92 milj. dollar.[1] Sedan dess har som synes en nedgång ägt rum. Biståndet 1961 på 61 milj. dollar motsvarade 0,19 % av bruttonationalprodukten samma år. På det multilaterala biståndet kom under 1960 och 1961 en betydligt större andel av den totala statliga hjälpen än tidigare år, då mindre än 10 % varit det normala. Allt bilateralt bistånd de båda åren lämnades såsom gåva, dock med undantag av 1 milj. dollar 1961 som representerade de första utbetalningarna enligt vissa, samma år införda nya exportkreditmöjligheter (jämför nedan under C).

	Milj. dollar	
	1960	1961
1. Summa statligt bistånd (netto)	75	61
varav		
bilaterala gåvor	*48*	*48*
bilaterala lån (netto)	—	*— 3*
bidrag till multilaterala organisationer[1]	*27*	*16*
2. Summa privata kapitalöverföringar (netto)	52	—[2]
varav		
direkta investeringar (inkl. återinvesterade vinstmedel)	*25*	—[2]
tillskott till multilaterala organisationer	*27*	*27*
Totalt offentligt och enskilt kapitalflöde (netto)	127	—[2]

[1] Gåvor och kapitalinbetalningar.
[2] Uppgift ännu ej tillgänglig.

Det förefaller inte osannolikt, att det statliga biståndet till följd av den nya kreditgivningen åter kommer att öka. Siffrorna för åtagandena under 1961 tyder i varje fall på en sådan utveckling. I nedanstående tabell anges hur de bilaterala statliga biståndsåtagandena 1961 fördelade sig på olika *kategorier* av hjälp. Det tekniska biståndet svarade endast för omkring 5 % av det totala biståndet, medan

95 % kom på det finansiella biståndet. De finansiella biståndsutfästelserna bestod till ungefär hälften vardera av gåvor och av lån. Gåvorna fördelade sig ungefär lika på varubistånd och projektfinansiering, medan kreditgivningen helt avsåg projektfinansiering. Sammanlagt svarade projektbiståndet för närmare tre fjärdedelar av de totala åtagandena om finansiellt bistånd. Det är huvudsakligen fråga om ekonomiska basprojekt inom elkraft och kommunikationer.

	Milj. dollar			
	Gåvor	Lån	Summa	%
1. Tekniskt bistånd	4,2	—	4,2	5
2. Finansiellt bistånd	45,5	40,7	86,2	95
varav				
a. varubistånd (jordbruks- och industriprodukter)	*23,6*	—	*23,6*	*26*
b. projektfinansiering, totalt	*21,9*	*40,7*	*62,6*	*69*
social infrastruktur	*1,0*	—	*1,0*	*1*
ekonomisk infrastruktur	*19,7*	*27,3*	*47,0*	*52*
övriga projekt	*1,2*	*13,4*	*14,6*	*16*
Totalt	49,7	40,7	90,4	100

Beträffande biståndets *geografiska fördelning* kan konstateras, att hjälpen huvudsakligen gått till medlemmarna av Colombo-planen. Sålunda föll 1961 ca 90 % av det utbetalade statliga biståndet på dessa länder, bland vilka Indien och Pakistan är de utan jämförelse största mottagarna. Sedan 1958 har dock en viss geografisk utvidgning av det kanadensiska biståndet ägt rum. Särskilda biståndsprogram har sålunda antagits för Västindien, samväldesländerna i Afrika, de franskspråkiga länderna i Afrika m. fl. Den nya exportkreditgivningen synes hittills framför allt ha avsett Sydamerika.

Nedanstående tabell visar fördelningen av det under 1961 utbetalade statliga biståndet. Beloppet för Chile utgör lån, i övrigt är det helt fråga om gåvor.

	Milj. dollar
Indien	24,6
Pakistan	13,4
Västindien	2,8
Ceylon	2,4
Burma	1,0
Chile	1,0
Malaya	0,9
Indonesien	0,6
Nigeria	0,4
Ghana	0,3
Vietnam	0,2
Sarawak	0,1
Thailand	0,1
Br. Honduras	0,1
Singapore	0,1
Cambodja	0,1
Övriga	1,5
Totalt	48,5

[1] Beloppen anges i detta avsnitt i amerikanska dollar. I avsnitten B och C är det däremot fråga om kanadensiska dollar. För närvarande (juni 1963) är 1 Can. dollar = 0,968 U.S. dollar.

