

Nr 15

Utrikesutskottets betänkande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående svenska bidrag till Internationella utvecklingsfonden (IDA) jämte motion.

Propositionen

Kungl. Maj:t har i propositionen 1971:128, dagtecknad den 15 oktober 1971, under återopande av statsrådsprotokoll över utrikesdepartementsärenden föreslagit riksdagen att bemyndiga Kungl. Maj:t att till Internationella utvecklingsfonden inbetala ett belopp motsvarande 34 milj. dollar under vart och ett av budgetåren 1971/72—1973/74 utan hinder av att den överenskommelse, inom vars ram inbetalningen skulle ske, ännu ej trätt i kraft.

IDA, som bildades 1960, är för sin kapitalförsörjning beroende av direkta bidrag från de industrialiserade medlemsländerna, de s. k. Part I-länderna. IDA har vid två tillfällen under 1960-talet tillförts nya resurser. År 1970 avslutades förhandlingarna om en tredje påfyllnad av IDA:s resurser avseende perioden 1971/72—1973/74. Part I-länderna överenskom sålunda öka bidragen till ca 800 milj. dollar årligen, vilket innebär en fördubbling jämfört med föregående period. Riksdagen har godkänt (UU 1971: 2, rskr 1971: 73) Sveriges anslutning till överenskommelsen med ett sammanlagt belopp motsvarande 102 milj. dollar att fördelas lika under tre år. Överenskommelsen träder i kraft först när den godkänns av minst tolv Part I-länder, vilkas bidrag uppgår till minst 1 900 milj. dollar av bidragsvolymen. USA svarar för 40 % av bidragen, vilket innebär att villkoret om lägsta bidragsvolym inte kan uppnås utan detta lands godkännande. Genom försening av USA:s ratifikation har överenskommelsen ännu ej kommit att gälla. Det är för närvarande osäkert när USA kan förväntas ratificera densamma.

Dröjsmålet med inbetalningarna skulle innebära en uppbromsning av organisationens kreditgivning. Uppbromsningen skulle drabba länder som svårligen kan kompensera ett kreditbortfall genom resursöverföringar från annat håll. Behov på områden som är centrala för u-ländernas utveckling skulle komma att eftersättas.

De fattiga ländernas oro inför denna eventualitet uttrycktes klart vid Världsbankens/IDA:s årsmöte i september 1971. Önskemål framfördes om att USA snarast skulle godkänna den senaste påfyllnadsöverenskommelsen. Erbjudanden från andra industrialiserade medlemsländer att inbetala utfästa bidrag oaktat överenskommelsen ännu ej trätt i kraft välkomnades allmänt i u-landskretsar.

Efter en vädjan från IDA:s ledning till Part I-länderna har flera av dessa — Australien, Canada, Danmark, Finland, Japan, Norge, Storbritannien, Västtyskland och Jugoslavien — inbetalat det första bidraget inom ramen för den tredje påfyllnaden eller förklarat sig beredda att göra detta under hösten 1971 trots att påfyllnadsöverenskommelsen inte trätt i kraft. Dessa förhandsinbetalningar torde, tillsammans med övriga disponibla medel, säkerställa att IDA:s verksamhet kan fortsätta i normal omfattning i varje fall till 1971 års utgång.

Med hänsyn till att en frivillig förhandsinbetalning av Sveriges bidrag skulle kunna medverka till att förhindra en temporär begränsning av IDA:s verksamhet — under förutsättning att USA inom kort godkänner överenskommelsen — och eftersom en sådan åtgärd kan påverka andra länders ställningstaganden föreslås i propositionen att de svenska bidragen skall utbetalas i enlighet med överenskommelsen, trots att denna ännu ej satts i kraft. Riksdagen gav Kungl. Maj:t ett motsvarande bemyndigande hösten 1968, när IDA befann sig i en liknande situation på grund av försening med Förenta staternas ratifikation.

