

Regeringens proposition

1977/78: 135

om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m.;

beslutad den 30 mars 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

OLA ULLSTEN

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Solidaritet med människorna i de fattiga länderna är det främsta motivet för ett omfattande svenskt biståndsprogram. För dessa insatser anvisas redan nu ett belopp som motsvarar något mer än 1 % av bruttonationalprodukten. Det bör vara en strävan att avdela en växande del av Sveriges resurser för bistånd. Målen för Sveriges insatser inom internationellt utvecklingssamarbete är att stödja och främja de fattiga ländernas egna ansträngningar för ekonomisk utveckling, social rättvisa, nationell självständighet och demokrati.

Merparten av biståndsanslagen används för långsiktigt planerat samarbete med ett tjugotal s. k. programländer. Insatserna planeras i samråd med mottagarländerna och kan därigenom inlemmas i deras totala utvecklingsplanering. En betydande del av biståndet utgår dessutom i form av bidrag till internationella organisationer.

Sverige kommer att fortsätta sina ansträngningar att få till stånd en internationell överenskommelse om att biståndet skall lämnas utan krav på att upphandling skall ske i givarlandet. I avvaktan på konkreta resultat på detta område är det nödvändigt att en del av det bilaterala biståndet binds till upphandling i Sverige. Mottagarländerna bör emellertid fritt få välja vilka varor och tjänster de vill köpa.

I propositionen läggs också fram förslag om att inrätta en fond för att stärka Sveriges och svenska företags möjligheter att stödja u-ländernas försök att bygga ut sin industriella kapacitet. Fonden föreslås få ett grundkapital på 100 milj. kr., varav 35 milj. kr. tillförs budgetåret 1978/79. Samtidigt får styrelsen för internationell utveckling (SIDA) ökade resurser och arbetsuppgifter för att stärka Sveriges kapacitet att lämna bistånd på industriområdet.

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 förutsättningarna 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 lånegaranti.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

UTRIKESDEPARTEMENTET

Utdrag

PROTOKOLL

vid regeringssammanträde

1978-03-30

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Asling, Söder, Troedsson, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo, Wirtén

Föredragande: statsrådet Ullsten

Proposition om riktlinjer för internationellt utvecklingssamarbete m. m.

INLEDNING

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallade dåvarande chefen för utrikesdepartementet den 8 december 1972 tio sakkunniga med uppdrag att företa en utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna. De sakkunniga antog benämningen biståndspolitiska utredningen (BPU). I tilläggsdirektiv den 12 maj 1977 fick de sakkunniga i uppdrag att utforma riktlinjer för u-landsinformationen och de administrativa formerna för biståndsförvaltningens arbete. Utredningen som då bestod av nio ledamöter kompletterades med ytterligare två.

Utredningen har avlämnat huvudbetänkandet (SOU 1977: 13) Sveriges samarbete med u-länderna samt en separat bilagedel (SOU 1977: 14). Utredningen har därutöver avlämnat ett betänkande (SOU 1977: 73) U-landsinformation och internationell solidaritet och avser inom några månader inkomma med ytterligare ett betänkande om de administrativa formerna.

Över huvudbetänkandet har efter remiss yttranden avgivits av styrelsen för internationell utveckling (SIDA), biståndsutbildningsnämnden (BUN), flyktingberedningen, beredningen för u-landsinformation, beredningen för u-landsforskning (SAREC), svenska institutet, socialstyrelsen, konjunkturinstitutet, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) — som avlämnat yttrande från Chalmers tekniska högskola — svenska unescorådet, statens jordbruksnämnd, svenska FAO-kommittén, kommerskollegium (KK), importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), ILO-kommittén, statens industriverk (SIND), styrelsen för teknisk ut-

veckling (STU), fullmäktige i riksbanken, ambassaderna i Addis Abeba, Dar-es-Salaam, Gaborone, Hanoi, Islamabad, Lissabon, Lusaka, Nairobi, ambassadkansliet i Bissau, FN-representationen i New York, OECD-delegationen i Paris, Svenska kyrkans mission, Sveriges frikyrkoråd/Frikyrkan Hjälper, exportkreditnämnden (EKN), Uppsala universitet (rektorsämbetet och företagsekonomiska institutionen), Göteborgs universitet (fakultetsnämnden vid samhällsvetenskapliga fakulteten), Stockholms universitet (rektorsämbetet, botaniska, ekonomisk-historiska, naturgeografiska, socialantropologiska och statistiska institutionerna samt institutet för internationell ekonomi), Umeå universitet (samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden), Karolinska institutet, Sveriges Exportråd, Rädda Barnens Riksförbund, Sveriges Grossistförbund, Sveriges Industriförbund m. fl. /Sveriges Industriförbund har avgivit ett gemensamt remissvar tillsammans med Svenska Handelskammarförbundet, Internationella Handelskammarens svenska nationalkommitté, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation (SHIO) och Svenska Arbetsgivareföreningen (SAF)/, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges Redareförening, Centerns Ungdomsförbund (CUF), Folkpartiets Ungdomsförbund (FPU), Kristen Demokratisk Ungdom (KDU), Moderata Ungdomsförbundet (MUF), Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund (SSU), Svenska Bankföreningen, Svenska sparbanksföreningen, IOGT-NTO-rörelsen, KFUK-KFUM:s riksförbund, Kooperativa förbundet (KF), Lutherhjälpen, Studieförbundet Folkuniversitetet, Studieförbundet Vuxenskolan, Svensk Industriförening, Svenska Ekumeniska Nämnden, Svenska FN-förbundet, Svenska fredskårsföreningen, Sveriges Kristna Ungdomsråd, Sveriges Kyrkliga Studieförbund och Swedish Co-operative Centre (SCC).

Vidare har yttranden avgivits av Sveriges Civilingenjörskörbundet, Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, Kristen Demokratisk Samling (KDS), Fredrika Bremer-Förbundet, Svenska Missionsrådet och Förbundet Vi Unga/Pak-Swedish Welfare Assosiation (PAKS).

Med stöd av regeringens bemyndigande tillkallade statsrådet Ullsten den 5 maj 1977 en särskild utredare med uppdrag att företa en utredning om Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet. Utredningen antog benämningen 1977 års industribiståndsutredning.

Utredningen har avlämnat betänkandet (SOU 1977: 77) Sveriges utvecklingssamarbete på industriområdet.

Över betänkandet har efter remiss yttranden avgivits av SIDA, SAREC, statskontoret, RRV, UHÄ — som avlämnat yttranden från Uppsala universitet, Göteborgs universitet och Linköpings universitet samt från Chalmers tekniska högskola — KK, IMPOD, SIND, STU, fullmäktige i riksbanken, riksgäldskontoret, ambassaderna i Addis Abeba,

Dacca, Dar-es-Salaam, Gaborone, Hanoi, Havanna, Islamabad, Lissabon, Luanda, Lusaka, Maputo, Nairobi, Wien, ambassadkansliet i Bissau, OECD-delegationen i Paris, Institutet för internationell ekonomi vid Stockholms universitet, Latinamerika-institutet i Stockholm, EKN, Sveriges Exportråd, Sveriges Industriförbund m. fl. /Sveriges Industriförbund har avgivit ett gemensamt remissvar tillsammans med Svenska Handelskammarförbundet, Internationella Handelskammarens svenska nationalkommitté, SHIO och SAF/, LRF, TCO, LO, Företagareföreningarnas Förbund, Svenska Bankföreningen, Centralorganisationen SACO/SR, KF, Svensk Industriförening och Svenska Konsultföreningen.

Vidare har yttranden avgivits av Sveriges Civilingenjörskör, CUF, FPU, Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund, SSU, Adoptionscentrum och Svenska Missionsrådet.

UTREDNINGAR OCH REMISSYTTRANDEN

1 U-landspolitik

1.1 Utredningen

BPU konstaterar att u-ländernas krav gentemot de rika länderna har fått större genomslagskraft under 1970-talet. Kraven gäller inte längre enbart ökat finansiellt och tekniskt bistånd eller förbättrade biståndsvillkor. Enligt utredningen kännetecknas u-ländernas "i-landspolitik" av en helhetssyn på de ekonomiska relationerna mellan rika och fattiga länder. I-ländernas biståndspolitik är en viktig del i dessa relationer som emellertid även inbegriper handels-, jordbruks-, sjöfarts-, industri och näringspolitik.

U-ländernas krav har lett till förhandlingar mellan u-landsgruppen och i-länderna. Förhandlingarna har resulterat i ett antal resolutioner och dokument av vilka handlingsprogrammet om upprättandet av en ny ekonomisk världsordning, antaget av FN:s extra generalförsamling 1974, är det mest långtgående och oftast citerade. Utredningen påpekar att Sverige i stor utsträckning ställt sig bakom u-ländernas krav.

Enligt utredningen innebär det svenska stödet för grundtankarna i en ny världsordning bl. a. att regeringen har åtagit sig att undersöka vad ett tillmötesgående av u-ländernas krav skulle kräva för åtgärder och få för konsekvenser. Vidare bör enligt utredningen *alla* åtgärder som har effekter på u-länderna betraktas som u-landspolitik — behovet av en ökad samordning av u-landspolitiken är därför stort. Utredningen uppmanar statsmakterna att klarare än hittills definiera motiv, mål och medel för

en svensk u-landspolitik. Utredningen konstaterar att u-landspolitiken naturligen sönderfaller i en multilateral och en bilateral del. Vad avser den multilaterala u-landspolitiken förordar utredningen att Sverige arbetar för att u-ländernas intressen även beaktas i internationella överenskommelser som främst avser i-länderna. Utredningen anser vidare att Sverige liksom hittills bör stödja u-landsgruppens krav på ökat medinflytande i vissa internationella organ såsom den Internationella valutafonden (IMF) och vid internationella förhandlingar.

Vad gäller den bilaterala delen av u-landspolitiken understryker utredningen att denna påverkas av åtgärder inom bl. a. handelspolitikens, jordbrukspolitikens, sjöfartspolitikens och näringspolitikens område. Utredningen presenterar ett antal förslag rörande den bilaterala u-landspolitiken. Bl. a. bör Sverige bevilja de minst utvecklade u-länderna tullpreferenser för samtliga färdigvaror och upphäva de importbegränsningar som diskriminerar u-länderna i förhållande till europeiska länder. Utredningen förordar vidare i ett avsnitt som behandlar svenska företags verksamhet i u-länderna en lagstiftning som fastställer vissa riktlinjer för företagens direktinvesteringar utomlands. I fråga om svenska företags nyinvesteringar i Sydafrika och Namibia föreslår utredningen att regeringen förelägger riksdagen ett förslag om förbud för sådana investeringar.

Det bör enligt utredningen ej heller komma i fråga att utnyttja biståndsmedel för att täcka ev. skadefall inom exportkredit- och investeringsgarantisystemet.

1.2 Remissyttranden

SIDA instämmer, liksom flertalet remissinstanser, i utredningens grundtanke i fråga om u-landspolitiken, nämligen att en helhetssyn på relationerna med u-världen är nödvändig och en ökad samordning önskvärd. *SIDA* vänder sig emellertid mot utredningens synsätt att skilda motiv skulle ligga bakom biståndsrelationer respektive kommersiella relationer med u-länderna. *SIDA* menar att det s. k. solidaritetsmotivet successivt kommer att få lämna plats för svenska egenintressen, då samarbetet med u-länderna i framtiden enligt styrelsens uppfattning kommer att vara baserat på ömsesidiga fördelar.

Sveriges Industriförbund m. fl. ger i ett gemensamt remissyttrande uttryck för samma synsätt som *SIDA*. Den helhetssyn som utredningen förordar går stick i stäv mot den statistiska uppdelning av bistånd och kommersiella insatser som redovisats i betänkandet. Handel och investeringar bör enligt förbundet undan för undan ersätta biståndet i takt med att u-länderna utvecklas.

LO och *TCO* betonar båda vikten av fördjupade studier för att nå fram till en svensk u-landspolitik. *LO* efterlyser främst allmänna studier

av de ekonomiska krafter som leder till ökad maktkoncentration å ena sidan och ökad underutveckling å den andra. TCO instämmer i utredningens krav på analys av en mer solidarisk u-landspolitikens konsekvenser, t. ex. för de industribranscher som redan möter stark konkurrens från u-landsprodukter. Även *Konjunkturinstitutet*, *KK*, *Sveriges Grossistförbund*, *Svenska FN-förbundet* och *FPU*, pekar på behovet av ytterligare utredningsmaterial rörande olika konsekvenser av en politik baserad på u-ländernas krav.

Ett stort antal remissinstanser har klarare än utredningen tagit ställning i frågan om de u-landspolitiska åtgärderna bör vara generella eller huvudsakligen selektiva till sin karaktär.

LRF, *TCO*, *LO*, flera kristna organisationer och *SSU* poängterar att generella u-landspolitiska åtgärder inom t. ex. handels- och jordbrukspolitikens område riskerar att huvudsakligen gynna de rikare u-länderna och u-länder som det av andra skäl framstår som mindre angeläget att stödja. Remissinstanserna menar att u-landspolitiken bör utformas i direkt samarbete med ett begränsat antal u-länder. *MUF* förespråkar generellt verkande åtgärder bl. a. för att stimulera det internationella varuutbytet.

Remissinstanserna har i några fall tagit ställning till vissa av utredningens konkreta förslag inom området u-landspolitik. *KK* avstyrker förslaget rörande teko-restriktionerna och förslaget om utvidgat preferenssystem för de minst utvecklade u-länderna, medan *Sveriges Grossistförbund* tillstyrker det senare förslaget.

Utredningens förslag att regeringen borde lagstifta om riktlinjer för svenska företags investeringar utomlands kritiserar av *Sveriges Exportråd* och *Sveriges Industriförbund m. fl.*, som bl. a. menar att sådan lagstiftning är onödig, eftersom u-länderna själva har regler för de utländska investeringarna. Flera kristna organisationer, bl. a. *Frikyrkan Hjälper* och *Svenska Ekumeniska Nämnden*, är liksom *LO*, *CUF* och *FPU*, positiva till förslaget om riktlinjer för de svenska direktinvesteringarna och hävdar bl. a. att dessa bör prövas inte endast med företagsekonomiska kriterier utan även från bl. a. fördelningspolitiska och sociala utgångspunkter liksom från utvecklings- och resurssynpunkt.

Några remissinstanser kommenterar utredningens diskussion av och förslag rörande exportkredit- och investeringsgarantier. *EKN* och *Sveriges Exportråd* konstaterar båda att ett klart behov av fortsatt statlig garanti för vissa risker som inte täcks av *EKN*:s reguljära medel föreligger. *Sveriges Industriförbund m. fl.* förordar en utvidgning av länderkretsen för det svenska investeringsgarantisystemet så att detta kommer att omfatta samtliga u-länder, en fråga som ej behandlats av utredningen. Näringslivsorganisationerna avstår liksom *EKN* och *Exportrådet* från att ta ställning i frågan om utnyttjande av biståndsanslaget för skadefallstäckning inom det s. k. u-garantisystemet för exportkrediter.

2 Volymmålet

2.1 Utredningen

BPU konstaterar att riksdagens beslut om enprocentmålet år 1968 var viktigt. Det fattades vid en tidpunkt då Sveriges bistånd var relativt blygsamt. BPU konstaterar också att enprocentplanen har varit av avgörande betydelse för att föra upp biståndet till dagens nivå.

Biståndsdebatten har under senare år inriktats på nya områden, vilket enligt BPU har gjort att volymmålet fått mindre betydelse. Framförallt är det kravet på en ny ekonomisk världsordning som står i centrum för debatten. Biståndet anses fortfarande viktigt men intresset knyts i ökad utsträckning till insatser på andra områden, t. ex. handelsliberalisering, bättre villkor på sjöfartsmarknaden och ett ändrat valutasystem. Sverige har deklarerat en principiellt positiv inställning till u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning. När dessa krav skall tillgodoses i form av konkreta åtgärder, medför detta kostnader för det svenska samhället. Dessa kostnader låter sig emellertid inte mätas inom ramen för ett volymmål. De består t. ex. i minskade statsintäkter om åtgärderna avser sänkta tullar på u-landsimport. En följd av råvaruavtal kan bli högre priser för konsumenterna i Sverige. Åtgärderna kan också innebära att konsumtionsmönstret förändras. Effekterna i det fallet kan helt enkelt inte alls mätas, de kan för övrigt vara både positiva och negativa för samhällsekonomin.

BPU understryker vidare att det var naturligt att den svenska biståndsdebatten under 1960-talet i hög grad handlade om hur anslagen snabbt skulle kunna ökas. I takt med att volymen har ökat har emellertid frågan om biståndets kvalitet och inriktning blivit allt viktigare. Detta har också avspeglat sig i den svenska debatten, som under senare år mest har handlat om planering och val av samarbetsländer. BPU anser att det därför vore olyckligt om denna viktiga debatt återigen kom i skymundan därför att intresset skulle koncentreras till frågan om ett volymmåls storlek och tidpunkten för dess uppnående.

Mot denna bakgrund finner BPU inte anledning att nu uppställa ett nytt volymmål för biståndet. Man framhåller emellertid att ambitionen bör vara att öka de egentliga biståndsanslagen, varvid 1 % av BNP skall vara en miniminivå.

I en reservation uttalar David Wirmark att utredningen borde ha lagt fram förslag till en ny plan för ökning av u-landsbiståndet efter enprocentplanen.

2.2 Remissyttranden

De flesta remissinstanserna ansluter sig i allt väsentligt till utredningens slutsatser. *SIDA* framhåller t. ex. att man nu inte vill föreslå att ett

nytt mål för anslagsvolymen preciseras. Styrelsen menar därvid att det finns andra mål för u-ländernas utveckling och för den svenska u-landspolitiken, som först bör formuleras. SIDA framhåller dock att solidariteten med de fattiga folken kräver att enprocentmålet överträffas såsom statsmakterna har förutsett.

Den kritik som framförs av en del remissinstanser gäller främst frågan om att upprätta en plan för biståndsanslagens framtida utveckling. KDS föreslår t. ex. en plan för biståndets utveckling med sikte på att snarast nå upp till 2 % av bruttonationalprodukten. *Frikyrkan Hjälper* framhåller att ett nytt volymmål jämte en tidsram, som anger hur och när målet skall nås, bör fastställas. I detta sammanhang framhålls dock att frågan kommer i ett nytt läge om Sverige får en väl utvecklad och sammanhållen u-landspolitik. *Sveriges Kristna Ungdomsråd* anser att möjligheten att fastställa ett nytt etappmål bör utredas.

Ambassaden i Hanoi anser det i en vikande konjunktur vara värdefullt att ha volymmålet fastlagt, medan *OECD-delegationen i Paris* betonar att det är angeläget att någon slags långtidsplanering behålls i framtiden. Delegationen hänvisar därvid till Norges långtidsplan.

FPU anser att en riktpunkt för planeringen av biståndsanslagens höjning bör vara att biståndet skall öka med 25 % per år. MUF anser också att en ny plan för biståndets volymutveckling bör antas.

Slutligen framhåller *riksbanken* i sitt remissvar att de senaste årens ogynnsamma bytesbalansutveckling gör att en allmän återhållsamhet måste iakttas när det gäller utvecklingsbistånd. Vidare framhålls att ytterligare ambitioner i fråga om biståndsvolymen f. n., inte torde vara realistiska.

3 Mål och motiv för biståndet

3.1 Utredningen

Alltsedan riksdagens första ställningstagande till principer om Sveriges samarbete med u-länder har solidaritet med de fattiga folken ansetts som ett överordnat motiv. I prop. 1962: 100 framhölls att ett bistånd inriktat på att främja "ekonomisk utveckling på längre sikt" kunde "härledas ur känslor av moralisk plikt och internationell solidaritet".

BPU "delar den i tidigare propositioner och utskottsutlåtanden framförda uppfattningen att kravet på solidaritet med de fattiga länderna utgör ett tillräckligt motiv för ett omfattande svenskt biståndsprogram. Härav följer att detta motiv är överordnat andra skäl som kan anföras till förmån för Sveriges bistånd".

Detta motiv får ökad tyngd i och med att politiken i Sverige inriktas på att öka jämlikhet och jämställdhet mellan olika grupper och individer. Solidaritet måste tillämpas både inom landet och i det internatio-

nella samarbetet. BPU menar också att solidaritetsmotivet stärks av insikten om att u-ländernas ekonomiska situation påverkas av den världsordning de rika länderna infört.

BPU framhåller att en biståndspolitik som huvudsakligen bärs upp av kravet på solidaritet "måste få en markerad inriktning på social rättvisa och ekonomisk utjämning". Biståndet måste nå ut till de fattiga människorna i u-länderna.

Som en del av solidaritetsmotiven urskiljer BPU rent humanitära skäl att lämna stöd i akuta nödsituationer. En del av anslaget bör därför reserveras för detta ändamål.

BPU betonar också att det kan finnas utrikespolitiska skäl för bistånd. Bidrag till FN-organens verksamhet blir indirekt ett stöd för FN:s ställning som centralt organ för att främja internationell solidaritet och säkerhet. Här finns alltså ett gemensamt bistånds- och utrikespolitiskt intresse.

BPU understryker också vad som från u-landshåll betonats under senare år, nämligen att det ligger i de rika ländernas eget intresse att främja de fattiga ländernas ekonomiska utveckling. Härigenom ökar Sveriges möjligheter att få avsättning för export.

En ekonomisk utveckling som bygger på intern resursmobilisering och obundet bistånd leder till att många alliansfria u-länder kan stärka sin ekonomiska och politiska ställning. Denna utveckling har enligt BPU ett klart utrikespolitiskt intresse för Sverige "i en värld som hotas av att bli dominerad av supermakter och jätteföretag".

BPU betonar avslutningsvis att det överordnade solidaritetsmotivet ställer krav på hur biståndet utformas. Vissa slag av bundet bistånd som direkt gynnar givarlandets företag kan ha så påtagliga nackdelar att det "inte är förenligt med solidaritetsmotiv som måste utgå från en självklar respekt för mottagarlandets suveränitet och rätt att själv bestämma sin utveckling".

Även målen för Sveriges utvecklingssamarbete fastställdes när riksdagen tog ställning till prop. 1962: 100. BPU anser att de mål som då antogs av en enhällig riksdag i allt väsentligt bör gälla även i framtiden. I detta sammanhang betonas värdet av den stora enighet som råder om dessa principer.

Det allmänna målet för biståndet är att åstadkomma eller bidra till att höja de fattiga människornas levnadsnivå, genom direkta angrepp på fattigdomen och dess orsaker. Detta mål är enligt BPU en självklar utgångspunkt för biståndspolitiken. Allt bistånd måste inriktas på att stärka u-ländernas egna resurser och förmågan att effektivt använda dem.

När det gäller de mål som har mer direkt betydelse för biståndets utformning och val av samarbetsländer urskiljer BPU fyra mål:

- a) resurstillväxt
- b) ekonomisk och social utjämning
- c) ekonomiskt och politiskt oberoende
- d) demokratisk samhällsutveckling

BPU anser att det första av de angivna målen har en avgörande betydelse därför att ökade resurser gör det lättare att nå andra mål. Ju större produktionen är desto mer finns det att fördela genom olika åtgärder som syftar till social rättvisa. Alla u-länder satsar i någon mening på att öka produktionen. De skillnader som finns gäller metoderna att nå ökad tillväxt. BPU anser att "i den utsträckning detta mål bör vara styrande för inriktningen av Sveriges bistånd förefaller det rimligt att ge förtur åt länder som satsar på en varu- och tjänsteproduktion direkt för de breda folklagrens behov och beaktar sysselsättningsproblemen". BPU tillfogar också att om en konflikt uppkommer mellan utjämnings- och tillväxtmål måste det förstnämnda målet få väga över.

BPU framhåller att ökad tonvikt under senare år lagts vid utjämningsmålet både i Sverige och i den internationella debatten. Detta beror sannolikt på en insikt om att tillväxt inte automatiskt leder till att resurserna fördelas jämnare. För att åstadkomma ökad social rättvisa fordras bestämda politiska åtgärder. Det är därför enligt BPU väsentligt att se mindre till de uttalande målen för u-ländernas politik och mer till hur denna omsätts i praktisk handling.

BPU framhåller utjämningsmålets särskilda betydelse för valet av samarbetsländer. Även i fortsättningen skall Sveriges bistånd gå till mycket fattiga länder men "det måste också nå ut till de fattiga människorna". Detta fordrar att biståndsinsatserna sker i samarbete med en regering som själv satsar på social rättvisa.

BPU pekar i detta sammanhang också på principerna om att biståndet skall utformas i nära samverkan med mottagarlandets regering och infogas i utvecklingsplanen. Även denna princip kräver enligt BPU "ett grundläggande samförstånd mellan de samarbetande länderna om målen för de gemensamma insatserna". BPU betonar därvid vikten av att detta samförstånd kan bygga på internationellt antagna rekommendationer.

Strävan efter ekonomiskt och politiskt oberoende har för flera u-länder blivit ett allt mer markerat mål. BPU menar att detta mål har betydelse för det svenska biståndet i två avseenden. Normalfallet är att bistånd lämnas som stöd till ett lands långsiktiga strävan att bygga en fastare ekonomisk bas för ökad politisk självständighet. Därtill kommer att Sverige bör ha en beredskap för att öka biståndet till länder som utsätts för ett yttre tryck som hotar deras självständighet.

BPU anser det naturligt att man i Sverige hyser förhoppningen om att den ekonomiska utvecklingen i u-länderna på sikt skall leda till en de-

mokratisk samhällsutveckling. För enskilda medborgare är de personliga fri- och rättigheterna lika åtråvärda som hos oss och övergrepp mot den enskilde drabbar lika hårt. Samtidigt är det uppenbart att ett fullt utvecklat demokratiskt samhällssystem bygger på en rad ekonomiska och sociala förutsättningar som ännu inte är förhanden i flertalet u-länder.

Mot denna bakgrund är det enligt BPU naturligt att knyta förhoppningarna om en demokratisk samhällsform till utvecklingen på lång sikt och till en relativt vid tolkning av demokratibegreppet. Man bör alltså inte bara se till den formella ramen utan också till de faktiska former för folkligt deltagande och inflytande som finns. Betydande vikt bör därvid läggas vid möjligheter att öppet framföra kritik utan risk för repressalier.

BPU avslutar sin genomgång av målen för svensk biståndspolitik med att konstatera att utvecklingssamarbetet även i framtiden bör syfta till att i u-länder stödja en utveckling mot "ökad resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling. Gemensamt syftar dessa mål till att befrämja social rättvisa för de fattiga människorna. Härav följer att det svenska biståndet i första hand bör inriktas på fattiga u-länder som själva aktivt strävar att förbättra de ekonomiska och sociala förhållandena för de sämst ställda grupperna".

Dessa principer bör enligt BPU vara vägledande för val av samarbetsländer. Denna krets av länder bör dock liksom hittills förändras endast med stor försiktighet och beslut bör föregås av noggranna undersökningar om förutsättningarna för det planerade samarbetet.

Samma principer bör gälla i de fall då det blir aktuellt att avbryta ett samarbete. BPU framhåller emellertid att mindre politiska och ekonomiska förändringar inte påkallar sådana åtgärder. Toleransmarginalerna måste vara vida för de länder med vilka ett omfattande samarbete inlett.

BPU anser att det finns två huvudskäl som kan och bör leda till att samarbetet successivt avvecklas. Ett mottagarland kan nå en sådan ekonomisk nivå att bistånd inte längre är motiverat. Det bör då gälla en mycket betydande och stadigvarande förbättring. Ofta finns i detta fall skäl att fortsätta samarbetet i andra former.

Det andra skälet är att mottagarlandets politik förändras på ett sådant sätt att förutsättningarna för samarbetet väsentligen förändras. Även i detta fall bör avvecklingen ske gradvis, bl. a. för att uppfylla de långsiktiga förpliktelser Sverige normalt åtar sig i förhållande till programländer. Endast om de grundläggande politiska och ekonomiska förutsättningarna ändras är det, enligt BPU, rimligt att omedelbart avbryta ett samarbete.