Vad angår *villkoren* för biståndet kan nämnas att de varor, som lämnas i form av gåva, levereras fritt vid fartyg (free alongside ship) i kanadensiska hamnar. Det mottagande landet kan alltså träffa vilka arrangemang det vill för transporten och får självt svara för frakt- och försäkringskostnader. De lån som beviljas enligt det nya exportkreditsystemet har en löptid varierande mellan 5 och 20 år. Mer än en tredjedel av de 1961 beviljade lånen på ca 41 milj. dollar hade en löptid på över 10 år. Räntan är densamma som kanadensiska staten erlägger vid lån på motsvarande tid med tillägg av 1 % för täckning av administrationskostnader. År 1961 var räntesatsen 6 %.

Det kanadensiska biståndets *bundenhet* till egna prestationer är praktiskt taget hundraprocentig. Allt statligt bilateralt bistånd, vare sig det lämnas som gåva eller lån, har med andra ord formen av kanadensiska varor eller tjänster. Denna politik har ansetts nödvändig med hänsyn till förekomsten av en outnyttjad industriell kapacitet, sysselsättningsläget och betalningsbalansen. Bindningen torde också — i Canada som i andra givarländer — göra det lättare att mobilisera erforderligt stöd för biståndsgivningen bland allmänheten och i parlamentet.

De *privata kapitalöverföringarna* har i likhet med det statliga biståndet i betydande grad fluktuerat under senare år. Den hittillsvarande höjdpunkten nåddes 1957 med ett enskilt kapitalflöde till u-länderna på totalt 75 milj. dollar. Huvudsakligen har det privata kapitalet gått till Latinamerika, och en väsentlig andel därav har bestått av återinvesterade vinstmedel. Det finns inga särskilda institutionella arrangemang i Canada med syfte att stimulera de enskilda investeringarna i u-länderna, men inte heller några restriktioner eller hinder mot sådana kapitalöverföringar.

Då Canadas traditionella gåvobistånd och den nya kreditgivningen i väsentliga hänseenden skiljer sig från varandra, behandlas de i det följande i separata avsnitt.

B. Gåvobiståndet

1. Det »benefika» finansiella biståndet lämnas, som ovan antytts, i två olika former. Dels är det fråga om *finansiering av bestämda investeringsprojekt.* De kanadensiska bidragen är därvid avsedda att helt eller delvis täcka det direkta importbehov som projektets realiserande medför, medan mottagarlandet får stå för kostnaderna i lokal valuta. De kanadensiska bidragen måste som nämnts helt användas för import från Canada. Dels består gåvobiståndet av *leveranser av livsmedel och industriella förnödenheter.* De mottagande staterna får därvid åtaga sig att till särskilda motfonder inbetala de medel i lokal valuta som inflyter vid försäljning av förnödenheterna. Dessa »counterpart funds» tillhör dock mottagarländerna (i motsats till vad som är regel vid de amerikanska livsmedelsleveranserna). Medlen användes till finansiering av biståndsprojekt efter ömsesidig överenskommelse.

Hittills synes Canadas bilaterala gåvobistånd ha fördelat sig ungefär lika på de båda kategorierna.

2. Det bilaterala benefika biståndet, tekniskt såväl som finansiellt, omfattar ett antal hjälpprogram — för närvarande sex. Helt dominerande bland dessa har hittills varit *Colombo-planen;* fram till 1961 hade 80 % av alla utbetalda bilaterala biståndsmedel fallit på detta program. Anslagen har sedan 1958 utgjort 50 milj. dollar (Can.) årligen mot tidigare vanligtvis 35 milj. dollar. Från programmets början 1950 till utgången av budgetåret 1961/62 hade Canada bidragit med närmare 400 milj. dollar till de i planen ingående länderna.