Propositionens förslag innebär att det svenska IDA-bidraget för budgetåret 1971/72, uppgående till 34 milj. dollar, kan inbetalas snarast utan att andra länders ställningstaganden avvaktas. Med anledning av den osäkerhet om IDA:s framtida verksamhet som råder är det naturligt att Kungl. Maj:t inte redan nu binder sig för att inbetala bidragen för budgetåren 1972/73—1973/74.

Motionen

I motionen 1971: 1519 av herr Hermansson i Stockholm m. fl. (vpk) hemställes att riksdagen måtte avslå förslaget i propositionen 128 år 1971 om att Kungl. Maj:t skall bemyndigas inbetala bidrag till IDA samt att riksdagen av regeringen begär utredning och granskning av den verksamhet som bedrivs av Världsbanken, IDA och IFC.

I motionen görs gällande att Världsbanksgruppen är underordnad imperialistiska målsättningar och att den i främsta rummet stött mycket reaktionära regimer.

Utskottet

Världsbanken grundades vid Bretton Woods-konferensen 1944. Ett av bankens huvudsakliga syften var att bidra till återuppbyggnaden av Västeuropa efter andra världskriget, genom att bevilja eller garantera lån för produktiva återuppbyggnads- och utvecklingsprojekt. Fr. o. m. 1950-talets början inriktade sig Världsbanken alltmera på u-länderna.

Bankens verksamhet finanseras huvudsakligen genom medel som uppbringats genom försäljning av obligationer på kapitalmarknaden såväl till centralbanker och kreditinstitutioner som till privata investerare.

Banken lånar ut kapital till lägre ränta än den som låntagarna själva skulle kunna få direkt på marknaden. Banken beviljar lån till regeringar i medlemsstaterna eller till offentliga eller privata institutioner under förutsättning att en medlemsregering ger sin garanti. Bankens vinst fonderas eller överföres till IDA. Någon utdelning på det av medlemsländerna satsade kapitalet lämnas inte. Under perioden 1964—1970 har drygt hälften av bankens vinst, eller 485 milj. dollar, slussats över till IDA. Det årliga genomsnittet för bankens utlåning under 1966—1970 var 1 128 milj. dollar. Under verksamhetsåret 1970/71 uppgick den totala utlåningen till 1 900 milj. dollar. Bankens ledning förutser att kreditgivningen skall kunna öka till 2 100 milj. dollar verksamhetsåret 1975.

Internationella utvecklingsfonden (IDA) grundades 1960 i syfte att främja u-ländernas utveckling genom kapitalöverföring på mjukare villkor än bankens lån. IDA:s krediter är räntefria och har en löptid på 50 år. En förvaltningsavgift på 3/4 % debiteras årligen för att täcka IDA:s administrativa kostnader. IDA:s syfte är att främja en högre levnadsstandard samt ekonomiska och sociala framsteg i utvecklingsländerna. IDA:s verksamhet baseras på frivilliga bidrag från de rika länderna. Dessutom tillföres IDA, som ovan nämnts, vinstmedel från banken. IDA beviljar krediter till fattiga länder — i allmänhet länder med en per capita-inkomst som inte överstiger 300 dollar per år. IDA kan enligt sin stadga ge krediter till regeringar och statliga organ eller privata företag men har i praktiken endast beviljat krediter till regeringar. Utlåningen under budgetåret 1969/70 uppgick till 606 milj. dollar.

Svenska biståndsmedel kanaliseras uteslutande genom IDA.

Internationella finansieringsbolaget (IFC) upprättades 1956 för att främja ekonomisk utveckling genom stöd till privata företag i medlemsländerna, främst u-länderna. Verksamheten omfattar såväl kreditgivning som aktieteckning. Även kooperativa företag och sådana i vilka det finns ett statligt minoritetsintresse har fått bistånd. IFC stöder dessutom u-ländernas egna institut för utvecklingsfinansiering. IFC:s åtagande under 1970 uppgick till 112 milj. dollar. IFC:s eget kapital uppgår för närvarande till 107 milj. dollar, vartill kommer drygt 60 milj. dollar i fonderade räntemedel. Den svenska kapitalinsatsen, drygt 1 milj. dollar, har utbetalats under budgetåret 1956/57. IFC har även erhållit lån från Världsbanken. I övrigt finansieras verksamheten genom överlåtan- de av krediter och försäljning av aktieinnehav.