3.2 Remissyttranden

Samtliga remissinstanser som berört frågan om mål och motiv för biståndet (*SIDA, socialstyrelsen, SIND, Uppsala universitet, ILO-kommittén, Svenska sparbanksföreningen, Sveriges Grossistförbund, Sveriges Industriförbund m. fl., TCO, CUF, FPU, KDS, KDU, MUF, SSU, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, IOGT-NTO-rörelsen, KFUK-KFUM:s riksförbund, Lutherhjälpen, Svenska FN-förbundet, Svenska Kyrkans Mission, Svenska Missionsrådet, Vi Unga-PAKS, samt ambassaderna i Addis Abeba, Hanoi, Islamabad, Nairobi och FN-representationen i New York*) instämmer i allt väsentligt i utredningens bedömningar. Den kritik som framförs av en del remissinstanser gäller främst bristen på analys av sambandet mellan mål och medel samt eventuella målkonflikter.

BPU:s tes att solidaritetsmotivet utgör ett tillräckligt skäl för ett omfattande biståndsprogram får ett mycket starkt stöd hos remissinstanserna. En del av remissinstanserna pekar också på andra viktiga motiv. *SIDA* understryker sålunda att "vårt eget intresse kräver den utjämning som vi eftersträvar". *Svenska Kyrkans Mission* ser biståndet inte bara som uttryck för solidaritet utan också som "ett viktigt led i det internationella fredsarbetet". Även *ambassaden i Addis Abeba* betonar vikten av att se biståndet som en del av Sveriges ansträngningar att främja internationell solidaritet och fred. *FN-representationen i New York* lyfter särskilt fram det rent ekonomiska ömsesidiga beroendet som ett viktigt motiv för bistånd. Industriländernas beroende av u-ländernas råvaror och marknader gör att åtgärder för att höja dessa länders köpkraft är av stor betydelse för OECD-länderna. Delegationen hävdar också att utredningens argumentering om Sveriges behov att samarbeta med andra små och medelstora självständiga stater "måste tillskrivas avsevärd betydelse". *Ambassaden i Islamabad* redogör utförligt för behovet att främja Sveriges export på u-landsmarknaderna, särskilt som andra länder använder biståndet för att främja de egna exportföretagen.

Samtliga remissinstanser, som yttrat sig i frågan, stöder, som jag redan nämnt, de fyra mål utredningen föreslagit. *Uppsala universitet* och *Göteborgs universitet* reser frågan om inte ekologisk balans också borde vara ett övergripande mål för svenskt bistånd. Även *SIDA, Umeå universitet* och *Svenska Nationalkommittén för Biologi* berör denna fråga i sina yttranden. *SIDA* framhåller att fortsatt överkonsumtion i de rika länderna är något som "varken ekologin eller moralen tål". En begränsning av resursutnyttjandet och en jämnare fördelning är därför en förutsättning för fortsatt välfärd i de rika länderna. Nationalkommittén understryker att "varje utvecklingsprojekt bör föregås av en grundlig ekologisk förundersökning". Det långsiktiga samarbetet bör därför inriktas på en utveckling som bevarar och förbättrar mottagarlandets biologiska

naturresurser. *Chalmers Tekniska Högskola* anser att den tillväxtfilosofi, som anses ligga bakom BPU:s förslag, är diskutabel.

Några remissinstanser berör mer direkt de olika målens förhållande till varandra. *SIDA* anser att man inte behöver befara någon konflikt mellan utjämnings- och tillväxtmålen. Styrelsen hävdar "att tillväxt i så hög grad är en förutsättning för utjämning, att utveckling för de fattiga folkens del måste innefatta båda i förening". Dessutom är det sannolikt så att utjämning i ett större perspektiv befördrar tillväxten. *SIDA* betonar också vikten av att biståndet medverkar till att främja en demokratisk samhällsutveckling och ser detta som ett centralt led i ansträngningarna att stärka de sämst ställda gruppernas ställning. Därmed ökar också deras möjlighet att få en större del av de samlade resurserna.

Sveriges Industriförbund m. fl. understryker att de samlade svenska biståndsinsatserna bör bedömas utifrån hur väl de uppfyller samtliga fyra mål. Det är emellertid inte realistiskt att räkna med att varje projekt kan uppfylla alla kriterier. De fyra målen bör emellertid jämföras.

Förbundet m. fl. hävdar också att det inte föreligger någon principiell motsättning mellan å ena sidan svenska företags export till och investeringar i u-länderna och å andra sidan målen för den offentliga biståndspolitik. De kommersiella insatserna är av minst lika stor betydelse för u-ländernas utveckling som biståndsinsatserna. Förbundet m. fl. ställer sig därför kritiska till den statiska uppdelning mellan bistånd och kommersiella insatser som man anser kommer till uttryck i BPU:s betänkande.

CUF sammanfattar sin syn på målen genom att konstatera att det svenska biståndet skall "främja en ekonomisk och social utveckling i mottagarlandet till förmån för breda folkgrupper". *FPU* understryker att resurstillväxt måste betraktas som mindre viktigt än andra mål. *SSU* vill rangordna målen och därvid sätta utjämnings- och oberoendemålen främst.

LRF pekar på risken av att allmänt formulerade mål kan vara svåra att förstå. Det bör därför klart sägas ut att biståndet syftar till att tillgodose fattiga människors behov av bostad, mat, vatten, kläder, utbildning, hälso- och sjukvård. *Göteborgs universitet* menar att de mål BPU anggett är oprecisa. Bl. a. är resurstillväxt alltför snävt. "Detta utvecklingsmål bör avse att öka samhällets kapacitet att använda de potentiellt tillgängliga resurserna för en ändamålsenlig förbrukning, utan att resursbasen föröds så att den framtida försörjningen hotas."

Flera remissinstanser (*RRV, SAREC, Uppsala Universitet, KF, TCO, Lutherhjälpen, ambassaderna i Addis Abeba, Dar es Salaam, Gaborone och Lissabon* samt *OECD-delegationen i Paris*) understryker vikten av att Sverige håller fast vid principerna för landprogrammering av biståndet. *OECD-delegationen i Paris* pekar på att "de överföringsmetoder som tillämpas inom ramen för landprogrammeringssystemet" hör till de aspekter på svenskt bistånd som "i många avseenden väckt upp-

märksamhet i OECD:s biståndskommitté DAC som en modell och en föregångare". Enligt beskickningen i Dar es Salaam har Tanzania länge varit en förkämpe bland u-länderna för bistånd enligt dessa principer och man har gjort klart att det är i samarbetet med Sverige man har nått längst i utvecklingen.

LO, TCO, Svenska FN-förbundet, Lutherhjälpen, IOGT-NTO-rörelsen, Svenska Kyrkans Mission, CUF, FPU och SSU understryker samtliga att biståndet måste inriktas på länder som själva strävar att befrämja social rättvisa för de sämst ställda grupperna. *RRV, LO och Svenska FN-förbundet* menar att biståndet måste inriktas på länder som för en politik i linje med de svenska målen, annars riskerar de svenska insatserna att bli isolerade från den allmänna utvecklingen i landet och sakna stöd från landets myndigheter. *TCO* understryker att biståndet skall stödja u-landsregeringarnas egna åtgärder och program för att förbättra levnads- och livsvillkor för befolkningen. *Lutherhjälpen* pekar på betydelsen att stödja regeringar som försöker tillgodose de sämre ställda folkgruppernas behov. *Lutherhjälpen* tillägger att de enskilda hjälporganen kan göra viktiga insatser bland de fattiga i "icke-progressiva länder". *Svenska Kyrkans Mission* anför att "svenska biståndsinsatser bör göras i länder vars samlade politik syftar till förbättringar för folkflertalet. Endast på så vis finns garantier för att de fattigaste nås av insatserna". Enligt *IOGT-NTO-rörelsen* bör biståndet inriktas på de fattigaste länderna "dock med distinktionen att biståndet verkligen måste nå ut till de fattigaste människorna".

Svenskt bistånd skall enligt *CUF* ges till länder som strävar efter jämlikhet och en ekonomisk och social utveckling för breda folkgrupper. *FPU* understryker att "det absolut viktigaste är att Sverige satsar på sådana länder som själva för en aktiv politik för att förbättra de ekonomiska och sociala förhållandena för de sämst ställda grupperna".

Några av remissinstanserna anser att de fastställda målen för svenskt bistånd aktualiserar frågan om att avbryta samarbetet med några av programländerna. *LO* anser att Sverige idag har ett samarbete med länder som för en politik som inte överensstämmer med målen. Regeringen uppmanas därför att överväga en gradvis minskning av biståndet till sådana länder. *TCO* menar att ett redan inlett samarbete bör kunna omprövas om det visar sig att det inte kan genomföras enligt de ursprungliga förutsättningarna. *SSU* hävdar att om *BPU:s* förslag till inriktning och utformning av biståndet skall gälla så bör det "rimligen också få omedelbara följder för valet av samarbetsländer". Vissa av de nuvarande programländerna uppfyller enligt *SSU:s* uppfattning inte kraven. *FPU* anser också att det i kretsen av programländer finns länder som inte uppfyller de mål utredningen anger. Förbundet menar att en kontinuerlig bedömning bör göras av vilka mottagarländer som skall få fortsatt bistånd.

MUF ställer sig bakom de två skäl BPU anfört som grund för att avveckla samarbetet. Därtill vill man emellertid foga ett tredje skäl. Om en biståndsmottagare inleder angreppskrig bör utvecklings-samarbetet avbrytas.

SIDA anser att Sverige i samarbetet med varje enskilt land bör förutskicka "att biståndet i sin helhet skall omprövas både till volym och innehåll efter t. ex. en tioårsperiod. Därmed skulle nya samarbetsformer, nya länder och nya ändamål kunna tas upp till diskussion inom ramen för biståndspolitikerna och för u-landspolitikerna i stort".

Flera av remissinstanserna kritiserar BPU för att analysen av sambandet mellan mål och medel är bristfällig. Mer konkret gäller det om ett landprogrammerat bistånd, som innebär att mottagarlandet ges ett avgörande inflytande på hur medlen skall användas, verkligen kan nå ut till de fattiga människorna i länder där regering och myndigheter inte driver en aktiv politik i detta syfte. *RRV* hävdar att det i stort sett gör det samma om stödet går till projekt, program eller ett lands utvecklingsbudget. Det är mottagarlandets totala utvecklingspolitik som är avgörande för om de svenska biståndspolitiska målen i någon mån skall kunna tillgodoses. *RRV* menar att BPU bättre borde ha belyst svårigheterna i samarbetet med länder som för en politik som väsentligt avviker från svenska biståndsmål. Även *SIND* anser att utredningen hade vunnit om en mer inträngande diskussion av mål-medelproblematiken hade företagits.

SCC framhåller att frågan om en överensstämmelse eller motsägelse mellan mål och faktiska åtgärder är ett allvarligt dilemma i biståndssamarbetet. Liksom *SIDA* anser *SCC* att man måste ha en pragmatisk inställning till de fastställda huvudmålen. Ofta måste den praktiska verksamheten gälla delmål som leder i riktning mot mer övergripande mål. Om de svenska målen kommer i konflikt med förslag från mottagarlandet måste, enligt *SCC*, Sveriges inställning få företräde.

Sveriges Frikyrkoråd/Frikyrkan hjälper finner det förvånande att utredningen inte med större eftertryck konstaterat behovet av mer målinriktad u-landspolitik på biståndspolitikens bekostnad. De direkta angreppen borde mera inriktas "på överflödet och dess orsaker än på fattigdomen och dess orsaker".

Institutet för internationell ekonomi menar att så länge man håller fast vid principen om mottagarlandets rätt att bestämma över biståndets inriktning föreligger en allvarlig målkonflikt som inte kommer fram klart och tydligt i betänkandet. I länder som för en politik som strider mot de svenska målen är det tveksamt om man verkligen kan nå ut till de fattiga människorna. Institutet anser att "det finns tillräckligt många fattiga i tillräckligt många u-länder som för en tillräckligt utjämnande politik". Om dessa länder får allt bistånd har man löst den angivna målkonflikten och därmed garanterat att varje biståndskrona går till fattiga

människor "d. v. s. effektiviteten med avseende på det deklarerade övergripande målet skulle maximeras".

Ambassaden i Dar es Salaam saknar i betänkandet en genomlysande diskussion av hur biståndet skall nå ut till de fattiga grupperna i de fattiga länderna. *Ambassadkansliet i Bissau* konstaterar att eftersom biståndet "långt ifrån enbart riktas till länder som för en social och ekonomisk utjämningspolitik är det uppenbart att stora delar av det svenska biståndet aldrig — eller endast på mycket lång sikt — når eftersatta grupper". Det är tveksamt om dessa problem går att komma till rätta med genom den s. k. dialogen mellan givare och mottagare. Beskickningen anser också att BPU borde fört en djupare diskussion om biståndets effekter i stort. Bl. a. borde ha behandlats frågan om inte bistånd i vissa fall motverkar eller försenar nödvändiga strukturförändringar i mottagarländer.

4 Multilaterala frågor

4.1 Utredningen

Allmänna synpunkter

BPU hävdar, att den multilaterala u-landspolitiken bör syfta till att "ge u-länderna som grupp en ökad andel av världens resurser och en förstärkt maktposition i förhållande till de rika i-länderna". Ett annat mål för denna politik bör vara att underlätta samarbetet inom u-landskretsen bl. a. inom ramen för de alliansfria staternas organisation och 77-gruppen. Sverige bör stödja gemensamma organ för dessa grupper.

Samtidigt understryker BPU nödvändigheten av att särskilja olika grupper av u-länder från varandra. Enskilda u-länder har sinsemellan starkt varierande förutsättningar och bekänner sig ofta till olika utvecklingsstrategier. Det bör enligt BPU närmare diskuteras vilka u-länder som kan tänkas dra nytta av föreslagna u-landsinriktade åtgärder från i-ländernas sida.

BPU betonar att Sverige bör verka för att u-ländernas intressen även beaktas i internationella överenskommelser som främst berör i-länderna. Det är angeläget att stödja u-ländernas krav på verkligt medinflytande i internationella förhandlingar. Detta innebär att Sverige bör understödja dels att beslut i handels- och utvecklingsfrågor fattas i FN-organ och inte i mindre grupper i vilka u-länderna har svårt att hävda sig, dels att röstreglerna ändras till u-ländernas förmån i vissa internationella organisationer.

BPU konstaterar, att generella åtgärder inom ramen för en svensk u-landspolitik i första hand knappast gynnar de fattigaste u-länderna. Dessutom är i-länderna som grupp förmodligen i mindre omfattning än

Sverige beredda att tillmötesgå de samlade krav u-länderna för fram i diskussionerna om nya internationella ekonomiska strukturer. Härav drar BPU slutsatsen att en av utgångspunkterna för en multilateral u-landspolitik kan vara att eftersträva internationella överenskommelser så utformade "att de i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de fattigaste u-länderna". BPU förordar att en analys görs av vilka ytterligare u-landskrav Sverige är berett att acceptera "om de för svensk del skulle gälla en viss grupp u-länder", t. ex. de minst utvecklade eller hårdast drabbade.

BPU gör ingen utförlig analys av vilka åtgärder Sverige aktivt bör verka för vid diskussionen av nord-syd-relationerna i multilaterala organ utan redovisar endast relativt kortfattat områden som i detta sammanhang bör prioriteras av Sverige. Sålunda bör Sverige enligt BPU aktivt understödja tillkomsten av ett för u-länderna förmånligt integrerat råvaruprogram. U-ländernas krav på en länk mellan skapandet av internationell likviditet och utvecklingsfinansiering bör likaledes få svenskt stöd. Överföringen av resurser till u-länderna i form av s. k. speciella dragningsrätter (SDR) bör anpassas till svängningar i den internationella konjunkturen. "De fattiga länderna bör tillföras finansiella resurser när den internationella konjunkturen är på väg nedåt". BPU förordar även att Sverige aktivt verkar för internationella överenskommelser om en uppförandekod för teknologiöverföring och ett internationellt informationssystem om tillgänglig teknologi som utformas så att de bidrar till att motverka skillnaden i förhandlingsstyrka mellan i- och u-landsparterna på teknologiområdet.

När det gäller de multilaterala organens operativa verksamhet på biståndsområdet har BPU i enlighet med sina direktiv lagt särskild vikt vid en granskning av omfattningen av de svenska bidragen till FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och Internationella utvecklingsfonden (IDA).

UNDP och andra FN-organ

I fråga om UNDP konstateras att kritikerna av detta organ framför allt skjuter in sig på de höga administrativa kostnaderna. Förklaringen till detta problem får enligt BPU bl. a. sökas i att UNDP uteslutande är inriktat på att lämna tekniskt bistånd, som i motsats till finansiellt bistånd är synnerligen personalkrävande. Dessutom fördyras UNDP:s administration av att det är fackorganen som verkställer de av UNDP finansierade biståndsprojekten, vilket leder till visst dubbelarbete. Fackorganen ersätts enligt en schablonmetod för sina administrationskostnader. Ovanpå denna post måste läggas UNDP:s egna administrativa kostnader. BPU noterar att diskussioner om bl. a. en bättre samordning av FN:s biståndsarbete pågår inom ramen för arbetet på en reform av FN:s struktur på det ekonomiska och sociala området.

BPU understryker vidare att de allmänna motiven för multilateralt

samarbete gäller också för UNDP. Invändningarna mot UNDP-systemet, framför allt beträffande dess administrativa brister, är dock enligt BPU av så allvarlig natur, att frågan om framtida ökningar av de svenska bidragen måste bli beroende av om UNDP förmår att effektivisera sin verksamhet.

BPU betonar även vikten av reformer inom UNDP-systemet. Strävan bör vara att komma tillrätta med de problem som sammanhänger med att UNDP och de verkställande fackorganen i viss utsträckning utför samma arbete. Frågan om att låta UNDP finansiera inte enbart expertbistånd och förinvesteringsstudier utan även kapitalbistånd bör övervägas. Personalpolitiken inom FN-systemet bör reformeras. Personlig kapacitet och lämplighet bör vara avgörande vid tjänstetillsättningar på alla nivåer.

Världsbanksgruppen

BPU framhåller att hela det svenska biståndet till Världsbanksgruppen tillfaller IDA och att det således i första hand är detta organ som bör bedömas. Styrelse och administrativ stab liksom kriterierna vid projektbedömning är dock gemensamma för själva banken (IBRD) och IDA. Det är därför omöjligt att göra en strikt åtskillnad mellan IBRD och IDA.

BPU betonar att IDA vid projektbedömning ofta tillämpar snävt ekonomiska kriterier på ett sätt som är främmande för svensk biståndspolitik, även om en viss omprövning av praxis i detta avseende pågår. Ofta ställs krav på att en investering skall ge vad banken bedömer som rimlig avkastning, vilket kan ha till följd att de satsningar som görs inte kommer de fattigaste folkgrupperna tillgodo. Krav av denna typ betyder också att mottagarlandets fördelningspolitik styrs på ett otillbörligt sätt.

U-ländernas inflytande på IDA:s verksamhet är enligt BPU förhållandevis svagt, eftersom ett lands röststyrka i Världsbanksgruppen är proportionell mot dess kapitalinsats. I vissa fall representeras 18 u-länder av en enda exekutivdirektör i bankens styrelse. De svåra samordningsproblem detta medför tvingar ofta exekutivdirektören i fråga att agera ganska fritt och utan förankring i den ländergrupp han företräder.

BPU framhåller vidare, att banken för sin upplåning i hög grad är hänvisad till kapitalmarknaderna i de västliga stormakterna. Västmakterna överhuvudtaget och särskilt Förenta Staterna är vidare kraftigt överrepresenterade i Världsbanksgruppens administration. Detta förhållande har särskilt allvarliga konsekvenser på grund av att principiellt mycket viktiga beslut ibland fattas av direktionen utan hörande av styrelsen. Detta gällde t. ex. ett faktiskt beslut att stoppa vidare krediter till Allende-regeringen i Chile.

BPU anför slutligen att IDA:s utlåning volymmässigt är koncentrerad till ett mindre antal länder. Lån borde i större utsträckning kunna ges

till länder som i överensstämmelse med FN:s utvecklingsstrategi söker genomföra strukturreformer i folkflertalets intresse.

Mot dessa faktorer skall dock enligt BPU vägas att IDA är administrativt effektivt. Det är den viktigaste källan för obundna krediter på mjuka villkor till u-länderna till vilken det i dag inte finns något alternativ. Stor betydelse ur svensk synpunkt bör också tillmätas det stöd för IDA, som u-länderna uttalat vid upprepade tillfällen.

För närvarande svarar Sverige för 4 % av de samlade IDA-bidragen. BPU drar slutsatsen, att Sverige bör fortsätta att lämna bidrag till IDA. Dessas storlek bör bestämmas av i vilken utsträckning IDA:s politik står i överensstämmelse med målen för den svenska biståndspolitik.

I den mer allmänna frågan om vilka överväganden som bör vara utslagsgivande för storleken av de svenska bidragen till de internationella organisationernas biståndsverksamhet i framtiden hävdar BPU att varje organisations politik måste bli föremål för individuell prövning. Det avgörande kriteriet vid prövningen bör vara graden av överensstämmelse mellan inriktningen av organisationens verksamhet och de för den svenska biståndspolitikerna uppställda målsättningarna. Frågan om organisationens administrativa effektivitet bör däremot ges underordnad betydelse.

Universalitetsprincipen

BPU för även ett resonemang om universalitetsprincipens tillämpning inom internationella organisationer. Utredningen vänder sig mot argumentet att denna princip skulle omöjliggöra att de internationella organisationerna i sitt biståndsarbete prioriterar de länder som aktivt satsar på att förbättra situationen för de fattigaste folkgrupperna. Beslut har fattats inom UNDP om en koncentration av biståndet till de fattigare u-länderna. Mottagarländernas egna ansträngningar att satsa på strukturreformer och gynna de fattigaste grupperna skall också i viss utsträckning vägas in i bedömningen vid fördelningen av UNDP:s resurser. BPU hänvisar till att en anknytning av IDA:s verksamhet till FN:s utvecklingsstrategi säkerställdes i samband med förhandlingarna om den fjärde påfyllnaden av IDA:s resurser.

BPU hävdar att det i och för sig är naturligt — och i fråga om FN-organen nödvändigt — att de multilaterala organisationerna täcker in alla medlemsländer i sitt biståndsprogram. Däremot bör universalitetsprincipen inte innebära att ett visst medlemsland på grundval av t. ex. BNP och folkmängd har rätt till en given andel av den biståndsgivande organisationens resurser.

4.2 Remissyttranden

Allmänna synpunkter

Flertalet remissinstanser behandlar inte alls eller endast i förbigående de pågående internationella förhandlingarna om nya, mer rättvisa ekonomiska relationer mellan staterna.

I ett par yttranden berörs sambandet mellan de mellanstatliga relationerna å ena sidan och den inre politiska strukturen i u-länderna å den andra. *SIDA* fäster således uppmärksamheten på den länk som finns mellan en ny ekonomisk världsordning och basbehovstänkandet. *Institutet för internationell ekonomi* anser det vara viktigare att diskutera en ny nationell ordning i flertalet u-länder än en ny internationell ekonomisk ordning.

Utredningen får kritik från många instanser (*beredningen för u-landsinformation, RRV, Göteborgs universitet, Sveriges Kristina Ungdomsråd, Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund, SCC m. fl.*) för att den otillräckligt behandlat frågan om vilka anpassningsåtgärder som bör vidtas i Sverige som en följd av kraven från u-länderna. *FN-representationen i New York* understryker allmänt betydelsen av att Sverige tar ställning till de konkreta enskildheterna i kravet på en ny världsordning. Detta är av största betydelse för trovärdigheten i Sveriges utrikespolitiska agerande.

Några remissinstanser diskuterar på vilka punkter Sverige vid diskussioner i multilaterala organ bör kunna solidarisera sig med u-ländernas krav. *FN-representationen i New York* framhåller önskvärdheten av att Sverige genom en förutseende politik på hemmaplan kan minimera behovet att visa återhållsamhet inför u-ländernas krav.

TCO betonar att Sverige aktivt bör medverka i genomförandet av FN:s handels- och utvecklingskonferens (UNCTAD) integrerade råvaruprogram. Andra frågor *TCO* fäster stor vikt vid är en överenskommelse om avskrivning av vissa u-länders skulder, FN-arbetet på en uppförandekod för transnationella företag samt ansträngningar att säkra ett större u-landsinflytande i vissa internationella organ för ekonomi och handel.

BPU:s förslag att anpassa en överföring av speciella dragningsrätter till u-länderna efter förändringarna i det internationella konjunkturläget får inget stöd av remissinstanserna. Denna idé står enligt *Sveriges Riksbank* inte i överensstämmelse med SDR-systemets grundtanke på planmässigt skapande av reserver. *Svenska Bankföreningen* finner den föreslagna konstruktionen onödigt komplicerad och *Institutet för internationell ekonomi* hävdar, att det knappast behövs nya kanaler för överföring av biståndet. Det saknas skäl att gå omvägen över Internationella Valutafonden (IMF) vid resursöverföringen.

KK menar att BPU överdrivit betydelsen av i-ländernas handelshin-

der mot u-ländernas färdigvaruexport. U-ländernas handelspolitiska problem bottnar inte så mycket i GATT-reglerna som i en bristande tillämpning av dessa regler. *Ambassaden i Nairobi* förordar att tanken på omvända preferenser — att u-länderna sedan 0-tull uppnåtts för en vara erbjuds premie på exporten — åter prövas och föreslår också att ett system för exportintäktsstabilisering utvecklas och läggs till grund för nya initiativ.

UNDP och andra FN-organ

Starkt stöd för FN-organens operativa biståndsverksamhet lämnas av *SIDA* som lägger särskild vikt vid att FN-organens insatser baseras på landprogrammeringsprincipen och understryker att bistånd som kanaliseras genom FN blir anonymt och kan tas emot som en rättighet från ett organ i vilket mottagarna själva har inflytande.

Några remissorgan (*Svenska Missionsrådet, FPU, Svenska FN-förbundet*) betonar att Sverige måste verka för att FN-biståndet blir effektivare och mindre kostnadskrävande. Särskilt gäller detta, enligt *FPU*, *UNDP*. Längst går *LO*, som anser att *UNDP*-bidragets storlek kan ifrågasättas med hänsyn till utvecklingsprogrammets begränsade effektivitet. *FN-representationen i New York* framhåller att mycket som *UNDP* bokför som administrativa kostnader egentligen har karaktären av bistånd och pekar på de ansträngningar som Sverige gjort i *UNDP*-styrelsen för att skapa förutsättningar för ett effektivare och rationellare program. Enligt delegationen bör en koppling mellan framtida bidragsökningar och den administrativa effektiviteten i FN-systemet ske med beaktande av att andra givarländer kan ta svensk tvekan inför ett fortsatt stort engagemang i *UNDP* till intäkt för återhållsamhet med de egna bidragen.

Frågan om rekrytering av tjänstemän till administrationen av FN-biståndet tas upp av några remissinstanser (*LO, FN-representationen i New York, Svenska FN-förbundet*), som förordar en aktivare insats än hittills från svensk sida i rekryteringsfrågor. Delegationen anser det "inte osannolikt att ett svenskt intresse för personalfrågor inom FN-organen, markerat på rätt sätt, kan bli ett stöd för de personer inom dessa organisationer, som har ansvar för rekryteringsfrågor."

Särskilda önskemål beträffande *UNDP* uttrycks av *FPU*, som kräver en bättre insyn i dess verksamhet och *Sveriges Industriförbund m. fl.* som ställer krav på en mer omfattande *UNDP*-upphandling i Sverige. Om en sådan inte kommer till stånd bör bindning av en viss del av det svenska *UNDP*-bidraget övervägas.

