

Utrikesutskottets betänkande

1978/79: 1

med anledning av propositionen 1977/78: 135 om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m. jämte motioner

I propositionen 1977/78: 135 föreslår regeringen på föredragning av statsrådet Ullsten (biståndministern) riktlinjer för Sveriges internationella utvecklingssamarbete m. m.

Till grund för propositionen ligger dels biståndspolitiska utredningens (BPU) huvudbetänkande (Sveriges samarbete med u-länderna, SOU 1977: 13, jämte bilagedel, SOU 1977: 14) och dess remissbehandling, dels 1977 års industribiståndsutrednings (IBU) betänkande (Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet, SOU 1977: 77) och dess remissbehandling.

En närmare redogörelse för propositionens förslag till riktlinjer för det internationella utvecklingssamarbetet m. m. och de i anslutning därtill framförda eller annars aktuella motionsyrkandena ges i det följande avsnittsvis.

Motionerna

Följande motioner eller motionsyrkanden behandlas i betänkandet:

motionen 1977/78: 532 av Allan Åkerlind (m), såvitt avser yrkandet 2 (övrige yrkanden i denna motion har förut behandlats i betänkandet UU 1977/78: 10),

motionen 1977/78: 631 av Nils Hörberg (fp), såvitt avser yrkandena 1 och 3 (yrkandet 2 i samma motion har behandlats i betänkandet UU 1977/78: 10),

motionen 1977/78: 676 av Karin Ahrlund (fp),

motionen 1977/78: 1020 av Göthe Knutson m. fl. (m),

motionen 1977/78: 1023 av Gunnar Oskarson m. fl. (m),

motionen 1977/78: 1904 av Sonja Fredgardh och Ulla Ekelund (c),

motionen 1977/78: 1905 av Göthe Knutson m. fl. (m),

motionen 1977/78: 1909 av Anna Eliasson (c),

motionen 1977/78: 1910 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk),

motionen 1977/78: 1911 av Gunnel Jonäng och Rolf Örjes (c),

motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s),

motionen 1977/78: 1913 av Ingrid Sundberg m. fl. (m),

motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk) (utom yrkandet 7).

1. Allmänt

Propositionen (s. 65—74)

I propositionens föredragandeavsnitt tas inledningsvis upp vissa allmänna frågor rörande u-ländernas utveckling, kraven på en ny ekonomisk världsordning, den s. k. basbehovsstrategin och främjandet av mänskliga rättigheter.

Det framhålls bl. a. att inte endast utvecklingsklyftan mellan de rika industriländerna å ena sidan och de fattiga länderna i tredje världen å den andra fortsatt att vidgas. Också skillnaden mellan rika och fattiga u-länder har blivit alltmer påtaglig under 1960- och 1970-talen.

Den grupp som FN definierar som u-länder är inte homogen i något avseende. Den rymmer rika OPEC-stater som utan svårighet kan betala för import av livsmedel och färdigvaror. Där finns också en växande grupp länder med en snabbt expanderande exportinriktad industrisektor. Flera u-länder har rika råvarutillgångar och en ekonomi som är starkt beroende av världsmarknadens prissättning för den dominerande exportvaran. I de fattigaste u-länderna dominerar självhushållsjordbruket.

Därmed är också givet att u-länderna har mycket skilda bevekelsegrunder för sin önskan att förändra den rådande ekonomiska världsordningen.

Sveriges relationer till u-länderna måste utformas i klart medvetande om de viktiga skillnader som finns mellan dessa länder. Det är främst de fattigaste länderna som är i behov av ökat bistånd och andra stödåtgärder. Fortfarande får världens fattigaste nationer klart mindre bistånd per invånare än rikare u-länder. Stora delar av försågen till en ny ekonomisk världsordning skulle främst gynna andra länder än de fattigaste.

U-ländernas vid FN:s sjätte extra generalförsamling våren 1974 framförda krav på en *ny internationell ekonomisk ordning* var i flertalet fall mycket allmänt hållna, såsom makt över inhemska naturresurser, ökat bistånd, bättre handelsvillkor, bättre och stabilare priser på råvaror, ett nytt valutasystem, ökat inflytande över internationella beslut, bättre tillgång till i-ländernas kapitalmarknad, stöd till industrialisering etc.

Det finns ännu ingen möjlighet att klart ange vilket slags ekonomisk världsordning som u-länderna vill åstadkomma. Tills vidare får man nöja sig med att konstatera att u-länderna kräver en jämnare fördelning av världens resurser och ett större inflytande över beslut om hur det internationella regelsystemet skall utformas. På en rad olika punkter har u-ländernas förslag successivt konkretiserats under de internationella förhandlingar som pågått, och denna process fortsätter.

Flertalet av kraven gäller generella förbättringar för alla u-länder, t. ex. i fråga om handel med industrivaror, överföring av teknologi, export av råvaror och kommersiell upplåning av kapital. De länder som i första hand

kommer att dra nytta härav är de som har industrivaror att sälja, möjlighet att utnyttja och betala för teknologi, överskott på råvaror och en kreditvärdighet som tillåter kommersiell upplåning.

Förslagen till en ny ekonomisk världsordning tar sikte på relationer mellan stater. Interna förhållanden i de enskilda länderna berörs egentligen inte alls. U-landsgruppen har också hävdad att internationella konferenser och organisationer i huvudsak bör avstå från rekommendationer som berör staters inre förhållanden.

Såväl u-länder som i-länder stödde emellertid vid ILO:s världssysselsättningskonferens år 1976 den s. k. *basbehovsstrategin*. Grundtanken i denna är att radikalt förbättra levnadsförhållandena för de fattiga folkgrupperna i u-länderna genom att tillgodose dessa gruppers grundläggande behov av mat, kläder, rent vatten, bostäder, utbildning och hälsovård. Vidare framhålls behovet av produktiv sysselsättning samt vissa politiska rättigheter. Även de mest eftersatta grupperna, landsbygdens befolkning och kvinnorna, bör delta aktivt i den politiska beslutsprocessen.

Sådana åtgärder kan endast vidtas av nationella regeringar. Det är alltså inte utan skäl som basbehovsstrategin kallats för ett förslag till en ny nationell ekonomisk ordning i u-länderna. Efter världssysselsättningskonferensen har u-länderna intagit en avvaktande, i vissa fall avvisande hållning i debatten om basbehovsstrategin. Detta har flera orsaker. De ser bl. a. ett visst konkurrensförhållande mellan strategin och förslagen om en ny internationell ekonomisk ordning. Flera u-länder hävdade redan vid världssysselsättningskonferensen att en ny ekonomisk världsordning måste genomföras först. I-ländernas allt starkare stöd för strategin ses sannolikt också som ett hot från deras sida att genom biståndsgivningen blanda sig i u-ländernas egen utvecklingsplanering.

De förslag till en ny ekonomisk världsordning som diskuteras inom FN och andra instanser syftar till att förbättra de deltagande u-ländernas utbyte av det internationella samarbetet. Förbättringar för de fattiga människorna kan dock uppnås snabbare om de internationella reformerna sker hand i hand med interna åtgärder som vidtas av regeringar och myndigheter i u-länderna.

Detta är utgångspunkten för Sveriges syn på förslagen till en ny ekonomisk världsordning och på basbehovsstrategin. Vi måste fortsätta att ge starkt stöd åt tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning, samtidigt som vi håller fast vid kravet att förbättringar skall komma de fattiga människorna till godo.

Beträffande *främjandet av mänskliga rättigheter* heter det i propositionen bl. a.:

Ett av målen för det svenska utvecklingssamarbetet är att detta skall bidra till ett demokratiskt samhällskick i u-länderna. De brister som finns i detta avseende kan alltså i och för sig inte utgöra hinder för att inleda

eller fullfölja sådant samarbete. Förbättringar i u-ländernas sociala, ekonomiska och kulturella villkor är nödvändiga för skapandet av samhällsskick som fullt ut möjliggör ett folkligt deltagande i utvecklingsarbetet och i den politiska beslutsprocessen.

Detta konstaterande innebär inte att grundläggande mänskliga rättigheter kan betraktas som mindre angelägna för människor som lever under u-ländernas knappa materiella villkor. Respekten för dessa värden måste därför vägas in i valet av samarbetsländer för svenskt bistånd.

Förändringar i detta avseende i mottagarländerna kan också komma att framtinga reaktioner från vår sida. Allvarliga brott mot mänskliga rättigheter kan motivera att ett pågående samarbete omprövas. Inför sådana ställningstaganden måste dock kravet på långsiktighet i utvecklingsarbetet tillmätas stor vikt.

I de internationella finansorganen har övertäganden om mänskliga rättigheter tills nyligen hållits tillbaka. Det är naturligt att tonvikten i våra insatser på att främja respekten för mänskliga rättigheter ligger på arbetet inom FN. Samtidigt är säkerligen effekten av reaktioner i samband med finansiering av utvecklingsprojekt betydande. Om ett tillräckligt antal givarländer medverkar kan ett lån helt stoppas. Redan hotet om nejöstning kan få resultat. Här finns otvivelaktigt ett instrument som kan leda till förbättringar av den art man strävar efter. Samtidigt är olägenheterna uppenbara.

Det är rimligt att de internationella biståndsorganen ibland utnyttjas för markeringar för att främja de mänskliga rättigheterna. Samtidigt är det av vikt att denna reaktionsform används med återhållsamhet. Risken för missbruk är stor, gränsdragningsproblemen är svåra och de internationella organens effektivitet kan påverkas. Tillsammans med likasinnade stater, särskilt de nordiska, bör Sverige söka följa en linje som markerar vår ståndpunkt åtminstone i de svåraste fallen av åsidosättande av mänskliga rättigheter.

Utskottet

I inledningen till propositionens föredragandeavsnitt tecknas i huvuddrag u-ländernas situation i dag och de utvecklingstendenser som präglat 1970-talet och som gjort att det ekonomiska läget för vissa u-länder klart förbättrats men för andra lika klart försämrats. Därmed anges även bakgrunden för de i senare avsnitt redovisade förslagen till riktlinjer för Sveriges biståndspolitik och för vår u-landspolitik i stort.

Också i motionen 1912 ges inledningsvis på motsvarande sätt en bakgrundsteckning av u-landssituationen och de drag i denna som accentuerats under senare år.

De båda beskrivningarna företer inbördes betydande likheter i redovisning och synsätt.

Under hela efterkrigstiden har klyftan mellan fattiga och rika länder vidgats. Vanligen avser detta konstaterande de ekonomiska skillnaderna mellan industriländerna och den tredje världens länder. Emellertid har utvecklingskillnaden mellan olika kategorier av u-länder också ökat.

Skevheten i fördelningen av världens resurser illustreras av en tablå i propositionen, enligt vilken de 33 fattigaste länderna i världen, som har nästan en tredjedel av jordens invånare, står för endast 3 % av det samlade produktionsresultatet mätt i bruttonationalprodukt. Tre femtedelar av världens befolkning svarar för sammanlagt 10 % av världsproduktionen av varor och tjänster. Den tiondel av jordens befolkning som bor i de 19 rikaste länderna svarar å andra sidan för nästan hälften av världsproduktionen.

Den internationella ekonomin har under 1970-talet kännetecknats av starka konjunktursvängningar. Oljeprishöjningarna år 1973 och därefter har haft en stor del häri. Stora betalningsbalansrubbnings har uppstått. Den utpräglade högkonjunktur som rådde inom OECD-området ännu under de första åren av 1970-talet har avlösts av en långvarig och djup lågkonjunktur, med omfattande arbetslöshet och inflation. Frihandels-systemet har i samband därmed utsatts för stora påfrestningar, och krav på ökad protektionism har rests i många länder.

Värst drabbade av den internationella ekonomiska krisen har de fattigaste u-länderna blivit, som redan förut uppvisade en skrämmande fattigdom och arbetslöshet. Deras skuldbörda har blivit allt större liksom deras beroende av fortsatt och ökat bistånd.

Samtidigt har de oljeexporterande u-länderna blivit betydande makt-faktorer finansiellt och monetärt. De har fått möjlighet att med egna medel inleda ambitiösa utvecklingsprogram och att själva ge bistånd i betydande omfattning. De har även blivit viktiga marknader för i-ländernas industriprodukter och tekniska kunnande.

Ett antal andra u-länder har via en hårt specialiserad och export-orienterad industrialisering, som i hög grad möjliggjorts av utländska direktinvesteringar och en avancerad teknologi, blivit svåra handelskonkurrenter till i-länderna på vissa varuområden och kunnat uppvisa en påtaglig tillväxt i sin ekonomi. Mera sällan har denna tillväxt dock lett till en reduktion av massarbetslösheten och till en allmän höjning av folkflertalets levnadsnivå. Ofta har avståndet mellan fattiga och rika tvärtom vuxit.

Mot denna bakgrund konstateras i såväl propositionen som motionen 1912 att klyftorna mellan u-länderna vidgats, att skillnaden mellan rika och fattiga u-länder blir alltmer påtaglig. Samtidigt konstateras att klyftorna mellan rika och fattiga människor är större i flertalet u-länder än i i-länderna. Några u-länder har visserligen lyckats ge de fattiga människorna del av den ekonomiska tillväxten, men i flertalet u-länder utmärks inkomstfördelningen alltför av att ett mycket litet skikt för-

fogar över en mycket stor del av resurserna under det att befolkningen i övrigt lever på en mycket låg standard. Elementära behov är för de stora massorna ofta dåligt tillgodosedda. I många u-länder dominerar massfattigdomen. Livsmedelsproduktionen håller inte jämna steg med befolkningsökningen. Förhållandena på landsbygden är ofta sådana att stora jordägare använder sig av kapitalintensiva brukningsmetoder i stället för att ta mänsklig arbetskraft i anspråk. På motsvarande sätt riskerar den importerade högteknologin att ställa ytterligare människor åt sidan. Flera hundra miljoner människor i u-världen saknar arbete och ännu fler är undersysselsatta. U-ländernas råvaror går i största utsträckning till i-länderna i stället för att bearbetas lokalt.

I motionen 1912 betonas att det avgörande utvecklingsproblemet inte är bristen på naturresurser utan den snedvridna sociala och ekonomiska fördelning som råder och det felaktiga utnyttjandet av tillgängliga resurser.

På motsvarande sätt konstaterades i regeringsdeklarationen vid årets utrikesdebatt i riksdagen den 15 mars att det inte är knappheten i de sammanlagda resurserna i världen som i dag utgör huvudproblemet utan den ojämna fördelningen mellan rika och fattiga länder och mellan rika och fattiga människor i dessa.

Som betonas i propositionen, måste Sveriges relationer till u-länderna utformas i klart medvetande om de viktiga skillnader som finns mellan dessa länder. Det är främst de fattigaste länderna som är i behov av ökat bistånd och andra direkta stödåtgärder. I-ländernas utvecklingsbistånd behöver också i högre grad än hittills inriktas på de fattigaste befolkningsgrupperna i dessa länder.

Det är också av avgörande betydelse för den fortsatta utvecklingen att u-länderna kommer till rätta med sysselsättningsproblemen och att de fattiga folkgruppernas grundläggande behov i högre grad blir tillgodosedda. Det är i detta sammanhang också viktigt att stödja en industrialisering som gör bruk av en för u-ländernas villkor särskilt anpassad, arbetsintensiv teknologi och som gör en basbehovsriktad produktion möjlig. På så sätt skulle både den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen främjas liksom en rättvisare och jämnare fördelning av samhällsresurserna.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att multinationella företag utgör en betydande maktfaktor i många u-länders ekonomiska liv och att det är naturligt att krav på uppförandekoder för dessa rests i flera internationella sammanhang.

Under förutsättning att u-ländernas egna utvecklingsansträngningar mera inriktas på att skapa produktiv sysselsättning och på att tillgodose de stora befolkningsgruppernas växande behov av förnödenheter samt att i-ländernas utvecklingsbistånd mer än hittills får en motsvarande inriktning, bör massfattigdomen i u-länderna — de ofantliga och uppen-

bara svårigheterna till trots — kunna kraftigt reduceras inom överskådlig tid.

Den av ILO:s världssysselsättningskonferens år 1976 antagna s. k. basbehovsstrategin är tillsammans med 1974 års FN-deklaration om en ny ekonomisk världsordning viktiga instrument för att nå dessa mål.

2. U-landspolitik

Propositionen (s. 74—78)

Det framstår i dag som självklart att industriländernas relationer till u-länderna inte är enbart en fråga om bistånd. Insikten är också allmän att ett nytt skede av mera ömsesidigt beroende mellan u- och i-länderna har inträtt. Det är mot denna bakgrund som begreppet *u-landspolitik* börjat ta form såsom en samlande beteckning för den hållning vi på skilda områden intar till u-världen. I första hand kan man vid sidan av biståndet urskilja sådana politiska beslut som direkt riktar sig till u-länderna. Detta gäller delar av vår handelspolitik, sjöfartspolitik, valutapolitik och övrig utrikesekonomisk politik. Dit hör också de kulturella förbindelserna med dessa länder. Även inrikespolitiska åtgärder kan få konsekvenser för u-länderna. Detta gäller exempelvis delar av vår jordbrukspolitik, regionalpolitik, industripolitik och arbetsmarknadspolitik.

Med utgångspunkt i vår önskan om en snabb ekonomisk och social utveckling i u-världen ter det sig självklart att u-landspolitiken inte får vara passiv eller omedveten utan måste bestå i att utformningen av politiken på skilda områden medvetet söker beakta u-ländernas legitima intressen och väga samman dem med våra egna, mera näraliggande intressen.

Uppenbart är att konflikter kan uppkomma mellan vårt intresse att främja utvecklingsansträngningar och våra andra intressen. Bl. a. behovet att bevara en rimlig försörjningsberedskap måste beaktas på flera områden.

En huvudmålsättning för länderna i tredje världen är att få en större andel av jordens resurser och ökat inflytande på beslut som rör de ekonomiska relationerna mellan i- och u-värld. U-landsgruppen har drivit kraven bl. a. i deklarationer rörande en ny ekonomisk världsordning. Trots det massiva gemensamma tryck som u-landsgruppen lyckats mobilisera står det klart att olika och i åtskilliga fall direkt motstridiga intressen döljer sig bakom den enade u-landsfronten.

Sedan mitten av 1970-talet har en lång rad förhandlingar ägt rum som berör u-landskraven på en ny ekonomisk världsordning. Dessa förhandlingar har förts inom ramen för bl. a. FN, UNCTAD, GATT, Världsbanken, IMF och den i juni 1977 avslutade Pariskonferensen om internationellt ekonomiskt samarbete (CIEC). Flertalet av de frågor som ak-

tualiserats i dessa sammanhang har bred u-landspolitisk anknytning. Ofta berörs frågor som bereds inom skilda departement i Sverige.

Mot bakgrund av utvecklingen mot mera mångskiftande ekonomiska relationer till u-länderna, det internationella förhandlingsläget och den principiellt positiva hållning som Sverige intagit till kraven på en ny ekonomisk världsordning är det angeläget att vi försöker anlägga ett brett u-landspolitiskt synsätt. Så sker redan i dag, men det finns skäl att söka ytterligare underlätta en avvägning av de olika intressen som gör sig gällande vid en utformning av den svenska politiken i förhållande till u-länderna. U-landspolitikens sakliga innehåll måste växa fram successivt och komma till synes i propositioner och i riksdagens ställningstaganden.

För att underlätta en mer systematisk överblick och granskning av områden där u-landspolitiska ställningstaganden blir erforderliga har regeringen beslutat att en *samrådsgrupp* med representanter för berörda departement skall tillsättas. Gruppens uppgift blir att översiktligt granska ämnesområden, inom vilka u-landspolitiska hänsyn kan behöva tas. Gruppen bör också överväga hur intresset av u-landsutveckling och andra intressen kan vägas samman.

Motioner

I detta sammanhang behandlar utskottet

dels motionen 1977/78: 631 av Nils Hörberg (fp), yrkandet 3, nämligen att riksdagen beslutar anhålla om att regeringen

3. överväger att markera betydelsen av arbetet för en ny ekonomisk världsordning genom att för uppgiften inrätta ett särskilt statsrådsämbete,

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandena 1, 2, 3, 4 och 5, nämligen att riksdagen beslutar

1. ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om u-landspolitikens innehåll,

2. att Sverige internationellt skall verka för en revidering av OECD:s uppförandekod för multinationella företag,

3. att Sverige skall verka för att arbetet inom FN och ILO med uppförandekod kompletteras med åtgärder riktade till regeringar och arbetsgivare i syfte att legalisera självständigt arbetande fackföreningar,

4. att Sverige aktivt verkar för införandet av en socialklausul i GATT i enlighet med vad som i motionen anförts,

5. att Sverige internationellt skall stödja kravet på högre och jämnare inkomster för u-ländernas råvaruexport i enlighet med vad som anförts i motionen,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandena 2, 8 och 21, nämligen

2. att riksdagen hos regeringen hemställer om att en parlamentarisk

utredning tillsätts för att genomföra en samlad översyn av svensk u-landspolitik och de förändringar inom olika samhällssektorer som förutsätts för att tillmötesgå u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning,

8. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att Sverige verkar för införande av s. k. socialklausul i internationella handelsavtal,

21. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att Sverige bör vidta speciella åtgärder såväl på det bilaterala som på det multilaterala planet för att stärka u-ländernas inbördes samarbete.

Utskottet

Begreppet *u-landspolitik* började för några år sedan användas som en samlande beteckning för den hållning vårt land på olika områden intar till u-världen, förutom de direkta biståndsrelationerna till de u-länder med vilka vi bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. U-landspolitik är därmed ett långt vidare begrepp än biståndspolitik och sträcker sig in på områden som vår utrikeshandelspolitik, vår sjöfartspolitik, vår valutapolitik etc. och även in på inrikes områden som vår jordbruks-, industri- och arbetsmarknadspolitik, allt i den mån som våra åtgärder på dessa områden påverkar u-länderna och deras utvecklingsmöjligheter. Som framhålls i propositionen finns det i alla dessa sammanhang anledning att anlägga ett brett u-landspolitiskt synsätt och att överväga olika åtgärders återverkningar på u-länderna.

Beteckningen u-landspolitik präglades i vårt land i anslutning till den av FN:s generalförsamlings sjätte extra möte våren 1974 antagna deklARATIONEN om en ny ekonomisk världsordning. I denna deklaration sammanfattades u-ländernas aktuella önskemål och krav på i-länderna. Allmänt syftade dessa till en jämnare fördelning av världens tillgångar samt ett större u-landsinflytande på de internationella organ som tar beslut av internationell ekonomisk räckvidd och som har hand om en stor del av världens kapitalresurser för utveckling. I deklarationen intog visserligen kravet på ökat bistånd från i-länderna en ledande plats, men övriga krav var i huvudsak av den karaktären att de inte kan tillgodoses genom bistånd i gängse bemärkelse utan fastmer genom handelspolitiska och andra åtgärder. Flera av kraven förutsätter att lösningar kommer till stånd på multilateral grund.

Många av kraven eller rekommendationerna i deklarationen var mycket allmänt hållna och kompromissbetonade. De kom till vid ett FN-möte som var konfrontationspräglat. Många i-länder anmälde omfattande reservationer till innehållet. Likväl har deklarationen och det handlingsprogram som samtidigt antogs kommit att utgöra utgångspunkt för en serie viktiga internationella förhandlingar som alltjämt

fortsätter, där kraven successivt konkretiseras och där det efter hand visar sig i vilken utsträckning i-länderna som grupp är beredda att göra eftergifter och bevilja u-länderna förmåner eller större inflytande.

Sverige gav för sin del på ett tidigt stadium sitt principiella stöd åt de centrala rekommendationer som ingick i deklarationen om en ny ekonomisk världsordning. Vissa av rekommendationerna däri är för svenskt vidkommande redan förverkligade, helt eller delvis. Det gäller i första hand det däri uppställda biståndsmålet, 0,7 % av bruttonationalprodukten, som Sverige som första land uppnådde och överskred för flera år sedan. Ett annat krav avsåg åtgärder för att lätta u-ländernas alltmer tryckande skuldbörda. För sin del har Sverige tidigare i år beslutat avskryva samtliga utestående fordringar på tidigare utvecklingskrediter till de minst utvecklade av programländerna. Som redan nämnts, är emellertid många av de övriga u-landskraven beroende av internationella lösningar och överenskommelser, av vilka endast en mindre del kommit till stånd.

Det har med tiden blivit allt tydligare att u-länderna långtifrån utgör någon homogen grupp och att de inte haft identiska motiv för sin gemensamt uttryckta önskan att förändra den ekonomiska världsordningen. Det har vidare blivit uppenbart att åtskilliga av u-landskraven i praktiken ger klara fördelar åt de mer utvecklade u-länderna, vilka har de största möjligheterna att tillgodogöra sig olika lättnader och förmåner på exempelvis handelns och de utländska investeringarnas område. Det blir sålunda de u-länder som redan byggt upp en industri och nått framgångar på exportmarknaderna som främst drar nytta av generella liberaliseringsåtgärder på handelsområdet. För de fattigaste u-länderna däremot har flertalet u-landspolitiska åtgärder begränsad betydelse. Vissa generella åtgärder kan i vissa fall till och med fördjupa utvecklingsklyftan mellan olika u-länder.

Det är därför främst de fattigaste länderna som är i behov av ökat bistånd och andra direkta stödåtgärder. För de fattigaste och minst utvecklade u-länderna kommer av samma anledning bistånd att spela en stor roll också i framtiden och även om övriga generella mål i världsordningsdeklarationen efter hand blir uppnådda.

Det framstår mot denna bakgrund klart att u-landspolitiken inte låter sig definiera i enkla eller entydiga termer och en gång för alla. Den måste successivt växa fram. Den berör inom regeringskansliet ett flertal departement vid sidan av utrikesdepartementet.

Det anmäls i propositionen att regeringen beslutat tillsätta en samlingsrådgrupp med representanter för berörda departement i syfte att underlätta en mer systematisk överblick och granskning av områden där u-landspolitiska ställningstaganden blir erforderliga.

Det sker mot bakgrund av behovet att i utformningen av politiken på skilda områden medvetet beakta u-ländernas legitima intressen och att väga dessa samman med våra egna intressen. Underlåtenhet därvidlag

kan, som framhålls i propositionen, till och med innebära en risk för att våra strävanden på biståndsområdet elimineras eller neutraliseras.

Det är därför så mycket angelägnare att anlägga ett brett u-landspolitiskt synsätt, inom vilket de biståndspolitiska målen får utgöra en central aspekt.

Också s-motionen 1912 ansluter sig till regeringens bedömning att det är angeläget att anlägga ett brett u-landspolitiskt synsätt. Man vill se u-landsfrågorna i detta vida perspektiv och forma politiken utifrån detta. Det framhålls att det är angeläget att solidaritetsmotivet i ökad utsträckning får påverka u-landspolitiken.

I olika yrkanden i motionen utvidgas propositionens redovisning av aktuella frågor inom u-landspolitiken och behandlas synen på frågor såsom sambandet mellan nedrustning och utveckling, uppförandekoder för de multinationella företagen, råvaru- och energifrågorna, handelspolitiken, frågan om teknologiöverföring m. m.

I andra motioner aktualiseras frågan om det inbördes samarbetet mellan u-länder och framförs förslag om en u-landspolitisk utredning och ett särskilt statsrådsämbete för frågor rörande den nya ekonomiska världsordningen.

Dessa spörsmål behandlas närmare i det följande.

I vpk-motionen 1914 föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer om att en parlamentarisk *utredning* tillsätts för att genomföra en samlad översyn av svensk u-landspolitik och de förändringar inom olika samhällssektorer som förutsätts för att tillmötesgå u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning.

Likartade motionsyrkanden var aktuella vid 1975/76 års riksmöte och avstyrktes då av utskottet (UU 1975/76: 14). Utskottet hänvisade därvid till den mycket allmänna och obestämda karaktären hos de FN-rekommendationer som går under samlingsbeteckningen en ny ekonomisk världsordning och den komplicerade internationella förhandlingssituationen i denna fråga, som gör det svårt att i konkreta termer ännu definiera de konsekvenser för vårt land som på längre sikt kan följa av rekommendationernas förverkligande. Delvis hade emellertid dessa konsekvenser redan kartlagts, under det att andra aspekter befann sig under aktivt studium eller utredning.

Biståndspolitiska utredningen, som vid sidan av biståndspolitiken behandlat den svenska u-landspolitiken och u-landskraven på en ny ekonomisk världsordning, har sedermera framlagt sitt betänkande vilket ligger till grund för den nu aktuella propositionen. Av betydelse i detta sammanhang är också det forskningsprojekt — "Sverige i en ny ekonomisk världsordning" — som för några månader sedan igångsatts av sekretariatet för framtidsstudier.

Utskottet finner stöd i propositionen 135 för att de invändningar som anfördes för två år sedan från utskottets sida alltjämt är giltiga. Det

heter i propositionen bl. a. att de krav som u-länderna våren 1974 förde fram i förslagen om en ny internationell ekonomisk ordning i flertalet fall var mycket allmänt hållna, såsom ökat bistånd, bättre handelsvillkor, bättre och stabilare priser på råvaror, ett nytt valutasystem, ökat inflytande över internationella beslut, bättre tillgång till i-ländernas kapitalmarknad och stöd till industrialisering. I propositionen sägs det fortsättningsvis bl. a.:

Det finns ännu ingen möjlighet att klart ange vilken slags ekonomisk världsordning u-länderna vill åstadkomma. Tills vidare får man nöja sig med att konstatera att u-länderna kräver en jämnare fördelning av världens resurser och ett större inflytande över beslut om hur det internationella regelsystemet skall utformas. På en rad olika punkter har u-ländernas förslag successivt konkretiserats under de förhandlingar som pågått och denna process fortsätter.

Dessa förhandlingar har förts inom ramen för bl. a. FN, UNCTAD, GATT, Världsbanken, Valutafonden och den i juni 1977 avslutade Pariskonferensen om internationellt ekonomiskt samarbete (CIEC). I många stycken fortsätter dessa förhandlingar och kommer att så göra under lång tid framöver. Kravens närmare konsekvenser återstår därför i många hänseenden att definiera.

Som redan nämnts, stöder Sverige i princip flertalet av de krav som ryms under begreppet en ny ekonomisk världsordning och har redan uppfyllt vissa av dessa. Sverige arbetar aktivt för ett större inflytande för u-länderna i exempelvis Världsbanksgruppen och för en pris- och intäktsstabilisering på råvaruområdet samt ger u-landsexporten en vidsträckt preferensbehandling. Som framhållits i det föregående måste den svenska u-landspolitiken och dess innehåll, som kan ses bl. a. som ett svar på kraven i deklarationen om en ny ekonomisk världsordning, växa fram successivt.

Mot bakgrund av det anförda avstyrks det nu aktuella yrkandet i motionen 1914.

I motionen 631 hemställs att riksdagen beslutar anhålla om att regeringen måtte överväga att markera betydelsen av arbetet för en ny ekonomisk världsordning genom att inrätta ett *särskilt statsrådsämbete* för denna uppgift.

Utskottet konstaterar att det ankommer på regeringen ensam att inom sig besluta om regeringsuppgifternas fördelning på olika statsråd.

Som nämnts i det föregående, har regeringen beslutat inrätta en interdepartemental samrådsgrupp för att underlätta en mer systematisk överblick och granskning av områden där u-landspolitiska ställningstaganden erfordras.

Samrådsgruppen, som torde komma att arbeta på statssekreterarnivå, skall bl. a. uppmärksamma de potentiella effekterna för u-länderna, då principiellt väsentliga eller politiskt betydelsefulla riktlinjer och ställ-

ningstaganden aktualiseras på områden som berör u-ländernas utveckling. Gruppen avses inte ersätta det löpande samråd mellan berörda departement som redan tidigare förekommit i dessa frågor, och åtgärden påverkar inte heller ärendefördelningen mellan departementen.

Utskottet, som finner att den nya samrådsgruppen fyller en angelägen uppgift, avstyrker det nu aktuella yrkandet i motionen 631.

I s-motionen 1912 pekas på betydelsen av att genom olika åtgärder underlätta för u-länderna att bygga upp en egen kapacitet att utveckla, värdera och förvärva *vetenskaplig och teknologisk kunskap*. Beträffande det internationella arbetet på att utforma regler för vetenskapligt och tekniskt samarbete framhålls i motionen vikten av att u-länderna tar till vara alla möjligheter till ökat regionalt samarbete för att åstadkomma förändringar.

Utskottet instämmer i detta. Att främja u-ländernas strävanden att skaffa sig en inhemsk kapacitet inom forskning och teknologikutveckling är en viktig del i arbetet på att stärka u-ländernas allmänna självständighet och oberoende, som utgör ett av huvudmålen för den svenska biståndspolitiken.

Detta område är sedan åtskilliga år föremål för uppmärksamhet från svensk sida och ges stöd inom både vårt multilaterala och vårt bilaterala bistånd.

Det utgör ett av huvudsyftena med den verksamhet som bedrivs av den år 1975 inrättade rådgivande beredningen för u-landsforskning (SAREC) att verka för en aktiv och samordnad politik för stöd till u-landsforskning. Ehuru den största delen av SAREC-anslagen hittills gått till internationella forskningsprogram av betydelse för u-ländernas utveckling, anslås en allt större del till direkt forskningssamarbete med i första hand programländer för att stärka deras forskningskapacitet och till regionalt forskningssamarbete mellan u-länder. I sistnämnda sammanhang ges även stöd till s. k. kritisk utvecklingsforskning, som bl. a. granskar i-ländernas utvecklingspolitik och de multinationella företagens roll.

Också inom den av SIDA förvaltade s. k. ämnesinriktade verksamheten, som genomförs i samverkan med FN:s fackorgan, enskilda internationella organisationer samt institutioner etc. i Sverige, förekommer åtskilligt stöd till forskning eller forskningsliknande verksamhet, inte minst på området för industriell teknik och anpassning av teknologi till de förutsättningar som råder i u-länderna.

Bistånd på området för teknologiöverföring och -anpassning ges också bilateralt och har fått särskild betydelse i samband med den växande efterfrågan på industribistånd från vårt land. En ökad satsning på industribiståndet från svensk sida aktualiserar naturligen också en ökning av de svenska insatserna för att få fram en u-landsanpassad teknologi. Som framhålls i propositionen, blir det i detta sammanhang en huvud-

uppgift för SIDA att på begäran bistå mottagarländer med att utveckla sin kapacitet att värdera, motta och anpassa den teknologi som skall importeras, eftersom det i första hand är u-länderna själva som måste avgöra vilka krav som skall ställas på denna teknologi.

En särskild FN-konferens om vetenskap och teknologi för utveckling (UNCSTED) kommer att hållas år 1979 i Wien. Dess främsta syfte är att främja tillkomsten av en självständig vetenskaplig och teknisk kapacitet i u-länderna. I ett gemensamt nordiskt inlägg vid 1977 års generalförsamling, då beslutet om UNCSTED togs, betonades bl. a. vikten av att konferensen riktar sin uppmärksamhet på u-ländernas beroendeförhållande till den industrialiserade världen och till de transnationella företagen och av att medel anvisas för att stärka u-ländernas forskningskapacitet så att de kan utveckla, välja och tillämpa den teknik som är lämplig för deras egna ekonomiska och sociala mål.

Inom UNCTAD:s ram kommer en FN-konferens för utarbetande av en internationell uppförandekod för teknologiöverföring att hållas i Genève under hösten 1978. Sverige stöder arbetet på en sådan kod. Enligt svensk uppfattning bör koden bli universell, dvs. omfatta teknologiöverföring mellan alla länder.

Sverige stöder också det arbete som påbörjats inom FN i syfte att få till stånd ett informationssystem på teknologiområdet under medverkan av alla berörda FN-organ.

Sverige deltar vidare aktivt i förberedelsarbetet för en konferens om revision av Pariskonventionen om industriellt rättsskydd. Revisionen syftar bl. a. till att bättre tillgodose u-ländernas intressen i fråga om tillgång till patenterad teknologi.

Motionen 1912 torde därmed få anses besvarad i denna del.

I s-motionen 1912 yrkas att Sverige internationellt skall stödja kravet på högre och jämnare inkomster för *u-ländernas råvaruexport*.

Detta utgjorde ett av de många u-landskrav som antogs av FN:s generalförsamlings sjätte extra möte år 1974 och som går under samlingsbeteckningen en ny ekonomisk världsordning. Sverige har gett sin principiella anslutning till detta krav.

Inom UNCTAD-sekretariatet har sedermera utarbetats förslag till ett sammanhållet s. k. integrerat råvaruprogram omfattande råvaror av exportintresse för u-länderna. Som förbindande länk i det integrerade programmet, som bygger på råvaruavtal och andra arrangemang för enskilda råvaror, föreslogs att en gemensam fond skulle bildas för att finansiera lager inom ramen för dessa avtal. Sådana s. k. buffertlager kan vara ett av stabiliseringsinstrumenten i råvaruavtal. Lagret köper av varan när priset faller och motverkar därvid ytterligare prisfall. När priset sedan stiger på varan och det råder brist, säljer lagret och minskar då såväl brist som prisstegring. Genom att på råvaruområdet relativt små över- och underskott resulterar i kraftiga prisförändringar,

skulle även relativt begränsade lager kunna bidra till att stabilisera priser och marknader.

Trots vissa delade meningar mellan i- och u-länder om bl. a. mandatet för den gemensamma fonden enades man vid UNCTAD IV år 1976 om ett förhandlingsprogram avseende såväl enskilda råvaror som en gemensam fond. Huvudproblemet har gällt fonden och dess funktion. Den första förhandlingskonferensen om fonden hölls i mars 1977, men resultatet därav blev mycket begränsat. I slutskedet av den s. k. nord/syddialogen i Paris (CIEC) antogs på försommaren förra året dock en principöverenskommelse om upprättandet av en fond som ett nyckelinstrument för att nå de överenskomna målsättningarna i det integrerade programmet för råvaror. Förhoppningarna inom u-landsgruppen var mot denna bakgrund relativt stora att man vid UNCTAD:s andra förhandlingskonferens om fonden i november i fjol skulle nå konkreta resultat. Förhandlingarna strandade emellertid på oenighet om fondens finansiering och användningssätt. Konferensen ajournerades därför på obestämd tid. UNCTAD:s generalsekreterare undersöker nu möjligheterna att få den återupptagen, men det är tills vidare en öppen fråga när så kan ske.

Sverige och de övriga nordiska länderna har både inom CIEC och UNCTAD gått längre än flertalet övriga i-länder i stöd för den uppläggning som u-länderna förordat både i fråga om den gemensamma fondens finansiering och användningssätt. Från nordisk sida har man också aktivt sökt att överbrygga motsättningarna i denna fråga mellan u-landsgruppen och majoriteten i-länder. Därvid har bl. a. pekats på de klara fördelar som en råvarufond skulle kunna innebära även för importörländerna.

Utskottet utgår från att ansträngningarna i denna fråga fullföljs från svensk sida. Det aktuella yrkandet i motionen 1912 torde därmed få anses besvarat.

I s-motionen 1912 pekas också på behovet av en *internationell energihushållning* och på att oljekrisen håller på att utlösa en ekologisk kris i många u-länder där vegetationen huggs ned och förbrukas som bränsle. Det krävs av i-länderna att de utvecklar och i större utsträckning använder inhemska energikällor och minskar sitt oljeberoende. En satsning på forskning och utveckling av alternativ energiproduktion, gärna i samarbete med u-länder, kan bli ett verksamt medel att lösa världens energiförsörjning. I många u-länder med låg teknisk nivå och dåligt utbyggda elnät kan alternativa energikällor, tillverkade i små enheter, bli till stor nytta, framhåller motionärerna.

Utskottet kan för sin del instämma i dessa synpunkter. De rika länderna förbrukar merparten av de råvaror som utvinns i världen, inklusive oljan. Energihushållning är en utomordentligt viktig del av den totala hushållningen med världens begränsade naturtillgångar, och ett

stort ansvar vilar därför på de länder som står för den största förbrukningen av dessa tillgångar. Också i regeringsdeklarationen vid årets utrikesdebatt i riksdagen den 15 mars erinrades om detta:

Energiförsörjningen har kommit att inta en dominerande plats i debatten kring resursfrågorna. Hård konkurrens hotar om de energiråvaror som står till buds. Alla länder måste i detta läge lägga sig vinn om en god hushållning. Ett särskilt ansvar vilar naturligtvis på de länder som svarar för den största konsumtionen. I såväl i-länder som u-länder krävs samtidigt en intensifierad utveckling av nya och förnybara energikällor. Energisamarbetet inom OECD:s energiorgan IEA och i andra fora bör kompletteras med ett globalt samarbete i FN:s regi.

Motionen 1912 torde därmed i denna del få anses besvarad.

I s-motionen 1912 erinras om det resursslöseri och det hot mot en framtid i fred och rättvisa som kapprustningen i världen innebär. Motionärerna pekar på det *samband* som föreligger mellan *nedrustning och förverkligandet av en ny ekonomisk världsordning* också därigenom att en internationell nedrustningsprocess skulle frigöra väldiga resurser som kan användas för att främja ekonomisk och social utveckling och rättvisa i världen. För att göra kraven på en radikal nedrustning trovärdiga gäller det att kunna anvisa vägar för en omvandling av de resurser som satsas på kapprustningen till civilt bruk, framhålls det i motionen, som även hänvisar till den av utskottet förut i år behandlade s-motionen 1977/78: 423.