Världsbanksgruppen svarade under verksamhetsåret 1970/71 för en utlåning av sammanlagt 13,3 miljarder kronor. Gruppen är därmed den största källan för obunden internationell kreditgivning till u-länderna.

Medlemskapet i Världsbanksgruppen är öppet för alla länder, som är beredda att ställa kapital till förfogande. En förutsättning är att länderna också är medlemmar i Valutafonden. För närvarande är 117 sta-

ter medlemmar i Världsbanken. Bland dem återfinnes alla stormakter utom Sovjetunionen. Så gott som samtliga u-länder som är medlemmar i FN ingår även i Världsbanken och IDA. En rad av bankens medlemmar för en politik av socialistisk prägel, t. ex. Jugoslavien, Tanzania, Chile, Folkrepubliken Kongo och Folkrepubliken Yemen.

Endast ett fåtal stater står sålunda utanför gruppen. Tjeckoslovakien, Polen och Jugoslavien tillhörde för övrigt Världsbankens första medlemsländer. Cuba anslöt sig 1945. Polen och Cuba utträdde sedermera ur banken. Tjeckoslovakien uteslöts på grund av obetalda avgifter. Att vissa socialistiska länder inte är medlemmar i Världsbanksgruppen torde bl. a. sammanhånga med att de inte anser sig kunna acceptera Valutafondens regler om internationellt finansiellt samarbete och om insyn i medlemsstaternas ekonomiska politik. Ytterligare en bidragande orsak torde vara deras ogillande av Världsbanksgruppens röstningregler.

Världsbanksgruppen har dels en stämma (Board of Governors), bestående av en "guvernör" från varje medlemsland, dels en styrelse (Board of Directors), som för närvarande består av 21 s. k. exekutivdirektörer. Stämman skall avhålla ett årligt möte. Styrelsen, som är ständigt samlad, ansvarar för den allmänna verksamheten. I styrelsen utser för närvarande Förenta staterna, Storbritannien, Förbundsrepubliken Tyskland, Frankrike, Japan och Indien egna medlemmar. Övriga 15 medlemmar utses av olika ländergrupper. De 5 nordiska länderna utgör en sådan grupp. Bankens chef utses av styrelsen och leder under densamma den löpande verksamheten. Enligt stadgarna skall bankens ledning och tjänstemän visa lojalitet uteslutande mot banken. Varje medlemsland skall respektera denna lojalitet och avstå från försök att influera tjänstemännen i deras tjänsteutövning. Personalen skall rekryteras på så vid geografisk bas som möjligt.

Förslagen till kreditprojekt framlägges av bankledningen på grundval av riktlinjer fastställda av styrelsen. Styrelsen granskar varje enskilt projekt och uttalar sig för eller emot dess godkännande. Viktigare principiella frågor förelägges vid behov guvernörerna för omröstning.

Röstfördelningen inom Världsbanken och IDA baseras på det insatta kapitalet. De större länderna erhåller därigenom ett dominerande inflytande. USA har ensamt ca 24 procent av de totala rösterna inom Världsbanken. Inget enskilt land kan dock förhindra att beslut fattas av styrelsen.

Bankens och IDA:s stadgar innehåller en allmän bestämmelse om att banken och dess tjänstemän ej skall inblanda sig i något medlemslands politiska angelägenheter. Ej heller skall de i sina beslut påverkas av ifrågasvarande medlemslands eller medlemsländers politiska karaktär. Endast ekonomiska överväganden skall ligga till grund för deras beslut, och dessa överväganden skall göras opartiskt för att uppnå verksamhetens syften.