Utredningens uppfattning att "Sveriges multilaterala bistånd i framtiden måste bygga på en prövning av varje organisation" som syftar till att fastställa graden av överensstämmelse mellan organisationens verksamhet och den svenska biståndspolitik, kritiserar av *Svenska FN-för-*

bundet och FN-representationen i New York. Representationen hävdar att denna princip inte utan vidare kan tillämpas i organ med u-landsmajoritet. I de fall då svenska biståndsmålsättningar inte är identiska med u-ländernas egna målsättningar bör detta inte leda till att organisationen 'straffas' härför genom minskade svenska bidrag. FN-förbundet ger uttryck för liknande synpunkter och bestrider dessutom — med undantag för IDA — giltigheten av den bedömning som antas ligga till grund för BPU:s rekommendation i denna fråga — att svårigheterna att nå de svenska biståndsmålen som regel är större på det multilaterala området än i fråga om direkt bistånd.

FN-representationen i New York diskuterar i sitt yttrande också Sveriges möjligheter att i de internationella organens styrelser påverka andra medlemsländer och hävdar att flera viktiga beslut i UNDP-styrelsen under senare år knappast skulle ha kommit till stånd utan svensk medverkan.

Världsbanksgruppen

Flera remissinstanser ger uttryck för en kritisk inställning till Världsbanken. *SSU, CUF* och *Chalmers Tekniska Högskola* kräver att Sverige lämnar Världsbanksgruppen. Enligt *SSU* bör det svenska IDA-bidraget under alla förhållanden reduceras avsevärt. *Svenska Missionsrådet* betonar att stödet till organ såsom Världsbanken, i vilka givardominansen är markerad, bör omprövas.

Såväl *LO* som *Sveriges Industriförbund m. fl.* kommer till slutsatsen — om än från skilda utgångspunkter — att storleken på det svenska IDA-bidraget kan ifrågasättas. *LO* hänvisar till bankens mål, organisatoriska uppbyggnad och beslutsformer medan *Industriförbundet m. fl.* pekar på att den svenska bidragsandelen är oproportionerligt stor. *FPU* anser att olika FN-organ bör prioriteras framför den av USA dominerade Världsbanken vid fördelningen av svenska bidrag till de multilaterala organens biståndsverksamhet.

Ambassaden i Nairobi hävdar att Världsbanksgruppen genom att ställa villkor för sina insatser i Kenya gett impulser till en hälsosam nyinriktning av kenyansk politik.

5 Bilaterala frågor

5.1 Landprogrammering

5.1.1 Utredningen

BPU konstaterar att synen på utvecklingens orsaker och biståndets roll i sammanhanget förändrats under perioden efter andra världskriget. Det är inte möjligt att skapa utveckling i ett land med hjälp av punkt-

insatser inom vissa sektorer. Det krävs en helhetssyn och en sammanhållen strategi av åtgärder på alla områden för att resultatet skall bli en utveckling som når större delen av landets befolkning. Biståndet skall användas inom ramen för ett sådant samlat grepp. Denna inställning ligger till grund för utredningens diskussion om landprogrammeringen och önskemål att inrikta det svenska biståndet på vissa sektorer.

Landprogrammeringen är en metod att planera utvecklingsbistånd vilken utgår ifrån dels en given finansiell ram, dels det enskilda u-landets behov och prioriteringar. Genom landprogrammeringen får mottagarländerna ett avgörande inflytande över biståndets inriktning och innehåll. Målsättningen är bl. a. att göra möjligt för mottagarlandet att inordna det svenska biståndet i landets totala utvecklingsplanering. Den nu tillämpade tekniken för landprogrammering har utformats gradvis under perioden från år 1970 och framåt.

BPU påpekar att huvudprincipen om mottagarlandets bestämmande inflytande över samarbetsprogrammets inriktning och utformning inte kan tillämpas till fullo därför att statsmakterna skulle ha uppställt vissa andra mål och riktlinjer för biståndet. Utredningen avser härmed i första hand begränsningar av två slag:

— De övergripande målen för det svenska biståndet är inte alltid förenliga med den utvecklingspolitik som vissa av programländerna för.

— Vissa ämnesområden har ansetts som särskilt lämpade för svenska bistånd.

BPU konstaterar att ju större överensstämmelsen är mellan svenska biståndspolitiska mål och mottagarlandets utvecklingsmål, desto lättare är det att till mottagarlandet överlåta styrningen av biståndets inriktning och innehåll. Graden av likhet mellan ett mottagarlands utvecklingspolitik och det svenska biståndets övergripande målsättningar bör enligt utredningen påverka de finansiella länderramarna. Sedan länderramens storlek fastställts bör mottagarlandet få prioritera biståndets inriktning och innehåll i samråd med de svenska biståndsmyndigheterna. Svenska råd och rekommendationer kan framföras i den dialog mellan de svenska biståndsmyndigheterna och representanter för mottagarländerna som ingår som ett naturligt led i biståndssamarbetet. Härmed avses dels de diskussioner som äger rum i samband med ingående av samarbetsavtal, dels den kontinuerliga dialog som äger rum om inriktning och utformning av enskilda insatser.

BPU konstaterar vidare, att alltsedan det statliga svenska biståndet startades har vissa ämnesområden ansetts vara särskilt lämpade för svenska biståndsinsatser. Ett av de skäl som anges är att området enligt svensk mening varit eftersatt i den internationella biståndsverksamheten. Ett annat skäl är att svenska erfarenheter på vissa områden ansetts vara särskilt värdefulla och lämpade att utnyttja också i u-lands-sammanhang.

BPU hänvisar till de uttalanden från statsmakterna som går ut på att det direkta biståndets inriktning på ämnesområden och projekt skall styras av mottagarlandets önskemål och prioriteringar. Samtidigt konstaterar utredningen att statsmakterna i propositioner och riksdagsbeslut angett vissa sektorer och ämnesområden som särskilt lämpade för svenskt bistånd. De ämnesområden som i detta sammanhang nämns i utredningen är familjeplanering och befolkningsfrågor, åtgärder som är inriktade på att förbättra kvinnornas situation, kooperativ verksamhet, forskning, sysselsättnings- och industrialiseringsfrågor samt jordbruksutveckling och livsmedelsförsörjning. Enligt utredningen är dessa två principer inte möjliga att helt förena. Problemet som måste lösas är därför om de av Sverige särskilt uppmärksammade ämnesområdena skall utgöra undantag från huvudregeln om mottagarlandets prioriteringar eller om de skall vara underordnade dessa prioriteringar i biståndet till programländerna.

BPU:s slutsats är att principen om mottagarländernas rätt att själva prioritera inriktningen av det svenska biståndet bör utgöra grunden för samarbetet. Landprogrammeringen som metod skall gälla för alla programländer. Denna metod bör således tillämpas även i samarbete med länder vilkas utvecklingspolitik inte helt stämmer överens med målen för det svenska biståndet.

I dialogen med representanter för u-länder bör man enligt utredningens mening från svensk sida vara oförhindrad att aktualisera av Sverige prioriterade ämnesområden och därvid särskilt framhålla Sveriges intresse av att stödja kvinnoutbildning och andra åtgärder för att förbättra kvinnans situation.

Sture Korpås och Anna-Lisa Nilsson anför i en särskild *reservation* att biståndet i första hand bör möta de fattigaste människornas mest elementära behov. Under den förutsättningen bör Sverige, enligt reservanterna, stödja en arbetsintensiv industri, som förädlar u-landets egna produkter och råvaror och som ger sysselsättning och bättre livsbedingungen åt dess egen befolkning. Reservanterna kan inte ställa sig bakom de delar av betänkandet, som förutsätter införande av modern storskalig produktionsteknik som ett primärt behov i fattiga länder. Reservanterna anför vidare: "Vill ett u-lands regering ändå sträva efter denna form av utveckling, är det värt att beakta, men man får inte blunda för att u-ländernas ledare kan ha värderingar, som mera bygger på i-ländernas förutsättningar än på folkflertalets behov i det egna landet".

5.1.2 Remissyttranden

Ingen av remissinstanserna ifrågasätter i sig landprogrammeringen som metod vid planeringen av biståndet. Däremot förekommer olika

meningar om vilka undantag som bör göras från huvudprincipen om mottagarlandets rätt att bestämma över biståndets inriktning och utformning.

Flera remissinstanser (*LO, TCO, KF, Lutherhjälpen, ett flertal ambassader*) understryker särskilt vikten av att u-ländernas egna prioriteringar måste vara avgörande vid utformningen av biståndet. En del remissinstanser anser att en viss grad av styrning av biståndet bör göras från svensk sida i syfte att se till att svenska biståndspolitiska mål uppnås. *RRV* m. fl. anser att det räcker med att Sverige förklarar målen för den svenska biståndspolitiken i dialogen med mottagarlandet, medan andra vill att det svenska biståndet skall ha en viss bestämd inriktning.

Frågan om vilken roll Sverige bör spela i dialogen med mottagarlandet berörs av andra remissinstanser. *SIDA* anser att man från svensk sida bör sträva efter att "parterna enas om basbehovens tillfredsställelse som prioriterat mål för samarbetet och att Sverige bör förorda samarbete på områden och med tillämpning av metoder som stöder denna inriktning". Hur starkt en sådan strävan skall hävdas inför u-landet kan enligt *SIDA* inte anges generellt. "Eftersom programländerna är olika i fråga om ekonomiska och praktiska förutsättningar och resurser och har olika önskemål om graden och arten av svensk medverkan kan dialogen med mottagarländerna inte följa någon allmängiltig dagordning. U-landets prioritering är en given utgångspunkt, de svenska resurserna en annan. Stor svensk respekt för u-landsregeringens uppfattning och stor ödmjukhet med hänsyn till uppgiftens svårighetsgrad är påkallade. Samtidigt bör man i dialogen visa fasthet i betoningen av internationellt överenskomna mål och i vissa fall svenska övertygelser". *SIDA* vill få möjlighet att "i en dialog med mottagarländerna självständigt, långsiktigt och kvalificerat arbeta med frågan hur biståndsmedlen skall användas i varje land för att bäst bidra till att bekämpa fattigdomen med hänsyn till landets förutsättningar".

Ambassaden i Dar es Salaam påpekar att respekten för mottagarlandets planer, prioriteringar och initiativrätt inte är problemfri. Den begränsade, i vissa avseenden helt otillräckliga, administrativa kapaciteten på mottagarsidan innebär att biståndskontoret måste bidra med råd och teknisk hjälp i det löpande samarbetet. Enligt ambassadens mening är utredningens diskussion av dialogen mellan givare och mottagare alltför begränsad. "Dialogen innehåller en rad känsliga avvägningar som kunde ha exemplifierats och genomlysts mera fylligt. På skalan mellan total svensk involvering i projektbistånd och totalt mottagarcentrerat budgetstöd spelar denna fortlöpande dialog en viktig roll. Resultatet blir normalt en pragmatisk blandning mellan dessa ytterligheter".

En del remissinstanser, t. ex. *Stockholms universitet*, anser att Sverige i dialogen bör kunna betona vissa speciella områden där det finns svensk fackkunskap. *Uppsala universitet* anser att de ekologiska dimensionerna bör uppmärksammas i dialogen.

Vissa remissinstanser anser att det svenska biståndet bör ha en viss bestämd inriktning. *CUF* anser att biståndet bör vara inriktat på att möta de fattigaste människornas mest elementära behov.

”Biståndssatsningar bör i huvudsak ske på landsbygden för att motverka en snabb urbanisering”. Det svenska biståndet bör enligt *CUF* endast undantagsvis användas för större industriprojekt. Denna inställning delas bl. a. av *Förbundet Vi Unga/PAKS*.

Svenska FAO-kommittén anser att biståndet bör inriktas på insatser som bidrar till att utveckla mottagarländernas jordbruk och ökar deras möjligheter till självförsörjning i fråga om baslivsmedel. Kommittén förordar vidare bl. a. fortsatt stöd till kooperativ verksamhet inom jordbrukssektorn.

SCC anser att det i den svenska biståndspolitiken bör beredas utrymme för ett ökat stöd åt folkligt förankrade självhjälpsaktioner. Man understryker Kooperationens betydelse som utvecklingsinstrument. *KF* delar denna uppfattning men påpekar att statliga åtgärder för att stödja utvecklingen av Kooperationen innefattar åtskilliga problem, då Kooperationen förutsätter aktiv folklig medverkan och behöver stå självständig för att kunna utvecklas.

Ambassaden i Nairobi åberopar exempel från Kenya och Rwanda och hävdar att för de fattigaste u-länderna torde basbehovsstrategin kräva att uppmärksamheten primärt fästs vid jordknappheten i förening med den snabba befolkningstillväxten. Ambassaden önskar se en större koncentration än hittills till ämnesområden som direkt berör basproblemen. Ambassaden menar att bidrag med biståndsmedel borde kunna få betydande effekter inom småindustriutveckling och miljövard.

Flera remissinstanser instämmer i utredningens förslag att frågan om kvinnoutbildning och andra åtgärder för att förbättra kvinnans situation bör drivas särskilt hårt från svensk sida. *Svenska FN-förbundet* anser att jämställdhetsfrågorna bör integreras i allt svenskt bistånd.

5.2 Resultatvärdering

5.2.1 Utredningen

BPU konstaterar att resultatvärdering innebärande en jämförelse mellan uppgjorda planer och det faktiska utfallet kan göras på olika nivåer, från projekt eller delar av ett projekt till utvecklingen i ett helt land. Resultatvärdering innehåller vanligtvis en bedömning av hur verksamhet genomförts och dess resultat, en jämförelse mellan resultatet och använda resurser och en analys av orsakerna till de resultat som uppnåtts, särskilt då dessa avviker från uppgjorda planer. Resultatvärderingen syftar till att precisera och anpassa verksamhetens mål och ge synpunkter på dess fortsatta inriktning och utformning.

BPU betonar att statsmakternas syn på resultatvärderingen gradvis förändrats allt eftersom betoningen av mottagarlandets ansvar för biståndets innehåll och inriktning förstärkts. I proposition 1962: 100 sågs resultatvärderingen som ett i första hand svenskt intresse. I 1972 års statsverksproposition påpekades däremot att införandet av landprogrammeringen gjort det möjligt och angeläget för biståndsgivaren att i växande utsträckning lämna den detaljerade kontrollen och uppföljningen av den biståndsfinansierade verksamheten åt mottagarlandets egna organ.

Med det mottagarinriktade synsätt som under senare år präglat det svenska biståndet anser BPU det naturligt att också huvudansvaret för resultatvärderingen bör ligga hos mottagarlandets myndigheter. Därav följer att uppföljningen och resultatvärderingen i första hand inriktas på effekterna av de projekt och program som stöds med svenskt bistånd, snarare än att försök görs att värdera vad just de biståndsfinansierade åtgärderna resulterat i. Från svensk sida bör man enligt utredningen understryka sin beredvillighet att sambeta med mottagarlandets myndigheter om uppläggning av resultatvärderingsprogram och påpeka vikten av att bygga in metoder för uppföljning under beredningen av nya insatser.

BPU understryker att Sverige mer aktivt än hittills bör bedöma hur de internationella organisationernas biståndsverksamhet stämmer med huvudmålen för det svenska biståndet. Ökad uppmärksamhet bör också ägnas utvärdering av större biståndsprojekt som enskilda organisationer bedriver med finansiellt stöd från SIDA.

BPU konstaterar att åtskilliga resultatvärderingar gjorts inom den svenska biståndsverksamheten. Vissa behandlar enstaka projekt som t. ex. nutritionsinstitutet i Etiopien. Andra behandlar hela sektorer, t. ex. landsbygdens vattenförsörjning i Tanzania. En särskild enhet för resultatvärdering inrättades inom SIDA år 1970 och ett särskilt resultatvärderingsprogram utarbetades 1971.

På basis av erfarenheterna av det första resultatvärderingsprogrammet utarbetade SIDA år 1974 ett nytt program för verksamheten på resultatvärderingsområdet. Utredningen citerar programmets tre huvudmålsättningar:

— att bidra till effektivare utvecklingsarbete i u-länderna genom att stödja dessas egen planering, uppföljning, resultatvärdering och angränsande verksamhet

— att bidra till effektivare bistånd genom SIDA

— att bidra till förbättrad kunskap hos allmänhet och statsmakter om utvecklingen i u-länderna, de långsiktiga effekterna av utvecklingssamarbetet samt biståndets effektivitet och resultat.

BPU konstaterar att SIDA och mottagarländerna har ett gemensamt intresse i ett effektivt utvecklingssamarbete. Olika uppfattningar kan däremot råda om biståndsverksamhetens mål och inriktning. En-

ligt utredningen är det mot målsättningarna för det svenska biståndet som biståndets effekter skall mätas. I en RRV-rapport "SIDA i Indien" betonar RRV särskilt betydelsen för biståndsplaneringen av övergripande landanalyser strukturerade efter de biståndspolitiska målen. Till sammans med aktuella landanalyser bör beskickningarnas ekonomiska och politiska rapporter och de kvartalsrapporter som biståndskontoren upprättar vara av stort värde för att bedöma hur förenlig ett u-lands utvecklingsansträngning är med målsättningen för det svenska biståndet.

5.2.2 Remissyttranden

RRV och *statskontoret* delar utredningens syn på resultatvärderingen. *Statskontoret* betonar särskilt att det svenska utvärderings- och effektgranskningsarbetet inte får tära på u-ländernas begränsade personalresurser.

Sveriges industriförbund m. fl. kan inte godta att omfattningen av utvärderingsverksamheten i första hand styrs av mottagarländernas önskemål. Tvärtom bör det enligt organisationerna vara ett villkor för beviljande av bistånd att mottagarlandet tillåter biståndsorganet att utöva kontroll att medlen används på avsett vis. Det är också angeläget med en utvärdering av hur bidragen till multilaterala organisationer används. *KF* och *LRF* understryker behovet av ökade kunskaper om effekterna av biståndsarbetet. Diskussionen kommer allt mer att inrikta sig på biståndets kvalitet sedan det kvantitativa målet uppnåtts.

Uppsala universitet betonar att uppföljningsverksamheten bör få ökad prioritet och resurstilldelning. Det är inte självklart att denna utvärdering skall ligga inom SIDA. Den bör om möjligt anförtrös utomstående, "neutral" bedömare. *Rektorsämbetet vid Stockholms universitet* understryker mottagarlandets roll i utvärderingsprocessen och behovet av stöd till uppbyggande av kompetens i evalueringsforskning vid mottagarländernas egna forskningsinstitutioner. *Kulturgeografiska institutet vid Stockholms universitet* efterlyser utvärdering av olika mottagarländers förmåga att ta emot och adekvat använda biståndet.

Institutet för internationell ekonomi anser att projektbistånd är lättare att utvärdera än exempelvis sektorstöd med avseende på de biståndspolitiska målsättningarna. Samtidigt anser institutet emellertid att kontinuerliga landanalyser och utvärderingar av mottagarlandets utvecklingspolitik fyller en viktigare funktion än projektutvärderingar.

5.3 Resurstyper i biståndet

5.3.1 Utredningen

Svenskt bistånd utgår i form av personal, konsulttjänster, varor eller som finansiellt bistånd. *BPU* redogör för omfattningen av respektive

resurstyp och diskuterar de villkor som kan vara förknippade med användningen av dem.

Den faktiska sammansättningen av det svenska biståndet med avseende på resurstyper gäller de slag av projekt som stöds med svenskt bistånd och vilka resurser mottagarlandet självt kan ställa upp med eller kan få från andra biståndsgivare. Fördelningen mellan olika svenska resurser är därför enligt nuvarande planeringsmetod inte något som Sverige på förhand fastställer.

Under perioden 1966/67—1975/76 fördelade sig de totala svenska bilaterala biståndsutbetalningarna på följande sätt mellan resursslagen:

Personalbistånd	8,3 %
Konsulttjänster	2,0 %
Varor	23,2 %
Finansiellt bistånd	66,5 %

De olika resurstyperna är delvis utbytbara. Mottagarlandet kan förvandla pengar till varor eller tjänster. Varor från Sverige kan frigöra finansiella resurser i mottagarlandet som kan användas för andra ändamål. Inom det svenska biståndet kan mottagarlandet dessutom under löpande avtalsår, t. ex. om förseningar skulle uppstå på ett område, omfördela de svenska resurserna i den utsträckning det är praktiskt möjligt, med hänsyn till den svenska personalens tjänstgöringsperioder, leveranstider för varor, tillgång på konsulter, etc. Denna flexibilitet anses av utredningen vara en av anledningarna till mottagarländernas höga uppskattning av det svenska biståndet.

BPU tar klart avstånd från tanken att ange bestämda andelar av det totala bilaterala biståndet för de olika resurstyperna, då en sådan ordning skulle hindra biståndets anpassning till mottagarländernas behov. En på förhand bestämd fördelning på resurstyper skulle också försvåra mottagarlandets egen resursplanering.

BPU påpekar att det dock finns vissa ofrånkomliga begränsningar i mottagarländernas frihet att välja resurser. Till dessa begränsningar hör bindningen till inköp i Sverige för en viss del av de finansiella resurser som ställs till förfogande.

BPU anser det självklart att det svenska biståndet liksom hittills bör baseras på de önskemål som mottagarländerna framför. Därmed skapas de bästa möjligheterna att bidra till den utveckling i mottagarländerna, som det svenska biståndet syftar till att stödja.

5.4 Projekt- och programbistånd — om biståndets ändamålsbindning

5.4.1 Utredningen

BPU redogör för de olika typer av insatser som förekommer inom det svenska biståndet. Termen projektstöd används ofta för att ange

att de resurser som ställs till förfogande avser ett på förhand bestämt avgränsat ändamål. Program-, sektor- och planstöd betecknar i tur och ordning en allt lägre grad av förhandsbindning till bestämda ändamål. I den internationella biståndsdiskussionen används vanligen termen programbistånd för att beteckna alla biståndsformer som inte är projektbistånd.

Med sektorstöd avses stöd till genomförandet av ett program eller en plan för utvecklingen av en viss sektor. Planstöd är bistånd till ett lands hela utvecklingsplan utan bindning till någon särskild sektor. Importstöd är en specialform av planstöd. Det innebär att utländsk valuta ställs till mottagarlandets förfogande för import av varor avsedda för utvecklingsändamål. Importstödet kan utgå i form av svenska varor.

BPU redovisar fördelarna med mindre förhandsbindning av biståndet, bl. a. större flexibilitet, bättre möjligheter att integrera biståndet i u-landets utvecklingsplanering, lättare samordning av olika givares bistånd, snabbare resursöverföring och enklare administration.

BPU betonar att det kan förekomma en omfattande svensk medverkan även i planering och genomförande av olika former av programbistånd. Den svenska medverkan i t. ex. sektorprogram kan vara lika stor som i ett enstaka projekt exempelvis genom deltagande i utredningsarbete, tillhandahållande av experter och konsulter samt genom löpande rådgivning och medverkan i utvärdering.

Medan det under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet skedde en utveckling mot programbistånd med minskad svensk medverkan i planering och genomförande har flera mottagarländer under senare år uttryckt önskemål om en omfattande svensk medverkan i beredningen av projekt eller program som stöds med svenskt bistånd. Enligt BPU bör omfattningen av svensk medverkan i planering och genomförande få bero på mottagarlandets önskemål.

BPU konstaterar att behovet att informera svensk opinion om konkreta projekt ibland anförs till förmån för denna biståndsform. Detta motiv är emellertid otillräckligt för att avgöra frågan om i vilken utsträckning biståndet skall vara på förhand ändamålsbundet. Däremot kan det i länder med svag administration ibland vara nödvändigt att lämna biståndet i form av stöd till klart avgränsade projekt. Enligt BPU bör biståndets ändamålsbindning normalt bero av verksamhetens natur och avgöras av mottagarlandets myndigheter i samråd med de svenska biståndsmyndigheterna.

5.4.2 Remissyttranden

De remissinstanser som yttrat sig i frågan om biståndets ändamålsbindning tillstyrker tendensen mot biståndsformer med mindre förhandsbindning. Några remissinstanser tar upp problem som är förknip-

pade med projektbistånd, t. ex. svårigheterna med och ibland avsaknaden av förankring och uppföljning av de projekt som stöds med svenskt bistånd. Ingen remissinstans vill helt utesluta projektbistånd i framtiden.

SIDA anför att generella bidrag till programländernas budget bör ingå som ett normalt led i samarbetet och i vissa länder utgöra huvuddelen av biståndet, nämligen då man är övertygad om att landets utvecklingsansträngning är klart inriktad på de internationellt uppställda målen för utvecklingsarbetet.

Ambassaden i Hanoi redovisar problem med projektbistånd, särskilt bistånd till stora projekt. *SIDA* har inte kapacitet att administrera flera stora projekt samtidigt och utlejning av projektledning medför nya problem i fråga om rollfördelning, övervakning och kontroll.

Sveriges Civilingenjörskförbund anser att sektorstöd som utnyttjar svensk expertis, svenska experter och ger hjälp till utbildning, ofta är att föredra framför helt obundet planstöd. Vad beträffar genomförande av *SIDA*-finansierade utvecklingsprojekt av mer komplicerad natur, exempelvis kraftverksbyggen hävdar förbundet att tonvikt måste läggas på yrkesutbildning och driftsuppföljning inom projektens ram. Planering för dessa aktiviteter bör göras samtidigt med planeringen av det projekt som skall byggas.

5.5 Personalbistånd

5.5.1 Utredningen

En av de resurser som ställs till förfogande inom biståndssamarbetet är personal. Beroende på vilken anställningsform som används kan den utsända personalen delas upp i följande kategorier

- kontraktsanställda (s. k. experter) inom det direkta biståndet
- fredskårsdeltagare inom det direkta biståndet
- experter, biträdande experter och volontärer inom internationella organisationer
- volontärer inom frivilliga svenska organisationer
- konsulter inom det direkta biståndet eller inom internationella organisationer.

SIDA:s rekrytering uppgick budgetåret 1965/66 till 353 personer. Budgetåret 1975/76 rekryterades 1 058 personer. Det rörde sig således om en tredubbling av rekryteringsverksamheten under tioårsperioden.

BPU konstaterar att huvudmålen för det svenska personalbiståndet är desamma som för hela utvecklingssamarbetet. Särskilda principer för personalbiståndet har inte angivits av statsmakterna. *SIDA* har i sina riktlinjer för personalbiståndet angett bl. a. följande som målsättning för verksamheten:

- att överföra kunskaper och erfarenheter och därmed bidra till en utveckling av u-ländernas egna personalresurser
- att öka u-ländernas tillgång på utbildad personal.

På grundval av FN:s, OECD:s utvecklingskommittés (DAC) och SIDA:s bedömningar gör utredningen följande sammanfattning av u-ländernas behov av biståndspersonal:

- Det totala antalet biståndsfinansierad personal kommer knappast att öka fram till 1980, och beräknas därefter minska.
- Efterfrågan på biståndspersonal för allmän administration och allmän undervisning har minskat de senaste åren. Denna trend beräknas fortsätta.
- Efterfrågan på specialister beräknas komma att öka.
- Efterfrågan på personal som utför en konkret uppgift och därefter återvänder till sitt hemland beräknas komma att öka. Sådana uppgifter innebär ofta kortare tids vistelse i mottagarlandet än vid kontraktsanställning. Uppdragen har hittills ofta utförts av konsultföretag eller individer på konsultbasis.
- Efterfrågan på personal på mellannivå, dvs. sådan personal, som hittills ofta anställts på fredskårsvillkor, beräknas komma att minska.

BPU berör i korthet den bistånds- och katastrofutbildning som sedan 1972 bedrivs av biståndsutbildningsnämnden. Målen för denna utbildning är bl. a. att skapa en reservkår för rekrytering av svensk personal för utvecklingssamarbete och att skapa vidgade möjligheter för organisationen att rekrytera personal för biståndsinsatser och katastrofhjälp.