Utan tvivel utgör den fortsatta kapprustningen i världen det mest extrema exemplet på resursslöseri som försiggår i våra dagar. Ett stopp för kapprustningen skulle kunna främja alla länders ekonomiska och sociala utveckling och även öka förutsättningarna för i-ländernas stöd till u-ländernas utvecklingsansträngningar. Många av de frågor som aktualiseras vid en överföring av resurser från militär till civil verksamhet kräver ett ingående studium, något som bäst torde kunna utföras i internationell regi.

Utskottet har tidigare i år, i sitt betänkande UU 1977/78: 12, behandlat en rad nedrustningsfrågor, däribland den nu aktuella frågan om sambandet mellan nedrustning och utveckling, som diskuterats under förberedelsearbetet för den nyligen inledda extrasessionen med FN:s generalförsamling vilken helt är ägnad åt nedrustningsproblemen. Konferensen väntas komma att fatta beslut om att en inträngande studie rörande sambandet mellan nedrustning och ekonomisk-social utveckling skall genomföras i FN:s regi under de närmaste åren. Initiativet härtill har tagits från svensk sida, och det har verksamt understötts av övriga nordiska länder. Särskild uppmärksamhet torde under utredningens gång komma att ägnas metoder för omdisponering av resurser, som frigörs genom nedrustning, till stöd för u-ländernas utvecklingsansträng-

ningar och målsättningarna i den av FN proklamerade nya ekonomiska världsordningen.

Statsminister Thorbjörn Fälldin fastslog i sitt anförande den 24 maj i specialsessionens generaldebatt att ett överförande av resurser, som i dag avsätts för rustningar, till mer konstruktiva ändamål skulle underlätta det internationella samfundets strävanden att främja u-ländernas utveckling. Statsministern meddelade vid samma tillfälle att den svenska regeringen beslutat ställa 1 milj. kr. till FN:s förfogande som ett frivilligt bidrag till studiens finansiering.

Med det anförda torde motionen 1912 i denna del få anses besvarad.

I vpk-motionen 1914 hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att Sverige bör vidta speciella åtgärder på det bilaterala och det multilaterala planet för att stärka *u-ländernas inbördes samarbete*.

Under förhösten 1978 kommer FN att genomföra en särskild konferens om tekniskt samarbete mellan u-länder (TCDC). Sverige har generellt intagit en positiv hållning till sådant samarbete och även ekonomiskt stött många projekt för samverkan mellan u-länder, främst på forsknings- och undervisningsområdena. Sverige har också lämnat betydande stöd till samarbetet inom den östafrikanska gemenskapen (EAC).

Den kommande FN-konferensen kan enligt årets budgetproposition göra det aktuellt att lämna ytterligare bidrag till denna form av samarbete.

På det multilaterala planet har FN:s utvecklingsprogram (UNDP) styrelse särskilt intresserat sig för det tekniska utvecklingssamarbetet mellan u-länder och haft ett aktivt svenskt och nordiskt stöd för detta. På motsvarande sätt har FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD) ställt sig bakom ett främjande av det ekonomiska samarbetet mellan u-länder. Båda dessa spörsmål var föremål för enhälligt antagna resolutioner vid FN:s generalförsamling hösten 1977.

Mot denna bakgrund synes någon åtgärd från riksdagens sida inte påkallad i detta sammanhang, varför ifrågavarande yrkande i motionen 1914 avstyrks.

I s-motionen 1912 yrkas att Sverige dels skall verka för en revidering av OECD:s *uppförandekod för multinationella företag*, dels skall verka för att arbetet inom FN och ILO med uppförandekod kompletteras med åtgärder riktade till regeringar och arbetsgivare i syfte att legalisera självständigt arbetande fackföreningar.

I deklarationen från FN:s sjätte extra generalförsamling år 1974 om en ny internationell ekonomisk ordning fastslogs ett antal allmänna principer om rätten att förfoga över de egna resurserna, på grundval

av den nationella suveräniteten. Bland dessa ingick tesen att de multinationella företagens verksamhet bör övervakas och kontrolleras i värdländernas intresse.

I det handlingsprogram för en ny ekonomisk världsordning som samtidigt antogs angavs i anslutning härtill bl. a. att alla ansträngningar bör göras för att en internationell uppförandekod för multinationella företag skall kunna utarbetas, antas och genomföras i syfte att förhindra inblandning i inre angelägenheter, reglera företagens verksamhet i värdländerna och åstadkomma en anpassning till u-ländernas utvecklingsplaner, åstadkomma bistånd samt överföring av teknologi och företagsledningskunskaper till u-länderna, reglera hemtagningen av vinster och befrämja återinvesteringar i u-länderna m. m.

De multinationella företagens betydelse för världens samlade produktion av främst industrivaror och industriella råvaror har vuxit mycket kraftigt under tiden efter andra världskriget liksom deras andel i världshandeln. De svarar numera för den helt dominerande delen av alla utländska direktinvesteringar. En huvuddel av dessa är alltjämt placerad inom i-landskretsen men minst en tredjedel av direktinvesteringarna har skett i u-länder, där de svarar för den övervägande delen av produktionen inom den moderna sektorn. Därtill kommer att de utländska direktinvesteringarna i u-länder i hög grad är koncentrerade till ett fåtal ursprungsländer och likaså till ett relativt litet antal värdländer.

I u-ländernas ekonomier spelar de utländska storföretagen givetvis en långt större relativ roll än i i-ländernas. Det säger sig självt att u-länder som är både politiskt och ekonomiskt svaga kan ha betydande svårigheter att på ett effektivt sätt övervaka och påverka sådana företags verksamhet, vilka i en del fall har resurser bakom sig som överstiger värdlandets egna samlade tillgångar.

Någon entydig bild företer de multinationella företagen och deras roll i olika u-länder dock inte. Förhållandena växlar ofta från land till land och från företag till företag.

Som påpekas i biståndspolitiska utredningen har den livliga debatten om privata investeringar i u-länderna inte lett till någon större enighet om hur deras effekter skall bedömas:

Kritikerna har vanligen understrukt att privata utländska investeringar ger upphov till ett utflöde av kapital, leder till import av kapitalintensiv teknologi som slår ut inhemsk hantverksindustri samt medverkar till ökat politiskt och ekonomiskt beroende. De som försvarar privata investeringar i u-länderna pekar främst på att en utländsk investering innebär att kapital och teknik överförs som ett "paketprojekt" samt att utbildning av arbetskraft och skatteinkomster ökar i det land där investeringen sker.

Det finns enligt utredningen knappast underlag för någon allmän slutsats om utländska investeringars positiva eller negativa effekter. Be-

dömningen måste göras från fall till fall — och den bedömningen kan bara göras av mottagarlandets egna myndigheter:

Samtidigt är det klart — som tidigare nämnts — att värdlandets politik har en avgörande betydelse på vilka effekterna av utländska privata investeringar blir. Tullpolitiken bestämmer företagets möjligheter att ta ut övervinster, kostnadsrelationerna mellan löner och kapital påverkar valet av produktionsmetod och därmed sysselsättningseffekten och skattepolitiken avgör om skatteintäkterna ökar och influerar möjligheterna att remittera vinster till hemlandet.

Vidare är det uppenbart att olika grupper i värdlandet kan ha olika inställning till privata utländska investeringar. För stora kapital- och jordägare innebär en utländsk investering möjligheter till lönande samarbete medan vissa småföretagare, hantverkare och arbetare fruktar konkurrens och arbetslöshet. Mot denna bakgrund är det helt naturligt att olika u-länder har skilda inställningar till utländska investeringar och ställer upp varierande villkor för att acceptera dem.

I alla händelser representerar de utländska storföretagen en betydande maktfaktor i många u-länders ekonomiska liv, och det är därför naturligt att kollektiva krav på uppförandekoder för multinationella företag har rests i flera internationella organ.

Först bland de mellanstatliga organisationerna att utarbeta och anta en dylik kod för internationella investeringar och multinationella företag var Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, *OECD*. Eftersom *OECD* utgör en sammanslutning av i huvudsak de högutvecklade länderna i världen med marknadsekonomi, faller frågan härom något utanför ramen för de u-landspolitiska frågor som nu behandlas.

Frågan om kapitalliberalisering å ena sidan och frågan om kontroll av de multinationella företagens verksamhet å den andra har engagerat *OECD* under lång tid. För att samordna diskussionerna om den senare frågan tillsattes i början av år 1975 på bl. a. svensk tillskyndan en särskild kommitté med uppgift att söka utarbeta vissa gemensamma riktlinjer för detta område. Denna kommitté, som alltjämt består och i vilken Sverige besätter vice ordförandeposten, utarbetade i samråd med industrins resp. de fackliga organisationernas rådgivande organ inom *OECD* en deklaration om internationella investeringar och multinationella företag jämte tillhörande riktlinjer för multinationella företag, som antogs av *OECD*:s ministerråd i juni 1976. Rådet tog samtidigt vissa beslut om bl. a. fortsatta samrådsprocedurer och uppföljning av deklarationens och riktlinjernas tillämpning. Kommittén fick därigenom ett fortsatt uppdrag att regelbundet utbyta synpunkter om dessa frågor, regelbundet anmoda industrins och de fackliga organisationernas rådgivande organ (*BIAC* resp. *TUAC*) att framföra sina synpunkter angående riktlinjerna och att avge rapporter till ministerrådet härom. I beslutet ingick även att en översyn därav skall ske inom en tidrymd av tre år, dvs. senast i juni 1979.

OECD-riktlinjerna för de multinationella företagen utgör rekommendationer, är frivilliga till sin karaktär och kan ej genomdrivas på rättlig väg. Det heter i riktlinjerna bl. a. att varje stat har rätt att fastställa villkoren för de multinationella företagens verksamhet inom sin nationella jurisdiktion, om icke annat följer av internationell rätt och de internationella överenskommelser staten har ingått.

I motionen 1912 yrkas att Sverige skall verka för en revidering av OECD:s uppförandekod för multinationella företag. Som ovan framgått är en översyn av denna förutsedd att äga rum inom något år. I motionen heter det också att rekommendationerna däri på väsentliga punkter gradvis måste ersättas med bindande regler. Det anges inte i motionen närmare vilka av de många rekommendationerna som främst åsyftas. Det förefaller emellertid utskottet angeläget att man från svensk sida verkar för att efter hand och med ledning av de erfarenheter som successivt vinnas göra riktlinjerna i fråga alltmer förpliktande både för företagen och regeringarna inom OECD-området.

Det nu aktuella yrkandet i motionen 1912 torde därmed få anses besvarat.

Också inom Internationella arbetsorganisationen, *ILO*, har frågan om de multinationella företagen länge varit aktuell.

Vid 1976 års världssysselsättningskonferens stod bl. a. frågan om de multinationella företagens sysselsättningsskapande roll i utvecklingsländerna på dagordningen. Konferensarbetet i detta ämne blev emellertid präglad av starka motsättningar, och ingen enighet kunde nås trots avsevärda ansträngningar. I konferensens slutdokument redovisades därför de tre i *ILO* ingående parternas (regeringar, arbetsgivare, arbetstagar) inställning separerat.

Från svenskt regeringshåll uttalades i detta sammanhang starkt stöd för en uppförandekod för multinationella företag. I de motsatsfyllda överläggningarnas slutskede framlade de svenska och norska regeringsrepresentanterna ett förslag till rekommendation som begränsade sig till de multinationella företagens roll för förverkligandet av basbehovsstrategin, insatser från *ILO*:s sida beträffande sådana företag och behovet av samordning inom FN-familjen av behandlingen av hithörande frågor. Inte heller detta förslag vann dock tillräckligt gehör.

Sedermera har emellertid *ILO*:s styrelse i november 1977 antagit en principdeklaration rörande multinationella företag och socialpolitik. Deklarationen var resultatet av fem års arbete med denna fråga inom en mindre trepartssammansatt arbetsgrupp. Principdeklarationen, som riktar sig till såväl regeringar som arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer samt multinationella företag och rör områdena sysselsättning, yrkesutbildning, arbets- och levnadsvillkor samt relationerna mellan arbetsmarknadens parter, är av rekommenderande och frivillig natur. Genom det sätt på vilket deklarationen tillkommit och antagits har den inte sam-

ma status som sedvanliga ILO-rekommendationer och -konventioner, vilka antas av arbetskonferenserna, föregås av remissbehandling m. m. Den kan emellertid sägas utgöra ett viktigt steg på väg mot en uppförandekod av mera förpliktande natur.

Deklarationen innehåller bl. a. ett antal artiklar om arbetstagares föreningsfrihet och organisationsrätt, rätt att förhandla om kollektivavtal etc. I flera hänseenden ansluter sig rekommendationerna i fråga till förut antagna ILO-konventioner. Man bör emellertid hålla i minnet att många länder inte undertecknat dessa konventioner och att även en del av de länder som själva ratificerat ILO-konventionerna i fråga i praktiken underlåter att respektera deras bestämmelser om de fackliga rättigheterna.

I anslutning till det krav på utarbetande av en internationell uppförandekod för multinationella företag som ingick i FN-deklarationen om en ny ekonomisk världsordning beslöt FN år 1974 att upprätta dels en kommission för transnationella (= multinationella) företag, dels ett informations- och forskningscentrum för dithörande frågor inom FN-sekretariatet. Centret, som arbetar enligt direktiv från kommissionen och sedan 1977 ger ut en periodisk informationstidskrift, svarar även för vissa tekniska samarbetsprogram med u-länder i syfte att stärka deras förhandlingsposition gentemot multinationella företag. Centret har under budgetåret 1976/77 fått bidrag från svenska biståndsanslag, och ytterligare bidrag kan enligt 1978 års budgetproposition komma i fråga.

Kommissionen för transnationella företag, som är ett underorgan till FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) och möts en gång om året, består av 48 medlemsländer, däribland Sverige (t. o. m. år 1979). Av medlemsländerna är två tredjedelar utomeuropeiska u-länder. Bland de övriga ingår alla de större industriländerna. Kommissionen beslöt år 1976 att tillsätta en särskild arbetsgrupp, i vilken alla kommissionsländer har möjlighet att delta, med uppgift att utarbeta ett förslag till en FN-uppförandekod för transnationella företag. Arbetsgruppen, i vilken Sverige besätter ordförandeposten, inledde sitt arbete i januari 1977. Det kan väntas pågå i ytterligare minst ett års tid.

FN-arbetet på en uppförandekod bygger på u-ländernas särskilda problem i förhållandet till de multinationella företagen. Utgångspunkt för förhandlingarna i arbetsgruppen har varit ett av ordföranden och sekretariatet framlagt ramförslag till kod, vilket i hög grad åberopar sig på beslut, riktlinjer, principer eller rekommendationer från andra organ inom FN-familjen. När det gäller relationerna mellan arbetsmarknadens parter, kommer den ovan nämnda principdeklarationen från ILO om multinationella företag och socialpolitik av allt att döma att spela en betydelsefull roll som underlag för arbetsgruppens och kommissionens ställningstaganden till detta speciella avsnitt i en kommande uppförandekod. Det är emellertid alltså oklart i vilken utsträckning ILO-deklarationen, som ännu inte har samma status som övriga ILO-rekommen-

dationer och -beslut, kommer att övertas i FN-koden eller i vilken mån man i vissa stycken kan vara beredd att där gå längre än ILO-deklarationen, som tillkommit under andra omständigheter och med hjälp av en annan arbetsmetod. Det återstår också att se vilken status den blivande FN-koden kommer att få och hur pass politiskt eller juridiskt förpliktande den blir.

I motionen 1912 begärs att Sverige skall verka för att arbetet på uppförandekoder inom FN och ILO kompletteras med åtgärder syftande till att legalisera självständigt arbetande fackföreningar. Att få till stånd självständiga och demokratiskt uppbyggda fackföreningar i u-länderna är ett angeläget mål i sig och utgör samtidigt ett av de viktigaste medlen både för att befordra en demokratisk samhällsutveckling i övrigt och för att åstadkomma social och ekonomisk rättvisa. Vad utskottet förstår, ingår de fackliga friheterna och rättigheterna som ett centralt element i det pågående arbetet på uppförandekoder. Sveriges starka intresse för att främja det fria fackliga organisationsarbetet i u-länder framgår också av det stöd till facklig utbildning m. m. som ges av SIDA. Det hör till de grenar av det statliga stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet som vuxit snabbast under senare år och som fortsatt prioriteras.

Med det anförda torde det nu aktuella yrkandet i motionen 1912 få anses besvarat.

I s-motionen 1912 erinras om att konjunkturpolitiken i de stora i-länderna fått till följd att u-ländernas möjligheter att få avsättning för sina exportvaror minskar samtidigt som protektionistiska krav i *handelspolitiken* blir allt vanligare. Ett starkt ömsesidigt beroende finns i dag mellan u- och i-ländernas ekonomiska utveckling. I samband med kraven på en ny ekonomisk världsordning har u-länderna krävt att lättare få tillgång till i-ländernas marknader för sin export. Dessa krav innebär att i-ländernas industristruktur måste förändras, men denna omstrukturering måste planeras för att den skall ske i socialt acceptabla former, framhåller motionärerna bl. a.

Sverige har i hög grad accepterat u-landskraven på avlägsnande av olika handelshinder och godtagit att en anpassning av den egna industristrukturen till följd därav är nödvändig. En sådan anpassning sker kontinuerligt och underlättas av arbetsmarknads- och näringspolitiska åtgärder. Samtidigt är det uppenbart att ett ohämmat inflöde av vissa varor med ursprung i u-länder allvarligt kan skada vissa industrisektorer i vårt land och i vissa fall också hota vår försörjningsberedskap på längre sikt. Inom textilsektorn har detta på senare tid motiverat vissa handelspolitiska skyddsåtgärder oaktat vår allmänt positiva inställning till ökad u-landsexport, som vi dessutom aktivt söker att befrämja med både bilaterala och multilaterala biståndsåtgärder.

Utskottet har tidigare dryftat dessa frågeställningar, bl. a. i betän-

kandena UU 1975/76: 14 och UU 1976/77: 17. I den nu aktuella propositionen 135 berörs dessa frågor bl. a. i följande ordalag:

Å andra sidan kan hävdas att Sveriges väl utvecklade arbetsmarknadspolitik och socialförsäkringssystem med dess kapacitet att underlätta strukturförändringar i den svenska industrin gjort det möjligt för oss att allmänt sett föra en för u-länderna positiv politik på det handelspolitiska området. Vår utformning av det allmänna preferenssystemet för u-landsprodukter är ett exempel på detta.

I regeringens handelspolitiska deklaration vid årets utrikesdebatt den 15 mars betonades det starka svenska intresset av att motverka de nuvarande tendenserna till protektionism i världshandeln:

Anpassning till världsmarknaden kräver ett pris men det förtjänar understrykas att Sverige får betala mycket mer i förlorade arbetstillfällen och sänkt standard, om den fria handels grundprincip och de regler och avtal som byggts upp till dennas skydd skulle överges.

Stora handelsnationer och block kan på det ekonomiska området falla tillbaka på sin styrka. För mindre länder är det handelspolitiska regelsystemet omistligt som stöd och skydd.

I både s-motionen 1912 och vpk-motionen 1914 begärs att Sverige skall verka för införandet av en s. k. *socialklausul* i GATT (allmänna tull- och handelsavtalet) eller jämförliga handelsavtal.

Yrkandet på en socialklausul i detta sammanhang innebär i korthet att GATT:s medlemsländer skall förplikta sig att inte endast föra en politik för full sysselsättning utan även att iaktta vissa miniminormer beträffande arbetsmiljö, produktionsprocesser och allmänt arbetsrättsliga villkor för att få dra nytta av de internationella frihandelsreglerna. För att åstadkomma detta krävs enligt motionen 1912 ett starkare fackligt inflytande över handelspolitiken liksom facklig representation i GATT.

Kravet på en socialklausul i GATT-sammanhang har först aktualiserats från fackföreningsrörelsens sida och har drivits sedan 1970-talets början.

Till bakgrunden hör bl. a. en relativt omfattande utländsk industrietablering i vissa u-länder med höggradig inriktning på exportproduktion av vissa varukategorier och i viss utsträckning även en utflyttning från i- till u-länder av industrier med hälso- eller miljövådliga produktionsprocesser. I samband med denna utveckling har — särskilt under den internationella lågkonjunktur som präglade de senaste åren — lönsamheten och sysselsättningen inom vissa industrigrenar i Sverige och därmed jämförliga länder i särskilt hög grad fått känna av importkonkurrensen från utpräglade lågprisländer.

Kritik har i detta sammanhang riktats mot de multinationella företagen och mot de u-länder som hos sig tillåtit upprättandet av s. k. *fri-zoner* — även kallade exportzoner eller exportbearbetningszoner —

dvs. avgränsade industriområden som är specialiserade på exportproduktion och där utländska företag inbjuds att etablera sig på fördelaktiga villkor. Dessa kan i varierande utsträckning innefatta bl. a. särskilda skatte- och tullförmåner. I vissa länder uppges förmånsvillkoren även kunna innebära att dispens beviljas från landets i övrigt gällande bestämmelser av social natur, såsom beträffande arbetarskydd, minimilöner, facklig organisationsrätt m. m. Förhållandena härvidlag synes dock uppvisa stora variationer mellan olika etableringsländer. En kartläggning av de s. k. frizonerna pågår inom handelsdepartementet.

Den första industriella frizonen uppges ha etablerats på Taiwan för ett tiotal år sedan. Exemplet har därefter följts av ett 50-tal u-länder. Produktionen i dessa zoner har främst varit inriktad på textil och konfektion, elektronik, leksaker och lädervaror.

Både kravet på en socialklausul i GATT-avtalet och på uppförandekoder för multinationella företag torde i hög grad ha samband med frizonssystemets ökade omfattning och de avarter som därvid ibland förekommit. Det finns all anledning att noga följa denna utveckling.

Beträffande exportzonernas utvecklings- och handelsmässiga effekter råder delade uppfattningar inom såväl i-lands- som u-landskretsen. Ett stort antal u-landsregeringar — och i första hand givetvis sådana som själva låtit upprätta s. k. frizoner men även andra som överväger att göra likadant — betraktar uppenbarligen systemet med industriella exportzoner som ett legitimt konkurrensinstrument och framför allt som starkt befrämjande för sysselsättningen och industrialiseringen i sina länder.

De anser sig också ha stöd i många internationella deklARATIONER och rekommendationer för sina strävanden att snabbt bygga upp en industriell bas, dra till sig utländskt investeringskapital och erövra en större andel av världens industriella produktion och av i-ländernas importmarknader. För åtskilliga har då exportzonerna tett sig som ett effektivt medel att uppnå dessa mål och samtidigt bereda sysselsättning åt en fattig, starkt undersysselsatt och snabbt växande befolkning.

U-länderna har i internationella sammanhang också krävt — så bl. a. i deklARATIONEN om en ny ekonomisk världsordning — och fått i-ländernas principiella stöd för kravet att i-länderna vidtar speciella anpassningsåtgärder av närings- och sysselsättningspolitiskt slag för att klara av den växande importkonkurrensen från u-länderna, utan att för den skull tillgripa handelshindrande skyddsåtgärder.

Till u-landsbilden hör också att kampen om en elementär försörjning alltjämt dominerar de flesta människors levnadsvillkor. Stor arbetslöshet och social misär råder i många länder. Sociala välfärdsanordningar — i form av arbetarskydd, miljöskydd, förbud mot barnarbete, minimilöner, anställningstrygghet, pensionsförmåner etc. — saknas i mycket stor utsträckning. Likaså saknas på många håll facklig organisationsfrihet och förhandlingsrätt.

Det är mot denna bakgrund som etableringen av industriella frizoner fått en så pass stor utbredning. Inställningen inom många u-länder förefaller dessutom positiv till en fortsatt utbyggnad av detta system, som f. ö. även förekommer i ett västland som Irland.

FN:s särskilda organisation för industriutveckling (UNIDO) ger och förmedlar tekniskt bistånd till länder som vill upprätta dylika zoner. UNIDO har även hjälpt till med att organisera en sammanslutning mellan länder som har exportzoner eller är på väg att bygga upp sådana.

Sammanslutningen i fråga, som går under namnet World Export Processing Zone Association, bildades i Manila i februari i år vid en konferens mellan ett 30-tal länder. Dess syfte anges vara att främja ett samarbete på detta område för att stimulera ekonomisk utveckling i allmänhet och industrialisering i synnerhet. Sammanslutningen har ett styrande organ i form av ett råd bestående av tio medlemmar, nämligen representanter för Colombia, Indien, Irland, Liberia, Mauritius, Mexico, Panama, Filippinerna, Sri Lanka och Sudan. Bland övriga grundarländer ingick Bangladesh, Costa Rica, Egypten, Honduras, Indonesien, Iran, Elfenbenskusten, Jamaica, Jordanien, Sydkorea, Libanon, Libyen, Malaysia, Pakistan, Demokratiska Folkrepubliken Yemen, Senegal, Somalia, Thailand och Förenade Arabemiraten.

Den snabbt ökande konkurrensen på vissa varuområden från utpräglade låglöneländer har tillsammans med den ihållande lågkonjunkturen inom i-landsekonomierna, som förorsakat strukturella kriser och svåra anpassningsproblem på många håll, framkallat omfattande protektionistiska strömningar i världen. Samtidigt är regeringarna sedan år 1973 djupt engagerade i GATT-förhandlingar som syftar till en ytterligare frigörelse av världshandeln och en förstärkning av GATT-avtalets regler härför. Sverige som utpräglat exportland har för egen del ett stort intresse av att motverka de nuvarande tendenserna till protektionism.

Det har i GATT och andra sammanhang allmänt accepterats att staterna måste ta på sig att underlätta industriell strukturanpassning till yttre konkurrens, så att gränsskydd inte skall behöva tillgripas. Närings- och sysselsättningspolitik utgör redskap för denna anpassning, vilken är inriktad på att möjliggöra en industriell omstrukturering och en konsolidering av företag som på sikt bedöms som livskraftiga samt på en avtrappning av icke lönsam produktion i socialt godtagbara och samhällssolidariska former. Samtidigt gäller det att bevara försörjningsberedskapen inom begränsade men livsviktiga sektorer.

Anpassning till världsmarknaden kan innebära stora påkänningar trots alla närings- och sysselsättningspolitiska åtgärder som sätts in för att underlätta anpassningen. Samtidigt är det uppenbart att ett utpräglat exportland som vårt skulle få kännas vid ännu större påfrestningar om den fria handels grundprinciper och det regelsystem härför som finns i GATT-avtalet skulle överges. Det finns därför all anledning att slå

vakt om detta system — men också att förbättra det — och att motarbeta det protektionistiska trycket.

När anpassnings- och omställningsbördan i vissa fall blir orimligt stor, medger GATT-reglerna under vissa bestämda omständigheter en tillfällig begränsning av importen för att ge tid till intern anpassning. En förutsättning är därvid att skada eller hot om skada i importlandet kan påvisas. Skaderekvisitet har uppställts för att undvika godtyckliga importbegränsningsåtgärder, dvs. protektionism.

I de pågående GATT-förhandlingarna verkar Sverige tillsammans med övriga nordiska länder för en förbättring av den existerande skyddsklausulen i GATT-avtalet (artikel XIX) och för att den skall kunna tillämpas på ett mera selektivt sätt mot den import som vållar skada. I detta sammanhang eftersträvas en lydelse som i möjligaste mån kan tillgodose de intentioner som ligger till grund för kravet på en socialklausul. Man söker därvid även åstadkomma en koppling mellan å ena sidan kravet på importlandets internanpassning och å andra sidan de sociala produktionsförhållandena i exportlandet.

Samtidigt hävdar Sverige att de u-länder som gjort avsevärda framsteg på industrialiseringsområdet successivt bör kunna ta på sig ökade förpliktelser enligt GATT-avtalet och med tiden avstå från en sådan särbehandling som deras u-landsstatus hittills gett dem rätt till. Det bör också kunna förutsättas att de mer industrialiserade u-länder, vars produktion är ensidigt exportorienterad, successivt går in för en ekonomisk politik som genererar en högre inhemsk efterfrågan och bättre tillgodoser den egna befolkningens basbehov.

Anpassningskravet bör sålunda inte fortsätta att vara ensidigt förpliktande för i-länderna utan gradvis alltmer gälla även sådana u-länder som kommit långt på industrialiseringens väg. De bör med andra ord i takt med sin tilltagande ekonomiska utveckling kunna ta på sig ökade förpliktelser enligt GATT-avtalet. Detta bör även ligga i dessa länders egenintresse, eftersom utvecklingen annars kan inbjuda till en allmänt ökad protektionism i världshandeln och skärpta motåtgärder mot lågprisimporten.

De handelspolitiska förmånerna och åtagandena bör således avpassas efter olika länders utvecklingsnivå och konkurrensförmåga, något som även skulle förbättra möjligheterna att ytterligare stärka stödet och förmånerna för de länder som bäst behöver dem, nämligen de fattigaste u-länderna. Sverige verkar i denna anda i de pågående GATT-förhandlingarna.

De svenska strävandena härvidlag sammanfattades i regeringens handels- och valutapolitiska deklaration vid riksdagens utrikesdebatt den 15 mars i år på följande sätt:

Vi vill verka för en fortsatt expansion av världshandeln — en förutsättning för ökad internationell arbetsfördelning och därmed ekonomisk tillväxt inte bara globalt utan också i Sverige.

Vi vill hejda protektionismen, som i dag utgör ett påtagligt hot mot vår export och våra ekonomiska utvecklingsmöjligheter. Varannan svensk industriarbetare är beroende av exporten för sin sysselsättning.

Vi vill vidga insikten om att stabiliseringspolitiska problem inte kan lösas genom handelsrestriktioner, ty även om påfrestningarna vid en kontinuerlig anpassning till yttre konkurrens kan vara höga, är dock kostnaderna för underlåtenhet att anpassa sig vida högre.

Vi söker inom ramen för våra internationella åtaganden mildra verkningarna av nödvändiga strukturställningar.

Vi vill verka för en mera rimlig bördefördelning mellan överskotts- och underskottsländer i anpassningsprocessen, där överskottsländerna genom en mera expansiv ekonomisk politik måste ta på sig att ytterligare stimulera efterfrågan och importen.

Vi kommer att fortsatt aktivt medverka i ansträngningarna att ytterligare liberalisera världshandeln och förstärka det handelspolitiska regelsystemet, vilket är av avgörande betydelse för ett litet exportberoende land som Sverige.

Som framgått av det föregående söker Sverige i GATT-förhandlingarna i den mån som är praktiskt möjlig få de motiv beaktade som ligger bakom det fackliga kravet på en socialklausul. Det handelspolitiska svar som kan sökas inom GATT torde emellertid i huvudsak vara begränsat till skyddsmekanismernas utformning och tillämpning. Att gå längre än så skulle otvivelaktigt framkalla beskyllningar för protektionistiska strävanden.

Härav följer att sociala krav avseende arbetsvillkor, arbetsmiljö, löneläge, fackliga rättigheter m. m. inte kan stödjas med handelspolitiska medel annat än på indirekt sätt. Ett mera direkt sätt att främja arbetsrättsliga och andra sociala mål i u-länderna är det pågående FN-arbetet på en internationell uppförandekod för multinationella företag liksom samarbetet inom ILO. I samma syfte stöder Sverige i sin biståndssamarbetet uppbyggnaden i u-länder av fria och självständiga fackföreningar.

Med det anförda torde de nu aktuella yrkandena i motionerna 1912 och 1914 få anses besvarade.

3. Motiv för biståndspolitiken

Propositionen (s. 79—80)

Solidaritet med de fattiga människorna i den tredje världen är ett tillräckligt motiv för ett omfattande svenskt biståndsprogram. Denna uppfattning fastslogs av riksdagen redan år 1962 och har nu bekräftats av den biståndspolitiska utredningen. Den är fortfarande giltig.

Det finns också andra motiv för vår biståndspolitik. Ett ökat ömsesidigt beroende präglar förbindelserna mellan i- och u-länder. Vi har ett gemensamt intresse att forma regler för mellanstatligt samarbete som ger fördelar för alla deltagande stater. Endast om detta lyckas kan vi undvika den

konfrontation och den protektionism som utgör ett hotande alternativ. För vår del kan den internationella utvecklingen komma att ställa krav på omfattande strukturanpassning. På kort sikt medför detta svårbemästrade omställningsproblem som måste lösas solidariskt.

För Sveriges del är det ur flera synpunkter positivt att de många länderna i tredje världen blir politiskt och ekonomiskt starkare. Redan i dag är flera av dessa länder snabbt expanderande marknader för svenska exportvaror. Att denna trend kan fortsätta är av betydande handelspolitiskt intresse för Sverige. Även från svenska utrikespolitiska utgångspunkter kan vidgade möjligheter till ett självständigt handlande för u-länderna vara av vikt.

Som ett särskilt motiv för bistånd kan anföras att en utveckling som minskar klyftorna mellan i- och u-länder minskar spänningen i världen och bidrar till ökad säkerhet.

Det finns inte några motsättningar mellan de olika motiv som kan anföras för vårt bistånd. I förening bildar de en stark grundval för ett omfattande biståndsprogram.

4. Mål för biståndspolitik

Propositionen (s. 80—84)

Det är av betydelse att bred politisk enighet råder om målen för vårt utvecklingssamarbete. Biståndsministern noterar därför med tillfredsställelse det starka stöd remissinstanserna gett biståndspolitiska utredningens enhälliga förslag angående målen för biståndspolitik.

Det allmänna målet för allt bistånd är att bidra till att höja levnadsnivån för de fattiga människorna.

När det gäller mål av mer direkt betydelse för biståndets utformning och inriktning bör även i fortsättningen gälla att våra insatser skall bidra till

- resurstillväxt
- ekonomisk och social utjämning
- ekonomisk och politisk självständighet
- demokratisk samhällsutveckling.

Ekonomisk *tillväxt* kan aldrig ses som ett isolerat mål. En snabbt ökande produktion av tjänster och materiella resurser är dock en förutsättning för att de stora folkgruppernas basbehov skall kunna tillgodoses.

Under senare år har både internationellt och i enskilda u-länder ökad tonvikt lagts vid strävanden att åstadkomma en jämnare fördelning av resurserna. Ekonomisk tillväxt leder inte automatiskt till en ekonomisk *utjämning*. För att göra de många människorna delaktiga i utvecklingen fordras bestämda ekonomiska och politiska åtgärder av regering och

myndigheter. Ökad tillväxt och en jämnare resursfördelning låter sig väl förenas inom en sammanhållen utvecklingsplanering.

Biståndsministern delar BPU:s uppfattning att ekonomisk och social rättvisa är ett huvudsyfte med utvecklingsarbetet. Denna värdering måste prägla såväl biståndets utformning som valet av programländer.

Även i fortsättningen bör Sveriges bistånd koncentreras till mycket fattiga länder. Detta är emellertid ej tillräckligt. Biståndet måste också nå ut till de fattiga människorna. Detta mål uppnås självklart lättast om mottagarlandets regering och myndigheter själva aktivt strävar efter att förbättra situationen för de fattigaste grupperna.

Att stärka mottagarländernas *självständighet* har länge ansetts som ett av målen för svensk biståndspolitik. Det har sin bakgrund i att många u-länder i dag känner sitt starka ekonomiska beroende av de rika länderna som ett hot mot den nyvunna politiska självständigheten. Kraven på en ny internationell ekonomisk ordning och diskussionen om ökad kollektiv självtillit skall ses mot bakgrund härav. De enskilda svenska insatserna måste naturligen anpassas till den strategi mottagarlandet valt för att långsiktigt stärka den nationella självständigheten. Målet att stärka mottagarländernas självständighet bör också innebära en beredvillighet på svensk sida att öka stödet till u-länder som utsätts för direkt yttre tryck och vilkas ekonomiska utveckling därigenom hotas.

Det är naturligt att vi hyser förhoppning om att den ekonomiska utvecklingen i u-länderna på sikt också leder till en *demokratisk samhällsutveckling*. Personliga fri- och rättigheter är för människorna i u-länderna lika åtråvärda som hos oss, och övergrepp drabbar lika hårt. Kravet på ett folkligt deltagande i beslutsprocessen måste gälla alla politiska system. Det är önskvärt att biståndet kan tjäna att främja framväxten eller bevarandet av en demokratisk samhällsstruktur. Samtidigt måste vi vara medvetna om att sociala och ekonomiska förhållanden gör det svårt att upprätthålla en utvecklad demokrati i vår mening.

Målen för biståndspolitikerna bör vara vägledande för *valet av programländer* i framtiden. Denna krets av länder bör emellertid, som BPU framhåller, endast förändras med stor försiktighet. F. n. talar övervägande skäl för stark återhållsamhet i fråga om att vidga kretsen. Om nya länder trots detta skulle aktualiseras, bör beslut härom fattas av riksdagen och föregås av noggranna undersökningar av förutsättningarna för det planerade samarbetet.

Principerna för val av nya programländer har betydelse även för beslut att *avveckla* ett redan inlett samarbete. Vi måste emellertid acceptera vida toleransmarginaler när det gäller förändringar i länder med vilka vi har ett omfattande samarbete. För detta talar inte bara att vi normalt är bundna av långsiktiga avtal. Utvecklingsarbetet innebär också att vi ikläder oss ett moraliskt ansvar.

Det är i huvudsak två omständigheter som kan och bör leda till att ut-

vecklingssamarbetet avvecklas. Ett mottagarland kan nå en så betydande förbättring av sin ekonomi att bistånd inte längre framstår som befogat. Det måste naturligtvis röra sig om en betydande och stadigvarande förbättring. Biståndet bör i detta fall avvecklas gradvis och vanligen finns skäl att låta det övergå i andra former av samarbete. Ett annat skäl som aktualiserar en avveckling är förändringar i mottagarlandet som berör förutsättningarna för det planerade biståndet. Om exempelvis politiken i ett land läggs om på sådant sätt att det blir svårt att förverkliga målen för biståndet, bör en avtrappning äga rum. Även i detta fall bör den ske med hänsynstagande till våra långsiktiga åtaganden.

Också långvariga och allvarliga kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter bör kunna påverka vår beredvillighet att fortsätta samarbetet. Det är svårt att förutse de situationer som kan föranleda ett omedelbart avbrott i samarbetet — det har skett hittills i ett fall som följd av en statskupp. Man kan emellertid inte utesluta att det kan ske så grundläggande förändringar i ett mottagarlands politik att det blir aktuellt att omedelbart avbryta biståndet.

Motioner

Utskottet behandlar i detta sammanhang

dels motionen 1977/78: 676 av Karin Ahrlund (fp), vari hemställs

att riksdagen uttalar sig för att SIDA till sig bör knyta en referensgrupp av representanter för kvinnoorganisationer och motsvarande, med upp-
gift

1. att stimulera olika organisationer att målmedvetet informera om u-landskvinnors villkor och att i sin kontakt med organisationer i u-länderna stödja u-landskvinnorna, så att de själva lättare kan påverka den nationella utvecklingspolitiken,

2. att följa de biståndspolitiska programmen, med hänsyn tagen till vad de betyder för kvinnorna i respektive land,

dels motionen 1977/78: 1904 av Sonja Fredgardh och Ulla Ekelund (c), vari hemställs

att riksdagen uttalar sig för att jämställdhet införs som ett delmål för biståndspolitiken,

dels motionen 1977/78: 1911 av Gunnel Jonäng och Rolf Örjes (c), vari hemställs

att riksdagen beslutar uttala att ekologisk balans förs in som ett femte mål för biståndspolitiken,

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 9 (i den mån detta hänför sig till målen för biståndspolitiken), nämligen att riksdagen beslutar

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om riktlinjerna för biståndspolitik,

dels motionen 1977/78: 1913 av Ingrid Sundberg m. fl. (m), yrkandet 1, nämligen

1. att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete såvitt avser främjande av mänskliga rättigheter.

Utskottet

Biståndspolitiska utredningen har enhälligt angett fyra huvudmål av mera direkt betydelse för bistandsverksamhetens utformning och inriktning, nämligen att den skall bidra till resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt en demokratisk utveckling i mottagarländerna. Remissinstanserna har slutit upp kring dessa målsättningar för biståndspolitik. Propositionen ansluter sig också till dessa och framhåller betydelsen av att bred politisk enighet råder om målen för vårt utvecklingssamarbete. Också i s-motionen 1912 betonas att enigheten om målangivelserna är av stort värde.

Någon uttömmande beskrivning av syftena med vår bistandsverksamhet ger de fyra huvudmålen givetvis inte. De anger emellertid några av de främsta förutsättningarna för att åstadkomma en höjd levnadsnivå och rättvisare levnadsvillkor för de fattiga människorna, för att deras grundläggande behov skall bli tillfredsställda och för att de skall bli engagerade i de politiska beslut som styr samhällsutvecklingen. Biståndets uppgift kan också sägas vara att på lång sikt göra sig självt överflödigt genom att ge de fattiga länderna hjälp till självhjälp, öka deras självtillit och oberoende och på så sätt lägga grunden för ett mera jämlikt samarbete mellan länderna.