I vissa fall kan Världsbanksgruppens allmänna utlåningspraxis leda till att länder som för en aktiv nationaliseringspolitik missgynnas. Banken förutsätter nämligen att en låntagande regering, när nationalisering av utländsk egendom skett, skall visa en rimlig strävan att förhandla om ersättning.

I övrigt följer av stadgarna, på samma sätt som beträffande övriga multilaterala biståndsprogram, att stöd kan utgå till alla medlemsländer i enlighet med stadgarna.

De största låntagarna i *banken* har varit Indien, Mexico, Japan, Brasilien och Colombia. Banken har kritiserats för att lån bl. a. utgått till Sydafrika, Rhodesia och Portugal. Lånen ligger långt tillbaka i tiden. Rhodesia är inte medlem av banken. Emellertid har lån utgått till projekt i Sydrhodesia, innan detta område unilateralt förklarade sig självständigt under namnet "Rhodesia". Lånet utgick år 1960 och garanterades av Storbritannien. De senaste lånen till Portugal och Sydafrika gavs 1966.

Av IDA:s krediter har den största delen gått till Asien, huvudsakligen till Indien och Pakistan. Afrikas andel av IDA:s insatser har emellertid ökat. Latinamerika har hittills fått en mindre del. I Europa har endast Turkiet fått IDA-krediter.

En granskning av Världsbanksgruppens länderval visar att en geografisk breddning av insatserna har skett. När det gäller IDA motverkas den geografiska spridningen av att utlåningen i princip är begränsad till de fattigaste länderna. Indien, Pakistan och Indonesien, som tillhör världens befolkningsmässigt största länder, har hittills fått nära två tredjedelar av IDA:s bidrag. Med Pakistan har inte ingåtts några nya kreditavtal sedan oroligheter i Östpakistan utbrutit.

Enligt gällande direktiv och praxis ställer Världsbanksgruppen i vissa fall villkor beträffande projektens utformning och genomförande. En av bankgruppens viktigaste uppgifter är att vid förberedelsen av kreditprojekt lämna låntagaren råd och anvisningar som garanterar tekniskt väl genomarbetade projekt samt att bidra till att projekten på lämpligt sätt infogas i det låntagande landets utvecklingsplan. Denna verksamhet torde i viss mening kunna betraktas som tekniskt bistånd. Emellertid finns det exempel som visar att villkor i samband med utformningen av bank- eller IDA-finansierade projekt har kommit i konflikt med den nationella politiken i det låntagande landet. Framför allt är det bankgruppens räntabilitetsinriktade avgifts- och prispolitik, syn på arbetskraftens behov etc., som stundtals kommit att bryta sig emot centrala fördelningspolitiska prioriteringar i låntagarlandet.

Vid sidan av de projektanknutna villkoren ställer bankgruppen mer eller mindre långtgående krav på den allmänna ekonomiska politiken i mottagarlandet. De villkor som ställs avser åtgärder som på längre sikt syftar till att garantera låntagarens solvens och kreditvärdighet.

Sådana villkor motiveras av Världsbanksgruppens mål, vilket är att ge hjälp till självhjälp, så att medlemsländerna småningom skall uppnå nationellt oberoende och en självgenererande tillväxt.

Emellertid har denna typ av villkor ibland uppfattats som påtryckningar. I vissa fall synes dessutom bankens långivning i praktiken ha styrts av andra kriterier än de ovan angivna.

Det bör understrykas att banken och IDA delvis spelar olika roller i enlighet med dessa organs stadgar. Bankens stadgar nämner sålunda i sin uppräknning av verksamhetens syften bl. a. omsorgen om det allmänna investeringsklimatet, främjandet av privata utländska investeringar samt ekonomisk tillväxt. Detta förhållande liksom bankens beroende av kontinuerlig tillgång till de internationella kapitalmarknaderna gör att banken vid sin långivning fäster vikt vid allmänna kreditvärdighetsvillkor och räntabilitetskrav.