Efter fyra års kurser har drygt 350 personer genomgått den ettåriga utbildningen. Omkring hälften av eleverna har varit värnpliktiga och ca 15 % har varit vapenfria tjänstepliktiga. För övriga har utbildningen inte ersatt värnplikt. Enligt utredningen anser nämnden att de hittills vunna erfarenheterna är tillräckligt omfattande för att motivera en översyn av verksamheten. Utredningen föreslår att verksamheten bör prövas i särskild ordning.

När det gäller personalbistånd som del av det svenska biståndet konstaterar utredningen att biståndspersonal engageras främst för två olika typer av uppgifter. Ett u-land behöver personal för olika löpande uppgifter inom landets förvaltning t. ex. som lärare eller ingenjörer. Vidare kan ett u-land behöva utländsk personal därför att landet saknar personal med tillräckligt kunnande på vissa områden. I det senare fallet där det lika mycket är fråga om kunskapsutveckling som kunskapsöverföring används den utländska personalen både för att lösa vissa problem och för att utbilda inhemsk personal.

Personalbiståndet inom det bilaterala utvecklingssamarbetet styrs av mottagarländernas önskemål. Normalt rekryteras svenskar, men det finns i princip ingenting som hindrar att utländsk personal rekryteras.

Utredningen nämner att Sverige i vissa program kompletterar SIDA:s rekrytering genom att ställa finansiella resurser till förfogande som mottagarlandet kan använda för att finansiera konsulttjänster.

BPU noterar en ökande efterfrågan på specialkunnande och räknar med att detta kommer att innebära att en ökad andel av det totala svenska personalbiståndet utgörs av konsulter.

SIDA befarar också att en ökad specialisering av biståndsbefattningarna skall minska rekryteringsunderlaget. Den ökade efterfrågan på kortare uppdrag och konsultuppdrag innebär emellertid samtidigt att fler personer kan bli tillgängliga. Bl. a. för att förbättra kontakterna med den svenska resursbasen på områden av vikt för utvecklingssamarbetet och för att bredda rekryteringsunderlaget har SIDA inlett samarbete med vissa vetenskapliga institutioner och statliga myndigheter. Utredningen räknar med att denna form av samarbete utvidgas i framtiden.

BPU betonar vikten av att bibehålla de kriterier beträffande gedigen yrkeserfarenhet, anpassningsförmåga, förståelse för främmande kulturer och god psykisk balans som tillämpas i rekryteringsarbetet. Samma kriterier bör, enligt utredningen, tillämpas även vid upphandling av konsulter och korttidsanställda.

BPU redogör för fredskårsverksamheten och konstaterar att den från början var avsedd att utgöra en del av det svenska personalbiståndet samtidigt som den skulle ge svensk ungdom tillfälle till utveckling och utbildning genom engagemang i u-land. Fredskårsverksamheten sker på blygsammare ekonomiska villkor än annat personalbistånd. Enligt BPU har skillnaderna mellan fredskårsdeltagare och kontraktsanställda bl. a. gällt den ekonomiska ersättningen och utbildningens innehåll.

Antalet svenska fredskårsdeltagare har minskat under de senaste åren beroende på minskad efterfrågan och rekryteringssvårigheter. Samtidigt har antalet volontärer inom de enskilda organisationernas biståndsverksamhet ökat.

BPU nämner de motsättningar som finns om fredskåren och hänvisar bl. a. till Svenska Fredskårsföreningen som menar att SIDA håller på att avveckla fredskåren. SIDA intar ståndpunkten att detta inte är fallet utan att verksamheten fullföljs enligt de av statsmakterna fastställda riktlinjerna. Minskningen i antalet utsända fredskårsdeltagare beror enligt SIDA främst på minskad efterfrågan och i viss mån på rekryteringssvårigheter.

BPU förordar en fortsättning av fredskårsverksamheten enligt nuvarande riktlinjer vilket innebär att fredskårspersonal i första hand betraktas som en del av det svenska utbudet av resurser att utnyttjas inom ramen för det vanliga biståndssamarbetet. Samtidigt som utredningen understryker att personalbistånd liksom övrigt utvecklingssamarbete utformas utifrån u-ländernas behov och önskemål, tar utredningen

fasta på SIDA:s påpekande i sin anslagsframställning för budgetåret 1977/78 om att mottagarländerna fortlöpande bör informeras om möjligheten att från Sverige erhålla instruktionspersonal av den typ fredskårspersonalen utgör. Utredningen anser också att förbättringar i anställningsvillkoren bör kunna prövas om detta väntas underlätta rekryteringen av fredskårspersonal.

5.5.2 Remissyttranden

Flera remissinstanser, däribland *Uppsala* och *Stockholms universitet*, anser att det kunskapsöverförande biståndet har en mycket viktig roll att spela i Sveriges relationer med u-länder. I vissa fall anser man att kunskapsöverföring bör ges mer utrymme på bekostnad av finansiellt bistånd. Man berör också svårigheterna att rekrytera lämplig personal för SIDA-uppdrag i u-länder. Forsknings-samarbete med institutioner och enskilda forskare i u-länder framhålls som önskvärt.

KF anser att större effektivitet skulle kunna uppnås i biståndet om man i större utsträckning än hittills anlitar kvalificerad biståndspersonal att kontinuerligt bevaka projekt ända fram till fullföljandet. *Konjunkturinstitutet* ifrågasätter om inte berörda biståndsmyndigheter i större utsträckning och mera systematiskt skulle kunna utnyttja den kunskapsfond som finns hos svenskar som varit verksamma i u-länder.

Några remissinstanser, *RRV*, *KF* och *Stockholms universitet*, understryker vikten av ett riktigt urvalsförfarande och god förberedelse av den personal som skall rekryteras av SIDA för tjänstgöring i u-länder.

Ambassaden i Lusaka tar fasta på utredningens resonemang om att personalbistånd bör vara bara en del av en personalutvecklingsplan för den aktuella samhällssektorn eller institutionen. *Ambassaden* anser att personalbistånd av fredskårsmodell bör prövas inom nya områden och med högre löner.

OECD-delegationen i Paris redovisar DAC:s bild av det framtida behovet av utländsk personal i u-länderna som grupp. Denna bild avviker något från den som skisseras i utredningen, enligt vilken en nedgång förutses efter 1980 i efterfrågan på fredskårister och experter i traditionell mening. Vid DAC förutser man ett ökat behov av personal som kan arbeta bland de fattigaste människorna på landsbygden samt av mycket kvalificerade experter för kortare uppdrag och av tekniker för utbildningsuppdrag.

5.6 Planeringsmetoder

5.6.1 Utredningen

Utredningen anser att regeringens bemyndigande att göra långtidsutfästelser till mottagarländerna bör bibehållas. Dessa utfästelser är av två olika slag. Regeringen har rätt dels att göra utfästelser om rambelopp för en treårsperiod, dvs. för det budgetår riksdagen vid varje tillfälle beslutar om samt de två följande budgetåren, dels att i samband med avtal om särskilda insatser göra utfästelser som sträcker sig över en sexårsperiod. BPU föreslår följande preciseringar beträffande de två olika bemyndigandenas inbördes förhållande.

Regeringens utfästelser om planerings- eller landramar bör även i fortsättningen avse en treårsperiod. Om regeringen anser att utfästelser om planeringsramar för ett visst land bör avse en längre period än tre år bör riksdagens bemyndigande begäras från fall till fall. Regeringens rätt att göra treårsutfästelser bör begränsas till att avse bidrag eller landramar som är oförändrade i förhållande till det belopp som fastställs av riksdagen för det kommande budgetåret.

Insatsavtalen sträcker sig ofta över en längre tidsperiod än planeringsramarna. Därigenom uppstår frågan om vilka förpliktelser Sverige har efter den treåriga planeringsperioden. Detta problem kan enligt utredningen lösas om man avstår från beloppsmässiga preciseringar för enskilda projekt. Projektens genomförande och omfattning blir då beroende av kommande beslut om planeringsramar. Även med denna metod uppstår emellertid hos mottagarlandet känslan att Sverige är förpliktat till insatser av en viss omfattning. Insatsavtal som avser en längre tid än planeringsperioden bör därför enligt utredningen användas med försiktighet. En allmän tumregel bör vara att det tänkta samarbetet under de budgetår som följer på den treåriga planeringsperioden bör rymmas inom det belopp som motsvarar högst 50 % av landramen under insatsavtalets löptid. Tiden för insatsavtalets längd bör begränsas till fem år. Ramen för utfästelser skulle således motsvara planeringsramen för de tre första åren och 50 % av ramen för vart och ett av de två följande budgetåren. Denna metod ger möjlighet att, om mottagarlandet så önskar, ge indirekta utfästelser om de samlade resursernas sektorfördelning. Insatser som inte rymms inom denna ram får anmälas till riksdagen för särskilt bemyndigande från fall till fall. Utredningen anser att regeringen inom ramen för sitt allmänna bemyndigande på sätt som hittills skett bör kunna delegera rätten att ingå insatsavtal till SIDA.

5.6.2 Remissyttranden

Ingen av remissinstanserna ifrågasätter behovet av långsiktighet i planeringen av biståndet.

SIDA tillstyrker de av utredningen föreslagna utvidgningarna av regeringens fullmakt att göra åtaganden.

KF anser att övergången till ett länderprogrammerat bistånd förutsätter rörlighet och smidighet såväl i planeringen av svenska biståndsinsatser som i valet av resurser. I det praktiska biståndsarbetet finns ofta en motsättning mellan svenska myndigheters behov av noggrann förhandsplanering av biståndsinsatserna och behovet av anpassning till en föränderlig situation i ett u-land som är nödvändig för att insatsen skall ge resultat. Det hade enligt *KF* varit önskvärt att utredningen, mer än vad som skett, diskuterat dessa frågor.

Ambassaden i Lusaka diskuterar de olika typer av utfästelser som kan göras från svensk sida. *Ambassaden* anser att tendensen till längre avtalsperioder eller till utfästelser som avser flera år är positiv. Fördelarna minskas dock av att utfästelser för åren efter avtalsåret endast är minimibelopp i den meningen att beloppen i absoluta tal är samma som avtalsårets. *Ambassaden* anser därför att det vore av stort värde för mottagarlandet om de svenska utfästelserna om den totala biståndsvolymen utvidgades till att omfatta mer realistiska belopp.

Ambassaden kommenterar också frågan om insatsavtalens betydelse. Den flexibilitet som systemet med samarbetsavtal och indikativa allokeringar medger, kan enligt *ambassaden* utnyttjas till fullo endast av länder med god finansiell kontroll och god central planering. För mottagarlandet är det viktigt att biståndsgivaren ikläder sig utfästelser under ett projekts hela genomförandetid och också att de speciella villkor som är förknippade med hjälpen till projektet fastslås i avtal. Detta gäller speciellt större insatser av projekttyp.

Något annorlunda förhåller det sig, enligt *ambassaden*, med programstöd, t. ex. stöd till ett lands hälsovårdsverksamhet, där mottagarlandets investeringsnivå och löpande utgifter i högre grad kan och måste anpassas till en föränderlig ekonomisk och statsfinansiell situation. I sådana fall kan det ofta vara lämpligt att volymen utländskt bistånd varierar efter årliga prövningar och att därmed insatsavtalet snarast koncentreras på intentioner med biståndet än på preciseringar om åtaganden.

Ambassaden påpekar slutligen att det ur mottagarlandets synpunkt är viktigt att tidsperioden för insatsavtalet anpassas till insatsens karaktär. Om t. ex. ett kraftverksbygge tar sex år att genomföra bör därför biståndsavtalet också kunna löpa sex år. Detta behöver i sig inte strida mot utredningens påpekande att långfristiga insatsavtal bör användas med försiktighet, särskilt om landramarna görs mer realistiska vad storleken beträffar.

5.7 Finansieringsvillkor

5.7.1 Utredningen

BPU konstaterar att andelen gåvor av svenska biståndsåtaganden med åren har ökat. Den helt övervägande delen av biståndet lämnas nu som gåva. Kreditvillkoren har också gradvis mjukats upp.

Utredningen diskuterar huruvida biståndet i framtiden skall utgå helt i form av gåva. Som argument härför anförs i huvudsak följande.

- En övergång till rent gåvobistånd medför en minskning i u-ländernas skuldsättning.
- Tillsammans med övrig kreditgivning bidrar de svenska utvecklingskrediterna till att skapa bindningar. Skuldsättningen minskar u-ländernas möjlighet att självständigt utforma sin utvecklingspolitik.
- En övergång till rent gåvobistånd behöver inte innebära någon ökning av den statsfinansiella kostnaden för biståndet, då enprocentmålet beräknas netto. Detta innebär att biståndsanslaget skall uppgå till ett belopp som motsvarar 1 % av BNP plus eventuella återbetalningar i form av räntor och amorteringar.

Argument som enligt utredningen kan anföras mot en övergång till rent gåvobistånd är bl. a. följande.

- Det kan hävdas att Sverige har bättre förutsättningar att delta i internationella förhandlingar om biståndsvillkor och skuldkonsolideringar, om vi fortsätter att lämna krediter. BPU anser emellertid inte att detta är ett tungt vägande argument.
- Ett skäl som tidigare anförts för kreditgivning är att krediten är en affärsmässig transaktion mellan jämbördiga parter. Enligt utredningens mening får detta argument för kreditbistånd i stort sett anses som överspelat. Anledningen är att det är denna typ av biståndstransaktioner som kraftigt bidragit till att skapa u-ländernas nuvarande skuldproblem.
- Ett annat skäl för fortsatt kreditgivning är att ett mottagarlands ekonomi i framtiden kan komma att förbättras så mycket att återbetalning av svenska biståndskrediter ter sig som helt naturlig. Också andra förändringar kan ske i mottagarlandet som medför att återbetalning förefaller berättigad.

BPU anser att skälen för en övergång till endast gåvobistånd är starka och föreslår att det svenska biståndet i framtiden normalt skall utgå som gåva. Krediter skall dock i undantagsfall kunna lämnas om särskilda u-landsskäl talar för detta.

BPU anför vidare att en naturlig konsekvens av en övergång till rent gåvobistånd vore att avskriva samtliga nu utestående biståndskrediter. Man framhåller att Sverige sagt sig vara berett att inom ramen för en internationell överenskommelse skriva av biståndskrediter till u-

länder som tillhör någon av kategorierna minst utvecklade eller hårdast drabbade. För det fall att en sådan överenskommelse inte bedöms kunna komma till stånd inom rimlig tid, föreslår utredningen att Sverige på egen hand skriver av sina biståndskrediter till dessa länder.

5.7.2 Remissyttranden

Av de femtontal remissinstanser som kommenterat frågan om gåvobistånd ansluter sig flertalet till utredningens förslag. Till dessa hör bl. a. *Svenska sparbanksföreningen, Svenska Kyrkans Mission, Svenska Missionsrådet, FPU och Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund.*

Ambassaden i Lusaka delar utredningens uppfattning att övervägande skäl talar för att det svenska biståndet i framtiden skall lämnas i form av gåvor. Ambassaden framhåller att denna ståndpunkt dock endast gäller om den totala biståndsvolymen är oberoende av om medlen utgår som gåva eller kredit. För det fall att biståndsvolymen skulle kunna ökas genom att man i vissa fall lämnade krediter på hårdare villkor än vad som nu är fallet, anser ambassaden att ett sådant alternativ kan vara värt att diskutera.

Riksbanken anser inte att de skäl BPU anför som stöd för förslaget om övergång till gåvobistånd är tillräckligt övertygande. Man anser heller inte att dessa skäl motiverar den relativt kraftiga satsning på gåvobistånd som de senaste årens utveckling inneburit. Vidare framhålls att vissa argument för fortsatt kreditbistånd inte bemöts av utredningen. Detta gäller bl. a. utrikesutskottets påpekande i dess betänkande 1974: 3, att det i framtiden kan komma att finnas fall, där ett mottagarlands ekonomi förbättrats så mycket att återbetalning av svenska krediter ter sig som helt naturlig. Riksbanken förordar att de frågor som tagits upp i yttrandet blir föremål för närmare överväganden.

Ambassaden i Hanoi anser att det bör övervägas i vad mån Sverige genom fortsatta statliga mjuka krediter kan öka flexibiliteten i biståndspolitikerna och därmed nå en större anpassning till olika u-länders situation.

Det framhålls att läget för Vietnams del är att kapitalbehoven på kort och medellång sikt är mycket stora, men att den ekonomiska prognosen på lång sikt sannolikt är gynnsam. Det borde därför vara naturligt att ägna ökad uppmärksamhet åt möjligheterna att genom krediter och olika former av uppmjukning av krediter relativt snabbt öka volymen av det mjuka kapitalflödet. Ambassaden framhåller vidare att samarbetsformer borde kunna aktualiseras som gör det möjligt för ett mottagarland, som så önskar, att använda en del av landramen till att mjuka upp vissa kommersiella import- eller projektkrediter.

Sveriges Exportråd påpekar i sitt yttrande att subventionerade statliga lån, med eller utan koppling till biståndet, i dag lämnas av flertalet i-län-

der i syfte att stödja den egna exporten till u-länderna. Med anledning av att andra i-länder bl. a. blandar bistånd och kommersiella krediter har enligt remissinstansens mening svenska exportföretag inte kunnat arbeta på samma villkor som andra i-länders företag. I yttrandet framhålls att man utgår från att problemet med kreditkonkurrens kommer att behandlas av den av handelsministern tillsatta exportkreditutredningen.

Flertalet av de remissinstanser som tagit upp frågan om skuldavskrivning instämmer i utredningens förslag. *Riksbanken* framhåller att dess synpunkter i frågan om gåvobistånd inte innebär att man ifrågasätter lämpligheten av fortsatta skuldavskrivningar i de fall det befinns rimligt.

5.8 Katastrofbistånd

5.8.1 Utredningen

BPU redovisar inledningsvis de syften som riksdagen under de senaste åren angett för katastrofbiståndet, nämligen "hjälp åt människor i u-länder som drabbas av naturkatastrofer och krig eller jämförbara konflikter" samt "extra bistånd till länder som erhåller svensk utvecklingshjälp och vars försörjning och utveckling hotas av oförutsedda händelser". De biståndsinsatser som kan bli aktuella kan avse både den omedelbara undsättnings- och räddningsfasen och den därpå följande rehabiliteringen. Från svensk sida har man även aktivt verkat för ökade internationella satsningar på katastrofberedskap och katastrofförebyggande åtgärder.

Katastrofbiståndet har på senare år ökat kraftigt. Budgetåret 1969/70 uppgick beslutade insatser till drygt 6 milj. kr. Budgetåret 1973/74, då en särskild katastrofreserv för första gången avsattes, var beloppet 180 milj. kr. Budgetåret 1976/77 var det sammanlagda tillgängliga beloppet 313,5 milj. kr. En stor del av anslagen t. o. m. budgetåret 1976/77 togs i anspråk för länder, områden och befrielseörelser i Indokina och södra Afrika. I takt med att länder i dessa områden befriats och biståndet kunnat ges en mera långsiktig karaktär, har belastningen på katastrofanslaget minskat.

BPU konstaterar att beslut om svenska katastrofbiståndsinsatser fattas efter en prövning som gäller såväl mottagarland som katastrofens omfattning och effekter. Prövningen sker i en katastrofgrupp, som inrättades 1972. I gruppen ingår representanter för utrikesdepartementet, SIDA och Röda Korset.

BPU konstaterar att det svenska katastrofbiståndet huvudsakligen har kanaliserats på tre vägar, nämligen:

- direkt, bilateralt, administrerat av SIDA
- genom enskilda svenska eller internationella organisationer
- genom olika FN-organ

Valet av kanal görs från fall till fall med hänsyn till vad som bedöms mest ändamålsenligt.

BPU konstaterar att den bilaterala kanalen sällan anlitas efter jordbävningar eller i liknande akuta situationer, utan desto mera för att tillgodose mycket angelägna biståndsbehov med anledning av torka eller översvämningar, återuppbyggnadsinsatser efter krig eller andra händelser, som utsatt ett land för mycket stora påfrestningar. Den bilaterala kanalen har i stor utsträckning anlitas för veteleveranser. Utredningen anser inte något behov föreligga av att bygga upp ett svenskt statligt katastrofhjälpssystem.

Enskilda organisationer har främst anlitas för insatser vid akuta naturkatastrofer. De viktigaste svenska organisationerna som förmedlar katastrofhjälp är Svenska Röda Korset, Lutherhjälpen, Rädda Barnen samt Frikyrkan Hjälper.

Bland FN-systemets organisationer framhåller utredningen att i första hand FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) och FN:s Barnfond (UNICEF) har kommit att få väsentliga uppgifter som förmedlare av katastrofbistånd. Detsamma gäller Internationella livsmedelsprogrammet (WFP) som använder en del av sina resurser för katastrofinsatser. Vidare håller Sverige ett katastroflager av vete, huvudsakligen till WFP:s disposition för katastrofbistånd.

BPU redogör för de beslut i FN:s generalförsamling, som ledde till att ett särskilt samordningskontor för katastrofbistånd, UNDRO (Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator), kunde inleda sin verksamhet år 1972.

UNDRO har främst tre uppgifter: dels samordning av internationella katastrofhjälpsinsatser, dels hjälp till u-länderna att förbättra katastrofberedskapen, dels också hjälp till u-länderna att planera katastrofförebyggande åtgärder. På grund av otillräckliga finansiella och personella resurser har UNDRO hittills inte helt kunnat uppfylla sina funktioner.

Med hjälp av frivilliga medel (varav ca 15 % från Sverige) genomförs nu en betydande utökning av personalen. BPU framhåller emellertid att Sveriges principiella inställning till UNDRO är att de administrativa kostnaderna skall bäras av FN:s reguljära budget. Vidare konstateras att det inte föreligger något större medelsbehov för direkta katastrofinsatser till UNDRO:s förfogande, eftersom UNDRO:s uppgifter är samordnande. Från svensk sida har man betonat UNDRO:s roll i fråga om katastrofberedskap och förebyggande av katastrofer men det har framhållits att kostnaderna för dessa verksamheter på längre sikt bör täckas av existerande biståndsprogram, främst genom UNDP.

BPU konstaterar att huvuddelen av det svenska katastrofbiståndet har lämnats i form av kontantbidrag och att denna bidragsform är den administrativt mest lätthanterliga. Livsmedelsbistånd förekommer främst i form av vete och fisk. Vidare används en särskild vete-

mjölsbaserad katastrofkost (SEF) i katastrofbiståndet. Personalbistånd förekommer genom enskilda organisationer.

BPU framhåller att handläggningen av katastrofbistånd förutsätter en aktiv medverkan av såväl UD som SIDA och nära samråd med främst Röda Korset. Katastrofgruppen bör kunna vara ett lämpligt forum både för samråd om enskilda katastrofinsatser och för frågor rörande riktlinjerna för det svenska katastrofbiståndet. Utredningen hänvisar till utrikesutskottets rekommendation att SIDA ges en central uppgift vid beredning och genomförande av katastrofhjälpsinsatser.

I sina överväganden och förslag konstaterar BPU att katastrofmedlen utgör en reserv för akuta, oförutsedda behov orsakade av extraordinära omständigheter, som utgår under begränsad tid. Därtill kommer åtgärder för att förebygga katastrofer och förbättra katastrofberedskapen i u-länder som ofta hemsöks av katastrofer.

Sverige bör enligt BPU även för framtiden se det som sin uppgift att skyndsamt kanalisera nödvändiga resurser till behövande människor. Vidare bör Sverige arbeta för att bygga upp den internationella katastrofberedskapen främst genom stöd till FN:s katastrofkoordinator, UNDRO, och till Röda Kors-föreningarnas förbund.

BPU framhåller att bristen på utvärdering av hittills gjorda katastrofinsatser är en allvarlig svaghet och efterlyser förbättringar härvidlag.

BPU understryker att social och ekonomisk utveckling i u-länderna utgör den främsta förutsättningen för att undvika långtgående konsekvenser av naturkatastrofer. Katastrofförebyggande åtgärder måste således ske inom ramen för u-ländernas långsiktiga utvecklingspolitik.

För överskådlig tid kommer, enligt utredningen, en omfattande katastrofreserv att behövas för länder som drivits in i ekonomiska kriser eller drabbats av torka, översvämningar, jordbävningar eller krig.

5.8.2 Remissyttranden

LRF anser att utredningen borde ha ägnat större uppmärksamhet åt frågan om framtagning av näringsriktig katastrofkost att användas i det internationella biståndsarbetet. *IOGT/NTO-rörelsen* anser att katastrofbistånd skall kunna ges till särskilt nödlidande länder oavsett vilken politisk ledning dessa har.

Rädda Barnens Riksförbund anser att katastrofgruppen är alltför inriktad mot statligt bistånd och förordar att den utvidgas med 1—2 representanter för humanitära organisationer. Därigenom skulle prövningen kunna bli allsidigare och flera hjälpkanaler kunna anlitas fortare vid plötsligt inträffade katastrofer.

Lutherhjälpen instämmer i utredningens bedömning att det inte finns något behov av att bygga upp ett statligt system för katastrofhjälp.

5.9 Stöd till befrielse rörelser, flyktingar och övriga humanitära ändamål

5.9.1 Utredningen

BPU ger en bakgrundsteckning av Sveriges bistånd till befrielse rörelser i södra Afrika och återger i korthet beslut och åtgärder vidtagna av FN med anledning av situationen i Namibia, Sydrhodesia och Sydafrika. Utredningen hänvisar till de riktlinjer för stöd till befrielse rörelser som riksdagen fastställde år 1969 i enlighet med statsutskottets utlåtande 1969: 62. I detta utlåtande tillstyrks humanitärt och utbildningsmässigt stöd till medlemmar av vissa befrielse rörelser i södra Afrika "med beaktande av att utformningen av svenskt statligt bistånd ej kan tillåtas komma i konflikt med den folkrättsliga regeln i de fall då FN entydigt tagit ställning mot förtryck av folk som eftersträvar nationell frihet. Detta kan anses vara fallet beträffande Sydvästafrrika, 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".

Utredningen hänvisar också till utrikesutskottets utlåtande år 1975 (UU 1975: 4) och finner att humanitärt bistånd och utbildningsstöd till befrielse rörelser enligt gällande principer kan utgå i de fall FN:s generalförsamling entydigt tagit ställning mot förtryck av folk, som eftersträvar nationell frihet.

Utredningen förordar att de riktlinjer för humanitärt bistånd till befrielse rörelser i södra Afrika som riksdagen fastställde år 1969 på grundval av statsutskottets utlåtande 1969: 2 skall fortsätta att utgöra grunden för det svenska biståndet på detta område. Stödet till befrielse rörelserna bör utökas, anser utredningen, och formerna för planering och överföring av detta stöd i möjligaste mån likna dem som gäller för utvecklingssamarbetet med programländerna.

5.9.2 Remissyttranden

De remissinstanser (TCO, Sveriges Kristna Ungdomsråd, SSU, Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund, SIDA, ambassaden i Lusaka, IOGT/NTO-rörelsen, CUF) som särskilt yttrat sig om bistånd till befrielse rörelser stöder genomgående utredningens slutsatser. TCO, Sveriges Kristna Ungdomsråd och SSU förordar att stödet till befrielse rörelserna byggs ut. Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund anser det vara utomordentligt viktigt att stödet till befrielse rörelser utformas så att det medverkar till utveckling inriktad på rättvisa och oberoende och att det därför är angeläget att noggrant analysera konkurrerande befrielse rörelserns inriktning och folkliga stöd. SIDA finner i likhet med utredningen att några nya riktlinjer för humanitärt och administrativt bistånd

till nationella befrielseörelser inte behöver utarbetas så länge södra Afrikas befrielse ej uppnåtts.

Ambassaden i Lusaka instämmer i utredningens bedömning att stödet till befrielseörelserna så långt som möjligt bör utformas efter samma mönster som utvecklingssamarbetet med programländerna. Ambassaden framhåller betydelsen av stor flexibilitet i samarbetet med befrielseörelserna med möjlighet till omfördelningar mellan olika program under löpande samarbete.