De fyra huvudmålen bör ses som en helhet. Framför allt är det angeläget att tillväxtnålet inte ses som ett självändamål. Det är lika mycket att betrakta som ett medel för att åstadkomma ekonomisk och social rättvisa. Ekonomisk och annan resurstillväxt är av avgörande betydelse för att fattiga länder skall kunna komma ut ur sin underutveckling, men för att vara meningsfull måste tillväxten komma till stånd utan rovdrift på naturtillgångar och ytterst vara inriktad på att förbättra levnadsvillkoren inte för ett fåtal utan för de breda och ofta förtvivlat fattiga folklagren i u-länderna. Motsvarande synpunkter framförs både i propositionen och i motionen 1912.

I propositionen erinras om att flertalet u-länder under efterkrigstiden kunnat uppvisa en snabb ekonomisk tillväxt i relativa tal. Dock måste hållas i minnet att denna ekonomiska expansion startat från i allmänhet mycket låga nivåer. Utvecklingen har emellertid inte lett till någon allmänt fördelad välståndsökning. Tvärtom förefaller stora folkgrupper i

flera u-länder ha fått sin situation försämrad i absoluta termer. De redan förut stora klyftorna mellan fattiga och rika har därför i många fall ytterligare ökat.

Detta gör det så mycket angelägnare att tillväxtnålet genomgående ställs samman med det mål som avser ekonomisk och social utjämning. En jämnare fördelning av existerande och tillkommande resurser kan visserligen ibland främjas med biståndsåtgärder som speciellt är inriktade på de fattiga folkgruppernas behov, men de främjas framför allt om mottagarländerna själva för en ekonomisk och social politik som har just denna syftning.

Det framhålls i propositionen att ekonomisk och social rättvisa är ett huvudsyfte med utvecklingssamarbete och att denna värdering måste prägla såväl biståndets utformning som valet av programländer. Motsvarande synpunkter anförs i motionen 1912.

Det heter i propositionen vidare att Sveriges bistånd även i fortsättningen bör koncentreras till mycket fattiga länder men att detta ej är tillräckligt. Biståndet måste också nå ut till de fattiga människorna:

Detta mål uppnås självklart lättast om mottagarlandets regering och myndigheter själva aktivt strävar efter att förbättra situationen för de fattigaste grupperna.

Den av ILO:s världssysselsättningskonferens år 1976 antagna s. k. basbehovsstrategin är i detta sammanhang en viktig orienteringskarta för ömse parter i utvecklingssamarbetet. Grundtanken i denna strategi är att radikalt förbättra levnadsförhållandena för de fattiga folkgrupperna. Utvecklingspolitiken bör sålunda i första hand inriktas på att tillgodose dessa gruppers fundamentala behov av mat, kläder, rent vatten, bostäder, utbildning och hälsovård samt av produktiv sysselsättning. Alla bör dessutom ges möjlighet att delta i den samhälleliga beslutsprocessen.

Som påpekas i propositionen har basbehovsstrategin ibland kallats för ett förslag till en ny nationell ekonomisk ordning inom u-länderna, till skillnad från deklarationen om en ny ekonomisk världsordning som i huvudsak utgörs av u-landskrav på i-länderna och som siktar till en jämnare fördelning av världens resurser mellan de rika och fattiga länderna och ett större kollektivt inflytande för u-länderna på de internationella beslutsprocesserna.

Många u-länder tycks numera se ett motsatsförhållande mellan deklarationen och strategin. Flera av dem har således efter 1976 års världssysselsättningskonferens markerat en mer eller mindre avvisande hållning till basbehovsstrategins krav samtidigt som de menat att programmet för en ny ekonomisk världsordning måste genomföras först.

För Sveriges bistånds- och u-landspolitik synes det emellertid väsentligt att parallellt hålla fast vid såväl innehållet i basbehovsstrategin som vid det principiella stödet för deklarationens huvudmål. Som framhålls i

propositionen, kan förbättringar för de fattiga människorna uppnås snabbare om de internationella reformerna sker hand i hand med de interna åtgärder som vidtas av regeringar och myndigheter i u-länderna.

Till saken hör också att u-landsgruppen långtifrån är homogen och att olika u-länder haft mycket skilda bevekelsegrunder för sina gemensamt uttryckta krav på en förändring av nuvarande internationella ekonomiska förhållanden.

Mot denna bakgrund betonas i propositionen att Sveriges relationer till u-länderna måste utformas i klart medvetande om de viktiga skillnader som finns mellan u-länderna:

OPEC-staterna utgör en ny betydande maktfaktor på de finansiella och monetära områdena och när det gäller oljeförsörjningen. I andra u-länder finns industrier som börjar uppträda som svåra konkurrenter till svenska företag och ställer oss inför betydande omställningsproblem. Samtidigt är båda dessa grupper av länder attraktiva marknader för svenska industriprodukter och svenskt tekniskt kunnande.

Det är främst de fattigaste länderna som är i behov av ökat bistånd och andra direkta stödåtgärder. Fortfarande får världens fattigaste nationer emellertid klart mindre bistånd per invånare än rikare u-länder. Och stora delar av förslagen till en ny ekonomisk världsordning skulle främst gynna andra länder än de fattigaste.

Mot denna bakgrund framstår otvivelaktigt basbehovsstrategin som ett dokument av mera direkt relevans för utformningen av den svenska biståndspolitik. De allmänna och mycket olikartade krav som ingår i deklarationen om en ny ekonomisk världsordning avser framför allt åtgärder som ligger utanför den egentliga biståndsverksamheten men de är givetvis av betydelse för den successiva utformningen av den allmänna svenska u-landspolitiken.

Främjandet av en demokratisk samhällsutveckling är också ett av huvudmålen för den svenska biståndspolitik. Med stöd i biståndspolitiska utredningen erinrar både propositionen och motionen 1912 om att den ekonomiska och sociala situationen i många u-länder dock gör det svårt att förverkliga en i västerländsk mening fungerande demokrati. Som BPU framhållit är det därför nödvändigt att ge demokratibegreppet en relativt vid tolkning.

Utskottet anser emellertid att kravet på ett folkligt deltagande i beslutsprocessen måste gälla alla politiska system. Kravet är väsentligt även om deltagandet kan försiggå i andra former än våra. Kritik och avvikande meningar bör kunna framföras utan risk för represalier och övergrepp.

I motionen 1912 erinras om att de grundläggande mänskliga rättigheterna inte bara omfattar politiska och medborgerliga rättigheter utan också de ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter varom FN:s andra rättighetskonvention handlar.

Det är enligt utskottets mening givet att såväl FN:s allmänna förklaring från år 1948 om de mänskliga rättigheterna som de båda internationella konventionerna från år 1966 om å ena sidan medborgerliga och politiska rättigheter och å andra sidan ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter är i lika mån förpliktande. Främjandet av ekonomisk och social rättvisa liksom en jämnare fördelning av u-ländernas resurser hör dessutom, som ovan närmare utvecklats, till huvudsyftena med den svenska biståndsverksamheten. Förbättringar i u-ländernas sociala, ekonomiska och kulturella villkor medverkar till att åstadkomma samhällsskick inom vilka ett folkligt deltagande i den politiska beslutsprocessen är tryggt liksom respekten för människovärdet.

Som framhålls i propositionen kan brister i samhällsskicket inte i och för sig utgöra hinder för att inleda eller fullfölja utvecklingssamarbete med u-länder. Ett av målen för sådant samarbete är ju att bidra till ett demokratiskt samhällsskick. Dock betonas i propositionen att grundläggande mänskliga rättigheter för den skull inte kan betraktas som mindre angelägna för människor som lever under de knappa materiella villkor som präglar u-länderna. Respekten för dessa värden måste därför vägas in i valet av samarbetsländer för svenskt bistånd.

Enligt utskottets mening måste respekten för de värden som uttrycks i FN:s konventioner om de mänskliga rättigheterna därför vägas in i valet av samarbetsländer för svenskt bistånd.

I propositionen framhålls bl. a. följande:

Förändringar i detta avseende i mottagarländerna kan också komma att framtinga reaktioner från vår sida. Allvarliga brott mot mänskliga rättigheter kan motivera att ett pågående samarbete omprövas. Inför sådana ställningstaganden måste dock kravet på långsiktighet i utvecklingssamarbetet tillmätas stor vikt.

I motionen 1913 hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad som där anförs beträffande främjande av mänskliga rättigheter. Det framhålls i motionen bl. a. att Sverige i det bilaterala utvecklingssamarbetet har möjlighet att påverka regeringar till ökad respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna och att Sverige aktivt bör ta upp sådana frågor vid förhandlingar om biståndsavtal.

Sveriges grundinställning i dessa frågor torde vara väl känd för regeringarna i våra samarbetsländer. Ändå kan det understundom vara befogat att i särskild ordning påtala fall av allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och erinra om att dessa kan inverka negativt på vårt utvecklingssamarbete och påverka biståndsviljan i vårt land. Sådana erinringar torde ha gjorts i flera fall. Regeringen synes böra ha fria händer att välja de lämpligaste och effektivaste formerna för sådana påtalanden.

I motionen 1913 framhålls också att Sverige i de internationella biståndsorganen tillsammans med andra likasinnade stater bör aktivt verka för att åtminstone de svåraste fallen av åsidosättande av mänskliga rät-

tigheter uppmärksammas.

Dessa synpunkter i motionen 1913 stämmer väl överens med vad som anförs härom i propositionen. Det heter där att Sverige tillsammans med likasinnade stater och särskilt de nordiska bör söka följa en linje som ger oss möjlighet att markera vår ståndpunkt i åtminstone de svåraste fallen. Utskottet finner att Sverige inom ramen för sin alliansfria ställning bör följa en sådan handlingslinje.

Därmed torde motionerna 1912 och 1913 i denna del få anses besvarade.

I motionen 1911 föreslås att riksdagen uttalar sig för att *ekologisk balans* förs in som ett femte mål för den svenska biståndspolitiken, vid sidan av resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet och en demokratisk samhällsutveckling.

Motionärerna påpekar att resurstillväxt inte enbart får betyda ekonomisk tillväxt. De framhåller att de ekologiska effekterna i ökad utsträckning måste beaktas vid planeringen av biståndsprojekt i u-länderna och att levnadsförhållandena i annat fall kan försämrans snarare än förbättras.

I propositionen 135 instämmer biståndsministern i den av flera remissinstanser framförda synpunkten om behovet att ta ekologiska hänsyn i biståndsverksamheten. Han finner det emellertid knappast nödvändigt att — som en del instanser förespråkat — uppställa ekologisk balans som ett särskilt femte mål för biståndspolitiken. Tillväxtmålet måste i dag avse en produktionsökning som bevarar ekologisk balans och förutsättningarna för en fortsatt ökning av resurserna, och även om denna syn på tillväxten i stort sett redan präglar vårt samarbete med u-länderna förtjänar den att än mer uppmärksammas i framtiden, framhålls det i propositionen.

Utskottet ansluter sig till propositionens betraktelsesätt i denna fråga. Ekologisk balans är snarare ett förhållande som skall bevaras, där den hotas av en utvecklingsprocess, eller återställas, om den redan rubbats eller fördärvats, än ett utvecklingsmål i sig. Ekologiska och miljöaspekter bör därför, i likhet med exempelvis sociala och sysselsättningshänsyn eller omsorg om eftersatta folkgruppers behov, ingå som självklara komponenter i varje biståndsprogramms utformning och genomförande.

En lång rad av SIDA:s biståndsinsatser både inom jordbruks- och inom industrisektorn har i hög grad varit inriktade på miljövårds- och andra ekologiska problem, såsom markvård, skogsvård, grundvattenstudier, planering av vattentäkter, studier och kontroll av luft- och vattenföroreningar, studier av ekologiska effekter av skogsplantering, avverkning och transporter vid skogsindustriprojekt etc.

SIDA och naturvetenskapliga forskningsrådet har tidigare under en följd av år samverkat i dessa frågor genom ett sekretariat för internationell ekologi, vilket fungerat som konsult åt de båda stiftarna och

som initiativtagare till utbildnings- och forskningsinsatser. Sekretariatet har sedermera avvecklats, men SIDA bedriver numera i samma syfte ett samarbete i hithörande frågor med Lantbruksuniversitetet i Uppsala.

Syftet med motionen 1911 torde sålunda i huvudsak få anses tillgodosett, varför den med det anförda får anses besvarad.

I motionen 1904 föreslås att riksdagen uttalar sig för att *jämställdhet* införs som ett delmål för biståndspolitikerna.

I motiveringen för yrkandet heter det bl. a. att det bör vara ett viktigt mål för biståndspolitikerna att förbättra kvinnornas villkor och att det svenska utvecklingssamarbetet bör ges en stark inriktning även på att hävda jämställdheten mellan könen. Jämställdhetsfrågorna måste integreras i allt svenskt bistånd och drivas såväl multilateralt som bilateralt och finnas med i den dialog som förs mellan Sverige och motgarländerna av svenskt bistånd, framhåller motionärerna.

I motionen 676 föreslås att riksdagen uttalar sig för att SIDA till sig bör knyta en *referensgrupp* av representanter för *kvinnorganisationer* och motsvarande i syfte att följa de biståndspolitiska programmen och att stimulera till information om u-landskvinnors villkor och stöd till dessa.

Kvinnornas situation samt åtgärder inriktade på att förbättra denna hör till de ämnesområden som alltsedan den statliga biståndsverksamheten inleddes livligt uppmärksammats från svensk sida och ansetts som särskilt lämpade att främja både inom det länderinriktade u-landssamarbetet och genom de internationella biståndsorganen. Också det pådrivande svenska agerandet under lång tid på detta område i FN, dess ekonomiska och sociala råd och i dess underorgan, däribland ej minst FN:s kvinnokommission, har otvivelaktigt starkt bidragit till att kvinno- och jämställdhetsfrågorna alltmer lyfts fram i internationella sammanhang. Den världsaktionsplan som antogs vid FN:s kvinnokonferens år 1975 och uppföljningsprogrammet för denna, som utskottet närmare beskrev i sitt betänkande UU 1975/76: 14, har gett jämställdhetsfrågan en bestående förankring i FN-arbetet. Likafullt är det uppenbart att arbetet på detta mål i flertalet länder måste ses som en mycket långsiktig uppgift och att det därför också i fortsättningen bör stödjas och främjas från bl. a. svensk sida.

Som utskottet erinrade om i nyssnämnda betänkande, antog SIDA:s styrelse år 1973 nya riktlinjer för hur biståndsmyndigheten skall agera för att tillgodose kvinnornas intressen i utvecklingssamarbetet. En central tes i dessa riktlinjer var att man vid planering och genomförande av biståndsinsatser på alla områden bör beakta deras inverkan på kvinnornas situation snarare än att satsa på isolerade kvinnoprojekt, vilket tidigare skett.

Det svenska biståndet syftar i hög grad till att förbättra situationen

för de fattigaste och mest eftersatta folkgrupperna, och i många u-länder utgör kvinnorna en sådan eftersatt eller missgynnad grupp. Det är därför viktigt att de utvecklingsprogram som Sverige stöder utformas så att de i möjligaste mån också bidrar till en förbättring av kvinnans situation och att denna aspekt finns med i den dialog som förs mellan Sverige och mottagarländerna om biståndssamarbetets utformning. På så sätt integreras jämställdhetsfrågorna på ett naturligt sätt i biståndsverksamheten.

Liksom tidigare stöder Sverige med biståndsmedel också en rad insatser genom FN-organ med kvinnor som målgrupp. Detta sker inom ramen för den ämnesinriktade verksamheten under anslagsposten Särskilda program.

Vid sidan av befrämjandet av resurstillväxt, ekonomisk och politisk självständighet samt en demokratisk samhällsutveckling utgör främjandet av ekonomisk och social utjämning ett av de av såväl biståndspolitiska utredningen som propositionen 135 uppställda fyra huvudmålen för svenskt bistånd. Åtgärder för att förbättra kvinnornas situation och för att befrämja jämställdhet mellan könen får anses vara en mycket väsentlig del av de sociala och ekonomiska utjämningssträvandena. Enligt utskottets mening finns därför knappast skäl att ställa upp jämställdhet som ett separat mål för biståndspolitiken.

Kvinnoorganisationerna i vårt land har otvivelaktigt särskilda förutsättningar att medverka i arbetet på att befrämja u-landskvinnornas situation. De kan göra detta både i direktkontakt med systerorganisationer i u-länder och genom att med sina erfarenheter därav bidra till u-landsinformationen och opinionsbildningen i Sverige.

SIDA har — något som utskottet påminde om i sitt betänkande 1976/77: 17 — sökt stödja och ytterligare uppmuntra kvinnoorganisationernas insatser till förmån för u-landskvinnor, dels genom förmedling av kontakter med kvinnoorganisationer i programländerna och anorstädes, dels med bidrag från informationsanslaget och anslagsposten för enskilda organisationers biståndsverksamhet.

SIDA anordnade i februari i år en informationsdag för representanter för kvinnoorganisationerna i Sverige, varvid SIDA bl. a. informerade om möjligheterna att få anslag för kvinnoprojekt i u-länder och för informationsprojekt i Sverige. Från organisationernas sida framfördes önskemål om en mera kontinuerlig kontakt i dessa frågor med biståndsmyndigheten. Liksom i motionen 676 uttalades att en referensgrupp borde bildas med representanter för SIDA och organisationerna. Frågan om en sådan grupp med utvalda representanter har därefter diskuterats inom SIDA, som emellertid kommit fram till att det ömsesidiga konsultationsbehovet bättre torde kunna tillgodoses med regelbundna sammankomster — någon gång i halvåret — av liknande slag som informationsdagen i februari. Det synes därför rimligt att börja samarbetet med denna form.

De båda nu aktuella motionerna 676 och 1904 torde med det anförda få anses besvarade.

5. Volymmålet för svenskt bistånd

Propositionen (s. 84—85)

Som första industriland nådde Sverige målet 0,7 % av bruttonationalprodukten i utbetalt offentligt bistånd år 1974. Den av riksdagen år 1968 antagna enprocentplanen har varit av avgörande betydelse för att föra upp biståndet till dagens nivå. En fortsatt ökning av det svenska biståndet är angelägen. Med ett fortsatt växande bistånd kan Sverige i än högre grad fungera som pådrivare gentemot andra länder.

Enprocentmålet skall ses som ett etappmål. Regeringen har, trots Sveriges ekonomiska svårigheter, beräknat anslagsramen för såväl innevarande som nästa budgetår så att biståndsanslaget skall överstiga nivån 1 % av BNP. Biståndsanslagen bör även de kommande åren överstiga nivån 1 % av BNP, och en strävan bör vara att biståndet skall utgöra en växande andel av vår samlade produktion. Förutsättningarna för en sådan ökning av biståndet förbättras om Sverige får en god ekonomisk utveckling och återvinner balansen i utrikesaffärerna. Förutsättningarna förbättras också, inte minst vad gäller stödet från den svenska opinionen, om andra industriländer ökar sitt bistånd i snabbare takt.

Motion

I detta sammanhang behandlar utskottet motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 9 (i den mån detta hänför sig till volymmålet för svenskt bistånd), nämligen att riksdagen beslutar

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om riktlinjerna för biståndspolitik.

Utskottet

I såväl biståndspolitiska utredningen som propositionen konstateras att den av riksdagen år 1968 antagna s. k. enprocentplanen, som avsåg att Sverige inom viss tid skulle uppnå en biståndsanslagsvolym motsvarande 1 % av bruttonationalprodukten, varit av avgörande betydelse för att föra upp biståndet till dagens nivå.

Utredningen fann — bl. a. mot bakgrunden att frågor om biståndets kvalitet och inriktning blir allt viktigare i takt med att dess volym växer — inte anledning att förorda att något nytt volymmål för biståndet uppställs. Ambitionen borde enligt utredningen emellertid vara att öka

de egentliga biståndsanslagen, varvid 1 % av BNP skall vara en miniminivå.

I propositionen heter det att enprocentmålet skall ses som ett etappmål och att en fortsatt ökning av det svenska biståndet är angelägen. Biståndsanslagen bör enligt propositionen även under de kommande åren överstiga nivån 1 % av BNP, och en strävan bör vara att biståndet skall utgöra en växande andel av vår samlade produktion.

I s-motionen 1912 framhålls att enprocentmålet bör uppfattas som en miniminivå för anslagen. Motionärerna ansluter sig till biståndspolitiska utredningens mening att något behov av att nu fastställa ett nytt mål inte finns. Ansträngningar bör emellertid göras att i takt med växande resurser söka höja nivån. Något speciellt yrkande har inte i detta sammanhang framförts i motionen 1912 och inte heller i övriga aktuella motioner.

Utskottet konstaterar mot denna bakgrund att en betydande samstämmighet föreligger om att betrakta enprocentmålet som ett etappmål och som en miniminivå för biståndsanslagen samt att en strävan bör vara att biståndet skall utgöra en växande del av vår samlade produktion. Självfallet underlättas förverkligandet av denna ambition om vårt lands ekonomiska situation förbättras.

Med det anförda torde motionen 1912 i denna del få anses besvarad.

6. Samarbete med internationella organisationer

Propositionen (s. 85—95)

Sveriges aktiva stöd för Förenta nationerna och dess underordnade organ har varit ett centralt inslag i vår utrikespolitik under hela efterkrigstiden.

Sverige har konsekvent bejakat uppbyggnaden av FN och dess fackorgan som institutioner för samarbete på skilda områden. Detta gäller i högsta grad olika organ för utvecklingsarbetet liksom den normskapande och operativa verksamheten på detta område. Detta har inneburit att vi mycket aktivt medverkat i det normskapande arbetet och att vi också kanaliserat internationellt sett höga andelar av vårt bistånd till de internationella organens operativa verksamhet.

Med stigande totala anslag och en alltmer effektiv svensk biståndsadministration har den multilaterala andelen sjunkit, men den utgör fortfarande omkring en tredjedel av den totala biståndsbudgeten.

Vi måste noga följa utvecklingen inom varje organisation för att rätt kunna bedöma den lämpliga nivån för de svenska insatserna. Liksom hittills bör Sverige genom sina bidrag och på andra sätt stödja en utbyggnad av de mellanstatliga biståndsprogrammen. Samtidigt är det angeläget att vi tar fasta på den kritik som riktats mot de multilaterala programmen

och tillsammans med andra medlemsstater i FN ökar våra ansträngningar att effektivisera de internationella organisationerna.

Det multilaterala biståndet förmedlas huvudsakligen genom två grupper av mottagare: a) FN-familjen (exkl. Världsbanken och IDA), b) Världsbanken, IDA samt andra utvecklingsbanker och fonder. Betydelsefulla skillnader finns mellan dessa båda kategorier. FN-familjens biståndsverksamhet bekostas i någon mån med medel som uttaxeras från medlemsländerna. Huvuddelen av verksamheten finansieras dock med frivilliga bidrag från medlemsländerna. Beslut fattas i de enskilda organen efter principen ett land, en röst. Finansieringen av bankerna och utvecklingsfonderna sker helt genom frivilliga bidrag och upplåning på kapitalmarknaderna. Inom bankfamiljen beror röststyrkan på insatsen. Bankerna syftar i första hand till kapitalöverföringar, medan FN:s biståndsverksamhet i huvudsak är inriktad på tekniskt bistånd.

När vi från svensk synpunkt bedömer de olika multilaterala biståndsorganen, måste vi se till effektiviteten och till verksamhetens inriktning i förhållande till de biståndspolitiska målsättningar som regering och riksdag uppställt. Därtill har vi anledning kräva en rättvis fördelning mellan de olika bidragsgivarna. Särskilt i vissa FN-organ måste vår andel i dag betraktas som hög. En utjämning bör dock inte ske genom en minskning av de svenska bidragen utan genom att andra bidragsgivare ökar sina insatser snabbare.

FN och fackorganen har, som ovan påpekats, kritiserats för bristande effektivitet. Världsbanken och vissa av de regionala bankerna har å andra sidan en erkänd operativ kraft och målmedvetenhet men har i sin tur fått kritik — inte minst i Sverige — för politisk okänslighet och en alltför bankmässig syn på de projekt som skall finansieras. Kritiken har ibland varit berättigad, men får inte föra till negativism. Med sin olika inriktning och karaktär representerar de båda huvudgrupperna av biståndsgivande multilaterala organ en nyttig kombination. Den fördelning av våra bidrag som vi har i dag synes i stort sett lämplig.

Fortsatt stöd för *IDA:s och Världsbankens verksamhet* bör även i framtiden vara en väsentlig del av vår multilaterala biståndspolitik.

Under de närmaste åren kommer förhandlingar att äga rum om en ny påfyllnad av IDA. Det är då naturligt att vi kommer att aktivt verka för att denna påfyllnad blir betydande. Det svenska bidraget till påfyllnaden får bedömas i ljuset av det totala bidragsmålet och av andra bidragsgivares insatser.

Även för Världsbankens del har frågan om en ökning av det insatta kapitalet aktualiserats. Det rådde vid årsmötet 1977 allmän enighet om att en väsentlig ökning skulle komma till stånd under en period med början år 1983. De nordiska länderna kommer under förhandlingarna att verka för att utlåningsbestämmelserna mildras i samband med att kapitalet ökas.

Såväl när det gäller Världsbanken som IDA bör frågan om u-ländernas inflytande uppmärksammas. Detta har hittills varit otillfredsställande. Från svensk sida kommer vi att verka för att u-länderna i samband med kapitalökningen inom Världsbanken får ett ökat inflytande. En principöverenskommelse om översyn av röstfördelningssystemet i IDA träffades i samband med den femte IDA-påfyllnaden. Det är emellertid knappast möjligt att åstadkomma en radikal förändring i detta avseende och samtidigt bevara bankens position på de internationella kapitalmarknaderna.

Den fördelning av våra finansiella insatser mellan de regionala bankerna och IDA och Världsbanken som f. n. sker förefaller rimlig. Detsamma gäller arbetsfördelningen mellan dessa institutioner. Sverige bör tillsammans med andra medlemsländer verka för att dessa kompletterar varandra.

Den s. k. *ämnesinriktade verksamheten*, som i budgetsammanhang brukar redovisas under rubriken *Särskilda program*, avser områden inom utvecklingssamarbetet som Sverige genom åren särskilt engagerat sig för och stött genom FN och Världsbanken, genom enskilda internationella organisationer, genom stöd till forskning, genom ansträngningar att utveckla kapacitet och kunnande i u-länder, i Sverige och internationellt. Familjeplanering är ett sådant ämnesområde. Andra viktiga särskilda ämnesområden inom det svenska biståndsprogrammet är forskning, kooperation, sysselsättningsfrämjande åtgärder, facklig verksamhet, åtgärder för att förbättra kvinnans situation, miljövård, vissa frågor inom hälsovård och utbildning och inom landsbygdsutveckling och livsmedelsproduktion, anpassning av teknik till u-landsförhållanden, åtgärder för att effektivisera u-ländernas export och deras internationella upphandling etc.

Huvuddelen av de medel som anvisats under anslagsposten *Särskilda program* har hittills använts för verksamhet i samarbete med mellanstatliga organisationer. Detta gäller inte minst kurs- och seminarieverksamheten. Det hindrar inte att Sverige på områden där vi har särskilda resurser kan anordna sådan verksamhet på bilateral basis. Ofta är en regional uppläggning ändamålsenlig för denna typ av utbildningsprogram.

Normalt skall de mellanstatliga biståndsprogrammen finansieras genom allmänna bidrag från medlemsländerna. Sverige bör emellertid kunna lämna ändamålsbestämda bidrag när det föreligger särskilda skäl därför. Svenska bidrag bör kunna gälla ämnesområden som bedöms ha specifik betydelse för u-ländernas utveckling och där de internationella insatserna anses otillräckliga.

I likhet med SIDA:s styrelse finner biståndsministern att denna verksamhet utgör ett väsentligt inslag i biståndsarbetet. Den ändamålsbestämda bidragsgivning till FN-organ som kan bli aktuell bör emellertid stå i samklang med den allmänna politik som Sverige för inom FN:s biståndsorgan. Regeringen har nyligen fastställt SIDA:s förslag till handläggningsordning för dessa ärenden.

Motioner

Utskottet behandlar i detta sammanhang

dels motionen 1977/78: 631 av Nils Hörberg (fp), yrkandet 1, nämligen att riksdagen beslutar anhålla om att regeringen

1. tar initiativ i lämpliga internationella fora till inrättandet av internationella utvecklingsorgan med uppgifter i stort sett enligt vad som anförts i motionen,

dels motionen 1977/78: 1910 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk), yrkandet 1 d, nämligen

1. att riksdagen hos regeringen begär att den svenska biståndspolitiken utformas i enlighet med principen

d. att Sverige utträder ur Världsbanken,

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 6, 7 och 9 (det senare i den mån det hänför sig till samarbetet med Världsbanksgruppen, FN-biståndets inriktning, ämnesinriktad verksamhet m. m.), nämligen att riksdagen beslutar

6. att ge regeringen till känna vad som i motionen anförts beträffande svenska initiativ angående speciella dragningsrätter (SDR),

7. att Sverige skall lämna den Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB),

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om riktlinjerna för biståndspolitiken,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandena 10, 11, 12, 15 och 22, nämligen

10. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att fördelningen av biståndet mellan multilaterala och bilaterala ändamål förskjuts; inom tre år skall det multilaterala biståndet ha minskat till högst 25 % av biståndsanslaget,

11. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att Sverige inom FN-systemet verkar för att biståndet inriktas på länder som strävar efter social och ekonomisk rättvisa och politiskt och ekonomiskt oberoende,

12. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att Sverige lämnar Världsbanksgruppen,

15. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att s. k. icke länderdestinerat bistånd — "särskilda program etc." — efter hand överförs till befrielseörelser och programländer,

22. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att Sverige lämnar Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB).

Utskottet

Det starka stöd som Sverige i sin utrikespolitik ger Förenta nationerna som freds- och samarbetsorganisation har sin motsvarighet i det omfattande bistånd som vårt land lämnar på multilateral väg, dvs. genom frivilliga bidrag till FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s barnfond (UNICEF), FN:s båda flyktinghjälporganisationer (UNHCR resp. UNRWA), världslivsmedelsprogrammet (WFP), internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF) m. fl. fonder eller organisationer som direkt eller indirekt är knutna till FN.

Också till andra multilaterala organ ger Sverige betydande bidrag av biståndsmedel, såsom Internationella utvecklingsfonden (IDA) samt de afrikanska och asiatiska utvecklingsbankerna (ADB och AsDB) och deras utvecklingsfonder.

Omkring en tredjedel av den totala årliga biståndsbudgeten anslås sålunda till olika internationella biståndsorgan, en andel som ligger betydligt högre än hos flertalet utomnordiska biståndsgivarländer. Vår bidragsandel är i flera av FN:s biståndsorgan mycket betydande.

Som även framhålls i propositionen bör Sverige liksom hittills genom sina bidrag och på andra sätt stödja de mellanstatliga biståndsprogrammen, men samtidigt är det angeläget att ta fasta på den kritik som riktats mot de multilaterala programmen och söka effektivisera de internationella organisationernas arbete.

Åtskilligt av den kritik som därmed avses återkommer i de motionsyrkanden som utskottet behandlar i detta sammanhang. Där diskuteras bl. a. u-ländernas begränsade röstmässiga inflytande inom Världsbanken och IDA. Bland yrkandena finns även förslag som syftar till en starkare inriktning av FN-biståndet på sådana fattiga u-länder som för en politik för ekonomisk och social utjämning, förslag om en omstrukturering av de internationella utvecklingsorganen, förslag om en förbindelselänk mellan Valutafondens särskilda dragningsrätter och överföring av utvecklingskapital till u-länderna etc. Där dryftas även relationen mellan multilateralt och bilateralt bistånd och den aktuella diskussionsfrågan om ett nytt system för massiva resursöverföringar från i-länder till u-länder m. m.

I vpk-motionen 1914 begärs förslag från regeringen innebärande att Sverige inom *FN-systemet* verkar för att biståndet inriktas på länder som strävar efter social och ekonomisk rättvisa och politiskt och ekonomiskt oberoende.

I s-motionen 1912 anförs i detta sammanhang bl. a. att det finns skäl att starkare verka för att FN:s biståndsverksamhet i ökande utsträckning går till fattiga u-länder som själva för en politik för ekonomisk och social utjämning. Vårt allmänna och politiska stöd till FN måste på alla

sätt bevaras och stärkas. Omfattningen av våra finansiella bidrag till olika FN-organ får avvägas bl. a. mot de biståndspolitiska mål vi satt upp, både vad avser länderinriktning och effektivitet, framhåller motionärerna.

De grundläggande målen för Sveriges utvecklingssamarbete bör också styra det svenska agerandet i de internationella biståndsorganisationerna, oavsett om dessa hör till de egentliga FN-organen eller inte. Det är därför en hävdvunnen svensk linje att arbeta för att dessa i högre grad än hittills går in för att stödja u-ländernas egna strävanden till ekonomisk och social utveckling och utjämning. Det internationella biståndet bör i konsekvens därmed i högre grad inriktas på de fattigaste länderna och de mest eftersatta befolkningsgrupperna. En naturlig ram för detta arbete är dels FN:s egna utvecklingsstrategier, dels ILO:s basbehovsstrategi, som betonar en balanserad ekonomisk och social utveckling och framsteg som kommer alla till del. Sverige verkar vidare för ändrade maktrelationer mellan rika och fattiga länder och söker i detta sammanhang bl. a. stärka u-ländernas inflytande i de internationella biståndsprogrammen.

Också i propositionen 135 betonas Sveriges aktiva insatser och stöd för FN och dess fackorgan liksom för FN-organens både normskapande och operativa verksamhet på u-landsområdet. När vi från svensk synpunkt bedömer de olika organen måste vi se till effektiviteten och till verksamhetens inriktning i förhållande till de biståndspolitiska målsättningar som regering och riksdag uppställt, framhålls det. Vi måste därför noga följa utvecklingen inom varje organisation för att rätt kunna bedöma den lämpliga nivån för de multilaterala svenska biståndsinsatserna.

Sverige har i många år hävdat att medlemsländernas bidrag till FN-systemets biståndsverksamhet huvudsakligen skall kanaliseras genom FN:s utvecklingsprogram (UNDP). Sverige har också gett starkt stöd åt UNDP:s landprogrammering och på alla sätt sökt hävda UNDP:s samordnande roll såväl centralt som på fältet. För dessa ståndpunkter har Sverige också verkat under de senaste årens utredningsarbete inom FN med sikte på en omstrukturerad av FN:s ekonomiska och sociala verksamhet. Det är också till UNDP som den helt övervägande delen av det svenska biståndet genom FN-organ går.

Inom UNDP:s styrelse har Sverige länge hävdat uppfattningen att UNDP-biståndet i högre grad än hittills bör inriktas på de fattigaste länderna. Detta har stött på motstånd från flera håll, bl. a. från de mer utvecklade u-ländernas sida. På samma sätt som FN är en universell organisation är även UNDP-biståndet universellt i den meningen att alla medlemsländer förväntas vara bidragsgivare till UNDP och att alla länder i princip också kan göra anspråk på tekniskt bistånd från UNDP. Denna konstruktion utgör både en styrka och en svaghet och har bl. a.

medfört att även en lång rad länder, som på grund av sin höga utvecklingsnivå eller av andra skäl aldrig skulle kunna komma i fråga för bilateralt svenskt bistånd, är mottagare av UNDP-bistånd. Det är mot denna bakgrund lättare att förstå svårigheten att få till stånd en prioritering av de fattigaste eller de mest utvecklingsmedvetna länderna.

För några år sedan kunde UNDP-styrelsen likväl i princip besluta att en större del av UNDP-programmets resurser under den nu pågående programperioden 1977—1981 skulle förbehållas de fattigare, befolkningsrika u-länderna och u-länder som strävar efter sociala strukturförändringar. För att påskynda en sådan omfördelning av UNDP:s biståndsresurser har Sverige under några år gett avsevärda extra bidrag till en särskild UNDP-fond som inrättats för bistånd till de minst utvecklade u-länderna. Medan av det länderfördelade UNDP-biståndet under föregående programperiod (1972—1976) knappt 20 % beräknas ha gått till de av FN identifierade minst utvecklade länderna, väntas denna andel stiga till minst 30 % under perioden 1977—1981.

Det framgår av propositionen 135 att Sverige avser att fullfölja strävandena att stärka UNDP:s insatser i de fattigaste länderna också under nästa programperiod samt att Sverige avser vidhålla sin förut framförda ståndpunkt att de utvecklade länder som alltjämt får UNDP-bistånd bör avstå från detta. Det är enligt propositionen önskvärt att få till stånd en ytterligare förskjutning av UNDP-programmet i riktning mot hänsynstagande till bl. a. mottagarländernas ansträngningar för att åstadkomma inkomstutjämning och social rättvisa.

Man bör emellertid vara medveten om att många u-länder är mycket känsliga för allt som kan utläsas som försök från i-ländernas sida att utöva påtryckningar på dem att på visst sätt styra sin utvecklingspolitik. Detta har klart kommit till uttryck i flera sammanhang, bl. a. i FN:s generalförsamling, i UNDP-styrelsen och i andra internationella organ, där exempelvis basbehovsstrategins målsättningar förts på tal. Det kan därför kräva ett långvarigt och tålmodigt arbete att få gehör för önskemålet att mycket fattiga länder, som i sin egen utvecklingspolitik medvetet och med effektiva medel söker åstadkomma social och ekonomisk rättvisa och en jämnare inkomstfördelning, i högre grad bör prioriteras inom UNDP:s och övriga FN-organs biståndsverksamhet.

Med det anförda torde ifrågavarande yrkanden i motionerna 1914 och 1912, det sistnämnda i den del som avser FN-biståndets inriktning, få anses besvarade.

Sveriges medverkan i *Världsbanken (IBRD)* och i den världsbanksanknutna *Internationella utvecklingsfonden (IDA)* berörs i tre av de aktuella motionerna.

I apk-motionen 1910 föreslås att Sverige utträder ur Världsbanken och i vpk-motionen 1914 att Sverige lämnar Världsbanksgruppen.

Inom ramen för de resonemang om riktlinjer för biståndspolitiken

som i detta sammanhang förs i s-motionen 1912 framhålls bl. a. att Sverige bör stödja u-ländernas krav på förändring av Världsbankens särskilda beslutsregler. Vidare sägs att Sveriges höga andel av bidragen till IDA bör minska och att vi i stället bör arbeta för att stärka FN:s kapitalfond. Också diskussionen om en framtida ökning av Världsbankens kapital berörs i motionen.

Riksdagen har under en rad av år avvisat yrkanden motsvarande dem i motionerna 1910 och 1914 om utträde ur Världsbanken eller Världsbanksgruppen. Några nya skäl för en omprövning av det svenska medlemskapet i Världsbanken eller IDA har inte förebragts i de nu aktuella motionerna. Inte heller ger biståndspolitiska utredningens ingående genomgång och prövning av Världsbanksgruppens utlåningsverksamhet någon grund för att överväga ett svenskt utträde.

Inga svenska biståndsmedel går till Världsbankens verksamhet, medan Sverige däremot alltsedan IDA:s tillkomst år 1960 gett denna utvecklingsfond ett betydande stöd från biståndsanslagen. Under den nuvarande femte s. k. påfyllnaden av IDA:s resurser, som avser de tre budgetåren 1977/78—1979/80, uppgår Sveriges IDA-bidrag till ca 413 milj. kr. per budgetår, vilket motsvarar en bidragsandel om 3,85 % (att jämföras med en andel om 4 % under den fjärde påfyllnadsperioden).

Världsbankens utlåning, som till skillnad från IDA:s sker på kommersiella villkor, finansieras genom lån som tas upp på den internationella kapitalmarknaden, varvid det kapital som satsats av medlemsländerna i banken utgör garantikapital. Riksdagen bemyndigade i fjol regeringen (prop. 1976/77: 86, FiU 1976/77: 18, rskr 198) att öka Sveriges kapitalinsats i banken, och insatsbeloppet erlades liksom tidigare av riksbanken. Sveriges andel i IBRD:s grundkapital (numera 1,13 %) är avsevärt lägre än det svenska engagemanget i IDA.

Styrelse och administrativ stab är gemensamma för IBRD och IDA. I huvudsak samma kriterier för bedömning av kreditprojekt används inom såväl IBRD- som IDA-verksamheten, medan beslut huruvida finansiering skall ske på bankens kommersiella eller utvecklingsfondens mycket mjuka utlåningsvillkor avgörs med hänsyn till det låntagande landets ekonomiska situation. För att ett land skall få låna från IDA bör dess per capita-inkomst inte överstiga 520 dollar, räknat i 1975 års prisnivå. Huvuddelen av IDA:s långivning är dock förbehållen fattigare u-länder med en inkomst per invånare understigande 265 dollar. Under verksamhetsåret 1976/77 gick 87 % av IDA:s utlåning till denna grupp.