IDA skiljer sig från banken genom att stadgan särskilt framhäver utveckling och höjd levnadsstandard som verksamhetens mål. Stadgan ger ej någon särställning åt privata kapitalflöden. Huvuddelen av IDA:s medel utgöres av frivilliga bidrag från de rika länderna. U-länderna ställer också belopp till IDA:s förfogande. Dessutom tillföres IDA, som nämnts, vinstmedel från Världsbanken.

Tidigare har det räntabilitetstänkande som präglat Världsbanksgruppens utlåning ibland lett till en koncentration av lånen till länder och sektorer, där utvecklingseffekten, sedd som omedelbara förbättringar för det stora flertalet människor, varit mycket begränsad.

Den utpräglad bankmässiga synen på verksamheten inom Världsbanksgruppen har emellertid under senare år börjat brytas. Detta gäller framför allt IDA. Den nuvarande världsbankschefen har i ett antal anförenden, senast inför FN:s ekonomiska och sociala råd i år, starkt betonat att ekonomisk tillväxt inte är tillräcklig. En bredare utvecklingssyn som spänner över familjeplanering, sysselsättning, bättre inkomstfördelning, näringsstillförsel och spridning av utbildning måste utgöra grundval för utvecklingsarbetet. Världsbankschefen har också hänvisat till den enorma förlust av potentiellt produktiva resurser som ligger i u-ländernas arbetslöshet. Det stora gapet i levnadsstandard mellan stad och land motiverar vidare en utvecklingspolitik som medvetet syftar till att skapa sysselsättning och att fördela inkomsterna mer rättvist.

Den nya politiken börjar långsamt avspegla sig i förändringar i bankgruppens utlåning. Nya områden görs till föremål för finansiering. Inom traditionella sektorer är man nu villig ge krediter till projekt — t. ex. vuxenutbildning och utbildningsforskning — som inte hittills ansetts räntabla.

I vissa avseenden företräder Världsbanksgruppen fortfarande en traditionell utvecklingssyn. Den förändring av gruppens politik som ägt

rum under senare år har emellertid inneburit att riktlinjerna för verksamheten — framför allt inom IDA — och principerna för svensk biståndspolitik allt bättre överensstämmer med varandra.

Sverige deltar aktivt i utformningen av Världsbanksgruppens politik. I bankstyrelsen samarbetar Sverige nära med bl. a. u-ländernas representanter. Sverige har framför allt sökt stödja u-ländernas strävan att bredda IDA:s insatser. Från svensk sida har i linje härmed framförts förslag syftande till att ytterligare anpassa IDA:s politik till FN-strategins målsättningar. Den svenska inställningen har bl. a. framförts i årsmötesanförandena och har offentligt redovisats i propositioner till riksdagen.

Samarbete på fältet förekommer mellan Sverige och Världsbanksgruppen genom samfinansiering av en rad insatser. Sedan 1966 har Sverige och IDA sålunda gemensamt bidragit till finansieringen av projekt i mottagarländerna till ett värde av cirka 2 750 milj. kr. Därvid har den svenska insatsen varit drygt 420 milj. kr. och IDA:s bidrag 570 milj. kr. Återstoden har finansierats av vederbörande mottagarländer. Genom samfinansieringarna har volymen av IDA:s verksamhet i de länder med vilka Sverige särskilt samarbetar kunnat vidgas. Det nära samarbete som äger rum på projektplanet innebär vidare att SIDA:s tekniker och konsulter får del av IDA:s samlade erfarenheter och resurser, vilket är av stort värde för det direkta svenska utvecklingsarbetet. Det innebär också att det svenska synsättet på biståndets mål och uppgifter får möjlighet att på ett tidigare stadium och mera påtagligt influera IDA:s arbete än som kan ske enbart inom IDA:s styrelse.