IOGT/NTO-rörelsen anser utan särskild hänvisning till södra Afrika att det i vissa fall kan vara motiverat att ge bistånd till länder, vars regim Sverige ogillar, om man därigenom bidrar till att underlätta befrielse- eller nationaliströrelserns verksamhet. Det betonas att sådant stöd inte får omfatta vapenhjälp utan bör begränsas till humanitära och utvecklingsfrämjande insatser. TCO framhåller de biståndsbehov som uppstått till följd av det växande förtrycket i många latinamerikanska länder och förordar ökade humanitära biståndsinsatser till förmån för de drabbade och de många flyktingarna.

CUF anser att Sverige bör kunna stödja befrielseörelser som kämpar för förändringar i den ekonomiska och sociala strukturen i länder där det råder en utjämningsfientlig politik.

5.10 Stöd till enskilda organisationer

5.10.1 Utredningen

BPU konstaterar att anslagsposten för svenska enskilda organisationers utvecklingsfrämjande verksamhet i u-länder har ökat i snabb takt. Budgetåret 1962/63 anvisades knappt en miljon kronor för detta ändamål. För budgetåret 1976/77 anvisade riksdagen 50 milj. kr.

Bland de enskilda organisationer som erhållit stöd för utvecklingsarbete har missionsorganisationerna och till dessa knutna organisationer för biståndsverksamhet dominerat. Under perioden 1962/63—1974/75 erhöil dessa omkring 70 % av de totala bidragen. Den största mottagaren har varit Pingstmissionen, som erhållit en femtedel av de samlade bidragen. Svenska Baptistsamfundet har erhållit ca 11 % och Svenska Kyrkans Mission ca 8 %. Sammanlagt ca 17 % har gått till Svenska Missionsförbundet, Evangeliska Fosterlandsstiftelsen och Örebromissionen samt Lutherhjälpen och Frikyrkan Hjälper.

Humanitära organisationer har erhållit omkring 12 % av utbetalningarna under budgetåren 1962/63—1974/75. Under samma period har Kooperationen och de fackliga organisationerna tillsammans mottagit omkring 7 %.

Det är först under de senaste åren som bidragen till facklig utbildningsverksamhet fått större omfattning. Under budgetåret 1977/78 be-

räknas bidragen komma att uppgå till 7—8 milj. kronor, fyra gånger mer än 1976/77. Även bidragsgivningen för kooperativ verksamhet har ökat. Dessutom utgör denna ett viktigt inslag i det direkta samarbetet med flera mottagarländer.

Bidragen avser huvudsakligen kostnader för utrustning, byggnader och volontärer. I fråga om antalet utsända volontärer är missionsorganisationernas dominans påtaglig. 90 % av samtliga biståndsfinansierade volontärer som var verksamma i u-länder den 1 juli 1974 var knutna till missionsorganisationerna.

Drygt 60 % av de samlade utbetalningarna för utrustning och byggnader t. o. m. budgetåret 1973/74 gällde projekt i Afrika. Knappt 30 % gick till Asien och drygt 5 % till Latinamerika. Något mer än hälften av dessa bidrag avsåg programländer. I Afrika var de främsta mottagarländerna Etiopien, Folkrepubliken Kongo, Zaire, Tanzania och Burundi, i Asien Indien och Bangladesh och i Latinamerika Colombia och Brasilien.

Av volontärerna som i mitten av år 1974 var verksamma i totalt 25 länder arbetade närmare hälften i Zaire, Tanzania och Etiopien.

De statliga bidrag, exkl. bidrag för volontärer, som utbetalades under sjuårsperioden 1966/67—1973/74 uppvisade följande sektorfördelning: utbildning 64 %, sjuk- och hälsovård 23 % och landsbygdsutveckling 13 %.

Den positiva syn på de enskilda organisationernas roll i utvecklings-samarbetet som tidigare redovisats av statsmakterna delas av BPU. I betänkandet framhålls de unika möjligheter som denna kanal erbjuder för att nå eftersatta grupper. Genom sitt samarbete med systerorganisationer i u-länderna kan enskilda organisationer också stärka framväxten av folkrörelser i u-länder vilket kan utgöra ett väsentligt inslag i en demokratisk samhällsutveckling.

Vad avser målen för bidragsgivningen konstaterar BPU att de hittills har varit desamma som för det direkta statliga biståndet och att detta bör gälla även i framtiden. Bidrag skall liksom hittills kunna lämnas för verksamhet i länder utanför programländernas krets.

BPU förordar att gällande riktlinjer för bidragsgivning till enskilda organisationers utvecklingsarbete i huvudsak fortsätter att tillämpas. På några punkter föreslår utredningen kompletteringar eller preciseringar. Olika typer av enskilda organisationer behandlas därvid separat.

Missionens biståndsverksamhet gäller främst sjukvård och undervisning. Den är ofta integrerad med den missionerande verksamheten. Utredningen anser det självklart att, liksom hittills, biståndsmedel endast skall kunna utgå för ekonomiskt och socialt utvecklingsarbete, däremot inte till missionerande verksamhet.

Av missionen bedriven verksamhet på sjukvårdens och undervisning-

ens område är av sådan karaktär att det är viktigt att insatserna är väl inpassade i landets planering. Motsvarande gäller för verksamhet som bedrivs av t. ex. humanitära organisationer.

Den fackliga och kooperativa biståndsverksamheten är ofta av annat slag än missionens. Facklig och kooperativ utbildning ingår inte på samma sätt i ett u-lands direkta utvecklingsplanering som t. ex. allmän sjukvård och grundskoleundervisning och samhället tar normalt inte över verksamheten efter en tid.

BPU finner det önskvärt att bidragen till de fackliga och kooperativa organisationerna ökar inom ramen för växande anslag till enskilda organisationers verksamhet.

Beträffande inriktningen på sektorer finner BPU att denna blir beroende av vilka organisationer som kan komma ifråga för stöd samt värdländernas prioriteringar.

Behovet att vidga kretsen av bidragsmottagande organisationer liksom önskvärdheten av en jämnare fördelning av bidragen mellan dessa talar för flexibla krav på organisationernas planerings- och förvaltningskapacitet. Samtidigt bör det krävas att organisationerna i väsentlig utsträckning bidrar ekonomiskt eller genom egna arbetsinsatser till den verksamhet till vilken bidrag söks. BPU understryker att start- och administrationsbidrag ej bör utgå till organisationer, vars kapacitetsproblem är av den arten att de för sin verksamhet löpande är beroende av denna typ av stöd.

Endast svenska enskilda organisationer bör som regel kunna erhålla bidrag. Undantag från denna regel bör som hittills kunna beslutas av SIDA:s styrelse.

5.10.2 Remissyttranden

Ett tiotal remissinstanser varav huvuddelen med anknytning till missionsverksamhet anser att det krav på myndighetsgodkännande som SIDA nu ställer för missions- och humanitära organisationer men inte för fackliga organisationer bör slopas även för missionens och de humanitära organisationernas biståndsverksamhet. *Frikyrkan Hjälper* och *Sveriges Kristna Ungdomsråd* anser att kravet på myndighetsgodkännande bör släppas i länder utanför programlandskretsen. *Svenska Missionsrådet* föreslår att myndighetsintyg skall avkrävas endast i de fall som detta är sakligt befogat på grund av projektets omfattning och då det ingår i offentlig verksamhet, medan mindre insatser skall behandlas på ett friare sätt oavsett vilken organisation som ansöker om stöd. *Svenska Kyrkans Mission*, *Svenska Ekumeniska Nämnden* och *Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund* anför som motiv för att släppa kravet på myndighetsgodkännande att det är orimligt att fordra godkännande från mottagarlandets myndigheter för stöd till folkrörelser som

ofta arbetar under hårt politiskt tryck för ekonomisk och social rättvisa.

Ett flertal av de till missionsverksamheten knutna remissorganen förordar ett system med ramanslag till de enskilda organisationerna. Härigenom skulle planering och administration underlättas. Liknande synpunkter utvecklas av *KF* och *SCC*. Motivet för att ge Kooperationen ett ökat ansvar för planering och genomförande av projekten är enligt *KF* följande: "En förutsättning för kooperativ verksamhet är att staten accepterar en självständig kooperativ rörelse som verkar inom den nationella planeringens ram. När en kooperativ organisation i ett u-land har utvecklats och fått stadga är det naturligt att biståndet helt eller delvis kanaliseras genom denna organisation. Detta måste ske i samförstånd med statsmakterna. Det bör vara naturligt både för givar- och mottagarlandet att en utveckling av den kooperativa rörelsen i ett u-land för med sig att det fortsatta biståndet går till rörelsen själv".

KF föreslår att *SCC* ges ett större ansvar än vad som f. n. är fallet för stöd till kooperativ verksamhet i former som låter en obunden kooperativ insats förenas med *SIDA*:s ansvar för samhällets resurser och behov av samordning. Förutsättningar och former för denna delegering bör enligt *SCC* utredas närmare.

Svenska Missionsrådet förordar en delegering av beslut från *SIDA* till ett samrådsorgan för redan väl etablerade organisationer som missionerna, de fackliga och kooperativa rörelserna inom ramen för av *SIDA* fastställda fleråriga ramavtal.

Den snabba ökningen av anslagen till enskilda organisationers biståndsverksamhet har enligt *SIDA* aktualiserat behovet av nya samarbetsformer med organisationerna. Beredning och förvaltning av insatserna bör mer och mer överlåtas till de enskilda organisationerna. För att ge organisationerna möjlighet att planera sin verksamhet på längre sikt förbereds fleråriga ramavtal med de organisationer som får bidrag av större omfattning. Samarbetsformer av detta slag avser *SIDA* utveckla med *LO*, *TCO*, *SCC* och de större missionsorganisationerna.

Sveriges Kristna Ungdomsråd och *KFUK-KFUM:s riksförbund* förordar att de restriktiva bestämmelser som gäller för bidragsgivning till internationella enskilda organisationer uppmjukas. *SIDA* bör också få vidgade möjligheter att stödja folkrörelser i frågor som rör internationell samordning och samarbete.

Större biståndsprojekt med finansiellt stöd från *SIDA* bör enligt *RRV* utvärderas i högre grad än vad som nu sker.

Enligt *SCC* bör *SIDA* vid stöd till Kooperationens biståndsverksamhet tillämpa kravet på medfinansiering med större flexibilitet än hittills. I vissa fall bör kravet på ekonomisk motprestation helt kunna släppas. *SCC* skulle då fungera på samma sätt som privata företag, vars tjänster upphandlas av *SIDA*. Enligt *SIDA*:s yttrande tjänstgör vissa enskilda organisationer som uppdragsgivare åt staten, t. ex. Röda Korset för hu-

manitära insatser och SCC för av programländer begärda insatser på kooperationens område. I sådana fall ersätts de för sina tjänster åt det statliga utvecklingssamarbetet på samma sätt som andra institutioner vilka utför dylika uppdrag. Uppbyggnaden av sådan kapacitet utanför förvaltningen bör enligt styrelsen uppmuntras.

Arbetsmarknadens organisationer behandlar i sina yttranden fackför-
eningarnas roll i u-länderna och Sveriges möjligheter att stödja fram-
växten av fackliga organisationer. LO anser att det krävs starka fackför-
eningar för att på sikt få de internationella storbolagens verksamhet
under demokratisk kontroll. I alltför många u-länder förvägras i dag
människorna rätten att organisera sig demokratiskt i någon form. Att
söka bygga upp fackliga rörelser i dessa länder är ofta en av de få vä-
garna att på sikt få till stånd en utveckling i demokratisk riktning. Stöd
till facklig utbildningsverksamhet bör enligt LO inte begränsas av de reg-
ler för länderval i biståndet, som gäller för statliga organisationer.
Fackligt bistånd kan i stället bli ett viktigt sätt att stödja människor i
länder, som ej nås av SIDA:s egen verksamhet.

TCO menar att hittills uppnådda erfarenheter talar för att väsentligt
ökade svenska insatser i form av kunskapsöverföring och finansiella bi-
drag för facklig utbildning kommer att vara möjliga under de närmaste
åren. Förutsättningarna härför är att medel ställs till förfogande på de
villkor som står i överensstämmelse med struktur och arbetsformer
inom de fackliga organisationerna och deras internationella förgre-
ningar.

Sveriges Industriförbund m. fl. ifrågasätter på principiella grunder om
bidrag till enskilda organisationers biståndsverksamhet bör utgå till
verksamhet som innebär stöd till endera parten på arbetsmarknaden i
främmande länder.

5.11 Multibi-bistånd

5.11.1 Utredningen

Under mitten av 1960-talet tillkom den form av samarbete med u-län-
derna som fått beteckningen multibi-bistånd. Med begreppet multibi-bi-
stånd avses här direkt landdestinerade eller regionala och interregionala
insatser som finansieras med bilaterala medel och utförs av mellanstat-
liga institutioner. De första multibiprojekten avsåg utbildningsprogram
för kvinnor i några afrikanska länder i samarbete med FN:s organisa-
tion för undervisning, vetenskap och kultur (UNESCO), Världshälso-
vårdsorganisationen (WHO) och Internationella arbetsorganisationen
(ILO).

De motiv som åberopats för multibi-bistånd har varit av olika slag.
Ett har varit att den egna biståndsförvaltningen inte haft kapacitet att
administrera viss verksamhet som ändå ansetts angelägen. Ett annat har

varit att Sverige genom att ge specialdestinerade bidrag till fackorgan kunnat intressera dessa för uppgifter som Sverige anser väsentliga. De afrikanska kvinnoprogrammen och familjeplaneringen är exempel härpå. Ett tredje motiv är att ett nära samarbete med fackorganen tillfört SIDA bredare erfarenhet av biståndsarbete.

En av invändningarna mot multibi-bistånd har gått ut på att de enskilda mottagarländerna som regel inte haft något väsentligt inflytande över valet och genomförandet av insatserna. När landprogrammeringen i början av 1970-talet infördes såväl i Sveriges bilaterala biståndssamarbete som i det multilaterala biståndet, ändrades riktlinjerna för multibi-verksamheten.

Förändringen har medfört att de landdestinerade multibiinsatserna koncentrerats till de svenska programländerna och där kommit att jämföras med gängse bilateralt bistånd, vilket bl. a. innebär att de skall finansieras inom de svenska landramarna. Utredningen välkomnar denna utveckling. Den har haft till följd att antalet projekt i programländerna som finansierats av Sverige och genomförs av internationella biståndsorgan minskat.

En betydande del av multibi-biståndet går till kurser, seminarier och program med regional och global inriktning i FN-organens regi, alltså insatser som inte planeras inom ramen för enskilda landprogram. Denna typ av multibi-verksamhet har vuxit snabbt under senare år. Utredningen anser att FN-organen är naturliga huvudmän för denna verksamhet som omfattar flera mottagarländer. Utredningen framhåller samtidigt att det är viktigt att den svenska bidragsgivningen inte blir av sådan omfattning att den riskerar att snedvrída FN-organens verksamhet eller försvårar för UNDP att samordna fackorganens verksamhet.

I en reservation uttalar ledamöterna Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Per Petersson och David Wirmark att — som alternativ till att SIDA av brist på resurser avvisar ett u-lands önskemål — samarbete med ett internationellt organ på svensk bekostnad bör ses som ett naturligt inslag i verksamheten. S. k. multibi-samarbete är enligt reservationerna fortfarande en viktig faktor för de områden där de svenska erfarenheterna är otillräckliga.

5.11.2 Remissyttranden

De remissinstanser som yttrat sig i denna fråga (*SIDA, OECD-delegationen i Paris och Svenska sparbanksföreningen*) ser skäl för fortsatt ändamålsbestämt bistånd via mellanstatliga organisationer. SIDA anser, mot bakgrund av att det svenska landprogrammerade biståndet nu nått en omfattning som borde föranleda viss återhållsamhet, att bistånd till särskilda icke landspecifika ändamål i ökad utsträckning bör kunna övervägas. SIDA nämner som exempel aktioner för att stödja ut-

formningen av basbehovsstrategier, regionala program för bekämpning av sjukdomar, forskning kring livsmedel, vatten och energiförsörjning. Enligt SIDA bör insatserna särskilt rikta sig till de fattiga grupperna i u-länderna.

SIDA har i skrivelse till regeringen den 18 januari 1978 angående SIDA:s samarbete med FN:s fackorgan inom ramen för särskilda program lämnat förslag till riktlinjer för denna verksamhet. I skrivelsen framhålls att denna typ av bistånd utgör ett viktigt komplement till övriga biståndsformer. Ett av skälen för detta är enligt SIDA att ändamålsbestämda bidrag som lämnas vid sidan av FN-organens reguljära budget kan leda till att nya arbetsområden tas upp eller att pågående verksamhet inom särskilt viktiga områden kan intensifieras. Vidare påpekas att den ämnesinriktade verksamheten i samarbete med FN-organen har visat sig värdefull för att på sikt förbättra Sveriges förmåga att aktivt delta i det internationella utvecklingsarbetet.

5.12 Varubistånd

5.12.1 Utredningen

BPU definierar varubistånd¹ som svenskt bistånd som är formellt förhandsbestämt till upphandling av i Sverige tillverkade varor och svenska tjänster. Den konstaterar att den bindning av svenskt bistånd som förekommer enligt riksdagens beslut är enkel bindning. Detta innebär att biståndsmottagaren fritt kan välja vilka svenska produkter som skall ingå i det bundna biståndet.

BPU redogör för utvecklingen av Sveriges bundna bistånd och konstaterar att det uppgick till mellan 20 och 30 milj. kr. per år under perioden 1963/64—1971/72 samtidigt som de totala anslagen kraftigt ökade. Dess andel av de totala biståndsanslagen sjönk från ca 10 % budgetåret 1966/67 till ca 2 % år 1971/72. Därpå steg det på nytt och ligger under budgetåret 1977/78 på ca 14 %.

BPU konstaterar att u-länderna i internationella sammanhang har uttalat sig starkt emot bundet bistånd. Bland de nackdelar med bundet bistånd som anförts nämner utredningen bl. a. högre priser, ökad belastning på mottagarlandets administration, negativa effekter på mottagarlandets industrialisering inom aktuella sektorer, försämrade möjligheter för handeln mellan u-länder, snedvridning av den inhemska prisstrukturen i mottagarlandet samt ökat ekonomiskt beroende till de länder som binder sitt bistånd.

Fyra huvudmotiv för att binda det svenska biståndet presenteras täm-

¹ Utredningen använder sig av begreppet varubistånd, medan i denna proposition begreppet bundet bistånd kommer att användas för att beteckna samma förteelse.

ligen utförligt, nämligen hänsyn till betalningsbalans, sysselsättning, försvarsberedskap och långsiktiga exportfrämjande effekter.

Beträffande betalningsbalansskälen konstaterar utredningen att det bundna bistånd som levereras från företag som är konkurrenskraftiga endast i liten utsträckning kan antas vara additionellt, dvs. leda till export som inte skulle kommit till stånd ändå. Detta gäller särskilt under högkonjunktur.

BPU konstaterar att bundet bistånd under högkonjunktur inte kan ha nämnvärda sysselsättningseffekter. Vid lägre kapacitetsutnyttjande inom det svenska näringslivet räknar utredningen däremot med att bundet bistånd kan ha viss sysselsättningseffekt.

BPU konstaterar att statsverkspropositioner och utskottsutlåtanden hittills inte anfört försvarsberedskapsskäl som motiv för bundet bistånd.

Angående det bundna biståndets eventuella exportfrämjande effekt konstaterar utredningen att leverans av icke-konkurrensmässiga produkter sannolikt inte har någon eller negativ effekt i detta avseende. För konkurrensmässiga produkter — som det med nuvarande regler för upphandling gäller — konstateras att erfarenheterna är begränsade. Merparten av sådana uppköp som hittills har förekommit har skett genom obunden upphandling. Utredningen konstaterar att bland programländerna endast Indien tillhör de större svenska u-landsexportmarknaderna. Endast i länder som av kolonial tradition handlar främst med sitt f. d. moderland anser utredningen att bundet bistånd kan skapa en ny exportmarknad.

BPU konstaterar att Sverige alltid haft en jämförelsevis låg andel av sitt bistånd bundet till upphandling i Sverige. Skälet härför har varit att det svenska biståndet primärt syftar till att tillgodose u-ländernas intresse. Svenska exportintressen har fått komma i andra hand. Det bedömdes emellertid nödvändigt i början av 1970-talet att binda en något ökad andel av biståndet. Motivet för denna bindning har främst varit behovet av att stärka betalningsbalansen och främja sysselsättningen.

BPU konstaterar att försöken att nå en internationell överenskommelse om avbindning hittills har misslyckats, men förordar en fortsatt aktiv svensk politik för att åstadkomma en internationell avbindning av biståndet.

BPU:s majoritet förordar att en del av biståndet även fortsättningsvis binds till upphandling i Sverige, så länge en internationell överenskommelse om avbindning inte nås. Bindningen bör ske på så sätt att mottagarlandet självt väljer de varor och tjänster som skall ingå i biståndet.

BPU konstaterar avslutningsvis att en betydande del av biståndet sannolikt även i fortsättningen kommer att resultera i upphandling i Sverige, oavsett om biståndet binds eller inte.

Mot utredningens majoritet har riksdagsledamöterna David Wirmark och Bertil Måbrink reserverat sig. I sin reservation påpekar Wirmark att utredningen redovisar en rad så tungt vägande skäl mot bindning att utredningens behandling av frågan borde utmynnats i förslag om avskaffande av förhandsbindningar av svenskt bistånd. Måbrink konstaterar i sin reservation att bundet bistånd medför stora nackdelar för mottagarländerna och föreslår att förhandsbindningen avskaffas.

5.12.2 Remissyttranden

Frågan om bundet bistånd är en av de frågor i betänkandet som föräntlett flest kommentarer från remissinstanserna. Tre yttranden innehåller klara yrkanden på en ökad andel bundet bistånd (*Sveriges Industriförbund m. fl.*, *Sveriges Grossistförbund* och *Svensk Industriförening*). Tolv instanser instämmer i stort sett med utredningens slutsats att viss bindning i ungefär nuvarande storleksordning synes mest ändamålsenlig under rådande omständigheter. 17 remissinstanser förespråkar en fullständig avbindning av det svenska biståndet, vissa dock med reservationen att avvecklingen av det bundna biståndet kan behöva ske gradvis.

De näringsorganisationer som yttrat sig i frågan förespråkar ökad bindning. Klarast uttalar sig Sveriges Industriförbund m. fl., som i och för sig anser det önskvärt med en internationell överenskommelse om avbindning, men som i avvaktan på en sådan överenskommelse anser det angeläget att Sveriges bindning ligger på en nivå som i någon mån är jämförbar med andra industriländers. Sverige skulle stärka sin position i avbindningsförhandlingarna genom att själv binda en avsevärt ökad del av sitt bistånd, anser organisationerna. Ökad bindning skulle leda till bl. a. förbättrad bytesbalans, höjd konkurrensförmåga, ökad sysselsättning och ökad förståelse för u-hjälp hos den svenska allmänheten och den svenska industrin. Organisationerna konstaterar även att en otillräcklig del av de svenska bidragen till multilaterala organisationer resulterar i beställning i Sverige.

LO instämmer i utredningens förslag vad gäller fortsatt bindning av biståndet samt förnyade initiativ till en internationell överenskommelse om avbindning. LO förordar vidare en mer långsiktig och aktiv planering av det bundna biståndet från SIDA, varigenom problemen med bundet bistånd borde kunna minimeras. Denna planering bör dock, enligt LO, inte inriktas så att det bundna biståndet kommer att ersätta tidigare rent kommersiell export från Sverige.

SIDA påpekar att svenska varor och tjänster upphandlats till betydande belopp oberoende av bindning. Utredningen har ej givit något skäl till antagandet att bindning leder till ökade biståndsleveranser från Sverige. Möjligheter finns, enligt SIDA, att ytterligare höja andelen svenska varor och tjänster inom biståndet, genom att mottagarländerna

får ökad information om det svenska utbudet av konkurrenskraftiga varor. Även om denna information i första hand åligger företagen själva och exportfrämjande myndigheter och organisationer, förklarar sig SIDA beredd att medverka.

SIDA finner det ej motiverat att ange ett särskilt volymmål för bundet bistånd. Om ett u-lands myndigheter och företag är väl informerade om det svenska näringslivets möjligheter att leverera konkurrenskraftiga varor, kommer biståndet enligt SIDA:s erfarenhet ändå att leda till upphandling i Sverige.

6 Samarbete med u-länderna på industriområdet

6.1 Allmänt

6.1.1 Utredningen

Industribiståndsutredningen (IBU) ger en kortfattad bakgrund till u-ländernas ökade efterfrågan på bistånd inom industriområdet. IBU hänvisar till 1971 års industribiståndsutredning (Industriutveckling och utvecklingssamarbete, SOU 1972: 90) som ägnade motiv, mål och strategier för industriutveckling ett betydande utrymme. 1977 års utredning har kompletterat detta material med en enkätundersökning omfattande elva u-länder, varav sju är programländer för det svenska biståndet. Den företagna undersökningen visar att brist på kapital, utbildad arbetskraft och utländsk valuta, samt bristande marknadskänedom och otillräcklig infrastruktur utgör de grundläggande hindren för u-ländernas industrialiseringsansträngningar. Utredningen konstaterar vidare bl. a. att de studerade länderna överlag har en positiv inställning till import av utländsk teknologi, även om villkoren för utländska etableringar varierar avsevärt mellan länderna.

IBU pekar på att u-ländernas efterfrågan på bistånd och annat samarbete inom industriområdet ökat kraftigt under 1970-talet. Hänvisning görs därvid såväl till kollektivt framförda u-landskrav på industriområdet som till bilateralt framförda önskemål inom och utanför det reguljära biståndssamarbetet. Utredningen redogör för de vid FN:s organisations för industriell utveckling (UNIDO) andra generalkonferens framförda u-landskraven som resulterade i den s. k. Lima-deklarationen och påpekar att u-ländernas krav på ökade investeringar från i-länderna intar en framskjuten plats i deklarationen.

IBU redovisar SIDA:s hittillsvarande erfarenheter av utvecklingssamarbetet inom industriområdet. SIDA lämnar stöd i olika former till industriutveckling i flertalet programländer. Utredningen konstaterar att programländernas efterfrågan på industribistånd av olika skäl är svår att kvantifiera, men pekar på att utbetalningarna inom området industri

ökat kraftigt under senare år och att undersökningen av sju programländer visar att de länder som önskar ökade biståndsinsatser inom industriområdet ofta samtidigt efterfrågar ett mer aktivt engagemang från svenska företag. Länderna efterfrågar även olika former av industrisamarbete utanför biståndet.

Mot bakgrund av redovisningen av det hittillsvarande industribiståndet konstaterar IBU att vissa typer av insatser lämpar sig mindre väl för traditionell biståndsverksamhet. Detta gäller främst överföring av kapital och teknologi inom ramen för samägda företag, s. k. joint ventures, och anskaffning av riskvilligt kapital. Utredningen redovisar hur ett antal andra OECD-länder försökt att lösa detta problem genom att inrätta offentliga utvecklingsbolag. Utredningen beskriver några exempel på utvecklingsbolag och redovisar de skillnader i inriktning och finansiering som dessa bolag uppvisar.

IBU ger en presentation av de genomförda intervjuerna med svenska tillverkande företag och konsultföretag. Det konstateras att huvudparten av de svenska u-landsinvesteringarna är koncentrerade till ett mindre antal relativt rika u-länder. De faktorer som begränsar företagens möjligheter att utvidga sitt u-landsengagemang är enligt utredningen främst bristande möjligheter att erhålla konkurrenskraftig finansiering och brist på personal. Företagen har förklarat sig beredda — under vissa förutsättningar — att medverka i u-landsprojekt i en rad olika former. IBU drar därför slutsatsen att svenska företag är beredda att i högre grad än tidigare medverka i en överföring till u-länderna av kunnande, teknologi och kapital.