Kritik har från många håll riktats mot Världsbanksgruppen icke minst därför att u-ländernas inflytande inom gruppen är begränsat till följd av de röstfördelningsregler som där gäller och som gör röststyrkan avhängig av kapitalinsatsen. Detta ger ett fåtal större länder det dominerande röstinflytandet, medan u-ländernas sammanlagda röststyrka är begränsad till drygt en tredjedel. Kritiken har bl. a. också gjort gäl-

lande att principerna för projektbedömning är alltför snävt inriktade på den rent ekonomiska avkastningen, att utlåningen volymmässigt blivit koncentrerad till en mindre grupp av länder och att förändringar i mottagarländernas ekonomiska politik i flera fall gjorts till villkor för långivning.

Till delar av denna kritik har Sverige liksom övriga nordiska länder anslutit sig och därför verkat bl. a. för ändrade röstfördelningsregler till förmån för u-länderna och för ett större beaktande av sociala behov och fördelningseffekter vid projektbedömningarna. I sistnämnda hänseende har även bankledningen under de senaste åren verkat för att ge utlåningsverksamheten en starkare inriktning på fattigare befolkningsgrupper och på länder som i sin utvecklingspolitik eftersträvar en jämnare inkomst- och förmögenhetsfördelning. Projekt inom utbildning och landsbygdsutveckling har också kommit att spela en ökad roll. Vad beträffar röstfördelningen har en principöverenskommelse om en översyn av denna inom IDA träffats i samband med förhandlingarna om den femte påfyllnaden. Av propositionen 135 framgår att Sverige i samband med den kapitalinsatsökning i IBRD som väntas komma till stånd med början år 1983 kommer att verka för att u-länderna också inom IBRD får ett ökat inflytande och för att villkoren för utlåningen mjukas upp.

Vid Världsbanksgruppens årsmöte 1977 pekades från nordisk sida på den betydelsefulla roll som Världsbanken hade att spela när det gäller genomförandet av en basbehovsstrategi i u-länderna och framhölls att bankens resurser därför i första hand borde inriktas på de fattigaste länderna samt på länder som åtagit sig att genomföra sociala framsteg i sina samhällen. Världsbanken borde särskilt eftersträva att genomföra landprogrammeringsprincipen, förbättra u-ländernas medverkan i beslutsprocessen, öka den andel av resurserna som avser programlån och lokalkostnadsfinansiering samt mjuka upp bankens utlåningsvillkor.

Som framhålls i biståndspolitiska utredningen är IDA den största källan för obunden internationell kreditgivning på mycket mjuka villkor till u-länderna, och utredningen påpekar att något alternativ till IDA i dag inte finns. Dessa länder har i flera sammanhang slutit upp kring krav på en avsevärd ökning av kapitalresurserna inom Världsbanksgruppen, och särskilt beträffande resurserna inom IDA.

Mot denna bakgrund ansluter sig utskottet till uttalandet i propositionen att fortsatt stöd för IDA:s och Världsbankens verksamhet även i framtiden bör vara en väsentlig del av vår multilaterala biståndspolitik och att Sverige aktivt kommer att verka för att nästa påfyllnad av IDA:s resurser blir betydande. Som även sägs i propositionen får dock det svenska bidraget till denna påfyllnad, som liksom vid tidigare påfyllnader blir föremål för internationella förhandlingar, givetvis be-

dömas i ljuset av det totala bidragsmål man därvid kan ena sig om liksom av de insatser som andra bidragsgivare visar sig beredda att göra.

Någon säker uppfattning om storleken av den framtida ökning av IBRD:s kapital, varom principiell enighet rådde vid Världsbankens årsmöte förra året och som förutsatts komma till stånd om fem år och därefter, synes inte möjlig att få på nuvarande stadium. Inom bankens medlemskrets uppges man emellertid vara enig i princip om att bankens framtida utlåning bör öka inte bara i nominella utan även i reala termer. Från bankledningens sida har föreslagits att utlåningsverksamheten skall öka med 12 % per år från och med nu. Därav skulle ca 7 % kompensera väntade prisökningar medan återstoden är avsedd att möjliggöra en reell utlåningsökning. En sådan jämnt fortskridande utlåningsökning skulle, om den kan förverkligas, på längre sikt uppenbarligen göra en avsevärd kapitalökning nödvändig. Meningarna om storleken av en ökning är emellertid f. n. delade, och de informella diskussioner som förts härom har tills vidare ajournerats. Från nordisk sida har under dessa diskussioner framhållits att det är motiverat att i detta sammanhang även dryfta vissa andra frågor, bl. a. en liberalisering av utlåningsvillkoren, ökade möjligheter till s. k. programlån, finansiering av lokala kostnader, ett ökat inflytande för u-länderna i bankens beslutsprocess samt en gradvis avveckling av utlåningen till mera utvecklade länder.

I s-motionen 1912 pläderas för ett stärkande av *FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF)* samtidigt som det sägs att Sveriges höga andel i IDA bör minska. Som utskottet klargjort ovan blir den svenska andelen i IDA under nästa påfyllnadperiod beroende av utgången av internationella förhandlingar vilka ännu inte tagit sin början. I jämförelse med IDA, som f. n. har ett sammanlagt resurstillskott per år om ca 11 600 milj. kr., är FN:s kapitalutvecklingsfond med sammanlagda bidrag under år 1978 på ca 81 milj. kr. alltså en fond med mycket små resurser. UNCDF får tills vidare bidrag från endast ett mindre antal länder, däribland Sverige. I sammanhanget vill utskottet erinra om biståndspolitiska utredningens uttalande att det inte finns något underlag för att avgöra om u-länderna hellre ser ökade bidrag till UNCDF än en betydande påfyllnad av IDA:s resurser.

Som närmare framgår av utskottets betänkande (UU 1977/78: 10) angående biståndsanslagen för budgetåret 1978/79 har Sverige hittills svarat för det näst högsta bidragstillskottet till UNCDF. Sverige har där en långt större bidragsandel än i något annat internationellt biståndsorgan. Utskottet anförde att det mot denna bakgrund kan finnas anledning att inte alltför snabbt öka de svenska bidragen till UNCDF och att i stället så mycket mer verka för att fler i-länder kommer till som stödjare av fonden, vars verksamhet är inriktad på de minst utvecklade länderna och de fattigaste befolkningsgrupperna. Så

sker redan från svensk sida. Också i samband med de s. k. bidragskonferenserna för andra multilaterala biståndsprogram hävdar Sverige liksom övriga nordiska länder, vilka tillsammans utgör dominerande bidragsgivare i flera av dessa program, nödvändigheten av en rättvisare fördelning av bidragsbördan mellan givarländerna.

Mot bakgrund av det anförda avstyrks motionerna 1910 och 1914, såvitt avser deras yrkanden om svenskt utträde ur Världsbanken eller Världsbanksgruppen. Med det anförda torde motionen 1912, i vad avser dess synpunkter beträffande IBRD, IDA och UNCDF, få anses besvarad.

I motionen 631 föreslås att regeringen tar initiativ i lämpliga internationella fora till inrättandet av *internationella utvecklingsorgan*.

Motionären avser därmed inte biståndsorgan i traditionell bemärkelse utan ett slags internationella utvecklingsmyndigheter (World Development Authorities, WDA), som visserligen är underordnade FN men som i övrigt bör få samordnande beslutsrätt för alla internationella ekonomiska frågor och institutioner. Till WDA:s främsta uppgifter skulle höra att svara för kort- och långsiktiga internationella krediter, fastställa ramar för den internationella handeln med viktiga råvaror, arbeta för balans mellan befolkningstillväxt och livsmedelsproduktion och att fungera som internationell ekonomisk rådgivningsinstitution. Vidare skulle enligt motionären Världsbanken underordnas WDA.

Motionärens förslag ansluter sig nära till ett av flera uppslag som under senare år i den internationella debatten framförts i syfte att reformera de existerande utvecklingsinstitutionerna och att utforma mer slagkraftiga globala utvecklingsstrategier. Det förslag som motionären pläderar för är mycket genomgripande och hör därmed också till de mera svårgenomförbara. Dess förverkligande förutsätter bl. a. en radikal omstrukturering av de nuvarande mellanstatliga institutionerna och ett större uppgivande av den nationella beslutanderätten i fråga om bidrag till internationellt utvecklingsarbete. Förslaget synes knappast realistiskt.

Ett mera begränsat och praktiskt försök att åstadkomma en bättre samordning av FN:s ekonomiska och sociala verksamhet samt av FN:s operativa verksamhet har med aktivt stöd från svensk sida gjorts under senare år, men institutionell tröghet liksom bristande intresse från många både i- och u-länders och ländergruppers sida har gjort det förslag här om som godkändes av 1977 års generalförsamling mindre långtgående än vad man från svensk sida hade hoppats. Resolutionen berör inte Världsbanksgruppen.

Det var FN:s generalförsamlings sjunde extra möte år 1975 som på basis av en expertgruppsrapport, vilken bl. a. föreslagit att flertalet av FN:s operativa biståndsorgan skulle slås samman till en ny "biståndsmyndighet" (United Nations Development Authority) och att en ny post

som biträdande generalsekreterare för ekonomiska och sociala frågor skulle inrättas, beslöt att tillsätta en kommitté (den s. k. strukturkommittén) med uppgift att göra en översyn av FN:s organisatoriska struktur och arbetsmetoder på det ekonomiska och sociala området, inklusive FN-systemets operativa verksamhet. Strukturkommitténs slutrapport, som framlades i slutskedet av 1977 års generalförsamling, godkändes utan större modifieringar.

Beslutet innebär bl. a. att arbetet inom FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC) skall rationaliseras, att en särskild generaldirektörstjänst för ekonomiska och sociala frågor inrättas, att församlingen skall överväga att upprätta en gemensam styrelse för ledning och förvaltning av FN:s operativa biståndsverksamhet (dock undantas redan från början FN:s barnfond UNICEF, världslivsmedelsprogrammet WFP och FN:s miljöprogram UNEP), att endast en årlig bidragskonferens i fortsättningen anordnas för hela FN:s biståndsverksamhet, att UNDP:s länderprogrammering skall användas som referensram för hela den operativa verksamheten och att det övergripande ansvaret för och samordningen av den operativa verksamheten inom varje land skall läggas hos ett av de på fältet företrädda FN-organen. I avvaktan på en eventuell framtida integration av FN:s olika biståndsfonder och -program, som skall genomföras endast under förutsättning att den visar sig leda till en ökning av de frivilliga bidragen, behåller existerande program och fonder sin identitet och inriktning.

I ett gemensamt nordiskt inlägg uttalades tillfredsställelse med delar av detta reformsbeslut. Samtidigt framhölls att de nordiska delegationerna velat se mer långtgående resultat och att de var särskilt besvikna över de avvaktande förslagen beträffande den operativa verksamheten. Bl. a. borde UNDP:s samordnande roll ha framhävts ytterligare.

Utskottet finner det önskvärt att man från svensk sida i uppföljningsarbetet till denna FN-resolution om omstrukturering av FN-systemets ekonomiska och sociala sektorer fortsätter att bl. a. hävda UNDP:s centrala och samordnande roll inom FN:s totala biståndssystem.

Utskottet avstyrker i detta sammanhang det nu ifrågakvarande yrkandet i motionen 631.

I vpk-motionen 1914 föreslås att *fördelningen* av biståndet *mellan multilaterala och bilaterala ändamål* förskjuts så att det multilaterala biståndet inom tre år har minskat till högst 25 % av biståndsanslagen.

Fördelningen inom de samlade biståndsanslagen mellan multilateralt och bilateralt bistånd är under innevarande budgetår 33,5 % resp. 63,9 % (återstoden avser administration, u-landsinformation m. m.), och för nästa budgetår förutses i stort sett samma fördelning mellan multilaterala och bilaterala ändamål. Under den svenska biståndsverksamhetens tidigare år, då totalanslagen var avsevärt lägre och den svenska bistånds-

administrationen befann sig i ett uppbyggnadsskede, var den multilaterala andelen betydligt större än nu. Biståndspolitiska utredningen har ingående granskat motiven för och fördelarna med multilateralt resp. bilateralt bistånd och därvid kommit fram till att det inte finns någon anledning att förorda någon drastisk förändring av den fördelning som nu råder och heller inte funnit det möjligt att precisera den framtida fördelningen till bestämda procentsatser. Nuvarande andel för de multilaterala bidragen är enligt utredningen rimlig i dagens läge, och tillräckligt starka skäl talar för att Sverige även i fortsättningen bör lämna en relativt betydande andel av biståndet via multilaterala kanaler.

Regeringen ansluter sig i propositionen 135 till denna bedömning och understryker samtidigt att utvecklingen inom varje organisation nog måste följas för att rätt avväga den lämpliga nivån för de svenska insatserna.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund ifrågavarande yrkande i motionen 1914.

I s-motionen 1912 kritiseras *Internationella valutafondens (IMF)* agerande gentemot u-länderna och sägs att Sverige kraftfullt bör stödja sådana förändringar som innebär mer demokratiska beslutsformer. Vidare föreslås att riksdagen uttalar sig för att Sverige bör spela en aktiv roll för att inom valutafonden få till stånd en länk mellan det internationella betalningssystemets behov av s. k. *speciella dragningsrätter (SDR)* och u-ländernas behov av utvecklingskapital.

Utskottet behandlar först frågan om IMF:s arbetssätt och beslutsregler.

Internationella valutafonden har till uppgift att verka för stabila och ordnade förhållanden i det internationella valuta- och betalningssystemet och därigenom främja en balanserad tillväxt i världshandeln. Fonden skall underlätta en smidig anpassning i medlemsländerna till uppkommande underskott i utrikesbetalningarna genom att tillhandahålla medellånga krediter. Varje lands lånerätt står i proportion till landets kvot i valutafonden, dvs. den egna medlemsinsatsen. Valutafondens resurser består huvudsakligen av medlemsländernas kvotinsatser och kommer därutöver från vissa upplåningsarrangemang.

Valutafonden har inte inrättats som ett organ för överföring av biståndsmedel till u-länderna. Icke desto mindre har under 1960- och 1970-talen flera särskilda lånemöjligheter skapats inom IMF som varit direkt inriktade på u-ländernas speciella behov. Exempel på sådana är det system för kompensatorisk finansiering vid förändringar i exportintäkter av råvaror som tillkom år 1963, den lånemöjlighet som inrättades år 1969 för att i samband med internationella råvaruavtal finansiera buffertlager och den s. k. Trust Fund som inrättades år 1976 för att bistå fattiga länder med betalningsbalansstöd på förmånliga villkor.

Utskottet konstaterar att Internationella valutafonden har fått en stark

ställning som kreditgivare. Det internationella bankväsendets kreditgivning påverkas i allt högre grad av valutafondens lånebeslut. Utskottet kan instämma i att fonden ofta ställer långtgående krav på en omläggning av den ekonomiska politiken i u-länderna. Det finns exempel på att fondens lånevillkor gett uttryck för en bristande förståelse för den sociala verkligheten i u-landet, vilket kan försvåra ett u-lands utvecklingsansträngningar. Å andra sidan bör det beaktas att långtgående anpassningsåtgärder i många fall varit nödvändiga. Till bilden hör den förut nämnda omständigheten att valutafonden inte kan tillhandahålla något långsiktigt utvecklingsstöd utan endast medelfristiga betalningsbalanskrediter. Även med denna begränsning kan dock konstateras att man inom IMF under senare år i åtskilliga avseenden alltmer beaktat u-ländernas intressen, bl. a. genom att inrätta låneformer som tar sikte på dessa länders särskilda behov. Utskottet anser att Sverige också fortsättningsvis bör verka för att u-ländernas särskilda intressen beaktas inom ramen för fondens verksamhet.

Ett system med s. k. särskilda dragningsrätter (SDR) infördes i Valutafonden år 1968 och innebar att IMF i lägen med likviditetsbrist i världsekonomin med hjälp därav skall kunna öka tillgången på betalningsmedel mellan centralbankerna på ett planmässigt sätt. Systemet kom att få ökad betydelse i samband med de allvarliga påfrestningar som valutasystemet utsattes för i början av 1970-talet, då bl. a. dollarns inlösbarhet mot guld upphävdes och systemet med fasta växelkurser kom i gungning.

Den totala mängden SDR skall bestämmas av det långsiktiga globala behovet av valutareserver. Tilldelningen av SDR till medlemsländerna sker i förhållande till deras insatskvoter i valutafonden. SDR-systemet har avsevärda likheter med ett system för checkräkningskredit. Ett land med underskott i sin betalningsbalans kan dra på sina tilldelade SDR, vilka sedan byggs upp igen när landet i fråga får ett överskott.

Under åren 1972—1974 fördes förhandlingar om en total valuta-reform. Planerna härpå fick överges som orealistiska i skuggan av 1973 års oljekris. Man fick i stället ta itu med problem av mera omedelbar betydelse under inverkan av den tvära omkastning i betalningsförhållandena som oljeprishöjningarna medförde. I stället för en total valuta-reform inriktade man sig på en gradvis sådan, varvid främst frågan om växelkursbestämmelserna och guldets roll i valutasystemet prioriterades. Arbetet på detta ledde år 1976 fram till ett förslag till reviderad stadga för IMF. Förslaget har därefter ratificerats och trätt i kraft i april 1978. Sverige godkände ändringarna i stadgan för drygt ett år sedan (prop. 1976/77: 86, FiU 1976/77: 18, rskr 198).

I den nya fondstadgan läggs grunden för en slutgiltig och mer planmässig avveckling av guldets monetära roll. Det officiella guldpriset slopas liksom det tidigare kravet på betalning i guld vid transaktioner

mellan fonden och medlemmarna. Fondens innehav av guld avvecklas successivt genom utförsäljning. Medlemsländerna förpliktar sig att tillsammans med fonden verka för att SDR görs till den huvudsakliga reservtillgången i det internationella valutasystemet. Betalningar mellan fonden och centralbankerna skall i ökad utsträckning kunna ske genom användning av SDR. SDR har dessutom ersatt guld som räkneenhet i fondtransaktionerna och i flera andra internationella sammanhang. Vid framtida kvot höjningar skall inbetalningar inte längre ske i guld utan i form av antingen SDR eller en valuta som accepteras av fonden. Stadgerevisionen har däremot inte inneburit någon ändring i fråga om de grundläggande principerna för tilldelning och indragning av SDR.

Att de nationella reservvalutornas roll minskas och att de särskilda dragningsrätterna efter hand görs till den centrala reservtillgången i det internationella valutasystemet svarar mot ett av de reformkrav som u-länderna i olika sammanhang framfört. Ett annat sådant krav är den i motionen 1912 aktualiserade frågan om upprättandet av en länk mellan skapandet av internationell likviditet i form av ökad tilldelning av SDR och utvecklingsfinansiering.

Frågan om en sådan länk prövades ingående under det skede då stadgeändringsförhandlingarna var inriktade på en total valutareform. När denna ambition fick överges, fördes även länkfrågan åt sidan. Den kan därför tills vidare — såsom även framhålls i biståndspolitiska utredningen — sägas ha förlorat sin aktualitet i och med att den inte blev upptagen i förslaget till den nya stadgan för valutafonden. Kravet kan dock väntas återkomma i samband med framtida revisioner av IMF-stadgan.

Under de förhandlingar som fördes åren 1972—1974 om en fullständig valutareform var den svenska grundinställningen till en eventuell länk i förstone negativ under hänvisning till att det egentliga syftet med dragningsrätterna var att tillgodose behovet av internationell likviditet. Kravet på ett ökat bistandsflöde till de fattiga länderna borde enligt svensk uppfattning tillgodoses på annat sätt (prop. 1972: 1, bil. 5). Sedermera modifierades dock den svenska attityden (prop. 1974: 1, bil. 5), och tillsammans med övriga nordiska länder uttalades att förhållandet mellan SDR och utvecklingsbistånd borde studeras i positiv anda. Dock markerades att SDR var avsedda att utgöra den huvudsakliga reservtillgången i det internationella betalningssystemet och att deras eventuella användning i utvecklingssyfte inte fick äventyra detta monetära mål. Den gemensamma nordiska uppfattningen var dock på detta förhandlingsstadium att det borde vara möjligt att finna en lösning där de monetära aspekterna på de särskilda dragningsrätterna kunde kombineras med ett system som gynnade u-länderna. — Som ovan nämnts avstannade dock länkdiskussionen inom valutafonden under år 1974 i och med att tanken på en genomgripande valutareform fick överges.

Biståndspolitiska utredningen har bl. a. uttalat sig för att en överföring av resurser i form av SDR till u-länderna anpassas till det internationella konjunkturläget. De fattiga länderna skulle sålunda tillföras extra resurser när den internationella konjunkturen är på väg nedåt och ge u-länderna möjlighet att öka sin import från i-länderna. På detta sätt skulle också en viss automatik uppnås i överföringarna av finansiella resurser för utvecklingsändamål.

Riksbanksfullmäktige har i sitt remissyttrande över biståndspolitiska utredningen framhållit att SDR-systemet varken är avsett eller lämpat för en funktion som konjunkturregulator. Tilldelningar av SDR syftar till att söka möta det långsiktiga globala behovet av tillskott till befintliga reservtillgångar. Automatisk tilldelning grundad på konjunkturvariationer står inte i överensstämmelse med SDR-systemets grundtanke. Mot bakgrund härav anser fullmäktige att biståndspolitiska utredningens förslag inte hör till de generella åtgärder som bör prioriteras av Sverige i internationella förhandlingar om u-ländernas problem.

Fullmäktige anser däremot i likhet med utredningen att Sverige bör verka för att de icke-oljeexporterande u-ländernas intressen på andra sätt beaktas inom IMF och hänvisar bl. a. till de särskilda utlåningsanordningar som upprättats av fonden för att tillfredsställa u-ländernas önskemål om betalningsbalansstöd på speciella villkor och som exemplifierats ovan.

Riksbanksfullmäktige erinrar om att den reviderade IMF-stadgan inte öppnar några möjligheter till en länk och uttalar att sannolikheten för att en ny omfattande stadgerevision igångsätts inom överskådlig tid synes vara mycket ringa. Man torde ej heller komma att aktivt överväga en stadgcändring enbart för att möjliggöra införande av en länk. Enligt fullmäktige måste utredningens förslag på denna punkt ses som en fråga på mycket lång sikt.

Mot denna bakgrund konstaterar utskottet att en reform av IMF som skulle möjliggöra en särskild överföring av SDR till u-länderna knappast är att förvänta inom de närmaste åren. Skulle sådana möjligheter öppna sig bör Sverige som hittills verka för att frågan tas upp till positiv prövning.

Med det anförda torde ifrågavarande yrkande i motionen 1912 få anses besvarat.

I s-motionen 1912 framhålls att Sverige aktivt bör verka för att få till stånd någon form av *massiv resursöverföring* till u-länderna, en möjlighet som på senare tid tagits upp i den internationella debatten och som skulle innebära ett kapitalflöde av långt större omfattning än det nuvarande internationella biståndet.

Tanken på en massiv resursöverföring i nya former från i-länder till u-länder är av gammalt datum men har framförts med allt större kraft

i den internationella ekonomiska och u-landsdebatten under senare år, framför allt mot bakgrund av den obalans i världslikviditeten och den internationella konjunkturstagnation som följt i oljeprishöjningarnas spår.

Den bärande idén i detta sammanhang är att en massiv och samordnad överföring av finansiella resurser till u-länderna både skulle tillgodose dessa länders kapitalbehov för utveckling och import och samtidigt höja u-ländernas efterfrågenivå och köpkraft på ett sådant sätt att den nuvarande internationella konjunkturstagnationen bryts och kapacitetsutnyttjandet i i-ländernas ekonomier ökas.

Frågan om massiva resursöverföringar vid sidan om det traditionella biståndet och utöver de lånemöjligheter för utvecklingsändamål som redan finns har utgjort ett av huvudämnena vid det första mötet med FN:s s. k. översynskommitté i maj i år. Sverige presenterade vid detta möte ett arbetspapper som skisserade de frågeställningar som blir aktuella vid ett eventuellt internationellt program för massiva resursöverföringar.

I detta sammanhang har från svensk sida bl. a. erinrats om u-ländernas olika förmåga att snabbt och på ett effektivt sätt absorbera nytt utvecklingskapital och generera den internationella efterfrågan som eftersträvas. Stora anspråk ställs därvid på deras administrativa kapacitet och fysiska infrastruktur. De mer utvecklade u-länderna har härvidlag de bästa möjligheterna, men de har å andra sidan inga större problem att själva finansiera eller låna kapital för sin utveckling. Många medelinkomstländer bland u-länderna har däremot svårigheter att till rimliga villkor skaffa långtidskapital för investeringsändamål. I det längre perspektivet bör de internationella finansieringsinstitutionerna liksom UNDP genom förinvesteringsstudier och på annat sätt kunna medverka till att stärka även de fattigare ländernas utvecklingsplanering och på så vis också stärka dessa länders absorptionsförmåga, dvs. deras kapacitet att på ett konstruktivt och utvecklingsbefrämjande sätt ta hand om och nyttiggöra de ytterligare investeringsmedel som ställs till förfogande. Från svensk sida har vidare framhållits att, om ett nytt system för massiva resursöverföringar koncentreras främst på mellan-kategorin av u-länder med hänsyn till deras större absorptionsförmåga, utrymme samtidigt skulle skapas för att i stället koncentrera det offentliga biståndet på de fattigare länderna.

Några beslut i denna fråga togs inte vid det förut nämnda mötet med FN:s översynskommitté, men överläggningarna härom kommer att återupptas vid ett nytt möte med kommittén i höst.

Frågan har nyligen också dryftats inom Världsbankens och Valutafondens gemensamma utvecklingskommitté, som har hemställt att Världsbanken skall studera möjligheterna att upprätta en fond på 15 miljarder dollar för att produktivt använda världens överskottslikviditet. Även inom OECD:s biståndskommitté (DAC) där Sverige redan

tidigare pläderat för sådana massiva resursöverföringar, har ämnet nyligen behandlats. OECD-sekretariatet fick därvid i uppdrag att studera frågan och framlägga förslag om hur olika aspekter av ämnet bör angripas. Frågan torde också i allmän form komma att behandlas vid OECD:s ministermöte i juni i år.

Utsikterna för att förverkliga den vittsyftande tanken med massiva resursöverföringar, som alltjämt befinner sig på ett allmänt diskussionsstadium, låter sig ännu knappast bedöma. Sverige har emellertid gett sitt allmänna stöd åt idén och också tillfört den internationella diskussionen härom förslag och analyser av de aktuella problemställningarna.

Utskottet förutsätter att Sverige också fortsättningsvis uppmärksammar denna fråga och verkar för att den får en positiv lösning som även överensstämmer med de svenska u-landspolitiska målen och som beaktar de fattigare u-ländernas särskilda behov så att denna resursöverföring, i likhet med vad som sägs i motionen 1912, blir ett steg mot en rättvisare ekonomisk ordning i världen.

Motionen 1912 torde därmed i denna del få anses besvarad.

I vpk-motionen 1914 hemställs att *särskilda program* och annat icke länderdestinerat bistånd efter hand överförs till befrielseörelser och programländer.

I s-motionen 1912 anförs i detta sammanhang bl. a. att den s. k. *ämnesinriktade verksamheten* bör ges en klarare målinriktning. Enligt motionärerna är det svårt att urskilja några klara riktlinjer och prioriteringar för denna verksamhet, som kan avse praktiskt taget alla ämnesområden och biståndssektorer. Det finns därför anledning både att vara restriktiv i allmänhet när det gäller ämnesinriktad verksamhet utanför landramarna och att ge verksamheten klarare motiv.

I budgetsammanhang har under senare år under samlingsbeteckningen Särskilda program redovisats dels medel för sådan ämnesinriktad utvecklingsverksamhet som genomförs av SIDA i samarbete med FN:s fackorgan, andra internationella organisationer etc., dels biståndsmedel för s. k. bredare samarbete med vissa u-länder, dels finansiering av s. k. biträdande experter för tjänstgöring inom FN-organens biståndsverksamhet, dels medel för projektförberedelser och resultatvärdering. Det rör sig således om mycket olikartade ändamål och verksamheter av både multilateralt och bilateralt slag.

Bland dessa heterogena aktiviteter under rubriken Särskilda program dominerar emellertid den s. k. ämnesinriktade verksamheten, vilken avser ämnesområden som på svensk sida bedöms vara av särskild betydelse för u-ländernas utveckling och där de internationella insatserna anses otillräckliga. Verksamheten genomförs i samarbete med FN:s fackorgan, enskilda internationella organisationer samt institutioner, organisationer och företag i Sverige. Den avser globala och regionala projekt för metod- och strategiutveckling samt olika former av utbildnings-

verksamhet på områden som befolkningsfrågor och familjeplanering, hälso- och näringsfrågor, landsbygdsutveckling och livsmedelsförsörjning, undervisning, Kooperation, miljövård, anpassning av industriell teknik, främjande av u-länders export och marknadsföring, vattenförsörjning, forskning m. m. En form för ämnesinriktad verksamhet som vuxit betydligt under senare år är svenskt stöd till FN-organ för genomförande av kurser, seminarier, forskningsprogram och olika typer av regionala aktiviteter.

En översyn av riktlinjerna för den ämnesinriktade verksamheten (dena gick förut under samlingsbeteckningen multibi-bistånd, en beteckning som numera är förbehållen enbart sådant länderdestinerat bistånd som slussas genom mellanstatliga organ) aviserades i 1976 års budgetproposition och har sedermera genomförts i samarbete mellan UD och SIDA samt berörda fackdepartement. I januari 1978 framlade SIDA:s styrelse på grundval därav förslag till riktlinjer för det ämnesinriktade samarbetet med FN-organen och en handläggningsordning som ger regeringen möjlighet att på ett tidigare stadium ta ställning till inriktningen av verksamheten. De föreslagna riktlinjerna och handläggningsordningen har därefter godkänts av regeringen.

I propositionen har — liksom i SIDA:s anslagsframställning för budgetåret 1978/79 och i SIDA:s remissyttrande över biståndspolitiska utredningen — den ämnesinriktade verksamheten betecknats som ett väsentligt inslag i biståndsarbetet. SIDA har också erinrat om denna verksamhets stora betydelse för att utveckla verkets egen kompetens. Dialogen med de internationella institutionerna leder sålunda till ökade kunskaper om den verksamhet de bedriver och om de erfarenheter på olika områden som finns samlade hos dem.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund motionen 1914 i denna del. Motionen 1912 i denna del torde med det anförda få anses besvarad.

Både i s-motionen 1912 och i vpk-motionen 1914 yrkas att Sverige skall lämna den *Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)*.

Sverige förvärvade medlemskap i Interamerikanska utvecklingsbanken hösten 1977 (prop. 1976/77: 83, NU 1976/77: 47, rskr 1976/77: 332). Anslutningen var motiverad av exportfrämjandeskäl och hade samband med de nya upphandlingsregler som antogs av IDB år 1976 och som uteslöt företag i icke-medlemsländer från att komma i fråga som leverantörer vid upphandling till projekt som finansieras med IDB-medel.

Både i samband med beslutet om sökande av svenskt medlemskap i banken och i samband med regeringens förslag i årets budgetproposition om ytterligare medelsanvisning för den svenska medlemsinsatsen har utskottet getts tillfälle att yttra sig i frågan (UU 1976/77: 4 y resp. 1977/78: 3 y), framför allt över de invändningar som med utgångspunkt

i utrikes- och biståndspolitiska överväganden gjorts mot svenskt medlemskap i banken.

Utskottet har därvid erinrat om att den svenska anslutningen till IDB inte haft sin grund i biståndspolitiska överväganden utan helt varit motiverad av exportskäl samt att medlemskapet finansieras med medel för exportfrämjande åtgärder under handelsdepartementets huvudtitel och ej med medel från biståndsanslagen. Utskottet framhöll i sitt fjolårsyttrande att banken och dess verksamhet uppvisar såväl positiva som negativa drag, att de positiva dragen inte bedömts vara tillräckligt starka för att med biståndsmedel finansiera ett svenskt medlemskap men att de negativa dragen å andra sidan inte är sådana att de utgör hinder för ett av exportskäl betingat deltagande i banken.

Utskottet har i dessa sammanhang vidare konstaterat att ett svenskt deltagande i IDB inte innebär någon ändring av vårt lands utrikespolitik eller dess målsättningar och att det heller inte innebär något ställningstagande till skilda regimer i Latinamerika. Om Sveriges hållning till dessa länder och bankens utlåningspolitik m. m. anförde utskottet i sitt yttrande förra året bl. a.:

Det är självklart att Sverige på samma sätt som förut kommer att ta avstånd från det förtryck som förekommer inom vissa av regionens länder — eller annorstädes — och ge sitt stöd åt en demokratisk utveckling i regionen liksom åt strävanden till ekonomisk och social utjämning. De möjligheter som yppar sig inom IDB:s egen ram bör givetvis tas till vara. Utskottet fäster i detta sammanhang stor vikt vid uttalandet i propositionen att det bör vara en naturlig strävan för Sverige som medlem av IDB att eftersträva en ändring av röstningsreglerna samt att söka påverka bankens utlåningspolitik på sådant sätt att denna främjar en ekonomisk och social utveckling i låntagarländerna. Så sker också i samband med vårt deltagande i Världsbankens arbete.

Utskottet har mot denna bakgrund för sin del tillstyrkt svenskt medlemskap i IDB och i sina yttranden till näringsutskottet avstyrkt de tidigare motioner som vänt sig mot detta. Senast skedde detta i april i år.

Riksdagen har därefter, sedan frågan beretts i näringsutskottet (NU 1977/78: 65), i slutet av maj beslutat om fortsatt bidrag till IDB och avslagit ett motionsyrkande av samma innebörd som de båda yrkanden vilka nu behandlas.

I propositionen 135 erinras om att det svenska medlemskapet i IDB är motiverat av kommersiella hänsyn. Dock framhålls även att bankens verksamhet i princip har samma inriktning som de övriga regionala utvecklingsbankerna och att det därför är naturligt att också betrakta IDB ur ett u-landspolitiskt perspektiv.

Det är därför naturligt att Sverige — på samma sätt som sker i exempelvis Världsbanken och i Asiatiska utvecklingsbanken — söker påverka IDB:s utlåningspolitik så att den i högre grad främjar både social och ekonomisk utveckling i verksamhetsländerna, i större utsträckning gyn-

nar de fattigare länderna i regionen och stöder projekt som kommer de fattigare befolkningsgrupperna till godo. Som påpekas i näringsutskottets betänkande är Sveriges röstetal i IDB visserligen ringa, men på längre sikt bör Sverige dock — här liksom i andra internationella organ — tillsammans med länder som företräder liknande värderingar kunna påverka utvecklingen därvidlag i gynnsam riktning.

Utskottet vill också understryka näringsutskottets uttalande att ett utträde efter kort tid, utan att någonting dramatiskt inträffat inom organisationen, skulle vara ägnat att allmänt minska trovärdigheten hos Sveriges internationella åtaganden.

Mot denna bakgrund avstyrks de nu aktuella yrkandena i motionerna 1912 och 1914 om utträde ur IDB.

7. Samarbete med enskilda länder

Propositionen (s. 95—100)

I propositionen ges i detta avsnitt först en kort historik över utvecklingen av det bilaterala utvecklingssamarbetets former, som under 1970-talets första år ledde fram till den metodik för *landprogrammering* som numera tillämpas. Denna metod kräver ömsesidigt förtroende och stor lyhördhet från biståndsgivarens sida.

Utgångspunkt för landprogrammeringen är den finansiella ram som riksdagen godkänt för landet i fråga. Det ankommer sedan på landets regering att ange de behov som man vill tillgodose med hjälp av svenskt bistånd. Med denna utgångspunkt utformar parterna i samarbete det program som skall genomföras med svenskt stöd.

Sedan det bilaterala utvecklingssamarbetet börjat få större omfattning i mitten av 1960-talet har statsmakterna flera gånger betonat vikten av en *koncentration* av detta bistånd till ett begränsat antal länder. Trots denna strävan har Sverige nu ett långsiktigt utvecklingssamarbete med 20 länder. Starka utrikes- och biståndspolitiska skäl har motiverat denna relativt vida länderkrets.

För att undanröja den oklarhet som kommit att råda i fråga om begreppet *programland* föreslås i propositionen att såsom programland skall anses samtliga de länder med vilka Sverige har ett av statsmakterna beslutat långsiktigt utvecklingssamarbete.

Den vidgning som skett av kretsen samarbetsländer har inte satt koncentrationsprincipen ur spel. Det finns snarast anledning att nu särskilt understryka denna princip. I praktiken bör detta innebära att den övervägande delen av det direkta biståndet koncentreras till programländer och att nya länder inte aktualiseras för långsiktiga samarbetsprogram, såvida inte mycket starka skäl härför föreligger. Detta kan komma att bli fallet i fråga om ytterligare länder i södra Afrika när dessa uppnår själv-

ständighet. Samtidigt håller det programmerade biståndet i vårt samarbete med Cuba och Tunisien på att avvecklas i entlighet med riksdagens beslut.

Några remissinstanser, bl. a. SIDA, har talat för en kraftigare minskning av antalet programländer. Det går naturligtvis att anföra effektivitetsskäl för en sådan ståndpunkt. En bedömning av samarbetet med de enskilda länderna bör också fortlöpande ske på grundval av de kriterier för avveckling av utvecklingssamarbete som tidigare anförts. Då samarbetet bör vara långsiktigt och Sveriges rörelsefrihet dessutom kan begränsas av utrikespolitiska hänsyn, är det dock realistiskt att räkna med att denna prövning mera sällan leder till slutsatsen att bistånd till ett land helt skall upphöra. Däremot bör den kunna påverka samarbetets omfattning.

Utöver utvecklingssamarbetet med programländerna, som är SIDA:s centrala arbetsuppgift, bör liksom nu finnas möjligheter till begränsade samarbetsprojekt, bl. a. på kunskapsöverföringens och utbildningens områden, med länder utanför denna länderkrets. Sådana insatser, vilka normalt inte bör medföra några långsiktiga förpliktelser för svensk del, är framför allt aktuella inom ramen för det s. k. *bredare samarbetet*.

Biståndsministern finner — i likhet med BPU och de remissinstanser som yttrat sig i frågan — att Sveriges samarbete med programländerna även fortsättningsvis bör planeras enligt *landprogrammeringens* principer. Därmed bevaras den kombination av långsiktighet och flexibilitet som är ett villkor för ett framgångsrikt utvecklingssamarbete. Genom landprogrammeringen tillförsäkras mottagarlandet möjlighet att styra utnyttjandet av de finansiella resurser som Sverige ställer till förfogande och att ta ansvar för utvecklingssamarbetets genomförande. Denna mottagarcentrering bör bevaras. Den innebär emellertid inte att biståndsgivaren är hänvisad till rollen att endast vara leverantör av beställda resurser. I den *dialog* som vi för med programländerna har vi ständigt anledning att informera om de grundläggande målsättningarna, för svenskt bistånd. En viktig uppgift för den svenska parten är också att vid behov informera om det utbud av svenska resurser och erfarenheter som u-landets regering kan behöva kännedom om.

Vi bör i dialogen med våra samarbetspartner också peka på frågor och områden som vi tillmäter särskild vikt. Dit hör sådana av biståndspolitiska utredningen nämnda ämnesområden, såsom familjeplanering, åtgärder ägnade att förbättra kvinnans ställning, kooperativ verksamhet, sysselsättningsfrågor och livsmedelsförsörjning. Dit hör även de miljövårdande åtgärder som behövs för att vidmakthålla eller återställa ekologisk balans.

Frågan om svenskt stöd till *större investeringsprojekt* bör enligt biståndsministerns mening behandlas i särskild ordning. Sådana projekt

kan leda till ett betydande och långvarigt svenskt engagemang, kan ta stora administrativa och andra resurser i anspråk och innebära ett tungt ansvar för biståndsgivaren. Mot denna bakgrund synes det viktigt att det från början görs klart för biståndsmottagaren att svenska regeringen önskar stå fri att bedöma Sveriges möjlighet att delta i och dela ansvaret för större investeringsprojekt. Det får ankomma på regeringen att avgöra när riksdagens godkännande skall inhämtas. Detta måste naturligtvis alltid ske om Sveriges totala engagemang i ett enskilt projekt skulle kunna komma att överskrida den av riksdagen godkända treåriga landramen för landet.

I propositionen redogörs därefter för nu gällande regler för *utfästelser och avtalsformer*. BPU har föreslagit vissa smärre förändringar i dessa regler, däribland att ramen för utfästelser generellt skall öka från tre gånger det av riksdagen godkända beloppet för det kommande budgetåret till fyra gånger detta belopp. Biståndsministern ifrågasätter dock behovet och lämpligheten därav. En ökning av utfästelsebeloppet med högst en årsram bör emellertid i undantagsfall kunna beslutas av regeringen.

BPU har vidare förordat att insatsavtalen, som nu kan avse en period på högst sex budgetår, begränsas till fem år. Biståndsministern ser inget skäl för en sådan regel. Tidsperioden för ett insatsavtal bör anpassas till insatsens karaktär. Om ett projekt tar sex eller sju år att genomföra, bör insatsavtalet sålunda kunna täcka hela denna period. Dess kostnad måste naturligtvis rymmas inom den ram för utfästelser som riksdagen godkänt för landet i fråga.