Bland de projekt som genomförts i samband med Colombo-planen märkes ett

flertal vatten- och värmekraftverk i Indien och Pakistan, en forskningsreaktor i Indien, modernisering och utbyggnad av Indiens, Pakistans och Ceylons järnvägar, en omfattande modernisering av landtransporter och underhållsverkstäder i Bombays hamn, utrustning av verkstäder för jordbruksmaskiner i Burma och Pakistan samt kartläggning av malmtillgångar och jordarter i Indien, Pakistan, Ceylon, Malaya, Cambodja, Laos, Thailand och Sydvietnam. Det hittills största projektet utgör en damm i Warsak, Västpakistan. Anläggningen skall förse nordvästra Pakistan med elkraft, och det avledda vattnet beräknas dessutom räcka för konstbevattning av omfattande arealer hittills obrukbart slättland.

Det bör framhållas att biståndet enligt Colombo-planen — liksom enligt de andra nedan berörda biståndsprogrammen — är helt bilateralt till sin karaktär. Det enda multilaterala draget synes vara de årliga ministerkonferenser som äger rum med representanter från de i planen ingående givar- och mottagarländerna.

År 1958 introducerades ett biståndsprogram för Västindien, *Canada-West Indies Aid Program*. Enligt detta har Canada utfäst sig att under fem år lämna bistånd till ett sammanlagt värde av 10 milj. dollar. Ungefär 6 milj. dollar har anslagits till byggande i Canada av två kombinerade passagerare- och lastfartyg om vartdera 1 500 ton dödvikt. Dessa fartyg har satts in på transportlinjer mellan öarna. En docka till ett värde av ca 1 milj. dollar är under konstruktion på St. Vincentön. Drygt 10 % av detta program utgöres av tekniskt bistånd inom jordbruk, undervisning, industri och administration.

Commonwealth Technical Assistance Program avser de samväldesländer som inte är berättigade till bistånd enligt något av de övriga programmen, t. ex. Br. Guiana, Br. Honduras och Hongkong. Det är det i storlek minsta av de sex programmen; de senaste åren har anslagen utgjort drygt 100 000 dollar.

Commonwealth Scholarship Plan introducerades 1960 och är ett utbildningsprogram för de underutvecklade samväldesländerna. Varje år utväxlas ca tusentalet stipendiater, varav Canada svarar för 250. Anslaget har utgjort 1 milj. dollar per år.

I slutet av 1960 tillkännagav kanadensiska regeringen sin avsikt att begära ett anslag på 10,5 milj. dollar för bistånd till samväldesländer i Afrika under en treårsperiod. För detta program, *Special Commonwealth Africa Aid Plan*, har hittills anvisats 3,5 milj. dollar under vartdera av de två senaste budgetåren (1961/62, 1962/63). Programmet omfattar såväl tekniskt som finansiellt bistånd till bl. a. Nigeria, Tanganyika, Ghana, Gambi, Kenya, Basutoland och Sierra Leone. Ett antal kanadensiska rådgivare och experter har rest till dessa länder för att biträda vid uppbyggnad av utbildnings- och forskningsresurserna, organisation av en televisionsindustri och ett nationellt filmbolag, genomförande av en jordundersökning m. m.

Sommaren 1961 introducerades ett utbildningsprogram för de fransktalande staterna i Afrika, *French-Speaking Africa Program*. Anslaget har utgjort 300 000 dollar per år.

Vid sidan av gåvobiståndet enligt Colombo-planen har Canada också lämnat s. k. *vetelån* till Indien (33 milj. dollar) och till Ceylon (2 milj.). Lånen, som alltså avsett köp av kanadensiskt vete, är på 9 år med en amorteringsfri period på 3 år. Räntefoten är 4 ¼ %.

3. Beträffande det kanadensiska biståndets *administration* kan följande nämnas. Allt bilateralt bistånd, vare sig finansiellt, tekniskt eller humanitärt, omhänderhas sedan 1960 av External Aid Office. Detta organ sorterar direkt under utrikesministern, vilken inom regeringen har det primära ansvaret för biståndS-

frågor. I spetsen för EAO står en generaldirektör som har rang av biträdande minister. EAO samarbetar nära med andra statliga departement och institutioner (t. ex. när det gäller anskaffning av utrustning och förnödenheter) men bär ansvaret för planering och genomförande av alla hjälpprojekt.

Grundläggande frågor rörande biståndspolitiken behandlas inom External Aid Board, som består av generaldirektören i EAO (ordförande), de biträdande ministrarna — eller dessas ställföreträdare — i finans-, handels- och utrikesdepartementen samt den kanadensiske exekutivdirektören i Världsbanken. I fråga om viktigare hjälpprogram eller projekt framlägger utrikesministern rekommendationer för regeringen.