6.1.2 Remissyttranden

Flera remissinstanser som yttrar sig över u-ländernas efterfrågan på industribistånd (bl. a. SIDA, SIND, IMPOD och Sveriges Industrieförbund m. fl. /Svenska Handelskamarförbundet, Internationella Handelskammarens svenska nationalkommitté, SHIO och SAF/) delar utredningens uppfattning att efterfrågan på industrisamarbete från såväl programländer som andra u-länder har ökat. *Ambassaden i Hanoi, LRF, CUF, Institutet för internationell ekonomi, Uppsala och Göteborgs universitet* menar emellertid att efterfrågan är ofullständigt belyst av utredningen. Remissinstanserna saknar en analys av övrig efterfrågan, dels sådan som gäller andra insatser inom industriområdet än de utredningen föreslagit, dels insatser inom andra sektorer än industri.

SIDA, LO, TCO, CUF, SSU och *Uppsala universitet* efterlyser en klarare diskussion av målen för industribiståndet och sambandet mellan dessa mål och de allmänna principerna för biståndspolitik. SIDA pekar på ett antal mål för industribiståndet som statsmakterna och styrelsen successivt fastställt i takt med att antalet industriinsatser i program-

länderna ökat; ökad sysselsättning, minskade regionala inkomst- och sysselsättningsskillnader, minskat ekonomiskt och teknologiskt utlandsberoende samt ökning av sådan produktion som tillgodoser befolkningens elementära behov.

LO framhåller vikten av att industribistånd främst utgår till de länder som strävar efter ökat ekonomiskt oberoende. Enligt *TCO* bör industribistånd till de fattigare u-länderna i första hand kanaliseras till sektorer som förser befolkningen i dessa u-länder med basförnödenheter. *Sveriges Industriförbund, m fl.* menar att det är olämpligt att från svensk sida förorda en viss industrialiseringstrategi framför en annan. Målen för de svenska insatserna bör enligt förbundet styras av u-ländernas egna önskemål och prioriteringar.

CUF framhåller att målen för det svenska industribiståndet bör styras av de utvecklingskrav u-länderna själva fastställt. Bland dessa vill *CUF* understryka bl. a. successiv inhemsk kontroll över råvaror och förädlingsprocesser, krav att industristödet bör bidra till landsbygdsutveckling och regional balans. Enligt *SSU* står u-ländernas grundläggande problem i vad avser industrialisering att finna i de multinationella företagens dominans över det teknologiska kunnandet. Svenskt industribistånd måste enligt förbundet stödja u-ländernas strävan efter självständig industriplanering och oberoende. *FPU* poängterar att svenskt industribistånd bör ha som mål att bygga upp en u-landsanpassad teknologi, till stor del vara inriktat på småindustri samt medverka till ekonomisk utveckling på landsbygden.

Flera remissinstanser, bl. a. *LO, SAREC, OECD-delegationen i Paris* och *Latinamerika-institutet* menar att utredningens analys av orsakerna till u-ländernas industrialiseringsproblem är ofullständig. Enligt *LO:s* uppfattning har som en följd därav utredningens olika förslag kommit att bli lösryckta från sitt sammanhang och svåra att relatera till det övriga biståndet.

Några remissinstanser berör effektivitetsaspekterna på industribiståndet. *RRV* betonar att en omsorgsfull landanalys är en förutsättning för ett effektivt industribistånd. *SIND* saknar i betänkandet en diskussion av alternativa förslag till industristöd, som från effektivitetssynpunkt eventuellt skulle ha bedömts som mer värdefulla bidrag till u-ländernas industrialisering. En sådan diskussion borde enligt verket ha utgjort en dominerande del av utredningens betänkande. *Sveriges Industriförbund m. fl.* anser att en grundläggande förutsättning för ett effektivt industribistånd är att svensk industris kunskaper och erfarenheter utnyttjas i biståndsarbetet. Det är därför enligt förbundet viktigt att mottgarländerna får en klar bild av den svenska industrins utbud.

Bl. a. *STU, CUF* och *Latinamerika-institutet* kommenterar förhållandet mellan bistånd och kommersiell verksamhet. Enligt *STU* är det angeläget att Sveriges good-will i u-länder används inom industribiståndet

för att skapa fastare kontakter av kommersiell karaktär. CUF och Latinamerikanska institutet varnar för att utredningens förslag kan komma att sudda ut gränslinjen mellan bistånd och kommersiella förbindelser.

SAREC och OECD-delegationen i Paris saknar en analys av utländska privata investeringars roll i u-länder som bakgrund till de av utredningen framförda förslagen. FPU, CUF och Svenska Ekumeniska Nämnden förordar skärpt kontroll av svenska företags utlandsinvesteringar. Dyliga investeringar får enligt FPU ej bidra till att stödja regeringar som motverkar frihet och social jämlikhet. Latinamerika-institutet menar att utredningen ger en alltför förenklad bild av verkligheten när den okritiskt antar att utländska investeringar har en positiv inverkan på u-länderna.

SIND, ambassaderna i Islamabad och Lissabon ifrågasätter om utredningens huvudförslag kan motiveras från biståndspolitiska utgångspunkter och urskiljer snarare en önskan att stödja svensk företagsamhet.

SIDA, CUF och SSU betonar att stöd till kooperativ verksamhet bör ingå som en viktig del i industribiståndsverksamheten.

6.2 Överväganden och förslag beträffande SIDA:s verksamhet

6.2.1 Utredningen

IBU föreslår att SIDA mer aktivt än hittills bör bevaka och inventera det pågående internationella och inhemska arbetet rörande u-landsanpassad teknologi. SIDA bör finansiellt kunna stödja utvecklingsarbete rörande anpassad teknologi i såväl u-länder och internationella organisationer som, i begränsad omfattning, institutioner och företag i Sverige. Utredningen föreslår vidare att en samordningsgrupp i vilken bl. a. SIDA och STU bör ingå tillsätts. Allmänt förordas ett intensifierat samarbete mellan SIDA och STU.

IBU förordar att fortsatt prioritet ges åt stöd till utvecklingen av småindustri i programländerna. Stödet till institutioner som stärker ländernas egen kapacitet inom småindustriområdet bör fortsätta. SIDA bör företa en omfattande resursinventering av svensk småindustri för att utröna tillgängligheten av bl. a. personal, arbetsintensiv teknik, ej utnyttjade anläggningar m. m.

IBU förordar att SIDA ökar sin beredskap att förstärka u-ländernas kapacitet på förhandlingsområdet. Verket bör bl. a. överväga att sluta ett avtal med FN:s Center för transnationella företag (UNCTNC) i syfte att kanalisera svenska bidrag genom centret.

SIDA bör vidare enligt utredningen upprätta ett samarbete med institutioner i Sverige som har möjlighet att ställa personal till förfogande för uppdrag att bistå u-länder i förhandlingar med utländska företag. Utredningen pekar dock på de risker för internt svenska konflikter som

skulle kunna uppstå om SIDA:s egen personal engagerar sig i förhandlingar mellan ett u-land och ett svenskt företag.

IBU presenterar ett antal uppslag rörande åtgärder som bör övervägas av SIDA för att främja rekryteringen av experter från svensk industri. Bl. a. förordas att SIDA genomför en kartläggning av tillgängliga experter inom industriområdet och att verket organiserar rekryteringsfrämjande kurser riktade mot potentiella experter. Utredningen pekar vidare på de trygghets- och meritvärderingsproblem som uppstår i samband med experttjänstgöring och rekommenderar SIDA att ingå överenskommelser med industrin för att lösa dessa frågor.

IBU betonar vikten av att SIDA genom en *allmän inventering* ökar sitt kunnande om Sveriges industriella resursbas och framhåller särskilt småindustri och s. k. basindustrier. Målet för inventeringen skulle vara att ge SIDA möjlighet att mer effektivt än hittills kunna presentera det svenska utbudet för mottagarländerna.

IBU anser vidare att SIDA i anslutning till den svenska resursinventeringen på eget initiativ bör företa *sektorstudier* i de programländer som kan väntas bli föremål för fortsatt svenskt industribistånd.

IBU finner det angeläget att SIDA överväger ytterligare insatser för att stödja programländernas *exportansträngningar* och förordar bl. a. fortsatt stöd till FN:s International Trade Center (ITC) och IMPOD. Möjligheter till nordiskt samarbete på detta område bör enligt utredningen tillvaratas.

En förutsättning för ett effektivt industribistånd är enligt utredningen att *SIDA:s kontakter med det svenska näringslivet* fördjupas och byggs ut. Utredningen pekar på att ett sådant samarbete även skulle öka kunskaperna om och förståelsen för svensk biståndspolitik inom näringslivet. Bl. a. förordar utredningen att det samarbete som redan etablerats mellan SIDA, Industriförbundet och Exportrådet byggs ut ytterligare och kompletteras med ett regelbundet samråd mellan SIDA:s ledning och företrädare för näringslivet.

I ett avsnitt om *SIDA:s organisation*, konstaterar utredningen att genomförandet av de presenterade förslagen torde kräva en förstärkning av SIDA med minst fem nya tjänster. Utredningen anser vidare att det statliga avlöningssystemet utgör ett hinder för rekrytering av personer med industriell erfarenhet och förordar en utredning för att komma till rätta med detta problem. SIDA:s industribyrå bör enligt utredningen vid behov kunna förstärkas tillfälligt genom utnyttjande av konsulter.

6.2.2 Remissyttranden

SIDA beklagar att utredningen inte närmare utrett det stöd till industriutveckling som kan komma att ges genom det s. k. importstödet. Detta används i stor utsträckning för upphandling av svensk utrustning för u-ländernas industriella utveckling.

Flera remissinstanser har synpunkter på frågan om u-landsanpassad teknologi. *SIDA*, *Sveriges Industriförbund m. fl.* och *LRF* instämmer i utredningens uppfattning att det är u-länderna själva som måste ha huvudansvaret för teknologianpassningen. Många remissinstanser, såsom *SAREC*, *KK*, *KF* och *ambassaden i Luanda*, betonar att generella omdömen om anpassad teknologi inte kan göras utan att lokala förhållanden och projektets art måste få vara avgörande. Principerna för val av teknologi i ett u-land skiljer sig inte från de överväganden som görs vid investeringar i i-länderna, framhåller *ambassaden i Maputo*.

SAREC föreslår att en ny utredning får i uppdrag att vidare studera forskningen om u-ländernas industrialisering.

Sveriges Industriförbund m. fl. vill till skillnad från utredningen att *SIDA* skall ges möjlighet att stödja även kommersiell utveckling av u-landsanpassad teknologi då det inte går att dra någon klar gräns mot mer biståndsinriktad teknologianpassning. Flertalet remissinstanser tillstyrker den föreslagna samrådsgruppen för teknologianpassning.

STU befarar att utredningen underskattat behovet av teknisk-industriell kompetens för den planerade verksamheten på teknologianpassningens område.

Remissinstanserna är övervägande positiva till tanken på stöd till småindustri.

LRF och *ambassaden i Maputo* är tveksamma till förslaget att göra en inventering i Sverige och anser att det istället är efterfrågan i mottagarländerna som först bör kartläggas. Remissinstanserna är positiva till att *SIDA* lämnar förhandlingsbistånd till u-länderna och delar i flera fall utredningens uppfattning att *SIDA* inte självt bör engagera sig aktivt på u-landets sida vid förhandlingar med svenskt företag.

Flera remissinstanser påpekar att frågan om tjänstledighet och meritvärdering vid rekrytering av experter behöver ägnas ökad uppmärksamhet. *Sveriges Industriförbund m. fl.* anser att rekryteringen bör underlättas om *SIDA* istället för att anlita enskilda experter rekryterar hela företag. *LRF* föreslår att *SIDA* träffar överenskommelser med organisationer och företag om exempelvis tjänstledighet vid expertuppdrag. *LRF* anser också att det är en fördel för förankringen i Sverige av biståndsverksamheten om svenska experter utnyttjas. *Industriförbundet m. fl.* förklarar sig villigt att på nytt ta upp diskussionen om återanställning av utsänd personal.

SIDA och *ambassaderna i Maputo* och *Dar es Salaam* är tveksamma till alltför allmänna inventeringar av den svenska resursbasen. Sådana inventeringar bör istället ske med utgångspunkt från preciserade projektönskemål från u-ländernas sida.

Sveriges Industriförbund m. fl. anser att sektorstudier i mottagarländerna bör företas med utgångspunkt från den svenska resursbasen och inriktas på branscher där Sverige har särskilt goda förutsättningar att

lämna effektivt bistånd. *LRF* framhåller att skogs- och livsmedelssektorerna sannolikt kommer att kunna tillhandahålla viss expertis. *Ambassaden i Luanda* varnar för att missförstånd kan uppstå om SIDA utför studier för svenska företags räkning.

Sveriges Industriförbund m. fl. anser att den marknadsföring på export utredningen diskuterar bör inriktas på hela världsmarknaden, inte enbart på Sverige.

Det är enligt *Sveriges Industriförbund m. fl.* också angeläget att SIDA informerar näringslivet om situationen i programländerna. *Företagareföreningarnas riksförbund* erinrar om att ett kontaktnät redan existerar i föreningarna.

Flertalet remissinstanser är eniga om att SIDA:s resurser på industri- biståndsområdet behöver förstärkas. *TCO* och *ambassaden i Dar es Salaam* anser att föreslagna fem nya tjänster inte är tillräckligt. Flera ambassader betonar också att fältorganisationen kan behöva förstärkas om SIDA får nya uppgifter på industriområdet.

Statskontoret, LO och *TCO* vill vänta med beslut om personalförstärkningar till dess biståndsutredningens organisationsbetänkande föreligger.

LRF befarar att SIDA trots resursförstärkningar kommer att behöva göra en prioritering av alla de uppdrag som utredningen föreslår att SIDA skall fullgöra. *LRF* anser att största vikt bör läggas vid den mindre och medelstora industrin samt vid projekt som berör basindustrin.

6.3 Överväganden och förslag rörande en fond för industriellt samarbete med u-länderna

6.3.1 Utredningen

IBU finner att ett stort antal fattigare u-länder önskar hjälp av Sverige för sin industriella utveckling, samt att många av dessa länder välkomnar en medverkan från det svenska näringslivet i detta arbete. *IBU* konstaterar emellertid att denna efterfrågan bara till viss del och i vissa utvalda länder kan tillgodoses inom ramen för SIDA:s verksamhet. Utredningen anser därför att regeringen borde vidta åtgärder för att, i de fattigare u-ländernas intresse och på deras villkor, främja överföringen av kapital och kunnande från svenska företag till dessa länder.

IBU föreslår i detta syfte att ett organ inrättas med uppgift att främja uppkomsten av tillverkande företag i de fattigare u-länderna. Organet borde ges följande uppgift

- att informera svenskt näringsliv om investeringstillfällena i u-länder,
- att informera u-länder om möjligheten av ett samarbete med svenska företag genom organets förmedling,

- att satsa riskkapital i form av aktier i, och långfristiga lån till, företag i u-länderna,
- att uppmuntra företag i Sverige att också satsa sådant kapital,
- att medverka till att ytterligare behövlig finansiering anskaffas för de projekt organet engagerar sig i,
- att göra förundersökningar i egen regi och finansiera sådana undersökningar som utförs av andra intresserade parter, och
- att samarbeta med SIDA för industriell utveckling i programländerna.

IBU anser att organet bör få formen av en självständig stiftelse med namnet Fonden för industriellt samarbete med u-länderna. Fonden bör enligt utredningen ej ha som syfte att förmedla biståndsinsatser av benefik karaktär, utan sträva efter att sammanföra parter som har förutsättningar att kunna utveckla ett för båda parter lönsamt långsiktigt samarbete.

IBU föreslår att staten ensam tillskjuter fondens grundkapital och vill inte utesluta att kapitaltillskottet under ett uppbyggnadsskede tas från biståndsmedel. Utredningen förordar att fondens styrelse leds av SIDA:s generaldirektör eller annan representant för SIDA. Utrikes-, handels- och industridepartementen bör enligt förslaget vara företrädare i styrelsen som bör ha nio ordinarie ledamöter och tre suppleanter. Fonden bör under uppbyggnadsskedet ha relativt liten personal, företrädesvis personer med erfarenhet från industriell verksamhet.

IBU föreslår att fonden ges ett grundkapital på 100 milj. kr. och att vid bemyndigas att uppta lån på kapitalmarknaden med statlig garanti.

Beträffande ländervalet för fondens insatser konstaterar IBU att med de relativt rika u-länderna har industriellt samarbete i allmänhet kunnat etableras utan speciella stödåtgärder från regeringens sida. Utredningen förordar sålunda att prioritet ges dels åt programländerna för svenskt bistånd, dels andra fattigare u-länder med förutsättningar att utveckla ett industriellt samarbete med Sverige. Enligt utredningen bör det ankomma på fondens styrelse att definiera begreppet "fattigare". Vid val av mottagarländer bör detta fattigdomskriterium kompletteras med en bedömning av resp. lands utvecklingspolitik och av landets vilja och förmåga att leva upp till sina internationella betalningsförpliktelser.

Vad gäller kriterier för val av projekt anser IBU att fonden bör stödja sådana projekt som är kommersiellt lönsamma och har en positiv utvecklingseffekt i värdlandet. Ett svenskt företags villighet att satsa riskkapital i ett projekt bör utgöra ett viktigt moment i prövningen av den kommersiella lönsamheten. Utredningen anser att ett projekts utvecklingseffekt bör prövas enligt de kriterier som 1971 års industri-
biståndsutredning rekommenderade som förutsättning för investeringsga-

ranti, dvs. bl. a. ianspråktagandet av inhemsk arbetskraft, överföring av teknologi och långsiktiga betalningsbalanseffekter för värdlandet.

Fonden bör enligt utredningen inte själv investera i ett u-land med mindre än att ett svenskt företag är berett satsa riskkapital i projektet i fråga. Vid långivning bör fonden kräva säkerhet av normal kommersiell typ. Utredningen förutser att fondens låneverksamhet normalt kommer att ske på villkor som innehåller mindre än 25 % gåvoelement och att låneverksamheten därmed inte skulle räknas som offentligt bistånd.

Utredningen finner det naturligt att understödja de av 1971 års industribiståndsutredning föreslagna modifikationerna av investeringsgarantisystemet samt utvidgning av länderkretsen för detta system. Utredningen konstaterar att investeringsgaranti och insats av fonden många gånger kan komma i fråga för samma projekt. Utredningen förordar vidare att regeringen ingår investeringsskyddsavtal och dubbelbeskattningsavtal med de länder utanför programlandskretsen som kan komma att bli värdländer för mer omfattande investeringar i fondens regi.

För att särskilt främja industriutveckling i programländerna föreslår utredningen att svenska företag som förvärvar andelar i företag i dessa länder ges rätt att skriva ned värdet av dessa tillgångar i vidare mån än gällande svenska skatteregler tillåter.

Utredningen framhåller vikten av ett nära samarbete mellan fonden och SIDA. Enligt utredningen bör insatser från fonden kunna kompletteras med insatser förmedlade av SIDA inom ramen för biståndet. Som områden lämpade för sådana kompletterande insatser nämner utredningen bl. a. utbildning och stödjande infrastruktur.

6.3.2 Remissyttranden

Flera remissinstanser — *Sveriges Industriförbund m. fl., Företagareföreningarnas Förbund, Svensk Industriförening, Sveriges Exportråd, STU, KF, IMPOD, SACO/SR, Sveriges Civilingenjörskörbundet, SIDA, LRF och TCO* samt *ambassaderna i Lusaka, Maputo, Dar es Salaam* och *ambassadkansliet i Bissau* tillstyrker att en fond för industriellt utvecklingssamarbete inrättas. I flera fall har remissvaren avgivits med utgångspunkt från att biståndsmedel ej tas i anspråk.

SIDA, LRF och *TCO* framhåller att man anser att fonden bör inrättas på försöksbasis.

Sveriges Industriförbund m. fl. menar i sitt yttrande att en fond av den föreslagna typen skulle vara ett viktigt instrument för att stimulera svenska investeringar i fattigare u-länder. Fonden skulle vidare tjäna till att dämpa u-ländernas osäkerhet när det gäller att samarbeta med ett i-landsföretag.

Flera remissinstanser tillstyrker förslaget med vissa reservationer. *SIDA* anser i sitt yttrande att det är oklart från vilka utgångspunkter den

föreslagna fonden skall verka. SIDA framhåller, liksom bl. a. *LO, TCO, FPU* och *OECD-delegationen i Paris* att fonden måste verka i överensstämmelse med de allmänna biståndspolitiska målen i synnerhet som fonden föreslås ta i anspråk biståndsmedel för sin verksamhet.

Flera remissinstanser anser sig kunna konstatera att industripolitiska motiv ligger till grund för utredningens förslag (*LO, SIND, CUF, ambassaden i Lissabon, Uppsala universitet* och *ett antal institutioner vid Göteborgs universitet*). *LO* kritiserar utredningen för att ge företagen initiativrätt till insatser. *LO* menar att detta tillsammans med risken att statligt stöd till svensk industri i u-länderna kan innebära ökad utflyttning av industrin vilket på sikt kan minska biståndsviljan i Sverige. *CUF* hävdar i sitt yttrande att förslaget är oförenligt med svenska biståndspolitiska riktlinjer och målsättningar.

Såväl *LRF* som *KK* är tveksamma till om en fond, av den föreslagna typen, verkligen kommer att generera kapital från industrin för investeringar i u-länderna och anser att utredningen mer ingående borde undersökt om inte den nuvarande kapitalmarknaden redan fungerar tillfredsställande.

RRV och *fullmäktige i riksbanken* vänder sig mot utredningens förslag om att fonden skall anta formen av en stiftelse. Fonden bör istället inrättas som ett aktiebolag, då ett bolag enligt nuvarande praxis skulle få rätt till upplåning med statliga garantier i motsats till en stiftelse.

Ambassaderna i Dacca och *Hanoi* samt *Svenska Ekumeniska Nämnden* anser att förslaget bör utredas vidare innan definitivt beslut fattas i frågan. *Ambassaden i Hanoi* framhåller att det nuvarande förslaget kan innebära en risk för att industribiståndet snedvrids mot de u-länder som traditionellt haft en generös inställning till utländska företags investeringar.

SAREC, Uppsala universitet och *ambassaden i Luanda* menar att *SIDA* och *Exportrådet* är bättre kanaler för industribistånd än den föreslagna fonden.

Institutet för internationell ekonomi menar att ett obundet kapitaltillskott skulle vara effektivare för u-länderna än den föreslagna fonden.

SSU motsätter sig den modell till fond som föreslås i utredningen men ställer sig i princip positiva till en fond som ger mer tyngd åt de biståndspolitiska motiven.

Synpunkter på fondens storlek

100 milj. kr. bör vara tillräckligt som utgångspunkt för fonden enligt *Sveriges Industriförbund m. fl.* och *ambassaden i Dar es Salaam*. *Sveriges Industriförbund m. fl.* menar att detta grundkapital kan generera mångdubbelt större belopp och konstaterar att eventuell upplåning förmodligen i första hand kommer att ske utomlands. *Fullmäktige i riks-*

banken menar att 100 milj. kr. är ett tillräckligt startkapital oberoende av möjligheter till kapitalmarknadsupplåning.

Finansiering av fondens verksamhet

Det stora flertalet av remissinstanserna avvisar förslaget att ta i anspråk biståndsmedel för fondens verksamhet (*SAREC, LO, TCO, RRV, SIND, ambassaderna i Lusaka, Hanoi, Dar es Salaam, Nairobi, Dacca, Lissabon och Luanda* samt *FPU, CUF* och *Latinamerika-institutet*) då man anser det angeläget att särskilja bistånd och den typ av kommersiell verksamhet som föreslås i utredningen.

SIDA förordar i sitt yttrande "att medel för fondens verksamhet tas i anspråk under ett särskilt anslag i statsbudgeten". *SIDA* erinrar om vad styrelsen framhållit i sin anslagsframställning för 1978/79 om att "biståndsanslagens användning bör begränsas till att uppnå biståndspolitiska mål". Slutsatsen för *SIDA* blir därmed att "frågan huruvida biståndsmedel bör användas för uppbyggnad av fonden bör bli beroende av om biståndsmålen ges en avgörande betydelse för fondens verksamhet".

Statskontoret anser att frågan om fondens finansiering är ofullständigt belyst.

Synpunkter på fondens styrelse och personal

Flera remissorgan som *SIDA, TCO, RRV* och *ambassaden i Dacca* ställer sig avvisande till utredningens förslag om att *SIDA* skall utse ordförande i fondens styrelse med motiveringen att fonden enligt utredningen skall drivas med affärsmässiga principer och remissinstanserna menar att det är angeläget att göra en åtskillnad mellan bistånd och kommersiella aktiviteter. *Sveriges Industriförbund m. fl.* menar att utrikesdepartementets representant bör vara fondstyrelsens ordförande.

Beträffande fondstyrelsens sammansättning i övrigt anser *LO* att den fackliga representationen bör vara starkare än vad som föreslås i utredningen och *STU* säger sig vilja ingå i fondens styrelse.

Fondens personal bör enligt *Sveriges Industriförbund m. fl.* till övervägande del bestå av personer med erfarenhet från industri och bankväsen, helst också ha erfarenhet från verksamhet i u-länder. *SIDA* anser liksom *OECD-delegationen i Paris* och *ambassaden i Lusaka* att personalen i första hand bör ha u-landserfarenhet för att en kvalificerad bedömning skall kunna göras av projektens utvecklingseffekter.

SIDA förutser personalbyten för kortare tidsperioder mellan *SIDA* och fonden. *STU* anser att fondens personal bör knytas till *STU* för att fonden skall kunna tillgodogöra sig *STU*:s kunskaper rörande anpassad teknologi.

Synpunkter på fondens val av samarbetsländer

Flera remissinstanser (*LO, TCO, LRF, FPU, SSU, SIND* och *Latinamerika-institutet*) anser att fondens verksamhet enbart bör inriktas på de svenska programländerna. *LO* menar i sitt yttrande att det är viktigt att stödja länder som för en nationell utjämningspolitik och dessutom hävdar *LO* i likhet med *TCO* att utredningens förslag strider mot koncentrationsprincipen som hittills varit vägledande för svenskt bilateralt bistånd. *TCO* menar att samarbetet i ett senare skede skulle kunna breddas även till länder utanför programlandskretsen men att då andra medel än biståndspengar skulle tas i anspråk. *LRF* motiverar sin ståndpunkt med att fonden behöver nära samverka med *SIDA* centralt och med biståndskontoren.

Andra remissinstanser anser att fondens insatser i princip skall koncentreras till programländerna men att även andra "fattigare" u-länder skall kunna komma i fråga. *SIDA* anför att fondens verksamhet i länder utanför programlandskretsen skall "grundas på de utrikespolitiska och utvecklingspolitiska kriterier som gäller för utvecklingsarbetet och som industribiståndsutredningen angivit". *Ambassaderna i Dacca, Lissabon, Nairobi* och *Lusaka* samt *delegationen i Paris* menar att fondens medel bör koncentreras till programländerna men att även andra fattigare u-länder bör komma i fråga.

Sveriges Industriförbund m. fl. anser att det inom definitionen "fattigare u-länder" bör finnas möjlighet till insatser i något mer utvecklade länder, i projekt i fattiga landsändar eller projekt som kan gynna fattigare befolkningsgrupper. *Industriförbundet m. fl.* ansluter sig inte till utredningens förslag att fondens verksamhet skall inriktas på länder vars utvecklingsansträngningar står i rimlig överensstämmelse med den svenska biståndspolitik. *Förbundet m. fl.* menar att det snarare är de enskilda projekten som bör överensstämma med målen för biståndspolitik.

Synpunkter på kriterier för projektval

SIDA, RRV och *ambassaden i Lusaka* instämmer med utredningens förslag beträffande kriterier för projektval.

LRF, RRV och *Sveriges Industriförbund m. fl.* hävdar å sin sida att fonden även skall kunna satsa medel för andra projekt än direkt stöd till tillverkande industri t. ex. inom jord- och skogsbruk.