Samtidigt understryks i propositionen BPU:s synpunkt att insatsavtal så ofta som möjligt bör sammanfalla med den treåriga planeringsperioden, medan längre avtal bör användas med försiktighet.

Motioner

I detta sammanhang behandlar utskottet

dels motionen 1977/78: 532 av Allan Åkerlind (m), yrkandet 2, nämligen att riksdagen beslutar

2. att som sin mening ge regeringen till känna att land som är invecklat i krigshandlingar endast skall erhålla humanitär hjälp,

dels motionen 1977/78: 1023 av Gunnar Oskarson m. fl. (m), vari hemställs att riksdagen beslutar uttala

1. att svenskt bistånd omedelbart skall avbrytas till mottagarland vilket är aktivt engagerat utomlands i militära operationer som icke kan betraktas som vidtagna i självförsvar,

2. att nya avtal om bistånd icke bör ingås med sådant land,

3. att framtida biståndsavtal förses med en klausul med den innebörd som framgår av yrkande 1,

dels motionen 1977/78: 1910 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk), delyrkandena 1 a och b, nämligen

1. att riksdagen hos regeringen begär att den svenska biståndspolitiken utformas i enlighet med principen

a. att stödet till reaktionära regimer upphör och i ökad utsträckning kanaliseras till progressiva länder och nationella och sociala befrielseåtgärder,

b. att de s. k. frontstaterna Botswana, Zambia, Angola, Tanzania och Moçambique prioriteras som ett led i kampen mot rasistregimerna och för att markera vårt lands solidaritet,

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 8, nämligen att riksdagen beslutar

8. att ge regeringen i uppdrag att utreda och framlägga förslag om hur och i vilken takt den i motionen förordade länderkoncentrationen kan genomföras,

dels motionen 1977/78: 1913 av Ingrid Sundberg m. fl. (m), yrkandet 2, nämligen

2. att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande riktlinjer för internationellt utvecklingsarbete såvitt avser samarbete med enskilda länder,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandena 13, 14 och 18, nämligen

13. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att regeringen för 1978/79 års riksmöte bör presentera riktlinjer för en avveckling av biståndet till Kenya, Lesotho, Swaziland, Pakistan, Indien och Bangladesh,

14. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att biståndet till Cuba fortsätter på 1974/75 års nivå enligt vad som i motionen angivits,

18. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att subventioner till svenskt näringsliv under benämningen "bredare samarbete" icke skall utgå.

Utskottet

Det länderinriktade biståndet tar numera i anspråk ungefär två tredjedelar av de svenska statsanslagen till internationellt utvecklingssamarbete, dvs. en avsevärt större andel av det totala biståndet än under 1960-talets uppbyggnadsskede. Anslagsmässigt har det direkta länder-samarbetet vuxit nästan tiofaldigt under de tio år som gått sedan 1 %-planen för biståndsanslagens utveckling antogs av riksdagen våren 1968.

Under samma tidsperiod har biståndet utsträckts till ett flertal nya samarbetsländer. Det har också ämnesmässigt vidgats och fördjupats. Det har i hög grad utvecklats från punktinsatser i form av enskilda pro-

jekt till omfattande samarbetsprogram med en i flera länder stor ämnesmässig bredd och med olika varandra kompletterande resurs- och insatstyper. I vissa länder har Sverige kommit att inta en tätplats bland de utländska bilaterala biståndsgivarna. I andra spelar det svenska biståndet kvantitativt och i förhållande till folkmängd och behov en mera marginell roll.

Samtidigt har den svenska biståndsadministrationen byggts ut och konsoliderats samt hos sig samlat en stor fond av kunskaper om utvecklingsproblematiken och olika u-länders situation. Många svenskar har på fältet skaffat sig direkt erfarenhet av u-ländernas och utvecklingsarbetets villkor. Enskilda organisationer har under samma tid alltmer engagerats i utvecklingssamarbetet och har parallellt därmed också blivit viktiga förmedlare av u-landsinformation till den svenska allmänheten.

I början av 1970-talet växte den metodik för biståndets *landprogrammering* fram som alltjämt tillämpas och som utgår från mottagarlandets egen utvecklingsplanering, dess önskemål och prioriteringar. Biståndspolitiska utredningen, remissinstanserna och propositionen tvekar inte att förorda att Sveriges samarbete med programländerna också i fortsättningen planeras i enlighet med landprogrammeringens principer. Detta understryks också i motionen 1912.

Genom landprogrammeringen får mottagarlandet möjlighet att styra användningen av de resurser som vårt land ställer till förfogande inom de fastställda landramarna. Mottagarlandet får därmed också ta på sig ett huvudansvar för utvecklingssamarbetets utformning och för dess genomförande.

Oaktat den mottagarcentrering som kännetecknar landprogrammeringen har vårt land — i de förhandlings- och andra kontakter som upprätthålls med mottagarlandets myndigheter — dock både anledning och återkommande tillfällen att informera om de grundläggande målsättningarna för den svenska biståndsverksamheten. Denna information kan också gälla de värderingar vi omfattar liksom de utvecklingserfarenheter vi på andra håll förvärvat samt de olika kunskaps- och andra resurser vi kan erbjuda.

Landprogrammeringen kan aldrig bygga enbart på mottagarlandets önskemål. Den måste också bygga på ett samförstånd mellan det direkta utvecklingssamarbetets båda parter. Ett öppet och förtroendefullt ömsesidigt förhållande är väsentligt för att åstadkomma och vidmakthålla detta samförstånd och för att trygga samarbetets framgång och resultat.

Både i biståndspolitiska utredningen och i propositionen diskuteras den konflikt som understundom kan uppstå mellan de svenska biståndspolitiska målen och ett mottagarlands utvecklingspolitik. I ett sådant läge, heter det, finns det särskilt anledning att inför den andra parten understryka det svenska biståndets huvudsyfte — att bidra till en för-

bättring av de fattiga människornas levnadsförhållanden — och att verka för att biståndet får tjäna detta syfte. Skulle u-landets utvecklingspolitik och våra biståndspolitiska målsättningar trots detta fortsätta att skära sig bör detta kunna påverka landramarnas storlek.

Utskottet ansluter sig till detta resonemang. Det står också i överensstämmelse med de riktlinjer som angavs av riksdagen år 1970 om en gradvis förskjutning av biståndsmedlens fördelning till förmån för fattiga länder som själva för en politik inriktad på ekonomisk och social rättvisa. Det ryms också väl inom de principer för länderval och gradvis avveckling av bistånd som anges i såväl biståndspolitiska utredningen som propositionen. I likhet med vad som sägs i propositionen anser utskottet att förverkligandet av målen för biståndet får anpassas till förutsättningarna för samarbetet i varje enskilt fall. Att svårigheterna att nå de fastställda målen därför kan variera är ett faktum vi måste acceptera. Däremot bör även i framtiden valet av nya programländer bygga på en värdering av hur effektivt biståndsresurserna kan utnyttjas för att nå de mål vi fastställt.

I propositionen sägs bl. a. att målen för biståndspolitiken bör vara vägledande för valet av programländer i framtiden men att länderkretsen liksom hittills bör förändras endast med stor försiktighet. Samma principer har betydelse för beslut om avveckling av redan inlett samarbete, och vida toleransmarginaler måste accepteras när det gäller förändringar i länder med vilka vi har ett omfattande samarbete. Härför talar att vi normalt är bundna av långsiktiga avtal och genom utvecklingssamarbetet också iklätt oss ett moraliskt ansvar. Mottagarlandet måste kunna förlita sig på att Sverige inte plötsligt avbryter samarbetet.

Två huvudomständigheter anges då en avveckling kan eller bör aktualiseras: dels då ett mottagarland når en så betydande och stadigvarande förbättring av sin ekonomi att bistånd inte längre framstår som motiverat, dels när grundläggande förändringar inträffat i mottagarlandet som berör själva förutsättningarna för biståndet. Normalt bör i båda fallen avvecklingen emellertid ske gradvis och under hänsynstagande till våra långsiktiga åtaganden. I det förra fallet finns dessutom skäl att låta biståndet övergå i andra former av samarbete.

I propositionen konstateras att Sverige nu har ett långsiktigt samarbete med 20 länder, vilka alla föreslås bli betraktade som programländer. Det framhålls att starka utrikes- och biståndspolitiska skäl har motiverat denna relativt vida länderkrets. Samtidigt betonas att *koncentrationsprincipen* därmed inte satts ur spel utan att det snarare finns *anledning att nu särskilt understryka denna*. Nya programländer bör därför inte aktualiseras såvida inte mycket starka skäl härför föreligger. Detta kan bli fallet med ett par länder i södra Afrika när dessa uppnår självständighet. Samtidigt erinras i propositionen om den pågående avvecklingen av biståndet till Cuba och Tunisien.

SIDA har i sitt remissyttrande över biståndspolitiska utredningen yrkat på att antalet programländer minskas och att en successiv förnyelse av programmet inleds. I ett läge då anslagsvolymen uppnått 1 %-nivån och någon plan för fortsatt volymökning inte föreligger, finns enligt styrelsens mening skäl för en *översyn* av fördelningen mellan länder och landamar. En omfördelning inom en viss totalram kan kräva 5—10 år att genomföra. SIDA framhåller att det erfarenhetsmässigt är särskilt svårt att nå enighet när nedtrappningar kommer i fråga. Ändå bör även ett långsiktigt bistånd förutses få ett slut, varför Sverige i utvecklingsamarbetet med varje enskilt land bör förutskicka att biståndet i sin helhet skall omprövas både till volym och innehåll senast efter t. ex. en tioårsperiod. Därmed skulle enligt SIDA nya samarbetsformer, nya länder och nya ändamål kunna tas upp till diskussion både inom ramen för biståndspolitiken och för u-landspolitiken i stort. Sammanfattningsvis hemställer SIDA att få i uppdrag att utarbeta förslag till arbetsplan för en prövning av samarbetet med enskilda länder i syfte att genomföra en successiv förnyelse av programmet, vari ingår en minskning av antalet programländer.

I propositionen sägs, med åberopande av SIDA:s plädering för en minskning av antalet programländer, att effektivitetsskäl naturligtvis kan anföras för en sådan ståndpunkt. En bedömning av samarbetet med de enskilda länderna bör också fortlöpande ske på grundval av de kriterier för avveckling av bistånd som förut anförts. Det är enligt propositionen emellertid realistiskt att räkna med att denna prövning mera sällan leder till slutsatsen att bistånd till ett land helt skall upphöra, men däremot bör den kunna påverka samarbetets omfattning.

Också i s-motionen 1912 understryks nödvändigheten av att kontinuerligt pröva både valet av programländer och biståndets omfattning för de olika länderna. Det är enligt motionen inte rimligt att ett land som en gång förts till kategorin programländer för alltid skall erhålla oförändrat eller höjt bistånd. Det måste också vara möjligt att trappa ned biståndsinsatserna för enskilda mottagarländer. I motionen yrkas i anslutning därtill att regeringen ges i uppdrag att utreda och framlägga förslag om hur och i vilken takt den i motionen förordade länderkoncentrationen skall genomföras.

Även i motionen 1913 berörs denna fråga. Det heter där att resonemanget härom i propositionen bör kompletteras med ett uttalande om en kontinuerlig översyn av biståndsavtalen med enskilda länder. Syftet med resultatvärderingen av gjorda biståndsinsatser måste också vara att dess resultat skall användas vid en bedömning av hur det fortsatta biståndssamarbetet skall utformas, avtrappas eller eventuellt avslutas. Vid förhandlingar om nya avtal bör uppnådda resultat och realismen i de framtida utvecklingsplanerna granskas. Naturligtvis skall mottagarländerna kunna räkna med ett långsiktigt samarbete från svensk sida, men

de måste även vara medvetna om den vikt Sverige fäster vid att de biståndspolitiska målen uppfylls, heter det bl. a. i motionen.

Utskottet konstaterar att en betydande samstämmighet föreligger mellan de här återgivna uttalandena i SIDA:s remissyttrande, i propositionen och i de båda motionerna 1912 och 1913. De vitsordar alla behovet av en fortlöpande översyn eller omprövning av den biståndsmottagande länderkretsen och av biståndets omfattning i olika samarbetsländer. Samtidigt understryks att det är de svenska biståndspolitiska målen och möjligheten att förverkliga dem som bör vara styrande för denna kontinuerliga prövning.

SIDA har i sitt yttrande pekat på svårigheten att nå enighet — inom Sverige eller mellan Sverige och ett u-land — när nedtrappningar av biståndet kommer på tal. SIDA har också crinrat om de svårigheter styrelsen ställs inför när den årligen skall lägga fram sina förslag om biståndsmedlens fördelning på landprogram för enskilda länder och på andra ändamål. En stor del av biståndsramen för ett land kan för lång tid vara bunden av tidigare åtaganden, och prövningen avser i verkligheten i många fall dels samarbetets utveckling på lång sikt, dels om de närmaste årens finansiella ram skall innebära en reell ökning eller en reell minskning med hänsyn tagen till inflationseffekten.

Då förslag om landramarnas storlek skall läggas fram är styrelsen enligt egen utsago varje gång hämmad inte bara av tidigare åtaganden utan också av ett "relationstänkande" som gör det svårt att föreslå stora ändringar i det mönster som uppkommit. Något systematiskt försök att vara "rättvis" i avvägningen mellan länderna görs knappast, och någon gradering efter fattigdom eller per capita-utfall görs inte. Historiska tillfälligheter har spelat en stor roll för det mönster som utvecklats. Däremot har ökningarna vid olika tillfällen motiverats med styrelsens respektive statsmakternas bedömning av ländernas utvecklingsanssträngning, deras aktuella ekonomiska läge eller biståndets möjligheter att effektivt tillgodose de syften Sverige vill stödja. Sådana bedömningsgrunder bör enligt SIDA gälla även framgent.

Utskottet är medvetet om de problem som är för handen när större inbördes förskjutningar i fråga om biståndsmedlens fördelning på olika länder aktualiseras och särskilt när en direkt avtrappning av biståndet blir aktuell. Detta hänger bl. a. samman med att de avtalsmässiga åtagandena ibland avser konkreta insatser som tar i anspråk största delen av det utfästelseutrymme som nuvarande praxis medger, dvs. i normalfallet ett belopp som är tre gånger större än den för det kommande budgetåret fastställda medelsramen för landet i fråga. Rörelsefriheten blir därmed ofta hårt beskuren också vad gäller möjligheten till nya insatser och vad gäller upprätthållandet av utfästelsernas realvärde i en tid präglad av snabba prishöjningar.

Mot denna bakgrund framstår det som väsentligt för utskottet att

regeringen söker finna metoder som underlättar en kontinuerlig översyn av det bilaterala biståndets fördelning och innehåll, varvid SIDA:s erfarenheter tas till vara.

En strävan bör därvid vara att på sikt åstadkomma en större koncentration av de svenska biståndsinsatserna både med avseende på länder och på ändamål, som svarar mot angelägna biståndspolitiska mål och för vars uppfyllelse den s. k. basbehovsstrategin torde utgöra ett ändamålsenligt hjälpmedel. Som såväl biståndspolitiska utredningen som propositionen framhåller bör emellertid kretsen av mottagarländer förändras endast med stor försiktighet. En viss försiktighet i fråga om att ingå insatsavtal som i förväg binder större delen av utfästelseramen för det enskilda landet är också att anbefalla.

Utskottet förutsätter att regeringen ägnar denna fråga uppmärksamhet och tar de initiativ som bedöms erforderliga.

De nu aktuella yrkandena i motionerna 1912 och 1913, det senare i den del som avser kontinuerlig översyn av biståndsavtalen med enskilda länder, torde med det anförda få anses besvarade.

Samma synsätt som det ovan anlagda beträffande insatsavtal, vilka tar i anspråk huvuddelen av den treåriga utfästelseramen för ett land, torde ligga till grund för uttalandet i propositionen angående bistånd till *större investeringsprojekt*. Det heter i propositionen härom bl. a. att sådana projekt kan leda till ett betydande och långvarigt svenskt engagemang, kan ta stora administrativa resurser i anspråk och innebära ett tungt ansvar för biståndsgivaren. Det får ankomma på regeringen att avgöra när riksdagens godkännande skall inhämtas. Detta måste naturligtvis alltid ske om Sveriges totala engagemang i ett enskilt projekt skulle kunna komma att överskrida den av riksdagen godkända treåriga landramen för landet, framhålls det i propositionen.

I motionen 1913 framhålls med åberopande härav att riksdagens beslut om landramens innehåll kan komma att bli åsidosatt i praktiken till följd av omprioriteringar som därefter görs. Motionärerna framför därför två alternativa lösningsförslag. Dels kan en begränsning införas som innebär att endast 70 % av den treåriga landramen får beräknas komma att användas till ett större projekt för att på så sätt undvika en ej tidigare förutsedd överföring inom ramen. Dels kan en övre beloppsgräns sättas utöver vilken riksdagen alltid måste lämna sitt godkännande. Det är enligt motionärerna också möjligt att kombinera dessa båda förslag.

Utskottet anser inte att det skulle vara ändamålsenligt att fastställa någon fix procentsats eller beloppsgräns för de fall då större projekt bör underställas riksdagen för godkännande. Det är naturligt att riksdagen orienteras om och ges tillfälle att ta ställning till flertalet fall då insatsen i fråga kommer att innebära ett stort och långvarigt svenskt

engagemang, men det bör ankomma på regeringen att avgöra när riksdagens uttryckliga godkännande av enskilda projekt bör inhämtas. Utskottet erinrar i detta sammanhang om de synpunkter på insatsavtal som anförts ovan och om sitt uttalande i betänkandet UU 1975/76: 14 i en motsvarande fråga:

Utskottet förutsätter att riksdagen även ges tillfälle att ta ställning till nya insatser inom ett land vilka binder en större del av planerings- eller utfästelseramen för landet i fråga.

I motionen 1913 påpekas vidare att regeringen också av andra skäl än projektens beloppsmässiga storlek bör inhämta riksdagens godkännande, främst om ett tilltänkt projekt innebär nyheter av principiellt slag eller om projektet kan komma att medföra utrikespolitiska betänkligheter.

Utskottet utgår ifrån att regeringen särskilt i tveksamma fall är angelägen om att förvissa sig om ett brett stöd i riksdagen för de projekt som kan vara aktuella. Utskottet betraktar det dock inte som motiverat att riksdagen fastställer en regel av det slag som föreslås i motionen 1913.

Det nu aktuella yrkandet i motionen 1913 avstyrks därför i den del som avser riksdagens godkännande av enskilda projekt.

Utskottet ger i övrigt sin anslutning till de riktlinjer som anges i propositionen beträffande det bilaterala utvecklingsarbetet.

Frågan om avbrytande eller inskränkande av bistånd till *länder som är invecklade i krig* behandlas i motionerna 532 och 1023.

I den förra hävdas att land som är invecklat i krigshandlingar endast skall erhålla humanitär hjälp och i den senare att svenskt bistånd omedelbart skall avbrytas till mottagarland som är aktivt engagerat utomlands i militära operationer vilka icke kan betraktas som vidtagna i självförsvar, att nya avtal om bistånd icke bör ingås med sådant land och att framtida biståndsavtal förses med en klausul av motsvarande innebörd.

I propositionen 135 anges, i nära anslutning till biståndspolitiska utredningens överväganden och förslag härom, de huvudprinciper som bör iakttas då fråga uppstår om avveckling eller avbrytande av ett redan inlett utvecklingsarbete. Huvudinnehållet i dessa principer har återgetts ovan. Förutom de kriterier för gradvis avveckling eller nedtrappning av biståndet som där angetts nämner propositionen även långvariga och allvarliga kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter som en faktor vilken kan påverka vår beredvillighet att fortsätta samarbetet med enskilda u-länder. Det är enligt propositionen svårt att förutse de situationer som kan föranleda ett omedelbart avbrytande av bistånds-

samarbetet, något som hittills skett i ett fall och som följd av en statskupp, men man kan inte utesluta att det kan ske så grundläggande förändringar i ett mottagarlands politik att det blir aktuellt att omedelbart avbryta samarbetet. I det nyss åberopade fallet fanns en stipulation i samarbetsöverenskommelsen som knöt avtalets fullföljande till ett nationellt utvecklingsprogram, vilket i och med statskuppen övergavs.

När utskottet för ett år sedan, i betänkandet UU 1976/77: 17, tog ställning till ett motionsyrkande av väsentligen samma innebörd som i den nu aktuella motionen 1023, erinrade utskottet om de huvudkriterier som hittills varit vägledande för avbrytande eller avveckling av bilateralt utvecklingssamarbete. Utskottet framhöll bl. a. att biståndssamarbete bygger på långsiktiga förutsättningar och att ett abrupt avbrytande av sådant samarbete är ett mycket allvarligt steg som förutsätter en ingående prövning från fall till fall. Utskottet fann inte det kriterium för avbrytande eller avveckling som föreslagits i den då aktuella motionen tillräckligt klart eller uttömmande för att utan svårighet kunna tillämpas i alla tänkbara situationer.

Uttalandena i propositionen ger också vid handen att det erbjuder stora svårigheter att uppställa allmängiltiga och entydiga regler för alla de olika situationer då ett avbrytande eller ett avvecklande av bistånd kan bli aktuellt på grund av händelser eller åtgärder i mottagarlandet, vilka på ett mer eller mindre genomgripande sätt rubbar förutsättningarna för utvecklingssamarbetet. En prövning måste sist och slutligen göras i de enskilda fallen.

Mot denna bakgrund avstyrks motionen 1023 samt motionen 532, den senare såvitt nu är i fråga.

I apk-motionen 1910 yrkas att stödet till *reaktionära regimer* upphör och i ökad utsträckning kanaliseras till *progressiva länder* och nationella och sociala befrielseörelser. I vpk-motionen 1914 begärs en *avveckling* av biståndet till Kenya, Lesotho, Swaziland, Pakistan, Indien och Bangladesh.

Utskottet har tidigare i år (UU 1977/78: 10) behandlat och avstyrkt motionsyrkanden av likartad innebörd som i de nyss anförda motionerna 1910 och 1914. Hänvisning har därvid gjorts till de principer för valet av mottagarländer för svenskt bistånd som fastställdes av 1970 års riksdag och som därefter varit vägledande för länderinriktningen av det utbyggda utvecklingssamarbetet. Särskilt har utskottet i detta sammanhang erinrat om riksdagens uttalanden år 1970 att den svenska biståndspolitikens målsättningar är möjliga att uppnå i länder med olika politiska och ekonomiska system och att en långsiktig planering av biståndsinsatserna under alla förhållanden är nödvändig.

Riksdagen uttalade år 1970 även att en schematisk uppdelning av u-länderna under olika etiketter är vanskelig, eftersom u-landsregimer

som betecknar sig själva som progressiva och inleder ambitiösa utvecklingsprogram kan drivas att revidera sin politik eller störtas av grupper med mindre tilltalande målsättningar. Omvänt kan regimer som framstår som föga framstegsvänliga genom kontakt med olika biståndsgivare förmås att inleda program som på lång sikt kan ha positiva effekter.

Dessa grundläggande uttalanden har heller inte ifrågasatts av den biståndspolitiska utredningen. Däremot har utredningen i viss utsträckning vidareutvecklat de principer som bör vara vägledande för det framtida valet av programländer och för avveckling av ett redan inlett samarbete. Huvuddragen i dessa principer har dryftats ovan och i avsnitt 4 (Mål för biståndspolitiken).

Utskottet, som i det föregående även uttalat sig om behovet av en fortlöpande översyn av samarbetet med enskilda länder med de biståndspolitiska målen för ögonen, avstyrker de yrkanden i motionerna 1910 och 1914 som nu är i fråga.

I apk-motionen 1910 föreslås även att de s. k. *frontstaterna* Botswana, Zambia, Angola, Tanzania och Moçambique prioriteras som ett led i kampen mot rasistregimerna och för att markera vårt lands solidaritet.

Utskottet konstaterar med anledning härav att det reguljära svenska biståndet till de i motionen nämnda fem s. k. frontstaterna under budgetåret 1978/79 i enlighet med riksdagens beslut i mars beräknas uppgå till sammanlagt 635 milj. kr., vilket motsvarar ca en tredjedel av hela det på förhand länderdestinerade svenska biståndet för nästa budgetår. En faktisk prioritering av denna ländergrupp, som är utsatt för särskilda påfrestningar med anledning av situationen i Rhodesia (Zimbabwe), Namibia och Sydafrika, är sålunda redan för handen. Beträffande bl. a. Moçambique och Botswana har utskottet i samband med sin behandling av biståndsbudgeten för nästa budgetår (UU 1977/78: 10) konstaterat att det utöver landramarna ånyo kan bli fråga om extra bidrag i form av katastrofhjälp, främst för den händelse flyktingsituationen så skulle påkalla. Härtill kommer ett omfattande svenskt humanitärt stöd till befrielseörelser, flyktingar och apartheidoffer i södra Afrika, vilket också är avsett att avlasta de s. k. frontstaterna någon del av deras alltmer betungande börda att ge asyl och försörjning åt växande flyktingskaror.

Ifrågavarande yrkande i motionen 1910 torde därmed få anses besvarat.

I vpk-motionen 1914 föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att biståndet till *Cuba* fortsätter på 1974/75 års nivå enligt vad som angetts i motionen. I motiveringen heter det att anslaget för *Cuba* bör höjas och landet kompenseras för nedtrappningen av biståndet de senaste åren.

I konsekvens med tidigare beslut har riksdagen i år (UU 1977/78: 10) fastställt 1978/79 års landram för Cuba till 30 milj. kr. och planeringsramen för 1979/80 till likaså 30 milj. kr. Därutöver kan ytterligare medel ur anslagsposten Särskilda program — dock högst 5 milj. kr. — komma i fråga också under budgetåret 1978/79 för att främja det bredare samarbetet. I sitt betänkande (UU 1977/78: 10) om 1978/79 års biståndsbudget konstaterade utskottet att biståndssamarbetet med Cuba avses bli avslutat i och med utgången av budgetåret 1979/80.

Mot denna bakgrund avstyrks det nu aktuella yrkandet i motionen 1914.

I vpk-motionen 1914 föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att subventioner till svenskt näringsliv under benämningen *bredare samarbete* icke skall utgå.

Termen *bredare samarbete* har kommit att bli en samlingsbeteckning för å ena sidan det begränsade projektsamarbete på bl. a. utbildnings-, kultur- och förinvesteringsområdet som bedrivs med vissa icke-programländer, med vilka Sverige ingått ramöverenskommelser om tekniskt, industriellt och ekonomiskt samarbete, och å andra sidan det samarbete på nya områden som inletts med länder med vilka Sverige haft ett långsiktigt utvecklingssamarbete men som befinner sig under gradvis avveckling. För sådant bredare samarbete, som ursprungligen initierades under budgetåret 1975/76 och då i första hand avsåg planering av kommersiellt finansierade utbildningsprojekt, har under budgetåret 1977/78 avsatts 25 milj. kr. För budgetåret 1978/79 har minst 50 milj. kr. beräknats för motsvarande ändamål. Det bredare samarbetet, som hittills avsett dels Algeriet och Egypten vilka i övrigt icke får svenskt bistånd, dels programländerna Tunisien och Cuba, hålls åtskilt från det långsiktiga utvecklingssamarbetet och avser genomgående smärre projekt av ömsesidigt intresse för Sverige och berörda länder.

Motionärerna beskriver på ett missvisande sätt det bredare samarbetet som en form av subventioner till svenskt näringsliv. Den upphandling av konsulttjänster m. m. varom i detta sammanhang är fråga följer samma regler som i övrigt gäller inom biståndsverksamheten.

I sin behandling av samma motions yrkande angående en höjning av biståndet till Cuba har utskottet ovan erinrat om de medel som ställts till förfogande för ett bredare samarbete med detta land i samband med den successiva avvecklingen av biståndssamarbetet. Som framgått av årets budgetproposition har diskussionerna med Cuba om möjligheten att på olika vägar vidga samarbetet mellan våra länder främst rört områden som handel, industrisamarbete, forskning och kultur. Sverige är berett att från den anslagspost som nu är i fråga ställa medel till förfogande för sådana ändamål som förinvesteringsstudier, konsulttjänster, seminarier, stipendier, utbildning och institutionssamarbete.

Mot här angivna bakgrund avstyrks det nu aktuella yrkandet i motionen 1914.

8. Stöd till befrielseörelser och annat humanitärt bistånd

Propositionen (s. 100—102)

I likhet med biståndspolitiska utredningen och de remissorgan som yttrat sig i denna fråga finner biståndsministern att riksdagens beslut från år 1969 är en god grund för det fortsatta stödet till befrielseörelserna i *södra Afrika*.

Förhoppningen är att Namibia och Zimbabwe skall uppnå självständighet inom en nära framtid. Frihetsprocessen kan dock komma att dra ut på tiden. Sverige bör vara berett att pröva förutsättningarna för reguljärt och långsiktigt biståndssamarbete med dessa länder när de uppnår verklig självständighet och majoritetsstyre. Till dess bör det humanitära biståndet till de zimbabwiska och namibiska befrielseörelserna fortsätta.

I Sydafrika är utsikterna för snar övergång till majoritetsstyre dåliga. Rasåtskillnadspolitiken har skärpts. Behovet av bistånd för rättshjälp, försörjningsbidrag till politiska fångars familjer och andra socialt inriktade program ökar. Fortsatt och intensifierat bistånd för dessa ändamål förutses.

Det svenska stödet till internationella organisationer som svarar för studiestöd till flyktingungdomar som lämnar Zimbabwe, Namibia eller Sydafrika bör också fortsätta och utvidgas. Denna typ av bistånd bör även ingå som en del av Sveriges biståndssamarbete med befrielseörelserna.

Biståndsministern ansluter sig till BPU:s uppfattning att biståndet till befrielseörelserna i möjligaste mån bör följa de samarbetsformer som tillämpas för Sveriges utvecklingssamarbete med programländerna. För att biståndet skall komma till största möjliga nytta är det väsentligt att det lämnas i flexibla former med möjlighet till omDispositionering av medel mellan olika civila användningsområden.

Flertalet FN-program inrymmer numera biståndssamarbete med befrielseörelser i södra Afrika. Detta är emellertid fortfarande av blygsam omfattning. FN bör uppmanas förenkla formerna för sin biståndsgivning och att inleda ett långsiktigt samarbete med befrielseörelserna.

Befrielsekamp pågår också på *andra håll* i världen än i södra Afrika. Bistånd till flyktingar från dessa konfliktområden kan ofta ges genom FN och enskilda hjälporganisationer. I den mån direkt svenskt stöd till rörelser utanför södra Afrika blir aktuellt, bör riksdagens beslut av år 1969 ligga till grund för bedömningen. Om FN:s säkerhetsråd eller generalförsam-

lingen med svensk anslutning uttalar sig för sådant stöd, bör inget hinder föreligga för att humanitärt stöd skall kunna utgå.

Sverige har sedan militärkuppen i Chile år 1973 lämnat humanitärt bistånd till politiska fångar och andra av förtrycket drabbade människor i *Latinamerika*. Fortsatt behov av sådant bistånd förutses, företrädesvis genom kyrkliga och andra enskilda organisationer samt FN.

I 1978 års budgetproposition har regeringen aviserat en utvidgning av den s. k. *flyktingberedningens* mandat så att dess begränsning till södra Afrika bortfaller. Den nya instruktionen för beredningen beräknas träda i kraft i juli i år.

Motioner

Utskottet behandlar i detta sammanhang

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 9 (i den mån detta hänför sig till stödet till befrielseörelser), nämligen att riksdagen beslutar

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om riktlinjerna för biståndspolitiken,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandet 17, nämligen

17. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att stödet till befrielseörelser kraftigt ökar och inte på något sätt görs beroende av beslut i internationella organ.

Utskottet

I vpk-motionen 1914 hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att stödet till befrielseörelser kraftigt ökar och inte på något sätt görs beroende av beslut i internationella organ.

S-motionen 1912 ansluter sig i detta sammanhang i stort sett till regeringens uttalanden både beträffande Sveriges direkta stöd till befrielseörelserna och beträffande de internationella organisationernas agerande på detta område. Det bör emellertid slås fast, hävdar motionärerna, att grundregeln att det skall finnas ett FN-uttalande som getts svensk anslutning för att Sverige skall kunna lämna humanitärt stöd till en befrielseörelse måste vara försedd med viss undantagsmöjlighet. Motionärerna erinrar om att det var på så sätt som den värdefulla svenska hjälpen till den sydvietnamesiska befrielsefronten möjliggjordes.

Det svenska humanitära stödet till flyktingar, nationella befrielseörelser och apartheidoffer i södra Afrika har ökat mer än tiofaldigt i omfattning under 1970-talet, och vårt land är den ledande bistånds-

givaren på detta område. En fortsatt utbyggnad av detta bistånd förutskickas i propositionen, och avsikten är att inrikta biståndssamarbetet med befrielseörelserna på insatser av mer långsiktig karaktär vilka är av direkt betydelse för övergången till majoritetsstyre i de berörda länderna. Sverige verkar även för att förmå FN-organ och andra givarländer att öka sitt bistånd för södra Afrikas frigörelse och att göra detta mera långsiktigt.

Som framhållits av såväl biståndspolitiska utredningen som propositionen är riksdagens beslut av år 1969, i enlighet med statsutskottets utlåtande nr 82, en god grund för det fortsatta stödet till befrielseörelserna i södra Afrika.

Statsutskottet utgick därvid i sitt resonemang från den folkrättsliga grundregeln om icke-inblandning i en annan stats inre angelägenheter:

Vad avser befrielseörelser i Afrika torde humanitärt bistånd och utbildningsstöd inte behöva komma i konflikt med den nämnda folkrättsliga regeln i de fall då FN entydigt tagit ställning mot förtryck av folk, som eftersträvar nationell frihet. Detta kan anses vara fallet beträffande Sydvästafrika, Rhodesia och de under Portugals överhöghet stående områdena i Afrika. Vad avser hjälp till apartheidpolitikens offer kan sådan hjälp motiveras bl. a. med FN:s uttryckliga fördömande av den sydafrikanska apartheidpolitiken.

Det kan vidare framhållas att statligt finansierat humanitärt bistånd, som genom Röda korset och därmed jämförliga hjälporganisationer förmedlas till olika befolkningsgrupper i länder vilka befinner sig i inbördeskrig, inte syns möta betänkligheter från folkrättslig synpunkt. Detta påpekande har även tillämpning i fråga om den pågående svenska humanitära biståndsverksamheten i Vietnam och Nigeria.

Utskottet anser att de angivna riktlinjerna alltjämt fyller sin funktion och väl kan ligga till grund även för en bedömning av förutsättningarna för direkt eller indirekt stöd till befrielsekamp på andra håll i världen än i södra Afrika. Som biståndspolitiska utredningen erinrar om, utsluter dessa principer inte att humanitära biståndsinsatser där så är praktiskt möjligt kan göras även i andra länder där människor lider nöd till följd av krig eller katastrofer.

Direkt stöd bör sålunda kunna komma i fråga i de fall då antingen FN:s säkerhetsråd eller FN:s generalförsamling med svensk anslutning uttalat sig för sådant stöd, medan i andra fall som kan framstå som angelägna ur svensk synpunkt sådana enskilda hjälporganisationer som exempelvis Röda korset i första hand bör väljas som förmedlare av biståndet. Det som anförs härom i propositionen pekar i samma riktning.

Utskottet konstaterar att även med denna grundregel kan undantag förekomma som på sin tid den svenska humanitära hjälpen i Vietnam.

Mot denna bakgrund avstyrks motionen 1914 i denna del, medan det som anförs härom i motionen 1912 torde få anses besvarat.

9. Katastrofbistånd

Propositionen (s. 102—104)

Biståndspolitiska utredningen har redogjort för de riktlinjer som gäller för katastrofbiståndet och förordat att samma riktlinjer skall gälla för framtiden. Biståndsministern delar utredningens syn därvidlag och vill särskilt framhålla bl. a. följande.

Behov av någon särskild statlig organisation för katastrofhjälp föreligger inte. I stället synes det ändamålsenligt att statliga medel för katastrofhjälp lämnas i nuvarande former, dvs. huvudsakligen som bidrag till institutioner med operativa uppgifter på området. Bidrag kan lämnas direkt till drabbade länders regeringar, till enskilda organisationer eller till internationella organisationer. Det får bedömas från fall till fall vilken kanal som är mest ändamålsenlig.

Möjligheten att utnyttja svenska livsmedel och andra varor i katastrofbiståndet bör beaktas. Ofta kan dock de livsmedel och varor som behövs i katastrofsituationer skaffas snabbare och till bättre pris på närmare håll än i Sverige, varför en huvuddel av katastrofbiståndet liksom hittills kan väntas utgå i form av kontantbidrag.

Fungerande internationell samordning är ofta en förutsättning för att katastrofhjälp skall bli effektiv. Inom FN-systemet är det FN:s katastrofhjälpskontor, UNDRÖ, som ansvarar för denna uppgift. Sverige bör fortsätta att stödja UNDRÖ:s verksamhet och de insatser som görs främst av UNDRÖ och Rödakorsföreningarnas förbund för att förbättra katastrofberedskap och för att planera katastrofförebyggande åtgärder i u-länderna.

Beslut om katastrofinsatser från svensk sida förbereds inom den s. k. katastrofgruppen. Biståndsministern finner denna grupps nuvarande sammansättning och arbetsformer ändamålsenliga. SIDA bör spela den centrala rollen i beredning av katastrofhjälpsärenden. Biståndspolitiska utredningen har pekat på behovet av en utvärdering av svenska katastrofinsatser. Biståndsministern ser detta som en uppgift för SIDA.

Motion

I detta sammanhang behandlar utskottet motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandet 20, nämligen

20. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att katastrofbistånd endast skall utgå i kontanta bidrag utan förbehåll.

Utskottet

I vpk-motionen 1914 föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att katastrofbistånd endast skall utgå i form av kon-

tanta bidrag utan förbehåll. Motionärerna framhåller att livsmedelsbiståndet bör omvandlas i reda pengar, som u-länderna får använda för inköp var de vill och att eventuella inköp av svenskt vete och andra svenska livsmedel skall belasta de stödanslag där de hör hemma.

Utskottet har tidigare i år (UU 1977/78: 10) behandlat och avstyrkt ett yrkande av samma motionärer och av likartad innebörd, nämligen att inköp av livsmedel i Sverige ej skall belasta biståndsbudgeten.

Biståndspolitiska utredningen har ingående utrett och prövat det svenska katastrofbiståndet men ej förordat några ändringar i dess huvuddrag. Utredningen konstaterar bl. a. att den övervägande delen av det statliga svenska katastrofbiståndet har lämnats i form av kontantbidrag och att denna bidragsform är den administrativt mest lätthanterliga. Under i synnerhet budgetåret 1974/75 var dock andelen livsmedelsbistånd mycket omfattande. Främst på initiativ av enskilda organisationer har en särskild katastrofkost experimenterats fram i Sverige. Genom enskilda organisationer sker också leveranser av i nödsituationer viktiga varor.

Enligt propositionen är det ändamålsenligt att den statliga katastrofhjälpen lämnas i de former som nu förekommer, dvs. i huvudsak via enskilda eller internationella organisationer. Bidrag kan också lämnas direkt till drabbade länders regeringar. Vilken kanal som är lämpligast får bedömas från fall till fall. Det sägs i propositionen vidare att FN:s livsmedelsprogram (WFP) utgör en av de viktiga kanalerna för katastrofbistånd och att Sverige håller ett katastroflager av livsmedel, främst vete, som står till WFP:s förfogande. Möjligheterna att utnyttja svenska livsmedel och andra varor i katastrofbiståndet bör enligt propositionen beaktas, men det påpekas samtidigt att de livsmedel och varor som behövs i katastrofsituationer ofta kan skaffas snabbare och till bättre pris på närmare håll än i Sverige, varför en huvuddel av katastrofbiståndet liksom hittills kan väntas utgå i form av kontantbidrag.

Utskottet, som finner det naturligt att svenska livsmedel i viss utsträckning kan ingå i katastrofbiståndet, avstyrker ifrågasvarande yrkande i motionen 1914.

10. Stöd till enskilda organisationer

Propositionen (s. 104—105)

Gällande riktlinjer för stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet bör i huvudsak gälla även framgent. På några punkter finns dock anledning föreslå preciseringar av dessa riktlinjer.

De övergripande målen för denna biståndsverksamhet är desamma som för det direkta statliga biståndet. Huvuddelen av bidragsgivningen har

avsett verksamhet inom programländerna. Någon begränsning till denna länderkrets bör emellertid inte eftersträvas.

Inte endast i fråga om länderinriktning utan också i vad avser sektorinriktning kan de enskilda organisationernas insatser utgöra ett komplement till det direkta statliga biståndet. Detta gäller bl. a. facklig och kooperativ verksamhet, som under senare år tillförts betydligt ökade medel. Detsamma gäller missionsorganisationernas verksamhet. Inom ramen för ett växande totalt bistånd bör bidragen till de enskilda organisationerna öka.