Sveriges syn på Världsbanksgruppens politik kom senast till uttryck i det svenska anförandet vid bankens årsmöte i september 1971. Däri framhölls bl. a. att Världsbanksgruppen genom sin storlek, sin erfarenhet och sin effektivitet är den viktigaste internationella organisationen för förmedling av finansiellt bistånd till u-länderna. Härav följer en förpliktelse att särskilt ge akt på de sociala problemen i utvecklingen. De mycket mjuka villkor som gäller för IDA:s krediter gör att detta organ är speciellt lämpat för att stödja projekt som medför sociala fördelar. Planeringen inom denna sektor bör enligt svensk uppfattning stärkas. IDA bör också sträva efter att planera sin verksamhet på sådant sätt att den i framtiden ligger ännu mer i linje med FN:s utvecklingsstrategis betoning av sociala förändringar och strukturella reformer. På svensk sida uppskattas världsbankschefens uttalande att banken avser att fortsätta på vägen mot en bredare utvecklingssyn. En större satsning på områden som jordbrukskrediter, utbildning och familjeplanering uppmuntras. I det svenska anförandet välkomnades bankledningens planer på att ägna större uppmärksamhet åt projekt som ökar sysselsättningen och bidrar till en jämnare inkomstfördelning.

Utskottet tillstyrker förslaget i propositionen 1971: 128 att Kungl. Maj:t bör bemyndigas att till IDA inbetala de svenska bidragen enligt påfyllnadsöverenskommelsen för perioden 1971/72—1973/74, trots att denna ännu ej trätt i kraft. Inga formella hinder finns mot ett sådant förfaringsätt. Genom den föreslagna inbetalningen till IDA kommer Sverige att medverka till att förhindra en uppbromsning av IDA:s kreditgivning, som skulle medföra att behov på områden som är centrala för u-ländernas utveckling skulle komma att eftersättas. U-länderna har, som framgår av propositionen, uttryckt oro för en sådan utveckling. Enligt vad utskottet erfarit, har den s. k. 77-gruppen, vari så gott som samtliga u-länder ingår, vid ett ministermöte i Lima för kort tid sedan antagit en resolution, i vilken i-länderna uppmanas att bl. a. öka sina bidrag till IDA och att genomföra den tredje påfyllnaden av IDA utan dröjsmål.

För övrigt kan konstateras att u-länderna vid upprepade tillfällen krävt väsentligt ökade resurser till IDA. I olika sammanhang har u-länderna gjort gemensamma uttalanden om det multilaterala utvecklingsarbetet. Dessa ger en annan bild än den framställning av Världsbanksgruppens verksamhet som motionen 1519 innehåller.

Motionen 1519 bygger, som ovanstående redogörelse visar, på ett flertal uppgifter som inte överensstämmer med verkligheten. Motionen avstyrkes därför. De citat som återges i motionen är för övrigt lösräckta ur sina sammanhang och därför missvisande.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen med bifall till propositionen 1971: 128 och med avslag på motionen 1971: 1519 bemyndigar Kungl. Maj:t att till Internationella utvecklingsfonden inbetala ett belopp motsvarande 34 milj. dollar under vart och ett av budgetåren 1971/72—1973/74 utan hinder av att den överenskommelse inom vars ram inbetalningen skulle ske ännu ej trätt i kraft;
2. att riksdagen avslår motionen 1971: 1519, i vad avser utredning och granskning av den verksamhet som bedrivs av Världsbanken, IDA och IFC.

Stockholm den 24 november 1971

På utrikesutskottets vägnar

OLLE DAHLÉN

Närvarande: herr Dahlén (fp), fru Lewén-Eliasson (s), herrar Bengtson i Jönköping (c), Johansson i Jönköping (s), Palm (s), Turesson (m), Göransson (s), Hellström (s), fröken Bergegren (s), herrar Virgin (m), Hugosson (s), Wirmark (fp), Korpås (c) och Ericson i Örebro (s).