KK anser att fonden ej bör delta i projekt på råvaru- och naturresursområdet. *OECD-delegationen i Paris* anser att samma kriterier bör gälla för fondprojekt som för andra projekt för vilka biståndsmedel tages i anspråk.

Former för fondens finansiella engagemang

TCO pekar på att för vissa av programländerna kan andra former av

långsiktigt samarbete än joint venture vara att föredra, något som fonden enligt TCO bör ha möjlighet att tillmötesgå. RRV ställer sig positivt till att fonden förmedlar lån och lånegarantier, men avråder från aktieparticipation med hänvisning till de intressekonflikter som enligt verket kan uppstå t. ex. vid en eventuell nedläggning av ett projekt där fonden är engagerad.

Ambassaden i Nairobi förordar att fonden till en början begränsar sitt finansiella engagemang till långivning och kreditförmedling. *Ambassaden i Hanoi* anser att fonden generellt bör avstå från att teckna aktier då en dylik verksamhet enligt ambassaden riskerar att styra fondens aktiviteter till u-länder som traditionellt uppvisar en positiv attityd till utländska investeringar och därmed av egen kraft kan attrahera utländskt kapital.

Samarbete mellan SIDA och fonden

Flera remissinstanser berör förhållandet mellan fonden och SIDA utan att ännu vilja ta någon preciserad ståndpunkt eller lämna några förslag.

Ambassaderna i Lusaka och *Dar es Salaam* och *CUF* finner det önskvärt med ett nära samarbete mellan SIDA och fonden. *Företagareföreningarnas Förbund* pekar på risken för sammanblandning av de båda organens verksamhet.

SIDA förutser ett samarbete med fonden men understryker att det är viktigt att skillnaderna mellan SIDA och fonden är tydliga inför u-landet och inför näringslivet.

Investeringsgarantier m. m.

LO och *CUF* avstyrker utredningens förslag om en utvidgning av investeringsgarantisystemet. *LO* är avvisande till förslaget om en utvidgning av rätten till avskrivning för svenska företagsinvesteringar i u-länder. *CUF* avstyrker förslaget om investeringskyddsavtal.

Sveriges Industriförbund m. fl., *KF*, *Företagareföreningarnas Förbund* och *EKN* tillstyrker en utvidgning av systemet med investeringskyddsgarantier. *Industriförbundet m. fl.* förordar vidare en förenkling av handläggningen av investeringsgarantisystemet samt reser invändningar mot kriterierna för prövningen av utvecklingseffekten.

Industriförbundet m. fl. ansluter sig till utredningens förslag om investeringskyddsavtal, dubbelbeskattningsavtal och extra avskrivning vid u-landsinvesteringar.

FÖREDRAGANDEN

1 Inledning

För tio år sedan fastställde riksdagen den s. k. enprocentplanen för Sveriges utvecklingsbistånd. Samtidigt bekräftades de mål och riktlinjer

som fortfarande gäller för vårt utvecklingssamarbete med u-länderna. När regeringen nu har att ta ställning till förslag om Sveriges bistånds- och u-landspolitik sker det i en radikalt annorlunda situation.

Under de senaste tio åren har biståndsanslagen nästan tiodubblats i löpande priser, från ca 400 milj. kr. budgetåret 1968/69 till förslag på inemot 4 miljarder kr. för budgetåret 1978/79. Anslagen har växt från ungefär en fjärdedels procent av vår totala produktion till en procent. Vi har nu anledning pröva hur vi skall gå vidare.

Under de senaste tio åren har väsentliga förändringar skett i den internationella ekonomin. När oljepriserna i ett slag fyrdubblades påverkade det hela världsekonomin. I industriländerna stagnerade produktionen 1974—75 samtidigt som inflationen ökade. I det stora flertalet u-länder, som saknar egna oljetillgångar, vändes förhoppningar om bättre levnadsvillkor och ekonomisk utveckling till farhågor om växande fattigdom under kommande år. Det höjda oljepriset har lett till att stora betalningsbalansrubbingar uppstått, vilka drabbat både i-länderna och de icke-oljeproducerande u-länderna. Oljeaktionen skapade samtidigt på många håll i u-världen en ny tilltro till u-ländernas förmåga att i samverkan ändra fördelningen av makt och resurser.

Flertalet u-länder valde efter oljeaktionen att satsa på fortsatt expansion och har nödgats låna stora summor på den internationella kapitalmarknaden för att kunna importera. Den efterfrågan på i-ländernas produktion som dessa u-länders politik genererat har haft stor positiv betydelse för den ekonomiska situationen i industriländerna. Å andra sidan har u-ländernas skuldsättning ökat mycket kraftigt och utgör idag ett svårbemästrat problem.

En del u-länder har med växande framgång satsat på en exportindustri och redan inom några sektorer blivit svåra konkurrenter till i-länderna. Detta gäller framför allt textil- och elektronikområdena, men även stål- och varvsindustrierna. Genom sin köpkraft och konkurrensförmåga har de ökat sin andel av världens resurser och deras roll som handelspartners på den internationella marknaden växer snabbt.

Skillnaden mellan rika och fattiga u-länder blir alltmer påtagliga. Samtidigt har det ömsesidiga beroendet mellan världens stater dramatiskt manifesterats. Som det uttryckes i FN:s deklaration år 1974 om en ny internationell ekonomisk ordning: ”De utvecklade ländernas och u-ländernas intressen kan inte längre isoleras från varandra. Det finns ett nära samband mellan välstånd i i-världen och tillväxt och utveckling i u-länderna. Välståndet i världsgemenskapen i sin helhet bestäms av välståndet i alla länder.”

Förändringarna av vissa grundläggande drag i världsekonomin har ännu ej lett till några mera betydande förändringar i reglerna för den internationella ekonomins sätt att fungera. De ökade oljeinkomsterna har medfört ett sparandeöverskott som man ännu inte helt kunnat åter-

föra i produktiv användning. Det internationella kredit- och valuta-systemet har trots en betydande anpassningsbarhet inte ensamt kunnat förhindra de stora svårigheter och svängningar som nu präglar många länders ekonomi. Frihandelssystemet möter stora påfrestningar med krav på ökad protektionism i många länder. Det internationella samfundet har inte funnit effektiva metoder för kontroll av stora företag som opererar internationellt. I dessa och många andra avscenden krävs ett omfattande arbete för att omforma de villkor som gällt för den internationella ekonomin under efterkrigstiden så att de svarar mot dagens verklighet.

I en ny ekonomisk världsordning måste det gemensamma intresset av samarbete vara den sammanhållande kraften. Detta förutsätter att alla länder finner de internationella reglerna och principerna rimliga och acceptabla. Om detta ej är fallet är risken stor för konfrontation och ökad protektionism.

Att vi lever i "en enda värld" betyder inte att vi lever i en enad värld. Ett ömsesidigt beroende förutsätter att parterna besitter viss egen styrka. Många u-länder ser sig idag som alltför ensidigt beroende av de rika länderna. De eftersträvar ekonomisk utveckling och ökad ekonomisk självständighet för att få bättre förutsättningar att samarbeta på jämställd fot.

U-ländernas utveckling uppvisar många viktiga och imponerande framsteg. Antalet människor under utbildning har t. ex. ökat kraftigt. Under tjuogoårsperioden 1950—70 mer än tredubblades antalet elever i grundskola i u-länderna. År 1950 kunde bara en tredjedel av u-världens vuxna befolkning läsa och skriva. Idag är det över hälften. Medellivslängden ökade i u-länderna mellan åren 1950 och 1975 från 40 till 50 år.

De höga födelsetalen har i många u-länder pressats ner. I kampen mot de stora sjukdomarna har i vissa fall högst betydande resultat uppnåtts. Främst gäller detta smittkoppor. Så sent som vid mitten av 1960-talet kunde fortfarande hundratusentals fall av smittkoppor registreras årligen. Världshälsovärdsorganisationens kampanj mot smittkoppor, som pågått i drygt 10 år och som fått betydande svenskt stöd, har lett till ett så gott som fullständigt utrotande av denna sjukdom, som plågat mänskligheten genom seklerna. Situationen går alltså att påverka. Mycket utvecklingsarbete drivs med framgång.

Den verklighet som ännu råder är dock i många hänseenden skrämmande. Enligt Världsbanken saknar över en miljard människor idag tillgång till rent dricksvatten och elementär hälsovård, 700 miljoner människor är allvarligt undernärda, 550 miljoner människor kan inte skriva och läsa. Hundratal miljoner arbetsföra människor är utan arbete.

De stora skillnaderna i verklighetens villkor gör att också samarbetets former och innehåll växlar mellan olika länder. Med ett växande antal u-länder som uppnår en viss utvecklingsnivå kan vårt samarbete alltmer

bygga på direkta ömsesidiga fördelar, ta formen av ett växande utbyte av varor och tjänster. Det kan i sin tur kräva förändringar i det svenska samhället för att vi skall kunna anpassa oss till en ny internationell arbetsfördelning och nya konkurrensvillkor.

För fattigare u-länder kommer biståndet länge att förbli det viktigaste vi kan göra för att bidra till utveckling. De har svårt att konkurrera och utnyttja handelsförmåner på de rika ländernas marknader. De har rätt att kräva ett solidariskt stöd.

U-ländernas ekonomiska utveckling

Under hela efterkrigstiden har klyftan mellan fattiga och rika länder vidgats. Detta ofta upprepade konstaterande avser vanligen de ekonomiska skillnaderna mellan de rika industriländerna och staterna i den tredje världen. Det finns flera skäl att försöka precisera innebörden och effekterna av den rådande skeva fördelningen av världens resurser.

Med det ekonomiska mått som vi i brist på bättre vant oss vid att använda, nämligen bruttonationalprodukt, disponerar jordens fattigaste länder, med nästan en tredjedel av världens invånare, f. n. endast 3 % av det samlade produktionsresultatet. Den tiondel av jordens befolkning som bor i de rikaste länderna svarar för nära nog hälften av den totala produktionen av varor och tjänster.

Tab. 1. Fördelning av världens resurser år 1974

Länder med en bruttonationalprodukt per invånare	Antal länder	Invånare (milj)	Andel av världens befolkning	Bruttonationalprodukt (miljarder \$)	Andel av världens totalproduktion	Genomsnittlig bruttonationalprodukt per invånare (\$)
Mindre än \$ 200	33	1 130	29 %	151	3 %	130
\$ 200— \$ 499	42	1 180	30 %	367	7 %	310
\$ 500— \$ 1 999	64	539	14 %	541	10 %	1 000
\$ 2 000— \$ 4 999	29	631	16 %	1 863	34 %	2 950
Mer än \$ 5 000	19	412	11 %	2 612	47 %	6 340

De stora inkomstskillnaderna mellan världens länder är resultatet av en lång historisk process som i huvudsak inleddes med industrialiseringen i Europa. Alltsedan början av 1800-talet har — med relativt kortvariga avbrott — produktionen per invånare kontinuerligt ökat i industriländerna. Endast ett mindre antal u-länder nådde före andra världskriget — som självständiga stater eller kolonier — en ekonomisk tillväxt som klart översteg befolkningsökningen.

U-ländernas ekonomiska utveckling under tiden efter andra världskriget kan naturligt delas in i fyra perioder: åren t. o. m. Korea-kriget då en kraftig efterfrågan på råvaror ledde till stigande priser, resten av

1950-talet med en kraftig försämring av u-ländernas bytesförhållanden, 1960-talet som präglas av stabil expansion och 1970-talet med oljekris, inflation och internationell ekonomisk instabilitet.

Omedelbart efter andra världskriget ledde uppdämnda behov och återuppbyggnad i Europa och Japan till en snabbt ökande efterfrågan. Dessa omständigheter ledde till en snabb ökning av u-ländernas råvaruexport, som vid 1950-talets början utgjorde 85—90 % av deras samlade varuutförel. Bytesförhållandet för u-länderna förbättrades med ungefär 40 % och deras andel av världshandeln ökade från ungefär en fjärdedel till inemot en tredjedel. Flertalet u-länder — både självständiga stater och kolonier — hade betydande valutareserver vid början av 1950-talet.

1950-talet innebar framför allt en återgång till mer normala — och för u-länderna mindre förmånliga — förhållanden. Råvarupriserna föll snabbt. För u-landsgruppen som helhet innebar detta att exporten, räknad i löpande priser, stagnerade. De fattiga ländernas andel av världens totala export föll tillbaka till något mindre än en fjärdedel.

Utmärkande för 1960-talet var framför allt stabiliteten. Världshandeln ökade i jämn takt. Prisförhållandet mellan råvaror och industriprodukter ändrades mycket litet. U-landsgruppens andel av världshandeln föll något. Detta var främst en följd av att handeln med färdigvaror ökade mycket snabbt inom OECD-länderna.

Det är emellertid under 1960-talet som skillnaden mellan den ekonomiska utvecklingen i olika u-länder blir tydligare. De oljeexporterande länderna kunde öka bruttonationalprodukt och export i snabb takt tack vare i-ländernas växande efterfrågan på olja. En grupp u-länder som redan på 1950-talet inlett en satsning på export av teko-varor, elektronik, leksaker och läderprodukter expanderade mycket snabbt. I många av de allra fattigaste u-länderna ökade produktionen å andra sidan endast nått och jämnt i takt med befolkningen.

Tab. 2. Procentuell ökning av bruttonationalprodukten per invånare 1950—75

	1950—60	1960—70	1970—75
Alla u-länder	2,9 %	3,2 %	3,7 %
De fattigaste u-länderna	2,6 %	1,8 %	1,1 %
Något rikare u-länder	3,2 %	3,5 %	4,2 %
I-länder	3,0 %	3,7 %	1,9 %

Utvecklingen under 1970-talet har hittills präglats av dramatiska konjunkturväxlingar och hög inflation. En intensiv högkonjunktur 1972—73 avlöstes av efterkrigstidens mest djupgående lågkonjunktur i OECD-länderna samtidigt som priserna fortsatte att stiga i snabb takt. OPEC-staterna har tack vare oljeprishöjningarna år 1973 dramatiskt förbättrat sitt ekonomiska läge. Andra mineralrika och exportinriktade u-länder

har fortsatt att expandera i snabb takt trots lågkonjunkturen. Därmed har klyftan till de fattigaste u-länderna blivit än mer påtaglig. För dessa länder har utvecklingen, särskilt under de senaste åren, varit klart mer oförmånlig än för den övriga världen. Den ekonomiska tillväxten per invånare har varit mycket svag, i några av de fattigaste länderna obefintlig eller negativ. Exportinkomsterna har inte räckt för planerade inköp av allt dyrare olja, konstgödsel och färdigvaror. Bytesförhållandet har 1973—76 utvecklats påtagligt mycket sämre för de fattigaste länderna än för andra stater.

Det är i dessa de fattigaste av jordens länder som majoriteten finns av de människor som idag saknar tillgång till rent dricksvatten och elementär hälsovård. Så länge man talar om klyftor mellan länder så är det skillnaden mellan dessa de fattigaste staterna och den övriga världen det huvudsakligen gäller.

Rika och fattiga u-länder.

Ökande skillnader mellan u-länder har bara understrukt ett faktum som alltid varit giltigt, nämligen att den grupp som FN definierar som u-länder inte är homogen i något avseende. Den rymmer rika OPEC-stater som utan svårighet kan betala för import av livsmedel och färdigvaror. Där finns 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. Tillgången på attraktiva exportprodukter är begränsad.

Därmed är det också givet att u-länderna har mycket skilda bevekelsegrunder för sin önskan att förändra den rådande ekonomiska världsordningen. OPEC-länderna vill använda sina särskilda resurser till att få ökad tillgång till modern teknologi som bas för en industriell utveckling "efter oljan". Flertalet av de u-länder som har en växande industri och är exportinriktade är idag mycket skuldsatta. De är nästan helt beroende av en fortsatt snabb ökning av färdigvaruexporten för att kunna betala räntor och amorteringar. Därför lägger de stor vikt vid kraven på en liberalisering av handeln och tillträde till i-ländernas kapitalmarknader. Råvarurika u-länder är naturligen särskilt intresserade av avtal som kan stabilisera råvarupriser och exportinkomster. För de fattigaste u-länderna är ökat bistånd fortfarande viktigast. Trots dessa skilda utgångspunkter har u-länderna med framgång strävat efter att hålla samman som grupp och lyckats att lägga fram sina krav gemensamt. Detta har å ena sidan givit mera kraft åt kraven; å andra sidan har det blivit svårt att göra några prioriteringar mellan de skilda kraven.

Sveriges relationer till u-länderna måste utformas i klart medvetande om de viktiga skillnader som finns mellan dessa länder. 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.

Tillväxt och fördelning

Flertalet u-länder har under efterkrigstiden nått en ekonomisk tillväxt som är mycket snabb vid varje rimlig jämförelse. Produktionsökningen per invånare i relativa termer har varit snabbare än under någon tidigare period. Även i jämförelse med expansionstakten i Europa under industrialiseringen framstår den ekonomiska tillväxten i flertalet u-länder som imponerande. Det måste dock hållas i minnet att denna expansion sker från en mycket låg nivå.

Denna utveckling har emellertid inte lett till en allmän stegring av inkomster och förmögenhet. I flera u-länder förefaller stora grupper av fattiga människor tvärtom ha fått sin situation försämrad i absoluta termer.

Statistik när det gäller inkomst- och förmögenhetsfördelning i u-länder är osäker. Klart är emellertid att klyftorna mellan rika och fattiga människor är större i flertalet u-länder än i rika länder. I flertalet u-länder präglas inkomstfördelningen av att ett mycket litet skikt disponerar över en mycket stor del av resurserna, medan resten av befolkningen lever på en låg standard. I några u-länder har framväxten av en medelklass ändrat denna situation.

Ibland hävdas att den alltmer ojämlika fördelningen av inkomster och kapital i många u-länder skulle vara en ofrånkomlig följd av ekonomisk tillväxt. Detta kan ifrågasättas. Många utvecklingsansträngningar sker inom den moderna sektorn där kapitalintensiv teknik ger få nya arbetstillfällen. Många u-länder subventionerar kapitalinvesteringar med begränsad sysselsättningseffekt. Betydande import av biståndsfinansierade livsmedel har ofta pressat priserna på böndernas produkter. Utvecklingen inom jordbrukssektorn har i åtskilliga u-länder gynnat de större jordägarna. Skuldsättning och rättslöshet har gjort många småbönder och arrendatorer jordlösa. Denna utveckling, som inträffat också i länder med svag ekonomisk tillväxt, har fördjupat en redan tidigare skev fördelning av förmögenhet, främst jord och kapital.

Ny ekonomisk världsordning och basbehov

Flera av grunddragen i det nu rådande internationella ekonomiska systemet — de regler som gäller för staters ekonomiska samarbete — är resultat av beslut av en mindre grupp länder under och omedelbart efter andra världskriget. Sedan dess har viktiga förändringar skett och ett mer allsidigt inflytande över systemet håller sakta på att växa fram. Den tidigare angivna globala resursfördelningen avgör i stor utsträckning hur tredje världens relationer till de rika länderna gestaltar sig.

U-länderna hade många goda skäl när de vid FN:s sjätte extra generalförsamling våren 1974 förde fram förslag om en ny internationell ekonomisk ordning. Kraven var i flertalet fall mycket allmänt hållna. Några av u-ländernas viktigaste krav var — och är — följande:

- 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
- fast samband mellan priser på importerade industrivaror och exporterade råvaror
- stöd till industrialisering.

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.

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 ny ekonomisk världsordning tar sikte på relationer mellan stater. Interna förhållanden i de enskilda länderna berörs egentligen inte alls. U-landsgruppen har också hävdat 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. (Konferensens slutdokument återfinns i prop. 1976/77: 60). Grundtanken i denna strategi är att radikalt förbättra levnadsförhållandena för de fattiga folkgrupperna i u-länderna. Utveck-

lingspolitiken skall därför i första hand inriktas på 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. Basbehovsstrategin förutsätter sålunda att "folket genom fritt valda organisationer deltar i de beslut som berör dem". Även de mest eftersatta grupperna, landsbygdens befolkning och kvinnorna, bör delta aktivt i den politiska processen.

Dessa åtgärder kan endast vidtas av nationella regeringar. Det är alltså inte utan skäl som basbehovsstrategin kallas 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 basbehovsstrategin. Jag vill upprepa vad jag framhöll i förra årets budgetproposition: "För Sverige är det självklart att vi måste erkänna den grundläggande bristen på balans i förhållandet mellan fattiga och rika länder, samtidigt som vi inte får förlora orättvisorna mellan rika och fattiga människor ur sikte. 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 tillgodo."

Främjande av mänskliga rättigheter

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 samhällskick som fullt ut möjliggör ett folkligt deltagande i utvecklingssamarbetet och den politiska beslutsprocessen.

Detta konstaterande innebär enligt min mening inte att grundläggande mänskliga rättigheter 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.

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 överväganden om mänskliga rättigheter tills nyligen hållits tillbaka. Organens stadgor har återopats som stöd för en sådan linje. Många känner oro för att dessa institutioners verksamhet försvåras om mänskliga rättigheter ges en plats bland kriterierna för långivningen. 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 nejröstning kan få resultat. Här finns otvivelaktigt ett instrument som kan leda till förbättringar av den art man strävar efter. Samtidigt är olägenheterna uppenbara. U-länderna som grupp ogillar aktioner av detta slag, eftersom man häri ser försök till otillbörlig inblandning i enskilda länders politik; protektionism och politisk antagonism kan också döljas bakom humanitära argument.

Jag anser det rimligt att de internationella biståndsorganen ibland utnyttjas för markeringar för att främja de mänskliga rättigheterna. Samtidigt finner jag det vara av vikt att denna reaktionsform används med återhållsamhet. Risker för missbruk är stora, gränsdragningsproblemen är svåra och de internationella organens effektivitet kan påverkas. Till sammans med likasinnade stater, särskilt de nordiska, bör Sverige söka följa en linje som ger oss möjlighet att markera vår ståndpunkt åtminstone i de svåraste fallen av åsidosättande av mänskliga rättigheter.

2 U-landspolitik

Det framstår idag 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-länderna 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. Man kan i första hand 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.

Vad vi önskar det eller inte kommer det att finnas en svensk u-landspolitik i den bemärkelsen att u-länderna kommer att påverkas av vårt förhållningssätt på alla dessa skilda områden. Med utgångspunkt i vår önskan om en snabb ekonomisk och social utveckling i u-världen ter det sig emellertid 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. Om vi underlåter det finns t. o. m. risk att strävandena på biståndsområdet kan undermineras eller neutraliseras. Uppenbart är att konflikter kan uppkomma mellan vårt intresse att främja utvecklingsansträngningar och våra andra intressen. Biståndspolitiska utredningen ger flera exempel på detta.

Bl. a. behovet av att bevara en rimlig försörjningsberedskap måste beaktas på flera områden. Inom textilsektorn har detta lett till handelspolitiska skyddsåtgärder mot enskilda u-länder trots vår allmänt positiva inställning till ökad u-landsexport. 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.

BPU har utförligt beskrivit u-ländernas krav på i-ländernas u-landspolitik. 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. De något rikare u-länderna ger företräde åt krav som för de fattigare länderna har väsentligt mindre betydelse. Ett exempel från handelspolitikens område är i-ländernas tullar och andra handelshinder avseende bearbetade varor. Dessa har hög prioritet för de rikare u-länder som har en någorlunda utvecklad industrisektor. För de fattigaste u-länderna däremot utgör i-ländernas tullar inte det största hindret för att de skall kunna öka sin export. För dessa länder är det i stället bristen på exportprodukter och kunskap om en effektiv marknadsföring som utgör den avgörande svårigheten.

Mot denna bakgrund vill jag instämma i SIDA:s uttalande att "u-landspolitiken måste baseras på en värdering av motiven för samarbete av flera olika slag med en rad skiftande grupperingar av länder. Då de mer än 100 u-länderna är så inbördes olika, kommer också u-landspolitiken att skifta karaktär och innehåll från land till land, från tid till annan under den politiska och ekonomiska utvecklingens gång."

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 Paris-konferensen om internationellt ekonomiskt samarbete (CIEC). Flertalet av de frågor som aktualiseras i dessa sammanhang har bred u-landspolitisk anknytning. Ofta berörs frågor som bereds inom skilda departement i Sverige. Som exempel kan nämnas frågor rörande internationellt energisamarbete, pris- och intäktsstabilisering på råvaruområdet, havsbottnens utnyttjande, u-ländernas skuldproblem och resursöverföringar. Det finns dessutom i detta förhandlingsarbete en tendens att i ökad utsträckning koppla samman frågorna för helhetsbedömningar och helhetsförhandlingar. Denna tendens — som är särskilt markant på u-landssidan — återspeglas bl. a. i tillskapandet av FN:s nya s. k. översynskommitté. Denna skall kunna sammanträda mellan församlingssessionerna fram till en extra session av generalförsamlingen år 1980. Kommitténs främsta uppgift är att följa det förhandlingsarbete som pågår i skilda fora och vidta åtgärder för att stimulera och underlätta förhandlingar där så anses behövligt.

Mot bakgrund av den tidigare berörda 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 idag, 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 i dag 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. Samrådsgruppen skall uppmärksamma de potentiella effekterna för u-länderna, då principiellt väsentliga eller politiskt betydelsefulla riktlinjer och ställningstaganden aktualiseras på områden som

berör u-ländernas utveckling. Gruppen bör också överväga hur intresset av u-landsutveckling och andra intressen kan vägas samman. Gruppen ersätter inte det löpande samråd mellan berörda departement som sker inom ramen för regelbundet återkommande kontakter på olika områden som berör u-länder. Den påverkar inte heller på något sätt ärendefördelningen mellan departementen.

Förbindelserna med u-länderna ställer särskilda anspråk på svenska statens medverkan. Biståndet till programländerna är det främsta exemplet härpå. Särskild medverkan från statens sida krävs också i större eller mindre omfattning när det gäller handel, kreditgivning, tekniskt och industriellt samarbete samt forskning och kulturutbyte. Genom s. k. u-garantier har EKN möjlighet att bevilja särskilda garantier för export till u-länder. Härigenom möjliggöres att krediter utnyttjas för utvecklingsfrämjande export, vilka annars sannolikt skulle använts för export till mer utvecklade länder. Med några u-länder har träffats samarbetsavtal och inrättats gemensamma kommissioner för att underlätta ett kommersiellt, tekniskt och industriellt samarbete. Även utan en sådan institutionell ram företas aktiva insatser på regeringsnivå för att underlätta ett kommersiellt och industriellt utbyte.

För att underlätta ett utbildningssamarbete huvudsakligen med de länder som tecknat samarbetsavtal med Sverige har en särskild beredning för internationellt utbildningssamarbete inrättats. Riksdagen godkände år 1977 regeringens förslag att inrätta ett halvstatligt utbildningsbolag för export till u-länder främst av utbildningstjänster (prop. 1976/77: 83, NU 1976/77: 47, rskr 1976/77: 332). Bolaget väntas komma igång under år 1978 och då överta utbildningsberedningens funktioner i vad avser försäljningen av utbildningstjänster. Vissa biståndsmedel har använts för att med några länder stödja utvecklingen av denna typ av utbildningssamarbete. Så bör kunna ske även i framtiden.

År 1975 inrättades importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) för att stödja u-ländernas ansträngningar att komma in på den svenska marknaden (prop. 1974: 57, UU 1974: 7, rskr 1974: 206). Verksamheten, som huvudsakligen finansieras med biståndsmedel, är inriktad på förmedling av kommersiella kontakter och allmän marknadsinformation. IMPOD har vidare en viktig funktion att fylla som kontaktpunkt för FN:s internationella handelscenter (ITC).