Missionen har i vissa u-länder svarat för uppbyggnaden av en inte oväsentlig del av resurserna inom hälsovården och utbildningen. Dessa verksamheters natur gör det angeläget att insatserna är förankrade hos mottagarlandets myndigheter och väl inlemmade i den nationella planeringen. Detta bör normalt gälla även kooperativ verksamhet. Facklig verksamhet har å andra sidan behov av ett större mått av oberoende i förhållande till den statliga administrationen. Såsom regeringen anmälde till riksdagen år 1977 finns anledning låta stödet till facklig utbildningsverksamhet vara undantaget från kravet på myndighetsgodkännande.

Den snabba ökningen av bidragen till enskilda organisationers biståndsverksamhet har rest frågan om nya samarbetsformer mellan SIDA och organisationerna. Organisationernas kapacitet för beredning av insatserna bör stärkas. SIDA avser att sluta fleråriga ramavtal med de organisationer som får bidrag av större omfattning för att ge dessa bättre möjlighet att planera sin verksamhet på längre sikt.

Denna förskjutning av det administrativa ansvaret från den statliga biståndsförvaltningen till folkrörelserna hälsas av biståndsministern med tillfredsställelse. Denne finner det vidare angeläget att de krav som ställs på organisationernas planerings- och förvaltningskapacitet är så flexibla att de möjliggör en vidgning av kretsen av bidragsmottagande organisationer.

Organisationerna bör själva lämna ett väsentligt bidrag till den verksamhet för vilken man önskar statligt stöd. Dessa motprestationer kan utgå i form av kontantbidrag eller genom egna arbetsinsatser.

Bidrag bör som regel endast lämnas till svenska enskilda organisationer. Undantag från denna regel bör som hittills kunna beslutas av SIDA:s styrelse.

Motioner

Utskottet behandlar i detta sammanhang

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 9 (i den mån detta hänför sig till stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet), nämligen att riksdagen beslutar

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförts i motionen om riktlinjerna för biståndspolitiken,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl (vpk), yrkandct 16, nämligen

16. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att stöd till enskilda organisationers verksamhet efter hand koncentreras till verksamhet som bedrivs i fackliga organisationers eller solidaritetsgruppers regi.

Utskottet

I propositionen framhålls att de enskilda organisationerna har en viktig roll att spela inom biståndsverksamheten och att de utgör ett värdefullt komplement till det statliga utvecklingssamarbetet. De har särskilda möjligheter att nå eftersatta grupper och att bidra till framväxten av folkrörelser i u-länderna. Deras verksamhet bidrar också till att i vida befolkningsgrupper i vårt land öka förståelsen för u-ländernas problem och för behovet av bistånd. Utskottet instämmer i dessa uttalanden.

Enligt propositionen bör hittills gällande riktlinjer för stöd till de enskilda organisationernas biståndsverksamhet, vars övergripande mål är desamma som för det direkta statliga biståndet, i huvudsak gälla även framgent. Huvuddelen av bidragsgivningen har avsett verksamhet inom programländerna, men någon begränsning till denna länderkrets eftersträvas inte.

Propositionen aktualiserar frågan om nya samarbetsformer mellan biståndsförvaltningen och organisationerna och uttalar att organisationernas kapacitet för beredning av insatserna bör stärkas. SIDA avser att sluta fleråriga ramavtal med de organisationer som får bidrag av större omfattning för att ge dem bättre möjlighet att planera sin verksamhet på längre sikt.

Den administrativa decentralisering och den ökade långsiktighet som en dylik åtgärd medför anser utskottet innebära en fördel såväl för biståndsmyndigheten som för de enskilda organisationer varom det här är fråga.

I likhet med både propositionen och biståndspolitiska utredningen betraktar utskottet det som viktigt att organisationerna genom egna penningmedel eller arbetsinsatser själva i väsentlig mån också fortsättningsvis bidrar till den verksamhet för vilken de söker statligt stöd. Detta är utan tvivel av betydelse för att insatserna skall behålla sin starka förankring bland organisationernas medlemmar.

I vpk-motionen 1914 föreslås att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att stöd till enskilda organisationers verksamhet efter

hand koncentreras till verksamhet som bedrivs i fackliga organisationers eller solidaritetsgruppers regi.

I det resonemang som i detta sammanhang förs i s-motionen 1912 om biståndspolitikens riktlinjer uttalas bl. a. stöd för de insatser som görs av LO:s och TCO:s fackliga biståndsverksamhet. Enligt motionärerna förefaller det naturligt att även andra folkrörelser som kan bidra till en demokratisk utveckling och främja en ekonomisk utjämning skall kunna erhålla ökat statligt stöd både för direkt biståndsarbete och för annat internationellt samarbete. Samtidigt bör enligt motionärerna en vidgning av antalet bidragsmottagande organisationer inte ske på bekostnad av den effektivitet som kan vinnas av att statsmakterna i första hand satsar på de stora folkrörelserna.

För budgetåret 1978/79 har fastställts en medelsram om 90 milj. kr. för stöd till de enskilda organisationernas biståndsverksamhet, dvs. 20 milj. kr. mer än under närmast föregående budgetår. Av årets budgetproposition framgick att planeringen kommer att ta sikte på en fortsatt ökning av stödet till de fackliga organisationernas och den kooperativa rörelsens utvecklingsarbete. Samtidigt anfördes att den ökade medelsramen bör ge utrymme för ett förstärkt stöd till missionsamfundens biståndsverksamhet. Vid sidan om stödet till organisationernas direkta biståndsverksamhet har för budgetåret 1978/79 en medelsram om 10,7 milj. kr. fastställts för stöd till den u-landsinformation som bedrivs av de enskilda organisationerna.

I propositionen 135 framhålls det som angeläget att de krav som ställs på organisationernas planerings- och förvaltningskapacitet är så flexibla att en vidgning av kretsen av bidragsmottagande organisationer blir möjlig.

Icke minst den fackliga biståndsverksamheten har på senare år fått ett väsentligt ökat stöd av statliga biståndsmedel. Denna utveckling avses fortsätta. Som framhålls i motionen 1912 är det emellertid naturligt att även andra folkrörelser än de fackliga skall kunna erhålla ökat stöd för sitt internationella arbete. Enligt utskottets mening kan de i motionen anförda synpunkterna tillgodoses inom ramen för de riktlinjer som anges i propositionen. Motionen 1912 torde därför i denna del få anses besvarad.

En begränsning av förevarande stöd till att avse enbart fackliga organisationer och solidaritetsgrupper, såsom föreslås i motionen 1914, synes inte lämplig, varför yrkandet i fråga avstyrks.

11. Biståndsvillkor och skuldlättnader

Propositionen (s. 105—107)

Av det för budgetåret 1977/78 avtalade beloppet för utvecklingsarbete med enskilda länder lämnas 98 % som gåva. Detta sammanhänger med att mottagarna av Sveriges bistånd i så stor utsträckning tillhör de fattigaste u-länderna. Återstående 2 % lämnas som räntefria 50-årskrediter, alltså i realiteten i det närmaste som gåva. En övergång till enbart gåvobistånd, som förordats av BPU, är därmed i praktiken nästan genomförd. Den understryks f. ö. genom den skuldavskrivningsaktion som år 1977 utlovades för de fattigaste länderna och som kan ses som en retroaktiv tillämpning av principen om rent gåvobistånd för dessa länder. Det finns emellertid knappast anledning för regeringen att totalt avhända sig möjligheten att i framtiden, när särskilda skäl talar därför, använda biståndsmedel för kreditgivning på mjuka villkor.

12. Kunskapsöverföring och kunskapsutveckling

Propositionen (s. 107—109)

De tjänster som Sverige kan tillhandahålla är av central betydelse för kvaliteten på Sveriges bidrag till u-ländernas utveckling. Detta gäller såväl personal och konsulter som ställs till FN-programmens förfogande som personalbiståndet inom det bilaterala programmet.

Det är angeläget att Sverige i sitt personalbistånd visar flexibilitet för att på ett smidigt och effektivt sätt kunna tillhandahålla kunnande och samtidigt bidra till en utveckling av samarbetslandets egna personella och institutionella resurser.

Samtidigt har vi anledning inse begränsningen i våra förutsättningar för denna uppgift. Vår resursbas är begränsad. Såsom nu i ökande utsträckning sker finns det därför anledning att från svensk sida vara öppen för metoder för kunskapsutveckling och kunskapsöverföring som kompletterar det traditionella personalbiståndet. Fonder för finansiering av konsulter och obunden finansiering av personal är sådana alternativ som håller på att få ökad betydelse. Det halvstatliga bolag som håller på att bildas för försäljning av utbildningstjänster är en annan möjlig kanal. Andra tänkbara åtgärder är olika former av stöd till inhemsk kunskapsutveckling, studier utomlands och olika former av samarbete mellan u-länder.

Till de åtgärder som vidtas från svensk sida för att bidra till fortbildning av u-landspersonal för kvalificerade befattningar inom förvaltning och utbildningsväsende hör den omfattande kurs- och seminarieverksamhet som bedrivs i samarbete med FN-organ.

Dessa i och för sig viktiga alternativ till personalbistånd från Sverige

gör det inte till en mindre angelägen uppgift att tillhandahålla kvalificerad svensk personal för uppdrag inom ramen för det direkta utvecklings-samarbetet.

Biståndsministern ställer sig bakom BPU:s ståndpunkter beträffande de krav som bör ställas vid val av personal, dvs. främst fackkunskap, yrkeserfarenhet, språkkunskaper, anpassningsförmåga, förståelse för främmande kulturer och god psykisk balans. Dessa krav bör även tillämpas vid rekrytering av konsulter och korttidsanställda. Vikten av utbildning av all utresande personal betonas.

Det är numera ett ganska stort antal konsultföretag som får biståndsfinansierade uppdrag. SIDA bör känna ett medansvar för att även konsultföretagens personal har relevant utbildning. Samtidigt är det viktigt att SIDA vidareutvecklar sin förmåga att upphandla konsulttjänster samt att hjälpa mottagarländerna att kontrollera och styra de konsulter som engagerats.

Mot bakgrund av biståndspolitiska utredningens behandling av *fredskåren* finner biståndsministern det svårt att ta ställning till frågan om dess framtida verksamhet. Av detta skäl aviseras ett uppdrag åt SIDA att utreda frågan och därvid diskutera två huvudalternativ, nämligen å ena sidan en fullständig integrering av fredskårspersonalen i det svenska personalbiståndet och å andra sidan en markering av fredskårens särställning och särart inom biståndet.

Biståndspolitiska utredningen har föreslagit att *biståndsutbildningsnämndens (BUN)* verksamhet utreds i särskild ordning. Biståndsministern förutsätter att denna utredning företas som en del av BPU:s översyn av de administrativa formerna för det svenska biståndet.

Motioner

I detta sammanhang behandlar utskottet

dels motionen 1977/78: 1909 av Anna Eliasson (c), vari hemställs att riksdagen ger regeringen till känna vad i motionen anförs om ökade insatser för att bistånd i form av personal och konsulttjänster skall kunna nyttiggöras på ett ändamålsenligt sätt i mottagarländerna,

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 9 (i den mån detta hänför sig till meritvärdering av biståndsarbete), nämligen att riksdagen beslutar

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförs i motionen om riktlinjerna för biståndspolitiken.

Utskottet

Utskottet instämmer i de uttalanden som görs i propositionen om bl. a. de krav som bör ställas vid rekrytering av personal för uppdrag på fältet inom biståndsverksamheten och om vikten av en ändamålsenlig förberedelse inklusive språk- och annan kompletterande utbildning för sådan personal, antingen det är fråga om kontraktsanställd personal eller konsulter. En allmän förståelse av och inlevelse i u-landsförhållanden samt god anpassningsförmåga är viktiga egenskaper som bör förutsättas i detta sammanhang och som otvivelaktigt kan fördjupas genom lämplig förberedande utbildning. Gedigna fackkunskaper och yrkeserfarenhet måste i vilket fall som helst förutsättas föreligga redan vid rekryteringstillfället.

I motionen 1909 fästs uppmärksamheten på vissa problem i samband med brister i den förberedande utbildningen och i fråga om den administrativa kontrollen på platsen från mottagarländerns sida, som lett till svårigheter att samordna personalinsatser och att inlemma dessa i sammanhållna biståndsprogram. Kunskaperna hos utsänd personal är ofta starkt specialiserade, och i mottagarlandet framstår de många gånger som lösryckta ur sitt sammanhang. Experterna tvingas ofta arbeta mycket självständigt och isolerat i förhållande till varandra. Enligt motionären är det därför angeläget att man från svensk sida eftersträvar bredd i insatserna inom de sektorer där bistånd ges. Viktigt är också att personal- och konsultinsatserna knyts samman med andra nödvändiga insatser så att kunskapsöverföringen i fråga kommer till praktiskt utnyttjande. Utrest personal bör också ges möjligheter att under arbetets gång hålla kontakt med biståndsverksamhet som sker i andra former liksom med det större sammanhang som den egna biståndsinsatsen ingår i.

Motionären pekar på ett problem som — enligt vad utskottet inhämtat — sedan länge uppmärksammas och bearbetas av SIDA. Erfarenheterna styrker vad som inledningsvis sagts om behovet av lämplig förberedande utbildning och introduktion i u-landsförhållanden som gör vederbörande bättre lämpad för sin uppgift. Utan rätt personlig läggning för samarbete samt en medfödd eller förvärvad inlevelse- och anpassningsförmåga riskerar varje expertinsats att bli isolerad eller begränsad till sin räckvidd.

SIDA prövar f. n. nya metoder både vad avser personurvalet vid rekrytering och när det gäller förberedelsekurser, vilka tar hänsyn till det nyss anförda. De nya kurserna avser framför allt korttidsanställda och anställda i konsultföretag.

SIDA är också medvetet om att personalinsatserna bidrar till en bättre samlad kunskap i mottagarlandet, om biståndet koncentreras till ett fåtal sektorer. När så sker, får även SIDA och biståndskontoren bättre möjlighet till specialisering och ökat kunnande om de speciella

utvecklingsproblemen inom just dessa sektorer. Också administrationen förenklas liksom mottagarländernas samordningsuppgift genom en sådan koncentration. SIDA verkar därför i förhandlingar och i de löpande kontakterna med mottagarländernas myndigheter för att i möjligaste mån åstadkomma en sådan koncentration.

Därmed torde motionen 1909 få anses besvarad.

I motionen 1912 framhålls utan särskilt yrkande att regeringen närmare bör överväga hur arbete inom FN-systemets ram skall kunna ges meritvärde vid återanställning i vårt land efter avslutad internationell tjänstgöring.

Detta problem är av gammalt datum och gäller givetvis även f. d. anställda inom den bilaterala biståndsverksamheten. Olika aspekter av frågan har vid flera tillfällen varit föremål för diskussion och ställningstaganden inom riksdagen (se bl. a. SoU 1974: 30, InU 1975: 4, UU 1975/76: 14, AU 1976/77: 8 och AU 1977/78: 2). År 1975 utfärdades en regeringsförordning (SFS 1975: 439), i vilken myndigheter uppmanas att i största möjliga utsträckning meddela bestämmelser om meritvärdet av anställning inom biståndsverksamheten. I en motion vid innevarande riksmöte (1977/78: 1355) tas ånyo upp frågan om meritvärdet av anställning utomlands och hemställs att riksdagen begär utredning av frågan vilket meritvärde tjänstgöring utomlands skall ha vid tillsättande av offentlig tjänst i Sverige. Motionen har hänvisats till arbetsmarknadsutskottet som avser avge sitt betänkande härom under 1978/79 års riksmöte.

Såsom framgår av propositionen 135, är svårigheter med meritvärdering ett av de problem som försvårar också expertrekryteringen från näringslivet.

När förhandlingar i enlighet med medbestämmandelagen fördes om den nu aktuella propositionen 135, framförde de fackliga organisationerna SACO/SR och TCO-S krav på att regeringen skulle tillsätta en arbetsgrupp för att överväga frågor om återanpassning till den svenska arbetsmarknaden av svenskar som varit anställda i internationella organ. Även frågor om utlandsuppdragens meritvärdering borde enligt organisationerna behandlas av gruppen.

Frågan har inte behandlats av biståndspolitiska utredningen men är givetvis av betydelse även för den fortsatta rekryteringen av svensk personal för biståndsverksamhet på fältet. Det bör därför finnas bestämda normer för meritvärdering av biståndsarbete och motsvarande verksamhet i internationella organisationer liksom en beredskap för att underlätta återanställning i Sverige av sådan personal.

Utrikesdepartementet har under våren i en framställning till arbetsmarknadsdepartementet fäst uppmärksamheten på denna fråga och föreslagit att detta tillsätter en arbetsgrupp för studium av detta spörsmål. Utskottet har erfarit att man inom arbetsmarknadsdepartementet

är i färd med att upprätta en sådan arbetsgrupp och konstaterar att frågan om meritvärdering är under övervägande inom regeringskansliet på sätt som förordas i motionen 1912.

Motionen 1912 torde i denna del få anses besvarad med det anförda.

13. Upphandling i Sverige och bundet bistånd

Propositionen (s. 110—112)

I likhet med biståndspolitiska utredningen anser biståndsministern att bundet bistånd kan medföra betydande nackdelar för u-länderna och ser det som en viktig uppgift för Sverige att i internationella förhandlingar arbeta för principen om *obundet bistånd*.

Internationellt sett är den svenska andelen bundet bistånd låg. För att Sverige med framgång skall kunna agera i internationella sammanhang till förmån för obundet bistånd är det viktigt att den övervägande delen av det svenska biståndet förblir obunden.

Så länge en del av det reguljära biståndet är bundet, är det viktigt att utforma varubiståndet så att det medför minsta möjliga nackdelar för u-länderna. De riktlinjer för det bundna biståndet som riksdagen tidigare godkänt bör även fortsättningsvis gälla.

Med tanke på biståndsanslagens storlek är det numera av betydande intresse att en försvarlig andel av biståndsmedlen utnyttjas för *upphandling i Sverige*. Det är därför viktigt att svenska företag ges reell möjlighet att konkurrera om upphandlingar som finansieras med biståndsmedel. Detta gäller såväl i fråga om den upphandling som företas av mellanstatliga organisationer som inom det direkta biståndet.

I första hand är det företagen själva, Sveriges exportråd och de exportfrämjande myndigheterna, inkl. ambassaderna, som får ta på sig ansvaret för denna bevakning. Den kan underlättas genom kontakter och informationsutbyte mellan SIDA och de berörda parterna.

I olika sammanhang har frågan rests om vilka möjligheter som föreligger att samordna bistånd och kommersiella förbindelser. Biståndsmottagande länder har bl. a. velat utnyttja biståndsmedel för att täcka en del av kostnaden för kommersiell upphandling i Sverige. Detta bör enligt biståndsministerns mening liksom hittills kunna ske genom bl. a. biståndsfinansiering av förinvesteringsstudier. Likaså bör det vara möjligt för ett samarbetslands regering att utnyttja medel inom landramen för investeringsprojekt eller delar därav, vari även ingår kommersiell finansiering och samarbete med svenska företag. Mottagarlandets önskemål bör vara vägledande när det gäller biståndsmedlens utnyttjande i fall som dessa.

U-ländernas upphandling i Sverige stöds från samhällets sida också genom de *kreditgarantier* som lämnas av exportkreditnämnden (EKN). Riksdagen har gett regeringen bemyndigande att låta EKN ikläda sig garantiförpliktelser om totalt 35 miljarder kr. Huvuddelen av denna totalram gäller s. k. normalgarantier som lämnas för export till i princip alla länder och bedöms på rent affärsmässig grund.

Dessutom finns s. k. u-garantier, som beviljas enbart för export till u-länder. För positivt beslut erfordras att de projekt krediten gäller skall anses bidra till mottagarlandets ekonomiska utveckling. I praktiken accepteras också större kreditrisker i samband med u-garantier. Detta är motiven för att *skadefall* som inte kan täckas med tillgängliga premiereserver enligt nu gällande ordning skall belasta biståndsanslagen.

Detta system har hittills inte inneburit några problem. Ingen utbetalning från biståndsanslagen har behövts. Så länge de samlade u-garantiutfästelserna var begränsade och väl spridda var också den totala årliga "risken" liten. Nu är emellertid situationen en annan. Den av riksdag och regering beviljade ramen för u-garantier uppgår till 6 miljarder kr. Härav hade vid utgången av år 1977 nära 4 miljarder utnyttjats, i några fall för mycket stora enskilda affärer.

Någon risk för anspråk på biståndsanslaget under löpande år finns visserligen inte. Om premiereserven inte är tillräcklig skall eventuella skadefall temporärt täckas med s. k. rörliga krediter. Först när ett skadefall är definitivt kommer utbetalningar från biståndsanslaget i fråga. Även denna ordning är emellertid opraktisk. Merparten av biståndet används för långsiktigt utvecklingssamarbete. En stor del har utfästs för tre år framöver. De poster inom anslaget som anvisas för oförutsedda utgifter, t. ex. för katastrofhjälp, visar sig regelmässigt behövas för avsett ändamål. Det är av dessa skäl inte rimligt att ansvaret för att täcka skadefall inom den snabbt växande u-garantivningen ligger kvar på biståndsanslagen.

I propositionen föreslås därför att risktäckningen för eventuella definitiva skadefall i stället läggs på sextonde huvudtiteln och hemställs att riksdagen godkänner förslaget att eventuella kostnader för skadefall i samband med särskilda garantier för export till u-länder (s. k. u-garantier) skall belasta anslaget Oförutsedda utgifter.

Motioner

I detta sammanhang behandlar utskottet

dels motionen 1977/78: 1020 av Göthe Knutson m. fl. (m), vari hemställs

att riksdagen uttalar att u-landsbiståndet i fortsättningen får en sådan inriktning att den bundna delen utgör en väsentligt ökad andel av det totala biståndet,

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandet 9 (i den mån detta hänför sig till förhandlingar om avbindning av bistånd), nämligen att riksdagen beslutar

9. att i övrigt ge regeringen till känna vad som anförs i motionen om riktlinjerna för biståndspolitik,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandet 19, nämligen

19. att riksdagen hos regeringen begär förslag innebärande att allt bistånd skall lämnas obundet.

Utskottet

Både i biståndspolitiska utredningen och i propositionen betonas vikten av att i internationella förhandlingar arbeta för principen om obundet bistånd. Det framhålls i propositionen som angeläget att Sverige verkar för att de avbindningsförhandlingar som tidigare förts i OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) blir återupptagna så snart som möjligt. Motsvarande synpunkter anförs utan särskilt yrkande i motionen 1912.

Utskottet instämmer häri liksom i propositionens uttalande att det från svensk sida i sådana förhandlingar bör kunna utfästas att vårt land är berett att ansluta sig till en internationell överenskommelse om avbindning som omfattar den största delen av det internationella biståndsflödet.

I motionen 1020 föreslås att riksdagen uttalar sig för att u-landsbiståndet i fortsättningen får en sådan inriktning att den bundna andelen av biståndet väsentligt ökar.

I motionen 1914 föreslås däremot att allt bistånd skall lämnas obundet.

Sverige lämnade länge praktiskt taget allt sitt bistånd i obunden form, fastän flertalet andra biståndsgivarländer i betydande utsträckning begagnar sig av bindningar till upphandling i det egna landet och ofta även till bestämda varor. Denna linje följdes från svensk sida i medvetande om att dylika bindningar kan innebära avsevärda nackdelar för mottagarländerna i jämförelse med helt obundet bistånd. Denna politik underlättades av den högkonjunktur som präglade 1960-talet. I samband med en kraftig ökning av biståndsvolymen och begynnande påkänningar på betalningsbalansen samt sysselsättningsproblem i början av 1970-talet fann statsmakterna det nödvändigt att binda en ökad andel av vårt bistånd till upphandling av varor och tjänster i Sverige. Då emellertid bindningen i fråga förutsattes vara enkel, dvs. enbart kopplad till givarlandet och inte dessutom till vissa varor etc., bedömdes den försämring som åtgärden kunde tänkas innebära ur mottagarlandets synpunkt som relativt ringa.

Den bundna andelen av det svenska biståndet har genom åren varierat i storlek men vid internationell jämförelse hela tiden varit låg. För budgetåret 1978/79 har fastställts ett s. k. målbelopp för den bundna andelen uppgående till 675 milj. kr., vilket motsvarar ungefär 17 % av de sammanlagda biståndsanslagen. Andelen är därmed högre än under budgetåret 1977/78 (ca 14 %) men lägre än under budgetåret 1976/77 (omkring 19 %). I begreppet bundet bistånd och i målbeloppen för detta ingår dels en del av det importbistånd som inom landramarna utgår till vissa mottagarländer, dels de delar av katastrofbiståndet och bidragen till internationella livsmedelsprogram som utgår in natura.

För att Sverige också i fortsättningen på ett övertygande sätt skall kunna i internationella sammanhang driva tesen om biståndets avbindning är det — såsom även betonas i propositionen — viktigt att den övervägande delen av det svenska biståndet förblir obunden. Det är likaså viktigt att det bundna biståndet utformas så att det medför minsta möjliga nackdelar för mottagarländerna. De riktlinjer för det bundna biståndet, som riksdagen tidigare godkänt och som innebär att ett mottagarland inom en given finansiell ram fritt får välja varor för upphandling, bör därför också gälla framgent.

Mot bakgrund av det anförda avstyrks motionen 1020 liksom även motionen 1914, den sistnämnda såvitt nu är i fråga. Motionen 1912 torde, såvitt avser frågan om internationell avbindning, med det anförda få anses besvarad.

Enligt hittillsvarande ordning har risktäckningen för eventuella skadefall i samband med s. k. *u-garantier* — en form för exportkreditgarantier som beviljas enbart vid export till u-länder — legat på biståndsanslagen i den mån tillgängliga premiereserver inte skulle räcka härför. Som framgår av propositionen har denna ordning hittills inte inneburit några problem och några utbetalningar från biståndsanslagen för sådana ändamål har inte behövts. Så länge de sammanlagda *u-garanti*utfästelserna var begränsade och väl spridda, var också den årliga risken för definitiva skadefall liten. Situationen framöver kan emellertid bli en annan, eftersom garantiåtagandena numera vuxit avsevärt och i vissa fall avser mycket stora enskilda affärer.

Mot denna bakgrund och med hänsyn till att merparten av biståndsanslagen avser långsiktigt utvecklingssamarbete och i stor utsträckning utfästs för tre år framåt i tiden framhålls i propositionen att det inte är rimligt att ansvaret för att täcka skadefall inom den snabbt växande *u-garantigivningen* ligger kvar på biståndsanslagen. Därför föreslås att risktäckningen för eventuella definitiva skadefall i stället läggs på anslaget Oförutsedda utgifter under sextonde huvudtiteln.

Utskottet tillstyrker detta förslag och förutsätter att förslaget innebär att risktäckningen även beträffande förut utfärdade *u-garantier* därmed avlyfts biståndsanslagen.

14. Samarbete på industriområdet m. m.

Propositionen (s. 112—122)

Allmänna frågor

Industribiståndets andel av Sveriges bilaterala bistånd har ökat kraftigt under senare år och uppgick under budgetåret 1976/77 till 33 % av utbetalningarna genom SIDA jämfört med 2 % budgetåret 1970/71. Industrisamarbete ingår i eller är under beredning inom utvecklingsarbetet med 17 av Sveriges 20 samarbetsländer.

Under de senaste åren har efterfrågan på industrisamarbete delvis ändrat karaktär. Allt oftare önskas ett aktivt svenskt deltagande av svenska företag i konkreta industriprojekt, i fråga om såväl projektering och uppbyggnad som själva driften. Som en del av sådant aktivt engagemang begärs i vissa fall ett svenskt delägarskap i det nya u-landsföretaget. Det har emellertid visat sig att svenska företag ofta tvekar inför dylika engagemang, vare sig detta innefattar riskkapitalsatsning eller ej.

1977 års industribiståndsutredning (IBU) tillsattes mot bakgrund av denna förändrade efterfrågan, som även manifesterats i multilaterala sammanhang. IBU:s betänkande (Sveriges utvecklingsarbete på industriområdet, SOU 1977: 77) utgör till sin huvuddel en beskrivning av svenska resurser på industrisamarbetsområdet och en diskussion av åtgärder som kan vidtas för att utnyttja dessa bättre än hittills.

För att i ökad utsträckning stimulera svenska företag att delta i industrisamarbetet med u-länderna föreslår utredningen att en fond för industriellt samarbete upprättas. Utredningen presenterar vidare förslag som rör SIDA:s verksamhet på industriområdet.

Det är angeläget att vi anstränger oss för att positivt möta u-ländernas ökade intresse för samarbete på industriområdet. Ett sådant vidare samarbete ligger väl i linje med kraven i deklARATIONERNA om en ny ekonomisk världsordning.

Om statsmakterna med en relativt begränsad statlig satsning lyckas stimulera svenska företag att gå in i ett samarbete i u-länder kan flerfaldigt större resurser mobiliseras från det svenska näringslivet. Genom att på särskilt sätt inrikta stimulanserna kan svenska företag intresseras för industrisatsningar även i fattigare u-länder. Det blir också möjligt att särskilt främja uppkomsten av medelstora och mindre industrier.

Det primära syftet också med ett vidare industrisamarbete är att bistå u-länderna i deras utvecklingsansträngningar. Därav följer att u-landets prioriteringar och utvecklingsplaner skall vara vägledande. För samarbete på industriområdet gäller samma allmänna mål som för biståndet i övrigt. Det bör ges sådan inriktning att det leder till ökad sysselsättning i mottagarländerna. Det bör i ett längre perspektiv kunna bidra till ökad såväl ekonomisk som teknologisk självständighet. Att medverka till minskade inkomstskillnader mellan olika regioner inom u-länder och till ökad pro-

duktion av varor som är av vikt för att tillfredsställa basbehoven bör också vara en viktig strävan.

SIDA:s verksamhet inom industriområdet

I anslutning till industribiståndsutredningens förslag framhåller biståndsministern att en viss utbyggnad av SIDA:s kapacitet på industribiståndets område är påkallad. Det är angeläget att SIDA på detta område nära samråder med andra berörda organ, såsom kommerskollegium, statens industriverk och Sveriges exportråd.

Flertalet remissinstanser har tillstyrkt en ökad satsning på anpassad teknologi. Sådan teknologianpassning är i första hand en uppgift för u-länderna själva. SIDA:s främsta uppgift blir i detta sammanhang att bistå mottagarländer med att utveckla sin kapacitet att värdera, motta och anpassa den teknologi som skall importeras. Samtidigt bör stöd också kunna lämnas till forsknings- och utvecklingsarbete i Sverige och i programländer som syftar till att få fram en anpassad teknologi. Det är viktigt att SIDA håller sig informerad om utvecklingen i olika länder rörande anpassad industriell teknik och skaffar sig överblick över dylikt arbete inom svensk forskning och industri.

IBU har förordat inrättandet av en samrådsgrupp rörande anpassad industriell teknologi. Biståndsministern finner det angeläget att SIDA tar fasta på detta förslag och till sig knyter en grupp med representanter för myndigheter och forskning med erfarenhet på detta område. Vikten understryks också av ett nära samarbete mellan SIDA, SAREC och STU.

Sedan flera år tillbaka lämnar Sverige stöd till småindustriutveckling. Biståndsministern delar IBU:s åsikt att SIDA bör ges kapacitet att vidga sitt stöd till småindustriutveckling i takt med att efterfrågan på detta område ökar.

Stor uppmärksamhet bör även framgent ägnas åt utbildning — främst yrkesutbildning, teknikerutbildning och utbildning i företagsledning — som är en viktig förutsättning för u-ländernas industriella utveckling.

Mottagarländerna kan också behöva förstärka sin kapacitet att förhandla med utländska företag, bl. a. om teknologival. Även om det, såsom IBU framhållit, kan vara lämpligast att SIDA inte direkt deltar i sådana förhandlingar, bör SIDA se som en av sina uppgifter att på olika sätt medverka till att behövlig förhandlingskompetens kan ställas till u-landets förfogande.

Expertrekrytering från näringslivet erbjuder särskilda problem. Det är angeläget att söka förbättra förutsättningarna härför.

IBU har förordat ett närmare samarbete mellan SIDA och svenskt näringsliv som ett led i den ökade satsningen på industrialiseringsstöd till u-länderna. Bl. a. bör samarbetet och informationsutbytet mellan Industrieförbundet, handelskamrarna, Exportrådet och SIDA kunna utvecklas ytterligare.

De ökade arbetsuppgifterna för SIDA på detta område ställer betydande anspråk på SIDA:s kapacitet. I propositionen föreslås att tre tjänster nu tillförs SIDA. Erfarenhet från eller ingående kunskaper om näringslivet är önskvärda hos de nya tjänsternas innehavare. Behovet av eventuell ytterligare förstärkning får prövas i den proposition som tar ställning till biståndspolitiska utredningens kommande förslag rörande SIDA:s organisation.

Fonden för industriellt samarbete med u-länder

Under senare år har såväl svenska programländer som u-länderna kollektivt framfört önskemål om former av industriellt samarbete som ligger utanför SIDA:s ansvarsområde. Sålunda har de ofta i bilaterala förhandlingar utbett sig ett mer direkt samarbete med svenska företag för satsning av riskkapital, driftsledning m. m. U-länderna och även svenska företag har därvid ej sällan framhållit att de gärna ser en svensk statlig medverkan som garanti för samarbetet.

Svenska små och medelstora företag ställer sig ofta tveksamma till investeringar i fattiga u-länder, bl. a. därför att riskerna och svårigheterna bedöms som väsentligt större än för andra investeringar. Det är angeläget att medverka till att reducera dessa hinder och öka benägenheten att investera i sådana u-länder.

Mot denna bakgrund föreslås att en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder inrättas.

En utvärdering av verksamheten bör göras så snart tillräcklig erfarenhet vunnits.

De övergripande målen för den svenska biståndspolitiken bör vara utgångspunkt för fondens utförning och verksamhet.

Beträffande den föreslagna *fondens uppgifter och verksamhet* framhålls i propositionen bl. a. följande.

Fondens huvuduppgift skall vara att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länderna i enlighet med dessa länders planer och prioriteringar. Detta kan ske genom överföring av kapital och kunskaper från svensk industri.

Fonden bör ha en viss förmedlande och informerande funktion.

Fonden bör medverka till att förinvesteringsstudier genomförs, genom uppdrag till svenska konsultbolag och andra företag.

Fonden bör finansiellt kunna medverka i samägda företag, s. k. joint ventures, tillsammans med u-landspartner och svenskt företag. Fonden bör därvid kunna ställa kapital till förfogande i form av aktier och långfristiga lån och ställa garantier för upplåning som görs av ett eller flera av de samverkande företagen. Förslag om sådan samverkan kan komma från myndigheter eller företag i såväl u-länder som i Sverige. Det lokala företaget bör arbeta på de kommersiella villkor som gäller i vederbörande u-land.

Fonden bör kunna samarbeta med statlig, privat eller kooperativ partner såväl i Sverige som i u-land. Fonden bör normalt ej ställa kapital till förfogande för ett projekt med mindre den svenska partnern satsar medel i form av aktiekapital eller långfristiga krediter.

Ett mål för fonden bör vara att överlåta sitt engagemang på u-lands-partnern när fondens medverkan inte längre behövs.

Fonden skall ej engageras i projekt som inger utrikespolitiska betänkligheter eller kan bedömas få negativa verkningar av någon betydelse för sysselsättning i Sverige. Fondstyrelsens sammansättning bör vara en tillfredsställande garanti för att så ej sker.

Investeringsgaranti och insats av fonden kan många gånger komma i fråga för samma projekt. Fondens verksamhet skulle underlättas om en utvidgning och reform av investeringsgarantisystemet genomfördes. Regeringen får tillfälle att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

Beträffande *fondens ställning och kapitalförsörjning* framhålls bl. a. följande.

Fonden bör arbeta utan vinstsyfte. Fonden bör därför inrättas som en stiftelse med staten som huvudman och med ställning som självständig juridisk person. Härigenom kan den agera som partner i s. k. joint ventures och uppträda i eget namn på kapitalmarknaderna.

Fonden bör få möjlighet att mot statsgaranti själv låna upp ett kapital motsvarande högst tre gånger det vid varje tillfälle inbetalda beloppet i grundfonden.

Beträffande *länderval* för fondens verksamhet anges i propositionen bl. a. följande.

Företråde bör ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. I den mån verksamhet med fondens medverkan kommer att bedrivas i länder utanför programlandskretsen skall endast sådana komma i fråga vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik.

Beträffande *kriterier för insatser* anges bl. a. följande.

Fonden bör stödja projekt vilka främjar en industriell utveckling som ligger i linje med svenska bistånds- och utvecklingspolitiska mål. Fonden skall således satsa på uppkomsten av tillverkande företag som bedöms ha en positiv utvecklingseffekt i landet. Särskild vikt skall läggas vid sysselsättningsaspekten.

Inom dessa ramar bör en rad olika typer av projekt vara tänkbara, alltifrån rent exportinriktad verksamhet till produktion av varor som är av direkt betydelse för att tillgodose basbehov hos befolkningen.

Fonden bör normalt endast ge stöd till projekt som ger rimlig avkastning på kapitalet.

Fonden bör koncentrera sina insatser till projekt av medelstort eller mindre omfång.

Beträffande *grundkapital, styrelse och administration* för fonden ger propositionen bl. a. följande uppgifter.

Staten bör ensam tillskjuta fondens grundkapital. Då fonden skall vägledas av de övergripande målen för biståndspolitiken, är det rimligt att biståndsmedel tas i anspråk för finansiering av grundkapitalet under uppbyggnadsperioden. Då fondens totala kapital genom upplåning kan väntas flerfaldigt överstiga grundkapitalet, kommer emellertid den övervägande delen av de resurser som kanaliseras av fonden till u-länderna att vara icke-biståndsfinansierade.

Fonden bör ledas av en styrelse som utses av regeringen. I styrelsen bör ingå en representant från vardera SIDA, utrikes-, industri- och handelsdepartementen samt fem personer med erfarenhet från u-landsverksamhet, industri, bankväsende, Kooperation och facklig verksamhet.

Fonden bör ha en begränsad personal och denna bör ha u-landserfarenhet och erfarenhet från industriell verksamhet. Därutöver bör fonden till sig kunna knyta konsulter för kortare tidsperioder och kunna repliera på statliga myndigheter, däribland även beskickningar och biståndskontor.

För budgetåret 1978/79 beräknas fondens medelsbehov för löner, resor och andra administrativa omkostnader, inklusive konsultarvoden, till 2 milj. kr.

Beträffande *fondens storlek* anges följande.

Fonden föreslås i enlighet med IBU:s förslag få ett grundkapital om högst 100 milj. kr.

För budgetåret 1978/79 beräknas ett belopp av 35 milj. kr. för en första inbetalning till fondens grundkapital.

Propositionens hemställanden beträffande industribiståndet

I propositionen föreslås i detta sammanhang en lag om beslutanderätt för stiftelse med uppgift att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder. Lagförslaget i fråga har följande lydelse:

Förslag till

Lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder

Härigenom föreskrivs följande

1 § Enligt de närmare föreskrifter som beslutas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder besluta om

1. finansiellt stöd till sådant företag
2. bidrag till förinvesteringsstudier och andra studier som avser försättningsarna för tillverkande företag i u-länder.

Finansiellt stöd kan lämnas till företag som ägs gemensamt av eller drivs i samverkan mellan svenskt företag och företag eller annan institution i värdlandet. Stödet kan ha formen av aktieteckning, lån eller låncgaranti.

2 § Den som hos stiftelse som avses i 1 § har tagit befattning med fråga som anges i paragrafen får ej obehörigen yppa vad han därvid har erfarit om affärs- eller driftförhållanden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

Vidare föreslås riksdagen bemyndiga regeringen att medge stiftelsen rätt att ta upp lån eller utfärda lånegarantier till ett belopp som motsvarar högst tre gånger det vid varje tidpunkt inbetalade grundbeloppet.

Slutligen föreslås riksdagen bemyndiga regeringen att av medel som anvisats för detta ändamål på reservationsanslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete dels ta i anspråk 35 milj. kr. för grundkapital till stiftelsen samt högst 2 milj. kr. för stiftelsens löneutgifter och andra omkostnader, dels ta i anspråk högst 1,5 milj. kr. för att förstärka SIDA:s kapacitet att lämna bistånd på industriområdet.