Canadas diplomatiska och kommersiella representanter i u-länderna svarar för den allmänna övervakningen i mottagarlandet av den kanadensiska hjälpen. De meddelar sig därvid direkt med EAO. De kanadensiska representanterna i de internationella organisationerna konsulteras i frågor gällande dessas verksamhet på biståndsområdet. Man har vidare inom EAO sökt utveckla nära och informella förbindelser med administrationsorganen inom övriga biståndsgivande länder.

Proceduren när Canada engagerar sig i ett biståndsprojekt är i korthet följande. Sedan parlamentet beviljat huvudanslag för de olika biståndsprogrammen, fördelas de tillgängliga medlen av regeringen på de länder som skall omfattas av biståndsgivningen under det kommande budgetåret. De berörda länderna underrättas om storleken av de anslag, med vilka de kan räkna, och anmodas inkomma med förslag till projekt (eller bistånd i annan form, t. ex. varuleveranser). Dessa förslag omfattar normalt fler projekt än som kan rymmas inom respektive anslagsramar, varigenom en viss valfrihet erhålles beträffande typ av projekt, kostnader, konstruktionstid etc. Nästa steg är EAO:s granskning av de inkomna framställningarna. Denna innefattar i första hand en allmän bedömning av möjligheterna för kanadensiska entreprenadfirmor att genomföra projekten, vilka maskiner och annan utrustning som erfordras, om projekten passar in i mottagarländernas utvecklingsprogram och besitter en hög angelägenhetsgrad etc. Om dessa bedömningar utfaller positivt, anställes normalt en kanadensisk konsult (ingenjör, ekonom el. dyl.) som på ort och ställe ingående prövar projektets genomförbarhet.

På grundval av de gjorda undersökningarna rekommenderar EAO de projekt som befunnits bäst ägnade att främja mottagarlandets utveckling och bäst lämpade för kanadensiska insatser. Sedan regeringen fattat beslut, träffas ett avtal mellan Canada och mottagarlandet vari de prestationer, som respektive regering åtar sig, noga preciseras. Anbud på de godkända projekten infordras via Canadian Commercial Corporation. EAO granskar anbuden och avgör vilket som skall antas. Det företag som erhållit ett uppdrag utför detta på egen hand men under visst överinseende från EAO, som svarar för kostnader och ersättning.

C. Exportkreditgivningen

1. Såsom ovan framhållits, introducerades 1961 vissa nya kreditmöjligheter. Regeringen beslöt då att reservera ett belopp på 200 milj. dollar för *långfristig exportkreditgivning* enligt Section 21 A av Export Credits Insurance Act. Detta belopp höjdes i mars 1962 till 300 milj. dollar.

Enligt Section 21 A av exportkreditgarantilagen utgör det statliga bolaget för exportkreditgarantier, Export Credits Insurance Corporation (ECIC), också statens organ för finansiering av exporttransaktioner av långfristig karaktär. De kanadensiska exportörerna kan sålunda vända sig till ECIC för hjälp med finan-

sieringen vid export av kapitalvaror med över fem års kredittid. Förutsättningar för att en transaktion av denna art skall kunna ifrågakomma för statlig finansiering är följande:

(a) att de beviljade kreditvillkoren är klart nödvändiga och motiverade;

(b) att transaktionen ger utsikter till en fortsatt export;

(c) att det »kanadensiska innehållet» i exportvärdet är högt, omkring 80 % eller mer;

(d) att transaktionen ger Canada påvisbara fördelar vad beträffar sysselsättning och industri;

(e) att transaktionen är av betydande storlek (i praktiken minst 2 milj. dollar);

(f) att den utländske köparen ävensom importlandet besitter en tillfredsställande kreditvärdighet.

Exportörernas ansökningar behandlas först inom ECIC och därefter av Committee on Export Finance, som består av representanter för olika departement. Om den föreslagna transaktionen godkännes av kommittén, framlägges den för handelsministern för avgörande inom kabinettet. Exportören meddelas beslutet och kan därefter träffa ett definitivt avtal med den utländske köparen. För finansieringens vidkommande slutes ett tresidigt avtal mellan ECIC, exportören och köparen. Exportören erhåller kontant betalning vid leveransen, behöver inte deltaga i finansieringen och bär inget ansvar för kreditens återbetalning. Någon exportkreditgaranti fordras inte. Importörens skuldförbindelse måste däremot vara försedd med en borgensförbindelse från importlandets regering. Räntan utgör rådande marknadsränta med tillägg av 1 %. Kredittiden varierar mellan 5 och 20 år, varav normalt de två första är amorteringsfria.