Motioner

Utskottet behandlar i detta sammanhang

dels motionen 1977/78: 1905 av Göthe Knutson m. fl. (m), vari hemställs

1. att den föreslagna fonden för industriellt samarbete med u-länderna skall kunna vara verksam i ett större antal u-länder där önskemål finns om industriellt samarbete med svenska företag,

2. att regeringen snarast vidtar åtgärder för att utvidga investeringsgarantisystemet så att det kommer att omfatta alla de u-länder där den föreslagna fonden för industriellt samarbete kan vara verksam eller där svenska industriinvesteringar i övrigt kan väntas ske,

dels motionen 1977/78: 1910 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk), delyrkandet 1 c och yrkandet 2, nämligen

1. att riksdagen hos regeringen begär att den svenska biståndspolitiken utformas i enlighet med principen

c. att regeringen skyndsamt låter utreda möjligheterna att igångsätta flera industriprojekt av typ Bai Bang i lämpliga hjälpbehövande länder,

2. att riksdagen avslår propositionens förslag om upprättandet av en

särskild fond för att stödja svenska företags möjligheter att "stödja u-ländernas försök att bygga ut sin industriella kapacitet",

dels motionen 1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s), yrkandena 10 och 11, nämligen att riksdagen beslutar

10. att avslå regeringens förslag om inrättande av en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder,

11. att samarbetet med u-länderna stärks genom upprättandet av samarbetsavtal främst på områden som industriellt samarbete, forskning, utveckling av teknologier m. m. i enlighet med vad som anförts i motionen,

dels motionen 1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk), yrkandena 1, 3, 4, 5, 6 och 9, nämligen

1. att riksdagen beslutar avslå propositionen 1977/78: 135,

3. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att regeringen prövar möjligheten att ingå ramavtal om ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med Vietnam, Angola, Moçambique, Cuba och andra länder som strävar efter social och ekonomisk rättvisa och oberoende i förhållande till de kapitalistiska metropolerna,

4. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att exportkreditgarantierna i första hand reserveras för denna ländergrupp,

5. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att intresset för långsiktiga råvaruavtal bland råvaruproducenter i denna ländergrupp undersöks,

6. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att de biståndspolitiska målen skrivs in i direktiven till regeringens aviserade utredning om s. k. blandade krediter,

9. att riksdagen hos regeringen hemställer om förslag innebärande att biståndspolitiska mål skall styra Sveriges fördelning av de importkvoter som för närvarande gäller för import av teko- och andra produkter från u-länderna.

Utskottet

U-ländernas ambitioner att komma ut ur sin underutveckling med hjälp av en snabb industrialiseringsprocess har kommit till uttryck i många sammanhang, däribland i FN-deklarationen och handlingsprogrammet för en ny ekonomisk världsordning från år 1974 samt i deklarationen och handlingsprogrammet för industriutveckling och industri-samarbete som antogs av UNIDO:s andra generalkonferens i Lima år 1975. De ser i industrialiseringen ett av de viktigaste medlen för att åstadkomma ekonomisk resurstillväxt och samtidigt bereda produktiv sysselsättning åt ett växande befolkningsöverskott från jordbrukssektorn.

Som ett allmänt mål angavs i den senare deklarationen att u-ländernas andel av världens industriproduktion skall ökas i maximal utsträck-

ning från nu ca 7 % till minst 25 % vid nästa sekelskifte, dvs. om drygt 20 år, och i handlingsprogrammet från FN:s extra generalförsamling år 1974 uppmanades det internationella samfundet att göra alla ansträngningar i syfte att befrämja u-ländernas industrialisering. Bland medlen att åstadkomma detta angavs såväl offentligt bistånd som stimulans av investerare att finansiera industriprojekt i dessa länder samt hjälp med yrkes- och företagsledarutbildning.

Som omvittnats bl. a. i SIDA:s anslagsframställningar under senare år har efterfrågan på såväl industribistånd som samarbete med svenska företag kraftigt vuxit under 1970-talet. Inom SIDA:s länderinriktade bistånd har industribiståndets andel samtidigt också stigit på ett slående sätt, från ett par procent i början av 1970-talet till över en tredjedel i nuläget, låt vara att denna ökning till betydande del hänförs till några få industriprojekt. I någon form ingår emellertid industribistånd i utvecklingssamarbetet med flertalet av de svenska programländerna.

Det har i SIDA:s anslagsframställningar, och framför allt i biståndsmyndighetens petita för budgetåret 1977/78, liksom i 1977 års industribiståndsutredning och i propositionen 135 vitsordats att efterfrågan på industriellt samarbete med Sverige under de senaste åren delvis ändrat karaktär såtillvida som man i ökad utsträckning även begär kontakter och samverkan med svensk industri och ett aktivt deltagande av denna i konkreta industriprojekt, i fråga om såväl projektering och uppbyggnad som själva driften. En förhoppning om deltagande med investerings- och annat riskvilligt kapital har därvid ofta också ingått i önskemålen. Syftet har samtidigt varit att tillgodogöra sig både det tekniska kunnandet och de kunskaper om "management" som tillsammans utgör viktiga förutsättningar för en framgångsrik industriutveckling. Emellertid har svenska företag ofta visat sig tvacksamma inför sådana engagemang, antingen de innefattat riskkapitalsatsning eller ej.

Det finns all anledning anta att efterfrågan både på biståndsfinansierat och på annat industrisamarbete med Sverige kommer att fortsätta att öka under kommande år. Det är då viktigt att vårt land har en ökad beredskap för att möta denna efterfrågan på ett sätt som motsvarar såväl u-ländernas som våra egna bistånds- och u-landspolitiska strävanden.

Det är mot denna bakgrund man får se tillkomsten av fjolårets industribiståndsutredning och de förslag rörande samarbete på industriområdet som lagts fram i propositionen 135 på grundval av utredningen och remissbehandlingen av denna. Förslagen innebär både en förstärkning av SIDA:s kapacitet på detta område och inrättandet av en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder.

Förslagen rörande SIDA avser dels en vidareutveckling av de typer av industristöd som SIDA redan lämnar, bl. a. de olika satsningarna på att få fram en u-landsanpassad teknologi, stödet till småindustriutveckling, utbildningen av industriell personal på olika nivåer, expertrekryteringen

från näringslivet m. m., dels samråds- och andra former för att på ett effektivare sätt ta till vara den svenska industrins kunnande och resurser i u-landssamarbetet.

Bl. a. föreslås ett fastare samrådsförfarande rörande anpassad industriell teknologi med deltagande av representanter för forskning och myndigheter med erfarenhet på detta område. Vidare framhålls att SIDA bör medverka till att förstärka mottagarländernas kapacitet att förhandla med utländska företag, bl. a. rörande valet av lämplig teknologi. SIDA bör enligt propositionen också söka förbättra förutsättningarna för expertrekrytering från industrin. Propositionen betonar småindustriutvecklingens vikt för sysselsättningen och en allsidig utveckling av näringslivet i u-länderna och ser det som angeläget att SIDA ges kapacitet att vidga stödet till småindustrin.

Det föreslås att SIDA nu tillförs tre tjänster vars innehavare har erfarenhet från eller ingående kunskaper om näringslivet. Behovet av en eventuell ytterligare personell förstärkning får prövas i den proposition som tar ställning till kommande förslag från biståndspolitiska utredningen angående SIDA:s organisation.

Utskottet ansluter sig till propositionens förslag om en förstärkning av SIDA:s kapacitet att lämna bistånd på industriområdet och utgår från att de ytterligare tjänster härför varom talas i propositionen är avsedda att utgöra nettotillskott till verkets personal.

Den i propositionen föreslagna *fonden för industriellt samarbete* med u-länder har till allmänt ändamål att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag, särskilt av medelstor och mindre karaktär, företrädesvis i sådana u-länder med vilka Sverige bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete, på ett sätt som överensstämmer med dessa länders egna utvecklingsplaner och prioriteringar. De övergripande målen för den svenska biståndspolitiken utgör utgångspunkt för fondens utformning och planerade verksamhet.

För att på ett effektivare sätt än som hittills varit möjligt främja dessa industriutvecklingsändamål och gå u-ländernas önskemål till mötes om ett starkt vidgat industriellt samarbete krävs ett större engagemang i utvecklingsansträngningarna från den svenska industrins och näringslivets sida. Det är där som resursbasen finns för personalinsatser och kunskapsöverföring på detta område. Det är därifrån som också riskvilligt investeringskapital bör kunna mobiliseras i detta sammanhang.

Fonden kan utgöra katalysator för att frigöra de betydelsefulla men ofullständigt utnyttjade resurser som finns inom svenskt näringsliv. Fonden blir ett ytterligare instrument för svenskt utvecklingssamarbete på industriområdet. Den kan verka på ett sätt som inte är möjligt inom biståndsverksamheten i övrigt men som ändå motsvarar ett ofta uttalat önskemål från bl. a. våra samarbetsländers sida. Med en relativt begränsad statlig satsning skall fonden förhoppningsvis kunna stimulera

svenska företag att med flerfaldigt större resurser gå in i ett industriellt samarbete med u-länder. Genom att på särskilt sätt inrikta stimulans-åtgärderna kan företag genom fonden engageras för industriutveckling i fattigare u-länder vilka hittills endast i ringa utsträckning förmått attrahera svensk industri.

I motionerna 1910, 1912 och 1914 yrkas avslag på propositionens förslag om en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder.

I de båda förstnämnda motionerna yppas bl. a. farhågor för att fonden skall främja utflyttning av produktion från Sverige.

Utskottet erinrar om propositionens betoning av att fonden ej skall engageras i projekt som kan bedömas få negativa verkningar av någon betydelse för sysselsättningen i Sverige. Sammansättningen av den tänkta fondstyrelsen bör likaså borga för att så inte sker.

I motionen 1912 görs gällande att fondförslagets konstruktion innebär att u-länder tvingas till s. k. joint ventures för att komma i åtnjutande av den del av biståndsbudgeten som förutsätts ingå i fonden som grundkapital.

Utskottet vill med anledning härav erinra om att det är en relativt sett mycket blygsam del av biståndsanslagen som förutsätts bli tillförd fonden som grundkapital, nämligen 35 milj. kr. under budgetåret 1978/79 som en första inbetalning och därefter högst 65 milj. kr. ytterligare. 35 milj. kr. utgör mindre än 1 % av biståndsanslagen för budgetåret 1978/79. Självfallet är det respektive u-länders egen sak att avgöra huruvida s. k. joint ventures, dvs. samägda företag, är den form för industrisamarbete som passar dem bäst. Det är vidare att märka att joint ventures inte är det enda tänkbara sättet för fondmedverkan. Den skall bl. a. även kunna finansiera förinvesteringsstudier.

I motionen 1912 sägs också att fondförslaget innebär att koncentrationsprincipen för svenskt bistånd åsidosätts, eftersom fondens verksamhet inte uteslutande begränsas till länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt samarbete.

Det heter i propositionen härom att företräde bör ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt utvecklingssamarbete. I den mån verksamhet kommer att bedrivas utanför programlandskretsen skall enligt propositionen dock endast sådana komma i fråga vars utvecklingsplanering är förenlig med målsättningen för svensk biståndspolitik.

Utskottet konstaterar i detta sammanhang att även förslagen i motionerna 1912 och 1914 om samlingsavtal eller ramavtal för industriellt samarbete m. m. har en syftning som går utanför den nuvarande programlandskretsen. Detsamma gäller för övrigt forskningsberedningen SAREC:s verksamhetsområde, importkontoret IMPOD:s verksamhet, beredningen för utbildningssamarbete, de s. k. u-garantierna och familjeplaneringsbiståndet. I den egentliga biståndsverksamheten är det emel-

lertid angeläget att koncentrationsprincipen upprätthålls redan av administrativa skäl.

Också i motionen 1912 framhålls att det allt oftare reses krav från u-länder på ett utökad samarbete med Sverige utöver biståndet för att utveckla industri och lämplig teknologi i dessa länder. Också där förutsätts således en samverkan mellan stat och näringsliv för att fylla samarbetsavtalen med ett substantiellt innehåll.

Utskottet vill i detta sammanhang också erinra om att riksdagen redan år 1968 välkomnade (SU 1968: 128, rskr 302) att nya och vidgade former för samverkan mellan stat och näringsliv kommer fram och att de prövas och bearbetas i positiv anda — allt under förutsättning att det biståndspolitiska syftet hålls i förgrunden. En huvudförutsättning för sådant samarbete är, framhöll riksdagen vidare, att insatsen svarar mot ett prioriterat önskemål från mottagarlandets sida och harmonierar med dess utvecklingsplan.

Båda dessa förutsättningar har iakttagits vid utarbetandet av riktlinjer för den föreslagna fonden för industriellt samarbete.

De samarbetsformer som fondförslaget erbjuder svarar mot de önskemål som framförts inte bara i generella termer, såsom i FN-deklarationen om en ny ekonomisk världsordning och i Lima-deklarationen, utan också mera konkret och direkt riktade till Sverige från en rad av våra programländer. Det har därvid klart kommit till uttryck att de eftersträvar någonting vidare än vad som ryms inom det traditionella biståndet, att de eftersträvar ett samarbete på mera jämlika villkor än det givare—mottagareförhållande som utmärker bistandsverksamheten. De har sålunda visat ett klart intresse för att svenska företag långsiktigt engagerar sig i deras industriella uppbyggnad, både med kunnande och kapital. Samtidigt har de — i likhet med de företag som i detta syfte har blivit kontaktade — efterlyst en medverkan från statens sida som en garanti för det industriella direktsamarbete mellan företag som varit under diskussion. Den föreslagna fonden bör kunna motsvara just dessa önskemål.

Genom fondens fristående identitet markeras också den principiella rågång som alltfört bör finnas mellan å ena sidan renodlad bistandsverksamhet genom SIDA och å andra sidan den mera affärsmässiga investeringsverksamhet som fonden är satt att befordra men som primärt ändå skall styras av u-ländernas intressen, önskemål och prioriteringar.

SIDA:s och industrifondens verksamheter är sålunda avsedda att komplettera och stödja varandra, men båda skall verka för u-ländernas utveckling. Båda skall — fastän med delvis olika medel — sträva efter de mål som uppställts för svensk biståndspolitik, såsom ekonomisk tillväxt liksom ökad ekonomisk och teknologisk självständighet och nationellt oberoende hos de u-länder där de verkar. För SIDA blir det i detta

sammanhang en allt viktigare uppgift att bidra till att höja u-ländernas egen kapacitet att dels förhandla med de företag som erbjuder sin medverkan i industriictablering eller som konsulter, dels att rätt värdera och bedöma utvecklingseffekten av de industriprojekt för vilka fondens medverkan kan bli aktuell.

Utskottet ger sin tillstyrkan till de förslag om en industriell samarbetsfond som lagts fram i propositionen 135. Samtidigt avstyrks de nu aktuella avslagsyrkandena i motionerna 1910, 1912 och 1914. Utskottet tar fasta på uttalandet i propositionen att en utvärdering av verksamheten bör göras så snart tillräcklig erfarenhet vunnits.

Eftersom riksdagsbehandlingen av förslagen inte slutförts under 1977/78 års riksmöte, kan fonden inte som avsetts i propositionen upprättas från den 1 juli. Den bör emellertid i stället kunna inleda sin verksamhet den 1 november 1978.

Utskottet avstyrker det yrkande i motionen 1905 vari föreslås att fonden skall kunna vara verksam i ett större antal u-länder, där önskemål finns om industriellt samarbete med svenska företag. De kriterier för ländervalet som anges i propositionen och som ger företräde åt projekt i programländerna men därutöver öppnar viss möjlighet för andra länder, vilkas utvecklingsplanering är förenlig med Sveriges biståndspolitiska målsättningar, bör vara styrande för fondens verksamhet. Utskottet instämmer i propositionens förord för att fondens verksamhet inte skall inriktas på de relativt rika u-länderna, t. ex. i Latinamerika och Främre orienten, där industriellt samarbete kunnat etableras utan speciella stödåtgärder.

I anslutning till avstyrkandet i s-motionen 1912 av regeringens förslag om en fond för industriellt samarbete anvisar motionärerna andra vägar att genomföra sådant samarbete samtidigt som de hittillsvarande principerna för svenskt bistånd på detta område bibehålls. I detta syfte yrkas i motionen 1912 att samarbetet med u-länderna stärks genom upprättandet av *samarbetsavtal* främst på områden som industriellt samarbete, forskning, utveckling av teknologier m. m. på sätt som anges i motionen.

Motionärerna hänvisar till de samarbetsavtal som vid sidan av biståndsverksamheten redan ingåtts med ett antal — främst oljeproducerande — länder och menar att denna modell inför 1980-talet bör användas på ett mer aktivt och selektivt sätt. Syftet därmed anges vara att stärka samarbetet med u-länder som söker ett större oberoende och som försöker använda detta för större rättvisa inom landet. Avtalen skall göra det möjligt också för Sverige att i någon mån sprida det nuvarande och ensidiga utlandsberoendet, något som har betydelse både vad avser möjligheterna att öka den svenska exporten liksom att göra vårt land mindre sårbart vid konjunktursvängningar. De behöver inte inskränkas till de länder som uppfyller alla krav för att erhålla svenskt

bistånd utan skall även kunna styras av andra syften som ett led i den ekonomiska utrikespolitiken. Enligt motionen bör avtalen främst gälla områden som industriellt samarbete, forskning och utveckling av teknologier men i förekommande fall kunna utvidgas till andra områden, såsom kollektivtrafik, sjukvård och miljöteknik. De svenska företagen bör på olika sätt stimuleras att aktivt medverka i ett mer basbehovsriktat industriellt samarbete. Delar av Exportrådets, Importkontorets för u-landsprodukter, Svenska institutets m. fl. organisationers verksamhet bör enligt motionen engageras i den selektiva u-landspolitik som förordas. En samordning bör i detta syfte komma till stånd såväl i regeringskansliet som mellan ämbetsverk och organisationer. Andra instrument såsom investeringsskyddsavtal, exportkreditstöd, stöd till konsultverksamhet m. m. bör enligt motionärerna också användas på ett mer selektivt sätt än i dag.

I vpk-motionen 1914 föreslås att regeringen prövar möjligheten att ingå *ramavtal* om ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med Vietnam, Angola, Moçambique, Cuba och andra länder som strävar efter social och ekonomisk rättvisa och oberoende i förhållande till de kapitalistiska metropolerna. I motionen förordas att riksdagen tar ställning för en selektiv u-landspolitik som ger socialistiska och andra progressiva stater i u-landsgruppen allt tänkbart stöd.

I en under åren 1975—1976 utarbetad departementspromemoria angående ökade insatser för svensk export till u-länder (Ds H 1976: 5) diskuterades bl. a. erfarenheterna av hittillsvarande samarbetsavtal av icke-biståndskaraktär och ändamålsenligheten av att bygga ut dessa avtal till fler u-länder.

Av promemorian framgick att energipolitiska och exportfrämjande motiv var vägledande när Sverige ingick samarbetsöverenskommelser med u-länder som Libyen, Iran, Algeriet och Egypten. Allmänna samarbetsavtal föreligger också med Indien och Irak. Effekten på handelsutbytet m. m. av dessa överenskommelser med u-länder har varit svårbedömlig, bortsett från att de torde ha främjat allmän good-will, underlättat vissa kontakter samt initierat arbetsgrupper och blandade kommissioner där uppkommande problem och önskemål kan diskuteras.

I samband med promemorians tillkomst gjordes en undersökning av berörda myndigheters och näringslivets inställning till samarbetsavtalen. De tillfrågade förordade överlag att försiktighet iakttas i fråga om att ingå nya sådana avtal. Det hänvisades därvid till att vår industri behöver tid för successiv marknadsanpassning, att det finns en risk för att inte kunna infria de förväntningar som avtalslutandet framkallar och att ökade administrativa resurser krävs om kretsen av avtalsländer vidgas.

Enligt departementspromemorian bör en förutsättning för att ingå samarbetsavtal vara att det föreligger ett betydande intresse för främ-

jande av svensk export och ett starkt önskemål från företagssidan samt att det motsvarar ett långsiktigt svenskt intresse. Avtalsfrågan måste därför noggrant prövas från fall till fall.

Enligt vad utskottet genom särskilda föredragningar inhämtat synes den i departementspromemorian redovisade inställningen till allmänna samarbetsavtal från näringslivets och närmast berörda myndigheters sida i huvudsak alltjämt vara densamma som då redovisades. Erfarenheten av hittillsvarande avtal har sålunda inte varit odelat positiv, eftersom deras reella effekt på exempelvis exporten inte genomgående varit påvisbar och de å andra sidan krävt betydande arbetsinsatser och administrativa resurser. Ibland har avtalen framkallat alltför stora förväntningar hos den andra parten som inte helt kunnat uppfyllas från svensk sida. De har då förorsakat besvikelser. Därför rekommenderas fortsatt försiktighet när det gäller en vidgning av länderkretsen för sådana avtal, som bör motsvaras av genuina önskemål och ömsesidiga intressen hos samtliga de i samarbetet inblandade parterna.

Utskottet konstaterar att motiveringen för de allmänna samarbetsavtal som hittills ingåtts med u-länder i första hand varit att främja svensk export på nya och lovande marknader, främst oljexporterande länder.

Utskottet har noterat den tveksamhet till en mera vidsträckt utbyggnad av systemet med ekonomiska, industriella och teknisk-vetenskapliga samarbetsavtal som kommit till uttryck från deras sida som har att ansvara för avtalens fortlöpande verkställighet.

Uppenbart är att de syften som avtalen varit avsedda att främja ofta kan uppnås på andra och mer informella vägar än genom ramavtal mellan regeringar, blandade kommissioner m. m.

I en del länder — och detta gäller i främsta rummet statshandelsländerna — kan sådana avtal av ram- eller paraplykaraktär å andra sidan vara nödvändiga för att kontakter på olika ekonomiska och andra områden över huvud taget skall komma till stånd. Detta är skälet till att Sverige har sådana avtal med så gott som samtliga öststater.

Gentemot programländerna för svenskt bistånd fyller biståndsavtalen understundom även de allmänna syften som de existerande samarbetsavtalen med andra u-länder är satta att främja. Biståndsavtalen styrs som bekant av principerna för landprogrammering, dvs. av de önskemål om utvecklingssamarbetets inriktning som prioriteras av mottagarländerna själva. De avser ofta såväl industriellt som tekniskt-vetenskapligt samarbete vid sidan av utvecklingsprogram på andra områden.

En speciell motsvarighet till övriga ekonomiska, industriella och tekniskt-vetenskapliga samarbetsavtal representeras av de överenskommelser om s. k. bredare samarbete som diskuteras med Cuba och Tunisien i samband med den gradvisa avvecklingen av biståndet till dessa länder.

I motionen 1912 anges att avtalen — förutom främst områden som

industriellt samarbete, forskning och utveckling av teknologier — skulle kunna utvidgas till andra områden, exempelvis kollektivtrafik, sjukvård och miljöteknik.

Utan tvivel representerar de sistnämnda områdena offentliga och andra verksamheter i vårt land som torde ha goda förutsättningar att kunna marknadsföras utomlands. Utskottet vill i sammanhanget erinra om den utredning som tillsattes i mars i år och som gäller statlig konsultverksamhet i utlandet.

I direktiven för utredningen nämns den verksamhet — med inriktning främst på u-länder — som bedrivs av bl. a. televerket (genom Swedtel), av domänverket och statens skogsindustrier (genom Swedforest), av vattenfallsverket och tre icke-statliga energiföretag gemensamt (genom Swedpower) och av Statskonsult International samt den förmedling och försäljning av konsulttjänster etc. på utbildningsområdet som inlets av Beredningen för internationellt utbildningssamarbete och som är avsedda att övergå på ett särskilt aktiebolag med statligt delägarskap (prop. 1976/77: 83, NU 1976/77: 47). Detta bolags verksamhet är avsett att i ett första skede koncentreras till export av utbildningstjänster, men även andra offentliga tjänster skall kunna marknadsföras av bolaget. Utöver insatser riktade direkt till utvecklingsländer torde uppdrag i samarbete med SIDA bli en del av verksamheten. Utredningen skall analysera förutsättningarna för en samordning av den konsultverksamhet som staten bedriver i utlandet i olika former och syfta till att öka exporten av konsulttjänster från de statliga affärsverken och myndigheterna. U-länderna antas också i fortsättningen bli den viktigaste avnämargruppen för den statliga konsultverksamheten.

Både motionen 1912 och motionen 1914 förespråkar i detta sammanhang att samarbetsavtalen inriktas på en viss typ av länder, i första hand länder som strävar efter oberoende samt social och ekonomisk rättvisa. I motionen 1912 beskrivs förslaget som en fortsättning och utvidgning av tidigare selektiv biståndspolitik till att bli början på en mer aktiv och selektiv u-landspolitik. Också i motionen 1914 talas för en selektiv u-landspolitik, inriktad på vad motionen kallar progressiva stater. I båda motionerna förespråkas även att en del andra handelspolitiska instrument, såsom exportkreditgarantierna, företrädesvis bör inriktas på en viss grupp av u-länder som strävar efter en bättre fördelningspolitik.

Utskottet erinrar om att den svenska handelspolitiken under hela tiden efter det andra världskriget varit inriktad på en multilateral liberalisering av världshandeln. Sverige har därför i möjligaste mån sökt undvika åtgärder som kunnat ses som steg mot en återgång till bilateralism i de ekonomiska relationerna. De ekonomiska samarbetsavtal som finns har därvid snarast utgjort undantag eller avsteg från den principiella linje som Sverige har företrätt. Avtalen med östländerna har dock varit nödvändiga till följd av dessa staters ekonomiska system och insti-

tutionella förhållanden. Avtalen med vissa oljeproducerande länder har å andra sidan främst haft sin grund i speciella energipolitiska och exportfrämjande överväganden. Därvid torde också ha spelat in att det i många u-länder förekommer en starkare statlig styrning av ekonomin och utrikeshandeln än i i-länderna. Denna omständighet får naturligtvis tillmätas avsevärd betydelse när man skall bedöma behovet och värdet av samarbetsavtal med nya länder.

Mot angivna bakgrund är utskottet inte villigt att förorda att systemet med allmänna samarbets- eller ramavtal aktivt och selektivt byggs ut på sätt som föreslagits i de nu aktuella motionerna. Det industrisamarbete m. m. som eftersträvas även i motionerna torde dessutom kunna åstadkommas på ett effektivare sätt genom den verksamhet som avses bli bedriven av den föreslagna fonden för industrisamarbete, genom SIDA:s utbyggda biståndsverksamhet på industri- och teknologiområdet och genom det blivande bolaget för försäljning av utbildnings- och andra offentliga tjänster etc.

En allmän aktivering av systemet med generella samarbetsavtal skulle också kunna bidra till en mindre önskvärd bilateralisering av vår utrikeshandel och våra ekonomiska relationer i övrigt. Också egenintressena hos de länder som främst åsyftas i motionerna 1912 och 1914 torde i längden vara bäst betjänta av att allmänekonomiska åtgärder till deras förmån och stöd gemensamt beslutas i multilaterala sammanhang såsom inom UNCTAD, GATT osv.

En aktivering av de svenska handelsförbindelserna, av industrisamarbetet, av forskningssamarbetet, av kultursamarbetet osv. med u-länder är högeligen önskvärd, men den torde i de flesta fall vara möjlig att åstadkomma på andra vägar än genom att först ingå övergripande samarbets- eller ramavtal. Sådana avtal bör dock också fortsättningsvis kunna ingås när de framstår som nödvändiga eller ändamålsenliga.

Med hänvisning till det anförda avstyrks de nu aktuella yrkandena i motionerna 1912 och 1914.

Förutom ramavtal om ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med ett antal namngivna och därmed jämställda länder föreslås i vpk-motionen 1914 att regeringen vidtar åtgärder för att i första hand förbehålla *exportkreditgarantier* denna ländergrupp och för att undersöka möjligheten av långsiktiga *råvaruavtal* med länder inom denna grupp. Vidare yrkas att dessa länder skall ha förtur vid fördelningen av *importkvoter* för teko- och andra produkter.

Inom det statliga exportkreditgarantisystemet förekommer dels s. k. normalgarantier vilka bedöms på rent affärsmässiga grunder och kan lämnas i samband med export till i princip alla länder, dels s. k. u-garantier som kan beviljas i samband med export som bedöms vara av särskild betydelse för u-länders ekonomiska utveckling. Båda garanti-formerna handhas av exportkreditnämnden. Exportkreditgivningen har

under det senaste året varit föremål för översyn, och riksdagen har på regeringens förslag nyligen bl. a. beslutat medge en betydande höjning av maximibeloppet för u-garantigivning, nämligen från 6 till 11 miljarder kr. (prop. 1977/78: 155, NU 1977/78: 73, rskr 379). Det totala beloppet för statens betalningsansvar inom exportkreditgarantisystemet som helhet uppgår därmed till 40 miljarder kr.

Utskottet finner inte skäl att på sätt som föreslagits i motionen 1914 förorda en inskränkning av systemets tillämpning, varför yrkandet i fråga avstyrks.

Samma motions yrkande om råvaruavtal med länder inom nyssnämnda ländergrupp avser bilaterala avtal om inköp av råvaror till stabila priser. I vissa fall kan dylika avtal vara värda att överväga. Principiellt är emellertid en multilateral reglering av råvarumarknaderna att föredra som metod för att trygga vår råvarutillförsel till skäliga priser. Därigenom motverkas också tendenserna till bilateralisering och protektionism inom världshandeln. Utskottet har i avsnitt 2 (U-landspolitik) ovan redogjort för det arbete som pågår inom UNCTAD:s ram för att åstadkomma ett internationellt system för stabilisering av råvarumarknaden.

Utskottet avstyrker mot denna bakgrund det nu aktuella yrkandet i motionen 1914.

Utskottet kan heller inte ansluta sig till samma motions yrkande om förtur för vissa länder vid *tilldelning av importkvoter* för teko- och andra produkter. Sverige har under det senaste året — med stöd av GATT:s textilavtal — ingått bilaterala avtal för att uppnå en begränsning av tekoimporten med ett flertal u-länder vilka är betydande exportländer på detta område. Vid förhandlingarna härom har särskilda hänsyn tagits till att restriktioner påverkar länder olika hårt alltefter utvecklingsgrad. Utskottet avstyrker således det nu aktuella yrkandet i motionen 1914.

I motionen 1914 har också påyrkats att de biståndspolitiska målen skrivs in i direktiven till regeringens aviserade utredning om s. k. *blandade krediter*.

Uttrycket blandade krediter avser kommersiella krediter med inslag av bistånds- eller andra statsmedel, vilka kan lämnas till u-länder och dessutom på starkt subventionerade villkor. Denna kreditform har inte vunnit insteg i Sverige men används av många andra industriländer bl. a. i exportfrämjande syfte. Svenska företag har mötts av denna form av statsunderstödd kreditkonkurrens under de senaste åren. 1977 års exportkreditutredning, som legat till grund för den ovan nämnda propositionen 155 angående bl. a. exportkreditgarantisystemets förstärkning, har funnit det sannolikt att sådana blandade krediter i ökad utsträckning kan komma att uppträda som konkurrensmedel i framtiden

och därför ansett det angeläget att ett särskilt utredningsarbete snarast påbörjas för att kartlägga denna form av kreditkonkurrens.

I sitt remissyttrande över utredningen har SIDA framhållit att bistånd och kommersiell kreditgivning i princip bör hållas isär. Den omständigheten att vissa länder inte gör sådan åtskillnad utan tillåter blandformer — mjuka kommersiella krediter och hårda biståndskrediter eller kombinationer av bistånd och normala kommersiella krediter — bör enligt SIDA inte utgöra ett skäl för att ändra den svenska inställningen. Sverige bör däremot fortsätta att söka påverka andra i-länder att ge bistånd på så mjuka villkor som möjligt. I likhet med exportkreditutredningen anser SIDA emellertid att det kan finnas skäl att ytterligare kartlägga förekomsten av blandade krediter i andra länders verksamhet. Också andra remissinstanser har tillstyrkt en kartläggning.

I propositionen 155 framhålls att ytterligare utredning krävs innan ställning kan tas till frågan om s. k. blandade krediter, och det anmäls att regeringen har för avsikt att låta genomföra ett sådant utredningsarbete.

Arbetet torde i första hand komma att inriktas på en inventering eller kartläggning av förekomsten av blandade krediter utomlands och deras omfattning.

Utskottet, som ansluter sig till den principiella inställning som SIDA redovisat, utgår ifrån att i utredningsarbetet vederbörlig hänsyn tas till de biståndspolitiska målsättningarna.

Mot denna bakgrund avstyrks det nu aktuella yrkandet i motionen 1914.

I motionen 1905 föreslås riksdagen uttala att regeringen snarast måtte vidta åtgärder för att utvidga *investeringsgarantisystemet* så att det kommer att omfatta alla de u-länder där den föreslagna fonden för industriellt samarbete kan vara verksam eller där svenska industriinvesteringar i övrigt kan väntas ske.

1977 års industribiståndsutredning har framhållit att det i ljuset av utredningens övriga förslag framstår som naturligt att understödja 1971 års industribiståndsutrednings rekommendation om klargöranden och modifikationer inom ramen för investeringsgarantisystemet samt en utvidgning av länderkretsen för detta system. Investeringsgaranti och insats av den föreslagna fonden för industrisamarbete kan enligt 1977 års industribiståndsutredning många gånger komma i fråga för samma projekt.

I anslutning till dessa uttalanden av utredningen konstateras i propositionen 135 att den föreslagna fondens verksamhet skulle underlättas om en utvidgning och reform av investeringsgarantisystemet genomfördes i den riktning som 1971 års industribiståndsutredning föreslog. I propositionen heter det vidare att regeringen får tillfälle att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

Enligt vad utskottet inhämtat torde en proposition härom vara att emotse under riksmötet 1978/79. I avvaktan därpå vill utskottet inte föregripa de förslag som då kan bli aktuella.

Mot bakgrund härav avstyrks det nu aktuella yrkandet i motionen 1905.

I apk-motionen 1910 föreslås att regeringen skyndsamt låter utreda möjligheterna att igångsätta flera *industriprojekt av typ Bai Bang* i lämpliga hjälpbehövande länder.

Skogsindustriprojektet i Bai Bang, Vietnam, är det största enskilda biståndsprojekt som Sverige hittills engagerat sig i. Det avser en massafabrik, ett pappersbruk, ett program för skogsplantering, avverkning och transporter, en hamn samt samhällsinvesteringar som bostäder, sjukstugor, skolor, vägar och järnvägar. När avtalet om Bai Bang-projektet ingicks hösten 1974 avsågs det bli färdigställt under budgetåret 1978/79. På grund av olika mellankommande svårigheter har projektet dock blivit fördröjt och torde inte bli slutfört förrän om tidigast tre år. De problem som förseningarna och de därmed sammanhängande fördyringarna av projektet medfört har tidigare diskuterats av utskottet (senast i betänkandet UU 1977/78: 10).

I propositionen 135 har anmälts att bistånd i form av större investeringsprojekt, vilka kan leda till ett betydande och långvarigt svenskt engagemang samt ta stora administrativa och andra resurser i anspråk och innebära ett tungt ansvar för biståndsgivaren, bör behandlas i särskild ordning.

Inom den svenska biståndsverksamheten förekommer en stor variation av insatstyper, alltifrån medverkan i klart avgränsade projekt till importfinansiering och bidrag till omfattande utvecklingsprogram eller -sektorer i mottagarländerna. Ibland kan även bidrag till ett programlands budget förekomma. Sammansättningen av biståndet avgörs från fall till fall i samförstånd med mottagarparten, vilket är grundläggande för landprogrammeringsprincipen. Varken biståndspolitiska utredningen eller propositionen har sett något behov av politiskt fastställda riktlinjer som inskränker den nuvarande valfriheten och flexibiliteten därvidlag.

Mot denna bakgrund ser utskottet ingen anledning att vare sig förorda eller motsätta sig vissa projekttyper i biståndet. Utskottet avstyrker därför det nu aktuella yrkandet i motionen 1910.

15. Resultatvärdering

Propositionen (s. 122—123)

Resultatvärderingens övergripande uppgift är att bedöma i vad mån svenskt bistånd bidrar till att uppfylla målen för det svenska utvecklings-samarbetet.

För dessa bedömningar behövs ett omfattande och mångsidigt material om utvecklingen i de länder som Sverige samarbetar med. Viktiga bidrag kan lämnas av ambassadernas rapportering och av de landanalyser som SIDA gör liksom av det material som fortlöpande utarbetas som ett led i planeringen av samarbetet.

Möjligheterna till en mera detaljerad bedömning av effekten av svenska biståndsinsatser begränsas av utvecklingssamarbetets karaktär.

Med det mottagarinriktade synsätt som under senare år präglat det svenska biståndet är det naturligt att också huvudansvaret för resultatvärderingen ligger hos mottagarlandets myndigheter. Detta har också under de senaste åren framhållits av statsmakterna samt av SIDA och RRV.

Detta hindrar inte att verksamheten även innefattar en bedömning av SIDA:s egen roll i biståndssamarbetet. SIDA har det operativa ansvaret för hur den större delen av de svenska biståndsmedlen används.

Biståndspolitiska utredningen konstaterar att diskussionen om resultatvärderingens roll främst gäller det bilaterala biståndsområdet. Utredningen föreslår emellertid att Sverige mer aktivt än hittills bör bedöma också hur internationella organisationers biståndsverksamhet stämmer med huvudmålen för det svenska biståndet. Biståndsministern instämmer i förslaget och ser däri en viktig uppgift för UD och SIDA gemensamt.

Likaså instämmer biståndsministern i utredningens påpekande att ökad uppmärksamhet bör ägnas utvärderingen av större biståndsprojekt som enskilda organisationer bedriver med finansiellt stöd från SIDA.

16. Hemställanden

Propositionen (s. 123—124)

I det föregående har specifikt återgetts propositionens hemställanden beträffande dels samarbetet på industriområdet (avsnitt 14), dels förslaget att eventuella kostnader för skadefall i samband med särskilda garantier för export till u-länder skall belasta sextonde huvudtitelns anslag Oförutsedda utgifter (avsnitt 13).

I övrigt hemställs i propositionen att riksdagen måtte godkänna de principer för och den inriktning av svensk u-lands- och biståndspolitik som föreslagits i propositionen.

Utskottets hemställanden

Under hänvisning till det föregående hemställer utskottet
beträffande u-landspolitik (avsnitt 2)

1. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 631, yrkandet 3,
2. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1914, yrkandena 2 och 21,

3. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandena 1, 2, 3 och 5 besvarade med vad utskottet anfört,
4. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 4, och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 8, besvarade med vad utskottet anfört,

beträffande mål för biståndspolitiken (avsnitt 4)

5. att riksdagen förklarar motionerna 1977/78: 676, 1977/78: 1904, 1977/78: 1911, 1977/78: 1912, yrkandet 9, det senare såvitt nu är i fråga, samt motionen 1977/78: 1913, yrkandet 1, besvarade med vad utskottet anfört,

beträffande volymmålet för svenskt bistånd (avsnitt 5)

6. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt nu är i fråga, besvarad med vad utskottet anfört,

beträffande samarbete med internationella organisationer m. m. (avsnitt 6)

7. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt avser FN-biståndets inriktning, och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 11, besvarade med vad utskottet anfört,
8. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1910, delyrkandet 1 d, och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 12, samt förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt avser Världsbanksgruppen och FN:s kapitalutvecklingsfond, besvarad med vad utskottet anfört,
9. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 631, yrkandet 1,
10. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1914, yrkandena 10 och 15,
11. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandena 6 och 9, det senare i vad avser massiv resursöverföring och ämnesinriktad verksamhet, besvarade med vad utskottet anfört,
12. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1912, yrkandet 7, och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 22,

beträffande samarbete med enskilda länder (avsnitt 7)

13. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 532, yrkandet 2 och motionen 1977/78: 1023,
14. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1910, delyrkandet 1 a, och motionen 1977/78: 1914, yrkandena 13, 14 och 18,
15. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1910, delyrkandet 1 b, besvarad med vad utskottet anfört,
16. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 8, och motionen 1977/78: 1913, yrkandet 2, det senare såvitt avser översyn, besvarade med vad utskottet anfört,
17. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1913, yrkandet 2, såvitt avser projektgodkännande,

beträffande stöd till befrielseörelser och annat humanitärt bistånd (avsnitt 8)

18. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, besvarad, såvitt nu är i fråga,
19. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1914, yrkandet 17,

beträffande katastrofbistånd (avsnitt 9)

20. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1914, yrkandet 20,

beträffande stöd till enskilda organisationer (avsnitt 10)

21. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1914, yrkandet 16,
22. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, besvarad, såvitt nu är i fråga,

beträffande kunskapsöverföring och kunskapsutveckling (avsnitt 12)

23. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1909 och motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt nu är i fråga, besvarade med vad utskottet anfört,

beträffande upphandling i Sverige och bundet bistånd (avsnitt 13)

24. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1020 och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 19,
25. att riksdagen förklarar motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt nu är i fråga, besvarad med vad utskottet anfört,
26. att riksdagen med bifall till propositionen 1977/78: 135 godkänner att eventuella kostnader för skadefall i samband med särskilda garantier för export till u-länder (s. k. u-garantier) skall belasta anslaget Oförutsedda utgifter under sextonde huvudtiteln,

beträffande samarbete på industriområdet (avsnitt 14)

27. att riksdagen, med bifall till propositionen 1977/78: 135 och med avslag på motionen 1977/78: 1905, motionen 1977/78: 1910, yrkandet 2, motionen 1977/78: 1912, yrkandet 10, och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 1, såvitt nu är i fråga,
 - a) godkänner propositionens allmänna riktlinjer beträffande inrättande av en fond (stiftelse) för industriellt samarbete med u-länder och beträffande förstärkning av SIDA:s resurser på området för industriellt bistånd,
 - b) antar propositionens förslag till lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder, dock med den änd-

ringen att lagen skall träda i kraft först den 1 november 1978,
c) bemyndigar regeringen att medge stiftelsen rätt att ta upp lån eller utfärda lånegarantier till ett belopp som motsvarar högst tre gånger det vid varje tidpunkt inbetalade grundbeloppet,

d) bemyndigar regeringen att av medel som anvisats för detta ändamål på reservationsanslaget C 2. Bilateralt utvecklings-samarbete ta i anspråk 35 000 000 kr. för grundkapital till den vid b) ovan nämnda stiftelsen samt högst 2 000 000 kr. för stiftelsens löneutgifter och andra omkostnader,

e) bemyndigar regeringen att av medel som anvisats på reservationsanslaget C 2. Bilateralt utvecklingssamarbete ta i anspråk högst 1 500 000 kr. för att förstärka styrelsens för internationell utveckling (SIDA) kapacitet att lämna bistånd på industriområdet,

28. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1912, yrkandet 11, och motionen 1977/78: 1914, yrkandet 3,
29. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1910, delyrkandet 1 c,
30. att riksdagen avslår motionen 1977/78: 1914, yrkandena 4, 5, 6 och 9,

beträffande allmänna riktlinjer för u-lands- och biståndspolitiken

31. att riksdagen, med bifall till propositionen 1977/78: 135 och med avslag på motionen 1977/78: 1914, yrkandet 1, såvitt nu är i fråga, beträffande allmänna riktlinjer i övrigt för svensk u-lands- och biståndspolitik godkänner vad som angetts i propositionen.

Stockholm den 3 juni 1978

På utrikesutskottets vägnar
ALLAN HERNELIUS

Närvarande: Allan Hernelius (m), Anna Lisa Lewén-Eliasson (s), förste vice talmannen Torsten Bengtson (c), Erik Adamsson (s), Anna-Lisa Nilsson (c), Sture Palm (s), Georg Åberg (fp), Olle Göransson (s), Mats Hellström (s), Ingrid Sundberg (m), Sture Korpås (c), Gertrud Sigurdson (s), David Wirmark (fp), Rolf Örjes (c) och Jan Bergqvist (s).

Reservationer

Anna Lisa Lewén-Eliasson, Erik Adamsson, Sture Palm, Olle Göransson, Mats Hellström, Gertrud Sigurdson och Jan Bergqvist (samtliga s) har avgivit följande 6 reservationer till betänkanudet.

1. Vid avsnittet 2 (U-landspolitik)

Reservanterna anser

beträffande *socialklausul i GATT*

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 26 börjar med "I de pågående" och på s. 27 slutar med "anses besvarade." bort ha följande lydelse:

Utskottet konstaterar, i enlighet med s-motionen 1912, att de regler som i dag bestämmer världshandeln måste revideras för att skapa bättre förutsättningar för nationella program för sysselsättning åt alla och andra mänskliga rättigheter i u-länder såväl som i i-länder.

Fackföreningsrörelsens krav på en socialklausul i GATT är ett uttryck för detta, och kravet har rests i förvisning om att nationella regeringars försök att åstadkomma full sysselsättning och socialt rättvisa levnadsvillkor försvåras av de nuvarande reglerna, vilka helt saknar bestämmelser som tillgodoser de arbetandes rättigheter. Som ovan nämnts innebär förslaget om en socialklausul att GATT:s medlemsländer skall åläggas att föra en politik för full sysselsättning för att dra nytta av handelsreglerna. Det innebär vidare rätt till förbud mot export av farliga arbetsmiljöer för att skydda de anställda. Genom socialklausulen skall krav ställas på att arbetsgivare inte skall få möjlighet att exploatera människor som lever i samhällen med stor arbetslöshet genom att erbjuda arbetsvillkor som är uppenbart oacceptabla och under existensminimum. Dessa förhållanden gäller särskilt de tidigare nämnda frizonerna där multinationella företag ofta ges extrema fördelar genom tull- och skattefrihet samt frihet från fackliga organisationer etc. Dessa frizoner står utanför landets lagar.

Utskottet ansluter sig till bedömningen i motionen 1912 att det krävs ett starkare fackligt inflytande över handelspolitiken. Likaså krävs facklig representation i GATT, dels genom en trepartskommission, enligt socialklausulförslaget, dvs. företrädare för regering, arbetstagare och arbetsgivare, dels i form av fackligt deltagande i nationella delegationer, utsedda av regeringen, liksom rådgivande status åt de internationella fackliga organisationerna.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet det nu aktuella yrkandet i motionen 1912 att Sverige aktivt bör verka för införandet av en socialklausul i GATT. En sådan bör med hänsyn till den snabba utbredningen av s. k. frizoner i första hand inriktas på förhållandena i dessa i enlighet

med vad som anförs i motionen. Försvarende yrkande i motionen 1914 får därmed anses besvarat.

dels att utskottets hemställan i momentet 4 (s. 108) bort ha följande lydelse:

4. att riksdagen med bifall till motionen 1977/78: 1912, yrkandet 4, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört och förklarar motionen 1977/78: 1914, yrkandet 8, besvarad med vad utskottet anfört,

Vid **avsnittet 6** (Samarbete med internationella organisationer)

Reservanterna anser

2. beträffande Världsbanken/IDA och FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF)

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 47 börjar med "Till dclar" och på s. 49 slutar med "anses besvarad." bort ha följande lydelse:

Utskottet anser att Världsbanken med rätta kritiserats starkt bl. a. från svensk sida. Världsbanken har status som fackorgan inom FN-systemet men har till skillnad från övriga FN särskilda beslutsregler. Vid sin kreditgivning har Världsbanken vid flera tillfällen ställt sådana krav på låntagarländerna att det inneburit att de fattiga massorna i dessa länder fått det sämre. Samtidigt är Världsbanken en organisation med stora ekonomiska och administrativa resurser, som u-länderna tvingas att vända sig till för att klara akuta lånebehov för investeringar. För u-länderna är alternativet ofta att gå till privata storbanker med hårdare lånevillkor. Därför medverkar nästan alla u-länder, även Vietnam, Tanzania och Guinea-Bissau m. fl., i Världsbanken och framför allt dess dotterorganisation, IDA, som ger lån på ekonomiskt förmånliga villkor. Sverige bör i enlighet med önskemål som uttryckts från u-ländernas sida inom Världsbanken med kraft aktivt verka för progressiva förändringar. Samtidigt anser utskottet emellertid att Sveriges höga andel av bidragen till IDA bör minska och att detta bör utgöra riktlinje vid kommande förhandlingar om en ny påfyllnad av IDA:s resurser. I stället bör Sverige så långt som möjligt arbeta för att stärka FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF) för att u-länderna därigenom skall få en annan kanal för kapitalbistånd. För att kapitalutvecklingsfonden på sikt skall bli ett effektivt organ för u-ländernas utveckling krävs ytterligare resurser, bl. a. från svensk sida.

Sveriges finansiella engagemang i Världsbanksgruppen gäller emellertid inte endast IDA, även om det är bara till IDA som medel överförs ur biståndsanslagen. Som påpekas i propositionen har frågan om en ökning också av det i Världsbanken insatta kapitalet aktualiserats.

Emellertid omnämns inte i propositionen att det som diskuteras är en i det närmaste fördubbling av Världsbankens kapital. En redogörelse för svenska regeringens ställningstagande till denna fråga skulle enligt utskottet ha varit motiverad. Som aktiv partner i det internationella utvecklingssamarbetet har Sverige all anledning att kritiskt pröva om det är till gagn för detta utvecklingssamarbete att en enda institution får en så dominerande ställning gentemot de fattiga länderna. Vad utskottet här anfört beträffande Världsbanken/IDA och FN:s kapitalutvecklingsfond bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan i momentet 8 (s. 108) bort ha följande lydelse:

8. att riksdagen med anledning av motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt avser Världsbanksgruppen och FN:s kapitalutvecklingsfond, och med avslag på motionerna 1977/78: 1910, delyrkandet 1 d, och 1977/78: 1914, yrkandet 12, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. beträffande *Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)*

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 57 börjar med "Anslutningen var" och på s. 59 slutar med "ur IDB." bort ha följande lydelse:

Beslutet att Sverige skulle ansluta sig till IDB var kontroversiellt. Utrikespolitiska och biståndspolitiska skäl anfördes mot anslutningen. Utskottet vill understryka att ett medlemskap i IDB får återverkningar på svensk utrikespolitik och biståndspolitik. Genom att medverka i denna bank kommer Sverige att stödja regimer som visat synnerligen liten respekt för mänskliga rättigheter. Huvuddelen av bankens resurser går till militärdiktaturer och andra förtryckarregimer i Latinamerika. Förutsättningar för ekonomisk och social utveckling saknas också i flertalet av de aktuella länderna under rådande samhällssystem. Dessutom går en dominerande del av bankens resurser till de rikare länderna i Latinamerika.

Under den tid som Sverige varit medlem av banken har inriktningen av lånen ytterligare förskjutits mot rikare länder och länder som styrs av brutala militärdiktaturer. De argument som anfördes mot inträde i banken för ett år sedan har snarast ökat i styrka genom utvecklingen i banken under året. Dessutom förbereder banken nu nya krav på ökade finansiella bidrag från bl. a. Sverige. Detta förhållande nämns över huvud taget inte i propositionen 135.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet yrkandena i motionerna 1912 och 1914 att Sverige skall lämna IDB.

dels att utskottets hemställan i momentet 12 (s. 108) bort ha följande lydelse:

12. att riksdagen med bifall till motionerna 1977/78: 1912, yrkandet 7, och 1977/78: 1914, yrkandet 22, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Vid avsnittet 7 (Samarbete med enskilda länder)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 67 börjar med "De nu" och slutar med "anses besvarade." bort ha följande lydelse:

Mot bakgrund av yrkandet i motionen 1912 bör vad utskottet här anfört ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan i momentet 16 (s. 108) bort ha följande lydelse:

16. att riksdagen med anledning av motionen 1977/78: 1912, yrkandet 8, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört och förklarar motionen 1977/78: 1913, yrkandet 2, det senare såvitt avser översyn, besvarad med vad utskottet anfört,

5. Vid avsnittet 8 (Stöd till befrielseörelser och annat humanitärt bistånd)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 74 börjar med "Direkt stöd" och slutar med "i Vietnam." bort ha följande lydelse:

Direkt stöd bör sålunda kunna komma i fråga i de fall då antingen FN:s säkerhetsråd eller FN:s generalförsamling med svensk anslutning uttalat sig för sådant stöd. Utskottet vill emellertid understryka att regeringen skall vara oförhindrad att lämna direkt humanitärt stöd till en befrielseörelse även i andra fall som framstår som angelägna från svensk synpunkt. Som sägs i s-motionen 1912 var det på så sätt som den värdefulla svenska hjälpen till den sydvietnamesiska befrielsefronten möjliggjordes. Liksom tidigare bör vidare enskilda hjälporganisationer som exempelvis Röda Korset, olika flyktingorganisationer etc. kunna anlitas som förmedlare av humanitära biståndsinsatser.

dels att utskottets hemställan i momentet 18 (s. 109) bort ha följande lydelse:

18. att riksdagen med anledning av motionen 1977/78: 1912, yrkandet 9, såvitt nu är i fråga, som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6. Vid avsnittet 14 (Samarbete på industriområdet m. m.)

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 95 börjar med "Det har" och på s. 103 slutar med "motionerna 1912 och 1914." bort ha följande lydelse:

I propositionen 135 hävdas att u-ländernas önskemål om industriellt samarbete delvis ändrat karaktär under de senaste åren och att u-länderna nu begär delägarskap från svenska företag i u-ländernas industriprojekt. Mot denna bakgrund tillsattes 1977 års industribiståndsutredning (IBU). Denna utredning, som lade fram sitt betänkande efter endast några månaders arbete, föreslog bl. a. inrättandet av en fond för industriellt samarbete med u-länderna. Enligt utskottets mening har utredningen dock inte gjort några egentliga analyser av den komplicerade industrialiseringsproblematiken i u-länderna, de multinationella företagens roll, sambandet mellan landsbygdsutveckling och industrialisering bl. a. från sysselsättningssynpunkt, utifrån fackliga förhållanden etc. Detta har också understrukits av många av de remissinstanser som yttrat sig över utredningen.

Över huvud taget var utredningens rekommendationer inte insatta i något utvecklingspolitiskt perspektiv, ett synsätt som däremot i hög grad präglade den biståndspolitiska utredningens (BPU) betänkande som framlades tidigare under år 1977. Enligt utskottets förmenande har därigenom IBU:s rekommendationer kommit att få en helt annan utvecklingspolitisk inriktning än BPU hade. IBU borde ha varit präglad av BPU:s synsätt, vilket också många remissinstanser påpekat.

Regeringen har emellertid valt att i propositionen 135 grunda sina förslag på industriområdet på industribiståndsutredningen, vilket innebär att propositionen förordar att Sverige på industriområdet skall föra en annan biståndspolitik än den som gäller för andra ämnesområden.

I s-motionen 1912 yrkas avslag på propositionens förslag om en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder och samtidigt föreslås att samarbetet med u-länderna stärks genom upprättandet av samarbetsavtal främst på områden som industriellt samarbete, forskning, utveckling av teknologier m. m. I motionerna 1910 och 1914 yrkas också avslag på förslaget om en särskild fond. I den senare föreslås dessutom att regeringen prövar möjligheten att ingå ramavtal om ekonomiskt, tekniskt och industriellt samarbete med vissa länder. I motionen 1905 yrkas att den föreslagna fonden skall kunna vara verksam i ett större antal u-länder där önskemål finns om samarbete med svenska företag.

Enligt utskottets mening bör riksdagen avslå regeringens förslag om inrättandet av en särskild *fond för industriellt samarbete* med u-länder. En mängd olika skäl, som bl. a. tagits upp i s-motionen 1912, kan anfö-

ras för denna ståndpunkt. Fondförslagets konstruktion innebär att u-länder tvingas till s. k. joint ventures för att komma i åtnjutande av denna del av biståndsbudgeten. Det innebär i själva verket att den hittillsvarande mottagarcenterade biståndspolitik uppges på detta område. Initiativet och förhandlingsstyrkan överlämnas i stället till det svenska företag som planerar en investering i något u-land. Detta strider mot hela principen om landprogrammering av biståndet, dvs. att biståndet skall utgå från mottagarlandets planering och utnyttjas på områden där det enligt mottagarlandet är mest angeläget. Ingenting hindrar enligt utskottets mening mottagarländerna från att redan i dag begära att en del av biståndet från SIDA används för uppbyggnad av ett med utländsk industri samägt företag. Att, så som föreslås i propositionen, binda biståndsmedel till en viss ägarkonstellation för företag i u-länder innebär en allvarlig inskränkning i mottagarländernas rätt att utifrån sina problem planera för industrialisering.

Utskottet vill i detta sammanhang, liksom också sker i s-motionen 1912, erinra om att det svenska biståndet skall bidra till att stärka mottagarländernas självständighet och ekonomiska oberoende. Det ekonomiska beroende som många u-länder i dag lider av har bl. a. till stor del sin grund i de multinationella företagens växande dominans. Regeringen har med fondförslaget krävt att en viss andel av biståndet måste användas för utländska företags ägardeltagande i u-landets industri. Många u-länder ser sig i många fall nödsakade att inbjuda utländska företag till delägarande, men därifrån är steget långt till att besluta att biståndsmedel måste användas för detta ändamål. Fonden blir därmed ett medel att förstärka u-ländernas beroende, dvs. rakt motsatt det mål riksdagen enhälligt beslutat om för det svenska biståndet.

Regeringen hävdar att fondförslaget ligger i linje med u-ländernas önskemål. Denna argumentering visar att man inte gjort något försök att analysera de komplicerade industrialiseringsprocesserna och de motsättningar mellan olika grupper, som är förhärskande i olika u-länder om utvecklingspolitikens inriktning. Industrialisering är ett mångtydigt begrepp, vars effekter för fattiga resp. rika blir mycket olika beroende på vilken politik landet bedriver i övrigt, något som industribiståndsutredningen inte heller närmare analyserat. U-länderna har i själva verket aldrig begärt den nu föreslagna fonden. De har begärt mer bistånd, bl. a. på industriområdet, men i så obundna former som möjligt. Fondförslaget innebär att ytterligare en del av biståndsanslaget förutom varubiståndet binds upp till speciella ändamål. Därigenom går det emot ett av u-ländernas mest centrala krav.

Fondförslaget innebär, som också påpekas i s-motionen 1912, att en annan central del i svensk biståndspolitik åsidosätts, nämligen den om koncentration av det direkta biståndet till ett mindre antal länder. Utskottet anser att regeringen har vidgat antalet programländer utöver vad

som borde vara rimligt. Med hänsyn till att industrin ofta föredrar andra länder för sina investeringar torde risken vara uppenbar att biståndsmedel sprids till ytterligare länder, till men för effektivitet och koncentration.

Sverige har sedan länge rönt en stor goodwill i u-länderna. Detta faktum beror till stor del på att biståndspolitiken hittills väglett av strävandena att biståndet skall utgå från mottagarländernas behov och önskemål och att svenska kommersiella intressen inte skall styra biståndets inriktning. Med den föreslagna fonden bryts denna politik, och en viktig rågång mellan biståndet och andra organs verksamhet försvinner. Denna förändrade politik kan därmed också bidra till att minska biståndsviljan i Sverige på sätt liknande det som skett i andra länder där företagens intressen på detta sätt blandats ihop med biståndspolitiken.

För löntagarorganisationerna är det, såsom påpekats i LO:s yttrande, ett stort problem med företagens ökade benägenhet att investera utomlands i stället för i Sverige. Fondkonstruktionen kan skapa en ytterligare motsättning i detta sammanhang, om de anställda upplever att biståndsmedel används för att flytta ut produktion i stället för att skapa nya industrier i u-länderna. Fondens styrelsesammansättning har även gjorts sådan att de ovan nämnda farhågorna om företagens utflyttning förstärks.

I s-motionen 1912 erinras om att SIDA:s personal — speciellt på biståndskontoren inom ambassaderna — med fondförslaget ges den dubbla rollen att dels stödja fondens arbete att finna investeringar för svenska företag, dels i den övriga biståndsverksamheten på bästa sätt stödja mottagarlandets utvecklingsansträngningar. Utskottet anser att denna dubbla roll kan skapa motsättningar och oklarheter, som kan minska möjligheten till ett förtroendefullt samarbete med mottagarlandets myndigheter. Varken utredningen eller propositionen behandlar denna för biståndsverksamhetens konkreta arbete mycket centrala fråga.

Såsom även påpekats i IBU uppfyller den föreslagna fondens disposition av biståndsmedlen inte de minimikriterier för gåvoandel i biståndet som OECD:s biståndskommitté (DAC) uppsatt. Därmed skulle biståndsmedel även i detta avscende användas för ändamål som inte kan klassificeras som bistånd i den internationella statistiken. Från att ha varit ett land som i kraft av sin renodlade biståndsstatistik kunnat verka för en mer rättvisande internationell biståndsredovisning skulle Sverige nu ta ett steg i motsatt riktning.

Mot denna bakgrund avstyrker utskottet förslaget om en fond för industriellt samarbete med u-länder och tillstyrker således yrkandena av denna innebörd i motionerna 1910, 1912 och 1914. I konsekvens härmed avstyrks även det nu aktuella yrkandet i motionen 1905.

Utskottet har i stället tagit fasta på förslaget i s-motionen 1912 om att samarbetet med u-länderna skall stärkas genom upprättandet av sam-

arbetsavtal främst på områden som industriellt samarbete, forskning, utveckling av teknologier m. m. i enlighet med vad som anförs i motionen. Det förslag som utskottet här förordar är baserat på förutsättningen att de hittillsvarande principerna för svenskt bistånd skall bibehållas samtidigt som nya vägar anvisas för att genomföra ett utvidgat samarbete på industriområdet.

Utskottet konstaterar, i likhet med motionen 1912, att krav allt oftare reses från u-länder på ett utökat samarbete med Sverige utöver biståndet för att utveckla industri och lämplig teknologi i dessa länder. Genom biståndsverksamheten har Sveriges ekonomiska samarbete med u-länder vidgats. Likväl kan konstateras, att en helt dominerande del av Sveriges ekonomiska relationer med utlandet äger rum med i-länder. Sveriges utrikeshandel är till omkring 80 % inriktad på OECD-området. De svenska företagen etablerar alltmer dotterbolag i utlandet, för både försäljning och produktion. I detta sammanhang har allt fler u-länder kommit in i bilden, men till övervägande del handlar det om länder som Brasilien, Mexico och andra länder i Latinamerika och Sydostasien. I få fall rör det sig om länder, med vilka Sverige sökt ett biståndssamarbete eller som i övrigt präglas av en politik för ökat oberoende och en strävan till social och ekonomisk utjämning.

Utskottet instämmer i s-motionens bedömning att Sverige har ett intresse av att vidga samarbetet med u-länder som söker stärka sitt ekonomiska oberoende för att genomföra större rättvisa för folkflertalet. Detta krav på oberoende får ökad styrka i en värld dominerad av stormakter och multinationella bolag. Förslag har väckts från flera u-länder att mot bakgrund av dessa eller liknande omständigheter utvidga samarbetet med Sverige under samhällets ledning utöver det nuvarande med hjälp av direkta samarbetsavtal.

En form av samarbetsavtal vid sidan av biståndsverksamheten har under 1970-talet ingåtts med ett antal, främst oljeproducerande, länder. Dessa har ofta tillkommit i samband med delegationsbesök eller dylikt. Avtalen har från svensk sida huvudsakligen motiverats av att dessa länder varit vana att i sina utlandsaffärer arbeta på detta sätt.

Modellen med samarbetsavtal bör, enligt utskottets mening, på sätt som föreslagits i motionen 1912 inför 1980-talet användas på ett mer aktivt sätt. Syftet därmed skall vara att förstärka samarbetet med resp. stödet till u-länder, som söker ett större internationellt oberoende och som försöker använda detta för större rättvisa inom landet.

Det aktiva samarbetet skall kunna utsträckas utöver den krets av länder, med vilka ett statligt biståndssamarbete bedrivs. Det skall göra det möjligt för Sverige att i någon mån sprida det nuvarande och ensidiga utlandsberoendet. Ett ökat samarbete av detta slag skulle även kunna bli något av en motvikt till det internationella samarbete som alltmer planeras och genomförs av de multinationella storföretagen på deras

egna villkor. Ett samarbete med ovan nämnda syften skulle sannolikt också te sig attraktivt för andra, företrädesvis mindre, industriländer, t. ex. de nordiska, som delar de grundläggande värderingar som ligger bakom idén.

Avtalen skulle främst gälla områden som industriellt samarbete, forskning och utveckling av teknologier men skulle i förekommande fall kunna utvidgas till andra områden av intresse för de berörda parterna. Det skulle exempelvis kunna röra sig om kollektivtrafik, sjukvård, undervisning, miljöteknik liksom industrigrenar, där Sverige har lång erfarenhet.

Biståndsanslaget skall kunna komma till användning i detta sammanhang men det skall i så fall ske i enlighet med de grundläggande principerna för den svenska biståndspolitiken. Avtalen skall emellertid inte behöva inskränkas till de länder, som uppfyller alla krav för att erhålla svenskt bistånd, utan skall även kunna styras av de andra syften, t. ex. strävan efter ekonomiskt oberoende, som angivits ovan och som ingår bland målen för det svenska utvecklingssamarbetet.

Förutom SIDA är ett antal svenska myndigheter som Exportrådet, Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD), Svenska institutet m. fl. engagerade i Sveriges internationella samarbete. Delar av dessa organisationers verksamhet kan engageras i denna selektiva u-landspolitik. För att effektivt kunna utnyttja samarbetsavtalen aktivt och i linje med de mål, som här angivits, behöver en samordning av verksamheten komma till stånd såväl i regeringskansliet som mellan ämbetsverk och organisationer. LO har redan tidigare krävt att den svenska u-landspolitiken bör byggas ut enligt dessa riktlinjer och har deklarerat sin beredskap att aktivt delta i detta samarbete i lämpliga former. Mer ekonomisk demokrati skapar förutsättningar för att solidariteten skall spela en större roll i det internationella, ekonomiska samarbetet, eftersom löntagare i olika länder i grunden har likartade intressen.

De svenska företagen kan stimuleras att aktivt medverka. Detta kan ske på många olika sätt. Vilka som är de lämpligaste bör studeras närmare. Svenska företag, som är och varit verksamma i u-länder, har vid många tillfällen kunnat dra nytta av den goodwill, som skapats i u-länderna av Sveriges utrikespolitik.

Det här skisserade förslaget är en fortsättning och utvidgning av tidigare selektivt biståndspolitik till att bli början på en mer aktiv och riktad u-landspolitik.

I förekommande fall kan statligt stöd övervägas till sådan industriell verksamhet som prioriterats i respektive samarbetsavtal. Redan i dag finns olika instrument, såsom investeringskyddsavtal, exportkreditstöd, stöd till konsultverksamhet m. m., vilka inom ramen för denna verksamhet bör användas på ett mer selektivt sätt än i dag. Om det gäller ett mottagarland för svenskt bistånd, kan naturligtvis biståndsmedel användas, om mottagarlandet prioriterar så inom biståndsprogrammet.

Med denna uppläggnig kan svenska företag stimuleras till ett mer basbchovsinriktat industriellt samarbete. De länder, med vilka aktivt samarbete bör etableras, förutsätts aktivt sträva mot en bättre fördelningpolitik och därmed vara mer inriktade på en produktion i enlighet härmed än de länder till vilka svenska företag av egen kraft ofta söker sig i dag. Den avancerade svenska teknologin och forskningen kan på så sätt i tillämpad form bidra till att lösa problemen för fattiga människor i u-länder i högre grad än vad som i dag sker.

Med denna uppläggnig, där samarbetsavtalen och i vissa fall även delar av biståndet på ett från samhällets sida mer aktivt sätt inriktas på ett samarbete kring teknologi och industri, bör på sikt även frågan om bundet bistånd kunna bli av mer underordnad betydelse. Samarbetet kommer enligt båda parterns önskemål att naturligen inriktas på sådan teknologi och sådant kunnande som finns i Sverige, vilket automatiskt torde medföra svenska leveranser utan en mer formell bindning av viss del av det svenska biståndet.

Med den uppläggnig av ett vidgat samarbete i enlighet med s-motionen 1912 som utskottet här föreslår ges industrifrågorna inte den särställning inom *SIDA*, som IBU och regeringen föreslagit. Utskottet konstaterar att inom ramen för *SIDA*:s länderorienterade bistånd numera en dryg tredjedel av det utbetalade biståndet rör industrialiseringsprojekt. För 7 år sedan uppgick denna andel till bara 2 %. Det faktum att industribiståndets andel av det totala biståndet ökat så starkt under senare år innebär att större krav ställs på *SIDA* att medverka till förverkligandet av olika insatser i mottagarländerna. Detta måste avspeglas i de administrativa resurser som ställs till *SIDA*:s förfogande och också få organisatoriska konsekvenser, som bör utvärderas i anslutning till riksdagens behandling av biståndsbudgeten varje år liksom inom ramen för det löpande arbetet i *SIDA*.

Den biståndspolitiska utredningen, vars uppgift är att se över och utvärdera hela biståndsverksamheten, befinner sig nu i sin sista fas, den som rör hela organisationen. Dess betänkande väntas inom kort och bör ge ett mer fullständigt underlag för ställningstaganden till biståndsverksamhetens, inklusive industribiståndets, framtida organisation inom *SIDA*.

Mot denna bakgrund tillstyrker utskottet det nu aktuella yrkandet i motionen 1912 om samarbetsavtal med u-länder. Motionen 1914 avstyrks i denna del.

dels att utskottets hemställen i momenten 27 och 28 (s. 109 och 110) bort ha följande lydelse:

27. att riksdagen, med bifall till motionerna 1977/78: 1910, yrkandet 2, 1977/78: 1912, yrkandet 10, samt 1977/78: 1914, yrkandet 1, såvitt nu är i fråga, samt med avslag på motionen 1977/

- 78: 1905, avslår förslaget i propositionen 1977/78: 135 om upp-
rättandet av en särskild fond för industriellt samarbete,
28. att riksdagen med bifall till motionen 1977/78: 1912, yrkandet
11, och med avslag på motionen 1977/78: 1914, yrkandet 3,
som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilda yttranden

1. Vid avsnittet 1 (Allmänt) av Anna Lisa Lewén-Eliasson, Erik Adams-
son, Sture Palm, Olle Göransson, Mats Hellström, Gertrud Sigurdsen
och Jan Bergqvist (samtliga s):

beträffande *multinationella företag m. m.*

Utskottet framhåller att de multinationella företagen utgör en betydande maktfaktor i många u-länders ekonomiska liv. Däremot beskriver utskottet inte den intressegemenskap som finns mellan internationella storföretag och traditionella inhemska maktgrupper i en rad u-länder. Samarbete mellan multinationella företag och inhemska konservativa maktgrupper kan i många fall utgöra hinder för en utvecklingsprocess i u-länder som skulle gagna folkflertalet.

Den industrialisering som åstadkoms genom multinationella företags etablering sker i dominerande grad på företagets villkor, vilket ofta leder till att kapital binds till en isolerad ekonomisk utveckling i vissa begränsade områden i resp. land utan att teknik och kunnande sprids i en bred utvecklingsprocess. Härigenom kan också u-ländernas beroende av ägargrupper i industriländerna öka och deras ekonomiska självständighet urholkas.

U-landspolitiken kan inte bortse härifrån. Inom ramen för denna måste analyseras vilka yttre beroenden som skapas och vilka hinder för en ekonomisk och social utveckling som reses genom att u-länder inordnas i ett kapitalistiskt produktionssystem som domineras av internationella storföretag med säte i industriländerna. Utskottet behandlar i betänkandet närmare dessa frågor.

2. Vid avsnittet 6 (Samarbete med internationella organisationer) av Anna Lisa Lewén-Eliasson, Erik Adamsson, Sture Palm, Olle Göransson, Mats Hellström, Gertrud Sigurdsen och Jan Bergqvist (samtliga s):

beträffande den s. k. *ämnesinriktade verksamheten*

Bland den mängd olika aktiviteter som i budgetsammanhang redovisas under rubriken Särskilda program dominerar den s. k. ämnesinriktade verksamheten. I dag ryms en rad insatser, såsom stöd till forskning, utredningar, kurser, seminarier och diverse multilateral verksamhet, under detta begrepp. Merparten av insatserna sker i samarbete med FN:s

fackorgan. Det är svårt att urskilja några klara riktlinjer och prioriteringar för verksamheten. Praktiskt taget alla ämnesområden och sektorer på biståndsområdet förekommer eller kan förekomma.

Det finns därför anledning både att vara restriktiv i allmänhet när det gäller ämnesinriktad verksamhet utanför landramarna och att ge verksamheten klarare motiv och målinriktning. Det bör alltså finnas starka särskilda skäl för att motivera de enskilda ämnesinriktade insatserna. Ett sådant skäl kan t. ex. vara att ett ämnesområde är viktigt men försummat av andra biståndsgivare och internationella organ. Sverige kan då göra en pionjärsats och väcka intresse också hos andra. Detta har gällt t. ex. i fråga om familjeplanering och gäller nu kvinnofrågor. Andra skäl kan vara övertygelsen om att ett visst område är helt centralt för utvecklingsprocessen eller att det finns ett bestämt önskemål om ökade insatser från u-ländernas sida.

Det bör tilläggas att svenska ämnesinriktade insatser i samarbete med FN:s fackorgan är svåra att förena med den internationella samordningen och kan komma i konflikt med det prioriteringssystem vid landprogrammeringsprincipens tillämpning som vi annars utgår ifrån.

Rubriken Särskilda program omfattar även det s. k. bredare samarbete som bedrivs dels med länder med vilka Sverige haft ett långsiktigt utvecklingssamarbete men som befinner sig under avveckling, dels med vissa icke-biståndsmottagande länder men med vilka Sverige ingått ramöverenskommelser om tekniskt, industriellt och ekonomiskt samarbete. Innebörden i eller syftet med det bredare samarbetet har inte precisrats i propositionen. Konsekvenserna i administrativt hänseende av denna verksamhet, för vilken resurserna för nästa budgetår fördubblats, har heller inte beaktats av regeringen.

3. Vid avsnittet 7 (Samarbete med enskilda länder) av Allan Hernelius och Ingrid Sundberg (båda m):

Bistånd från ett land till ett annat bör i princip vara av långsiktig karaktär. Ett avbrott av biståndet bör därför normalt ej ske plötsligt utan successivt. Å andra sidan är det klart att situationer kan uppstå då skäl finns för omedelbara åtgärder. Sådana har också vidtagits från svensk sida i ett fall, Chile. Störtandet av Allenderegimen ansågs då omöjliggöra fortsatt svenskt bistånd på förut avtalade villkor. I ett annat fall, Pakistan, är det tydligt att biståndet kom att upphöra i samband med krigshandlingar, som landet var inblandat i.

Som framhålls i motionen 1913, bör Sverige såväl i internationella sammanhang som i fråga om eget bistånd tillsammans med andra likasinnade stater aktivt verka för att åtminstone de svåraste av fallen av åsidosättanden av mänskliga rättigheter uppmärksammas. I propositionen 135 heter det att allvarliga brott mot mänskliga rättigheter kan motivera att

ett pågående samarbete omprövas. Det heter också att Sverige bör söka följa en linje som ger oss möjlighet att markera vår ståndpunkt i åtminstone de svåraste fallen. Utskottet finner att Sverige inom ramen för sin alliansfria ställning bör följa en sådan handlingslinje.

Vi ansluter oss härtill och anser att just vår alliansfria ställning ger oss möjligheter härtill och ålägger oss förpliktelser i detta avseende.

Vid sidan av kränkningar av mänskliga rättigheter bör krigshandlingar i ett land fjärran från landets territorium, vilka icke har något samband med det egna landets självförsvar eller dess säkerhetspolitik, föranleda reaktioner. För stora delar av den svenska opinionen måste det betraktas som i hög grad stötande, om Sverige genom bistånd stöder ett land som är invecklat i sådana aggressiva militära operationer långt bortom landets gränser utan samband med det egna landets försvar. Ett land, Cuba, som ännu under ytterligare två år kommer att mottaga svenskt bistånd, torde för närvarande vara invecklat i militär aktivitet i ett flertal länder. Det säger sig självt att många frågor om inom ramen för svensk alliansfri politik sådant bistånd bör förekomma.

I princip bör enligt vår mening, på sätt som framhålls i motionen 1023, svenskt bistånd snarast avbrytas till ett mottagarland, som är aktivt engagerat i militära operationer, om dessa icke kan betraktas som vidtagna i självförsvar eller ha samband med landets egna säkerhetsproblem.

4. Vid avsnittet 13 (Upphandling i Sverige och bundet bistånd) av David Wirmark (fp):

Som företrädare för folkpartiet har jag i biståndspolitiska utredningen tagit klar ställning för principen om obundet bistånd. En stark plädering för denna princip görs också i propositionen. Där förklarar regeringen att den avser att arbeta hårt för att få internationellt genomslag för denna princip. Den förordar vidare att Sverige skall förklara sig berett att, som ett led i en internationell uppgörelse, helt övergå till obundet bistånd.

I avvaktan på en sådan internationell förhandlingsöverenskommelse samt med hänsyn till Sveriges ansträngda ekonomiska läge har en mindre del av vårt bistånd tills vidare fortsatt att knytas till leveranser av varor, som mottagarlandet fritt väljer på den svenska marknaden. Jag vill emellertid understryka att folkpartiet och jag själv har kvar vår principiellt negativa hållning till bundet bistånd. Den hållningen finns också uttryckt i propositionen.

5. Vid avsnittet 14 (Samarbete på industriområdet m. m.) av Anna Lisa Lewén-Eliasson, Erik Adamsson, Sture Palm, Olle Göransson, Mats Hellström, Gertrud Sigurdson och Jan Bergqvist (samtliga s):

beträffande investeringsgarantisystemet

Utskottets utlåtande med anledning av ett motionsyrkande om en utvidgning av investeringsgarantisystemet har en sådan utformning att det enligt vår mening är angeläget att framhålla att utrikesutskottet saknar anledning att i detta sammanhang göra uttalanden om en förestående förändring av det nuvarande systemet.

Förteckning över motioner/yrkanden som behandlats i betänkandet

Motion	Utskottets yttrande återfinns under punkten	Utskottets hemställan återfinns under punkten
1977/78: 532 av Allan Åkerlind (m), yrkandet 2, om bistånd till land som är invecklat i krigshandlingar	7	16: 13
1977/78: 631 av Nils Hörberg (fp), yrkandena 1 och 3, om en ny ekonomisk världsordning	2, 6	16: 1, 16: 9
1977/78: 676 av Karin Ahrlund (fp) om biståndspolitiska program för u-landskvinnor	4	16: 5
1977/78: 1020 av Göthe Knutson m. fl. (m) om ökad bindning av u-landsbiståndet	13	16: 24
1977/78: 1023 av Gunnar Oskarson m. fl. (m) om den svenska biståndspolitiken	7	16: 13
1977/78: 1904 av Sonja Fredgardh och Ulla Ekelund (c)	4	16: 5
1977/78: 1905 av Göthe Knutson m. fl. (m)	14	16: 27
1977/78: 1909 av Anna Eliasson (c)	12	16: 23
1977/78: 1910 av Rolf Hagel och Alf Lövenborg (apk)	6, 7, 14	16: 8, 16: 14, 16: 15, 16: 27, 16: 29
1977/78: 1911 av Gunnel Jonäng och Rolf Örjes (c)	4	16: 5
1977/78: 1912 av Olof Palme m. fl. (s)	2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 12, 13, 14	16: 3, 16: 4, 16: 5, 16: 6, 16: 7, 16: 8, 16: 11, 16: 12, 16: 16, 16: 18, 16: 22, 16: 23, 16: 25, 16: 27, 16: 28
1977/78: 1913 av Ingrid Sundberg m. fl. (m)	4, 7	16: 5, 16: 16, 16: 17
1977/78: 1914 av Lars Werner m. fl. (vpk) (utom yrkandet 7)	2, 6, 7, 8, 9, 10, 13, 14	16: 2, 16: 4, 16: 7, 16: 8, 16: 10, 16: 12, 16: 14, 16: 19, 16: 20, 16: 21, 16: 24, 16: 27, 16: 28, 16: 30, 16: 31

Innehållsförteckning

	Sid.
1 Allmänt	
Propositionen	2
Utskottet	4
2 U-landspolitik	
Propositionen	7
Motioner	8
Utskottet	9
3 Motiv för biståndspolitiken	
Propositionen	27
4 Mål för biståndspolitiken	
Propositionen	28
Motioner	30
Utskottet	31
5 Volymmålet för svenskt bistånd	
Propositionen	38
Motion	38
Utskottet	38
6 Samarbete med internationella organisationer	
Propositionen	39
Motioner	42
Utskottet	43
7 Samarbete med enskilda länder	
Propositionen	59
Motioner	61
Utskottet	62
8 Stöd till befrielseörelser och annat humanitärt bistånd	
Propositionen	72
Motioner	73
Utskottet	73
9 Katastrofbistånd	
Propositionen	75
Motion	75
Utskottet	75
10 Stöd till enskilda organisationer	
Propositionen	76
Motioner	77
Utskottet	78
11 Biståndsvillkor och skuldlättnader	
Propositionen	80
12 Kunskapsöverföring och kunskapsutveckling	
Propositionen	80
Motioner	81
Utskottet	82
13 Upphandling i Sverige och bundet bistånd	
Propositionen	84
Motioner	85
Utskottet	86
14 Samarbete på industriområdet m. m.	
Propositionen	88
Motioner	93

Utskottet	94
15 Resultatvärdering	
Propositionen	106
16 Hemställanden	
Propositionen	107
Utskottets hemställanden	107

Reservationer

samtliga avgivna av de socialdemokratiska ledamöterna i utskottet:

1 Socialklausul i GATT (avsnittet 2)	111
2 Världsbanken/IDA och FN:s kapitalutvecklingsfond (UNCDF) (avsnittet 6)	112
3 Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB) (avsnittet 6)	113
4 Samarbete med enskilda länder (avsnittet 7)	114
5 Stöd till befrielseörelser och annat humanitärt bistånd (avsnittet 8)	114
6 Samarbete på industriområdet (avsnittet 14)	115

Särskilda yttranden

1 Multinationella företag (avsnittet 1)	121
2 Ämnesinriktade verksamheten (avsnittet 6)	121
3 Samarbete med enskilda länder (avsnittet 7)	122
4 Upphandling i Sverige och bundet bistånd (avsnittet 13)	123
5 Investeringsgarantisystemet (avsnittet 14)	123

Förteckning över motioner/yrkanden som behandlats i betänkandet 125

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....