Något regeringsavtal slutes i regel inte. Undantag har dock förekommit i fråga om Indien och Pakistan. Med dessa länder har överenskommelser träffats i samband med konsortierna för de båda länderna, varigenom vissa belopp inom den ovannämnda ramen på 300 milj. dollar reserverats för kreditgivning på mellan 15 och 20 år avseende export till dessa länder.

I den berörda Section 21 A nämnes inte u-länderna särskilt. Dylika exportkrediter kan sålunda i princip avse vilket land som helst. I praktiken synes de emellertid uteslutande ha gällt export till u-länderna.

2. Under 1961 förbättrades också finansieringsmöjligheterna för den *medellånga* exportkreditgivningen (1—5 år). Då bildades nämligen Export Finance Corporation of Canada, Ltd. (EFC) av ett antal privata banker. EFC har ett godkänt kapital på 50 milj. dollar och kan låna ut högst 500 milj. Kreditgivningen sker på traditionellt sätt genom att EFC återfinansierar exportkrediter på högst 5 år. Garanti från ECIC fordras.

KUNGL BIBL.

NORDISK UDREDNINGSSERIE (NU) 1963

1. Øresunds-forbindelsen. 1. del.
2. Fiske och flottning i gränsvattnen mellan Finland och Sverige.
3. Opprettelse av »Nordens Hus» i Reykjavik.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1963

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Utlännings tillträde till offentlig tjänst. [7]
Författningsutredningen VI. Sveriges statsskick. Del 1. Lagförslag. [16] Del 2. Motiv. [17] Del 4. Bilagor. [19]
Bärgarlönens fördelning, sjöförklaring m. m. [20]
Förslag till lag om vissa gemensamhetsanläggningar m. m. [23]
Trafikmål. [27]
Utsökningsrätt II. [28]
Skadestånd I. [33]

Utrikesdepartementet

Utrikesförvaltningens organisation och personalbehov. [3]
Administrativ organisation inom utrikesförvaltningen. [4]
U-länder och utbildning. [34]
Kommersiellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd. [37]

Försvarsdepartementet

Försvarskostnaderna budgetåren 1963/67. [5]
Försvar och fiskerinäring. [31]

Socialdepartementet

Den statliga konsulentverksamheten på socialvårdens område. [30]

Finansdepartementet

Preliminär nationalbudget för år 1963. [8]
Undersökning av taxeringsutfallet. [14]

Ecklesiastikdepartementet

En teknisk institution inom Stockholms universitet. [1]
1955 års universitetsutredning VII. 1. Universitetens och högskolornas organisation och förvaltning. [9] 2. Universitetsväsendets organisation. [10]
Utbildning av lärare för jordbruk och skogsbruk samt fortbildning av lärare i yrkesämnen. [13]
1960 års gymnasieutredning. 1. Vägen genom gymnasiet. [15] 2. Kraven på gymnasiet. [22]
1958 års utredning kyrka—stat. I. Religionens betydelse som samhällsfaktor [26]
Lärare på grundskolans mellanstadium. [35]

Jordbruksdepartementet

Listerlandets ålfisken. [32]

Handelsdepartementet

Översättning av fördrag angående upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen och tillhörande dokument. [12]
Papper och annan skrivmateriel. [25]
Malmen i Norrbotten. [36]

Inrikesdepartementet

Kommunalrättskommittén IV. Kommunalförbundens låneratt. [2] V. Kommunala renhållningsavgifter. [29]
Indelnings- och samarbetsfrågor i Göteborgs- och Malmöområdena. [6]
Uppehållstillstånd m. m. för utländska studerande. [11]
Sjukhus och öppen vård. [21]
Mentalsjukhusens personalorganisation. Del. I. Intervju- och frekvensundersökningar m. m. [24]

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG, ESSELTE AB, STOCKHOLM 1963

KUNGL