När Sverige genom inrättandet av SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation with Developing Countries) år 1975 ökade sitt stöd till u-landsforskning skapades förbättrade möjligheter att bistå u-ländernas ansträngningar att förstärka sina egna resurser inom forsknings- och utvecklingsområdet. Många u-länder lägger ökad vikt vid detta för att bättre kunna bedöma sitt behov av utländsk teknologi och för att själva utveckla tekniska lösningar som är direkt anpassade till de egna förhål-

landena. Verksamheten möjliggör också ett ökat samarbete mellan forskningsinstitutioner i Sverige och u-länder och visst stöd åt forskning i Sverige om problem som är av direkt betydelse för utvecklingsansträngningarna i tredje världen.

Sveriges kulturutbyte med u-länderna har hittills varit av ringa omfattning. Svenska institutet har emellertid haft viss försöksverksamhet i några afrikanska länder och SIDA har inom sin informationsverksamhet gjort det möjligt för företrädare för u-länderna att i olika evenemang presentera sin nationella kultur i Sverige. Därutöver har visst stöd till kulturverksamhet även lämnats i andra former bl. a. genom insatser som genomförts av frivilliga organisationer och folkrörelser. Liksom hittills bör biståndsmedel kunna utnyttjas för att stödja ett kulturutbyte med u-länderna.

Jag vill speciellt betona den betydelse kulturkontakter — både i form av personutbyte och samarbete mellan olika kulturinstitutioner — kan ha inom ramen för ett bredare samarbete med u-länder. Bildningsorganisationer och folkrörelser bör här speciellt kunna engageras. Som BPU betonat kan kultursamarbete ske på en mer jämbördig nivå än på många andra områden. Önskvärdheten av ett ökat kulturutbyte med u-länderna påtalas i direktiven till den pågående utredningen om det svenska kultur- och informationsutbytet med utlandet. Jag räknar med att utredningen skall lägga fram förslag om ett ökat kulturutbyte även med länderna i tredje världen.

Till dessa exempel på åtgärder som företas för att stärka våra förbindelser med u-länderna kan nu läggas förslaget i denna proposition om en särskild fond avsedd att stödja u-ländernas industrialisering genom att underlätta ett samarbete mellan svenska företag och företag i u-länder.

Utformningen av vår u-landspolitik är en långsiktig uppgift som rör även vårt eget samhälles framtid. Forskning, utredningsverksamhet och en aktiv debatt är nödvändiga element för att ge underlag för de politiska beslut som kommer att behöva fattas. Forskning i u-landspolitiska spörsmål bör uppmuntras. Likaså är det viktigt med breda kontaktytor mellan regeringskansli, forskare, organisationer och folkrörelser i frågor som rör den svenska u-landspolitiken.

Det kan i detta sammanhang nämnas att styrelsen för sekretariatet för framtidsstudier i december 1977 beslöt om ett forskningsprojekt, som anknyter till överväganden om u-landspolitiken. Projektet — Sverige i en ny ekonomisk världsordning — som igångsattes den 1 februari i år kommer att engagera ett flertal forskare och u-landsspecialister inom olika myndigheter. Jag räknar med att detta arbete och liknande initiativ skall kunna ge viktiga impulser för den svenska u-landspolitiken.

3 Motiv för biståndspolitiken

Solidaritet med de fattiga människorna i den tredje världen är ett tillräckligt motiv för ett omfattande svenskt biståndsprogram. Denna uppfattning fastslogs av riksdagen redan 1962 och har nu bekräftats av biståndspolitiska utredningen. Den är fortfarande giltig. Vårt bistånd bör därför formas till ett stöd för de fattiga ländernas egna strävanden att nå ökad självständighet och förbättrade levnadsvillkor för de fattiga människorna. Kravet på solidaritet med de fattiga länderna är också ett naturligt utflöde av strävandena mot jämställdhet mellan grupper och individer inom vårt land. Denna politik ges därmed en internationell dimension.

Det finns också andra motiv för vår biståndspolitik. Jag har redogjort för det ökande ömsesidiga beroende som 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 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. På längre sikt är en sådan omställning en förutsättning för vårt deltagande i det internationella ekonomiska samarbetet.

Bistånd är ett medel att medverka till långsiktig ekonomisk utveckling i mottagarländerna och ett stöd för deras strävanden att lägga grunden för en expansion som fortsätter av egen kraft. För Sveriges del är det ur flera synpunkter positivt att de många länderna i tredje världen blir politiskt och ekonomiskt starkare. Redan idag är flera av dessa länder snabbt expanderande marknader för svenska exportvaror. Att denna trend kan fortsätta och förstärkas 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.

Det är klart att en långsiktig utveckling mot en fredligare värld inte kan åstadkommas utan en jämnare fördelning av världens resurser mellan och inom staterna. Som ett särskilt motiv för bistånd kan därför anföras att en utveckling som minskar klyftorna mellan i- och u-länder minskar spänningen i världen och bidrar till ökad säkerhet. Andra faktorer kan emellertid medföra betydande spänningar. De territoriella gränser som kolonialmakterna ofta godtyckligt drog upp, rymmer många olösta konflikter som berör länder vilka nu växer sig både ekonomiskt och militärt starkare.

SIDA:s styrelse gör det väsentliga konstaterandet att jordens resurser inte är tillräckliga "för att ge alla folk en konsumtionsstandard liknande

de rika ländernas, och den ekologiska balansen är allvarligt hotad redan av vårt sätt att tillfredsställa våra nuvarande anspråk. De icke förnyelsebara tillgångarna måste förvaltas under gemensamt ansvar." Styrelsen betonar vidare att "mått i resursutnyttjandet och utjämning av konsumtionen är inte bara en fråga om solidaritet mot människorna i dagens värld — det är en förutsättning för våra barns välfärd i morgondagens." Jag vill instämma i detta. 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 biståndspolitiken

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

Det allmänna målet för allt bistånd är att bidra till att höja levnadsnivån för de fattiga människorna. Främst måste detta ske genom att förstärka mottagarländernas egna produktiva resurser liksom deras förmåga att effektivt använda dem. På lång sikt syftar en politik av detta slag till att göra bistånd överflödigt och bana väg för ett ekonomiskt samarbete mellan jämställda parter.

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.

Åtgärder för att åstadkomma en snabb produktionsökning är ett självklart och högt prioriterat mål i så gott som samtliga u-länders ekonomiska politik. Detta är naturligt. Den låga produktionsnivån per invånare och bristen på produktionskapacitet är en avgörande begränsning för utvecklingsambitionerna i de flesta u-länder och framför allt de fattigaste. En ökande produktion är också i flertalet länder en förutsättning för att man skall kunna fördela resurserna mer rättvist.

Tidigare hävdades det ofta i den utvecklingsteoretiska debatten att en ojämn inkomstfördelning måste accepteras för att tillväxten skulle stimuleras. Endast företag och relativt rika grupper ansågs kunna generera ett sparande som var tillräckligt för att öka investeringarna. Flera ingående studier under senare år har visat att denna uppfattning kan ifrågasättas. Även i länder med en relativt jämn inkomstfördelning har det visat sig att det går att finansiera omfattande investeringsprogram. På landsbygden kan också "sparande" ta formen av ökade arbetsinsat-

ser för att förbättra jordens avkastning. Insatser inom hälsovården blir produktiva investeringar redan på kort sikt genom att de ger avkastning i form av ökad arbetskapacitet. En jämnare resursfördelning lägger också grunden för en mer stabil tillväxt som kan tillgodose de många människornas behov.

Ekonomisk tillväxt kan självfallet aldrig ses som ett isolerat mål. Den måste alltid värderas utifrån de behov det gäller att tillfredsställa. Vissa remissinstanser menar att målen för biståndspolitikerna präglas av en förenklad tillväxtfilosofi. Jag kan inte dela denna uppfattning. En snabbt ökande produktion av tjänster och materiella resurser är en förutsättning för att de stora folkgruppernas basbehov skall kunna tillgodoses.

Jag instämmer i den synpunkt flera remissinstanser framfört om behovet att ta ekologiska hänsyn. Att uppställa ekologisk balans som ett särskilt femte mål för biståndspolitikerna är måhända ej nödvändigt. Tillväxtmålet måste emellertid idag avse en produktionsökning som bevarar ekologisk balans och förutsättningar för fortsatt ökning av resurserna. Även om denna syn på tillväxten i stort sett redan präglar vårt samarbete med u-länderna, förtjänar den att än mer uppmärksammas i framtiden.

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.

Jag delar utredningens uppfattning att ekonomisk och social rättvisa är ett huvudsyfte med utvecklingssamarbetet. Denna värdering måste prägla såväl biståndets utformning som valet av programländer. En förbättring av människors grundläggande situation i fråga om bostad, mat, hälsa, utbildning och meningsfull, produktiv sysselsättning är inte bara ett mål i sig självt utan också en nödvändig förutsättning för en bred ekonomisk och social utveckling.

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.

Flera remissinstanser har pekat på den konflikt som kan finnas mellan främst utjämningsmålet och den s. k. landprogrammeringsprincipen, som bl. a. innebär att biståndsinsatserna utformas och inriktas enligt de prioriteringar mottagarlandet anger. Jag skall senare återkomma till denna viktiga fråga. Låt mig här bara erinra om vad riksdagen framhöll år 1970 i samband med beslutet om principer för val av nya mottagar-

länder. De riktlinjer som då antogs gäller valet av nya programländer och avsåg ej att aktualisera ett avbrytande av biståndet till länder med vilka Sverige redan tidigare samarbetade. Den förskjutning av biståndsmedlens fördelning som förutsågs, måste ske gradvis med hänsyn till våra långsiktiga åtaganden. Målen för biståndet får eftersträvas med en viss flexibilitet och anpassas till förutsättningarna för samarbetet i varje enskilt fall. Att svårigheterna att nå de fastställda målen 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.

Att stärka mottagarländernas självständighet har länge angivits som ett av målen för svensk biståndspolitik. Det har sin bakgrund i att många u-länder idag 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 självförtroende skall ses mot bakgrund härav. Sverige stöder u-ländernas strävanden mot ökad ekonomisk och politisk självständighet på skilda sätt. Biståndet skall bidra till en ekonomisk och social utveckling som kan utgöra grunden för verklig nationell självständighet. En biståndspolitik med detta syfte spänner, som biståndspolitiska utredningen framhåller, över vida fält, från stöd till jordbruket för att minska beroendet av livsmedelsimport till insatser för att bygga upp en nationell industri och teknologisk bas som minskar beroendet av utländsk teknologi. 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. En politik i detta syfte låg bakom Sveriges samarbete exempelvis med Vietnam. Denna bevekelsegrund var också ett av skälen till att ökat bistånd gavs till Zambia, när Rhodesia stängde gränsen. De senaste årens ökade bistånd till länder och befrielseörelser i Södra Afrika skall också ses som ett stöd för ökad självständighet och frigörelse från rasistiskt förtryck.

Det är, som biståndspolitiska utredningen framhåller, naturligt att vi hyser förhoppning om att den ekonomiska utvecklingen i u-länderna på sikt leder till en demokratisk samhällsutveckling. Personliga fri- och rättigheter är för människor 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. Möjligheter till kritik utgör ett viktigt skydd mot övergrepp. 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. Läs- och skrivkunnighet är ofta begränsad. Fackföreningar och bondeorganisationer är vanligen svaga och ofta direkt beroende av regeringen. Dessutom saknas i flertalet u-länder den politiska tradition och värdegemenskap som i t. ex. de nordiska länderna gjort demokratin till det självklara styrelsesättet. Det är därför nödvändigt att knyta förhoppningarna om fullt demokratiska samhällsformer till utvecklingen på längre sikt.

Enligt min mening bör den svenska biståndspolitikens även i framtiden syfta till att främja ökad resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomisk och politisk självständighet samt en demokratisk samhällsutveckling i de länder vi samarbetar med. Gemensamt syftar dessa mål till att främja social rättvisa för de fattiga människorna.

Något behov att, som en del remissinstanser föreslagit, rangordna de olika målen finns inte. De har alla sin betydelse, både självständigt och i förening med varandra. Någon konflikt mellan de olika målen uppkommer normalt inte.

Målen för biståndspolitikens bör vara vägledande för valet av programländer i framtiden. Denna krets av länder bör emellertid, som utredningen framhåller, endast förändras med stor försiktighet. För närvarande 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 beslutet att avveckla ett redan inlett samarbete. Vi måste emellertid som redan framhållits 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. Utvecklingssamarbete innebär också att vi ikläder oss ett moraliskt ansvar.

Det är i huvudsak två omständigheter som kan och bör leda till att utvecklingssamarbetet 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.

Som jag tidigare framhållit bör också långvariga och allvarliga kränk-

ningar av grundläggande mänskliga rättigheter kunna påverka vår beredvillighet att fortsätta samarbetet med enskilda u-länder.

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 samarbetet.

5 Volymmålet för svenskt bistånd

U-landsdebatten har, som den biståndspolitiska utredningen framhåller, under senare år breddats och i stor utsträckning kommit att utgå från kraven på en ny internationell ekonomisk ordning. Av detta följer dock inte att frågan om biståndets omfattning fått mindre betydelse.

Ett växande bistånd är särskilt viktigt för de fattigaste u-länderna. Det ökar deras möjligheter att mobilisera egna resurser och påskynda den ekonomiska och sociala utvecklingen. Om inte de fattigaste u-länderna förmår bredda sin produktion, med hjälp av bistånd och andra resursöverföringar, får de också små möjligheter att utnyttja handelsförhöjningar och andra fördelar som kan bli följderna av internationella förhandlingar.

Många av de konkreta förslagen i deklARATIONEN om en ny ekonomisk världsordning kräver ökade ekonomiska insatser av de rika länderna. Det gäller t. ex. diversifiering av produktionen, stöd till marknadsföring, utveckling av u-ländernas eget jordbruk och olika åtgärder för att stabilisera priser och exportinkomster. Under senare år har man också i högre grad uppmärksammat förhållandena för de hundratals miljoner människor som lever i yttersta misär och som nästan inte alls fått del av den positiva utveckling som trots allt skett i övrigt i flertalet u-länder. För att nå dessa människor, förbättra deras levnadsvillkor och höja deras produktivitet, fordras nationella program som kan stödjas med biståndsmedel.

Det är mot denna bakgrund naturligt att u-länderna själva i deklARATIONERNA om en ny internationell ekonomisk ordning, begär att industriländerna skall nå och överträffa målet 0,7 % av bruttonationalprodukten i utbetalt offentligt bistånd.

Det skulle ha stor positiv betydelse om OECD-länderna och dessutom öststaterna avdelade en lika stor andel av sin samlade produktion till bistånd som Sverige nu gör. Totalt skulle det innebära en ökning av biståndet med 225—250 miljarder kr. per år, vilket skulle räcka för att tredubbla investeringarna i de fattigaste u-länderna.

Det är djupt beklagligt att biståndet från särskilt de stora och ekonomiskt starka i-länderna utvecklats i så långsam takt. Sammantaget för länderna inom OECD:s utvecklingskommitté (DAC) utgjorde biståndet

utbetalningarna år 1976 0,33 % av BNP. Inte ens hälften av den volym som utgjorde FN:s mål för mitten av 1970-talet har alltså uppnåtts. Biståndets andel av den samlade produktionen låg för tio år sedan högre än i dag. USA, Västtyskland och Japan ligger alla under genomsnittet för DAC. Det är särskilt angeläget att biståndet ökar snabbt från dessa stora och ekonomiskt starka industriländer. Bl. a. resultat av den s. k. Nord/Syd-dialogen i Paris ger visst underlag för en sådan förhoppning. Det är vidare viktigt att en större del av biståndet går till de fattigaste u-länderna. I dag får, som jag redan nämnt, mer avancerade u-länder ungefär dubbelt så stort bistånd per invånare som de fattigaste u-länderna.

Som första industriland nådde Sverige 0,7-procentmålet 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 större bistånd kan vi göra större insatser både via internationella organisationer och i ett bilateralt utvecklingssamarbete. 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 bruttonationalprodukten. Biståndsanslaget bör även de kommande åren överstiga nivån 1 % av bruttonationalprodukten 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. De stora industriländerna bör t. ex. ge betydligt större bidrag till internationella biståndsprogram.

6 Samarbete med internationella organisationer

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

För de många små staterna är ett internationellt umgänge och samarbete i reglerade former av vitalt intresse. Med alla sina brister representerar FN och fackorganen ett hopp om ett på fred, lag och rättvisa grundat internationellt samhällssystem. Vi är ännu långt från förverkligande av ett sådant mål, men FN-organen möjliggör rådslag och långtgående samarbete mellan världens stater.

En av de väsentligaste insatserna som FN stått för har varit att främja och påskynda frigörelsen från kolonialt styre. Denna process är

praktiskt taget fullbordad. De mer betydande undantagen är de av vita minoritetsregimer styrda länderna i Södra Afrika. De nya staterna har nästan alla anslutit sig till FN och organisationens karaktär av världsforum har stärkts. Även fackorgancn har utvecklats i samma riktning. Många av dem har på sina respektive områden axlat rollen av verkliga internationella myndigheter. Även om en del av dem uppvisar exempel på otymplig byråkrati, är de omistliga internationella samhällsorgan, både som normskapande och som verkställande instanser.

Avkoloniseringen har åtföljts av krav på de internationella organisationernas medverkan i utvecklingsarbetet. Den politiska jämlikheten måste kompletteras med ekonomisk och social jämlikhet. Arbetet härpå har gradvis kommit att bli den kanske tyngsta delen av FN:s och de flesta fackorgans verksamhet. Flera särskilda FN-organ har skapats för detta ändamål: FN:s utvecklingsprogram (UNDP), FN:s konferens för handel och utveckling (UNCTAD), FN:s organisation för industriell utveckling (UNIDO), för att nämna några av de största. Även på detta område finns både normskapande och operativ verksamhet, båda av högst betydande omfång.

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.

Sveriges positiva hållning till de multilaterala organens arbete på utvecklingsområdet har inneburit att vi mycket aktivt medverkat i det normskapande arbetet. Vi har också kanaliserat internationellt sett höga andelar av vårt bistånd till de internationella organens operativa verksamhet.

Ett särskilt skäl härför, vilket biståndspolitiska utredningen påpekat, var då det svenska biståndet inleddes, hänsynen till den erfarenhet och administration som stod till förfogande i de internationella organisationerna. Med stigande totala anslag och en alltmer effektiv svensk biståndsadministration har den multilaterala andelen sjunkit, men utgör fortfarande omkring en tredjedel av den totala biståndsbudgeten.

Utredningen anser det inte motiverat att förörda någon drastisk förändring av den fördelning som idag gäller mellan multilateralt och bilateralt bistånd. Jag instämmer i denna bedömning och anser det också olämpligt att nu söka fixera någon specifik procentsats för fördelningen. Det multilaterala ekonomiska samarbetet har emellertid genom det ökande internationella beroendet fått en allt större betydelse. Inför kraven på en ny ekonomisk världsordning som ger större inflytande för u-länderna, är det naturligt att multilaterala organ, där u-länderna själva är medlemmar, tilldelas en central roll för att kanalisera resurser från rika till fattiga länder i syfte bl. a. att undvika de beroendeförhållanden, som kan uppstå i bilaterala relationer.

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

Sverige kan göra insatser för de internationella organen bl. a. genom att vara rekryteringsbas för personal. Biståndspolitiska utredningen har tagit upp denna fråga. Jag anser för min del att vi på ett aktivt sätt bör medverka till att goda krafter knyts till sekretariaten.

Vårt agerande inom de mellanstatliga biståndsorganen skall naturligtvis vägledas av Sveriges biståndspolitiska målsättningar. Vi måste dock vara medvetna om att vi har små möjligheter att ensam genomdriva våra synpunkter. Detta självklara faktum understryker betydelsen av att genom aktivt samarbete med likasinnade länder verka för att våra synpunkter blir beaktade.

FN-organens normskapande roll

FN-organens normskapande verksamhet på u-landsområdet har under de senaste decennierna tilldragit sig betydande uppmärksamhet. Dels har generalförsamlingen beslutat om de s. k. utvecklingsårtiondena och den internationella utvecklingsstrategin, dels har en serie stora FN-konferenser hållits, vilka antagit principdeklarationer. U-länderna har lyckats bevara ett stort mått av enighet i dessa diskussioner och förhandlingar, särskilt sedan den s. k. 77-gruppen bildades år 1964 i samband med FN:s första konferens för handel och utveckling (UNCTAD I). Även om inte alla u-landskrav bedömts som realistiska på svensk sida, har enigheten och uppslutningen bakom dem här välkomnats för den ökade kraft som därmed givits till de samlade kraven på en ny ekonomisk världsordning. U-landsgruppen har energiskt verkat för en mera rättvis internationell ekonomisk ordning med ökade biståndsvolymer, stabilare råvarupriser och en ökad andel för u-länderna av världens industriproduktion.

Det är lätt att kritisera de blygsamma resultaten av de många konferenser som hållits kring dessa teman. Utgången har ofta blivit att motståndningar tillfälligt skrivits bort i icke-förpliktande formuleringar. De industrialiserade västländerna har allmänt sett intagit en återhållsam linje. De utvecklade kommunistländerna har i stort sett ställt sig vid sidan av dialogen mellan i- och u-länder.

Det finns således inte anledning överskatta betydelsen av de förhandlingar som hittills hållits kring utvecklingsproblemen inom eller utom FN:s ram. Det multilaterala ekonomiska samarbetet rörande utvecklingsproblemen erbjuder dock en möjlighet att ta steg mot en bättre och

mer rättvis världsordning. För första gången söker man på världsvid basis under organiserade former angripa ekonomiska problem som är centrala för hela världen. Med tanke på det stora antalet förhandlande parter och de många motstridiga intressena är de blygsamma resultaten hittills inte förvånande. Vi måste också vara medvetna om att detta arbete pågått under kort tid.

Verksamheten i de internationella organen är ofta av allmänt intresse och har ej sällan konsekvenser för oss själva. Jag vill därför understryka att snabb och saklig information om denna verksamhet bör ges i Sverige såväl till riksdagen som den intresserade allmänheten. Jag får tillfälle att återkomma till dessa frågor i nästa års budgetproposition.

Bistånd genom multilaterala organ

Ett nära samband råder mellan multilaterala och bilaterala biståndsinsatser. Beslutsfattandet och procedurerna må vara olika, men insatserna ute på fältet är ofta av liknande slag. För både mottagare och biståndsgivare gäller det att få ut bästa möjliga utvecklingseffekt för varje insatt krona eller dollar, oavsett om den kanaliseras via ett nationellt biståndsorgan, FN eller Världsbanken.

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 organen måste vi se till effektiviteten och till verksamhetens inriktning i förhållande till de biståndspolitiska målsättningar regering och riksdag uppställt. Därtill har vi anledning kräva en rättvis fördelning mellan de olika bidragsgivarna. Särskilt i vissa FN-organ — främst FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och FN:s barnhjälpfond (UNICEF) — måste vår andel i dag betraktas som hög. Med hänsyn till vår allmänt positiva inställning till det multilaterala samarbetet bör en utjämning dock inte ske genom en minskning av de svenska bidragen utan genom att andra bidragsgivare ökar sina insatser snabbare.

De internationella organisationerna bör ges möjlighet till långsiktig planering av sin verksamhet. I viss utsträckning utfäster givarna numera sina bidrag för flera år. Vi har från svensk sida givit kraftigt stöd här-

för och strävar efter att även i FN-familjen — IDA och regionalbankerna använder redan en sådan metod — få till stånd verkliga förhandlingar mellan givarländerna. Syftet är att åstadkomma fleråriga utfästelser för att säkra förverkligandet av vedcrbörande organs program och målsättningar för bidragsperioden. I det något längre perspektivet bör tanken på en verklig internationell beskattning drivas. För närvarande synes dock förutsättningar saknas att förverkliga denna tanke.

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.

Samordningen av FN-systemets biståndsverksamhet

Sverige har i många år hävdat att medlemsländernas bidrag till FN-systemets tekniska bistånd huvudsakligen skall kanaliseras genom UNDP. Vi har haft invändningar mot att inrätta speciella biståndsfonder som anknys till FN-organ. Sveriges utgångspunkt har varit att det är mottagarlandets utvecklingspolitik och prioriteringar som skall vara riktmärke för biståndsinsatserna och att resurstillskotten utifrån på ett naturligt sätt skall underlätta de egna utvecklingsansträngningarna. Enligt vår uppfattning försvåras FN-biståndets integration i varje enskilt lands utvecklingspolitik, om biståndet splittras på ett stort antal särfonder och specialprogram. Det är bl. a. mot den bakgrunden som vi har givit ett så starkt stöd till UNDP:s landprogrammering. Vi har också på alla sätt sökt hävda UNDP:s samordnande roll på fältet.

En samordning av FN-systemets tekniska biståndsverksamhet bör även fortsättningsvis ske genom UNDP. Samtidigt är det uppenbart att skäl talar för att acceptera att fackorganen bedriver en egen biståndsverksamhet i samordning med UNDP. Ett sådant skäl är att fackorganens egna biståndsaktiviteter, liksom i vissa fall, fonder för speciella ändamål kan bidra till en ökning av den totala volymen av resursöverföringar till u-länderna.

I FN har man under den gångna generalförsamlingen efter långa och besvärliga diskussioner vunnit principiell enighet om en reform av FN:s struktur på det ekonomiska och sociala området. Enligt denna överenskommelse skall de särskilda biståndsfonderna även efter en integration i viss utsträckning tillåtas behålla sina separata identiteter. Det ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) har fått i uppgift att övervaka konsolideringsprocessen och tillse att denna åtföljs av en ökning av de

frivilliga bidragen till FN:s biståndsverksamhet. Att åstadkomma en effektivisering och en bättre administrativ samordning inom FN-systemet är en angelägen men besvärlig uppgift. Så mycket viktigare är det att företrädare för Sverige söker verka för detta.

Eftersom UNDP är huvudmottagaren av svenskt bistånd på FN-sidan skall jag här närmare kommentera vissa aspekter av UNDP:s verksamhet.

FN:s utvecklingsprogram (UNDP)

Inom FN:s utvecklingsprogram (UNDP) har Sverige framfört uppfattningen att UNDP-biståndet i högre grad bör inriktas på de fattigaste länderna. Styrelsen har också fattat beslut att en större del av resurserna under innevarande programperiod (1977—81) skall gå till dessa länder. Jag anser att koncentrationen av UNDP:s insatser till de fattigaste länderna bör fortsätta under nästa programperiod. Sverige bör vidhålla den redan framförda ståndpunkten att de utvecklade länder som fortfarande får UNDP-bistånd bör avstå härifrån.

På svensk tillskyndan har en principöverenskommelse träffats om att en viss del av UNDP:s programresurser skall fördelas på grundval av vissa tillägskriterier, såsom mottagarländernas ansträngningar för att åstadkomma inkomstutjämning och social rättvisa. Det är enligt min uppfattning önskvärt att få till stånd en ytterligare förskjutning i denna riktning av UNDP-programmet. Jag delar utredningens uppfattning att inget medlemsland, på basis av t. ex. BNP och folkmängd, skall kunna hävda rätt till en given andel av en biståndsgivande organisations resurser.

Det är angeläget att u-ländernas egen utvecklingspolitik bildar utgångspunkten för planeringen av de multilaterala liksom de bilaterala biståndsinsatserna. Deras prioriteringar måste avgöra var biståndet skall sättas in. Samtidigt är det nödvändigt att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt samordnas så att mottagarnas planering underlättas. Inom FN-systemet har på bl. a. svensk tillskyndan ett steg tagits mot att förverkliga dessa målsättningar genom att UNDP sedan några år tillbaka ger sitt bistånd på grundval av landprogram som utformas av mottagarländerna.

Från flera håll har kritik riktats mot UNDP för administrativ ineffektivitet. Den biståndspolitiska utredningen har pekat på de viktigaste orsakerna till UNDP:s höga administrativa kostnader. Det är fackorganen som förmedlar UNDP:s projekt till mottagarna, vilket kan leda till dubbelarbete. Tekniskt bistånd som UNDP är inriktat på är betydligt mer personalintensivt än finansiellt bistånd. Jag vill också peka på att UNDP genom sin fältrepresentation ofta utför uppdrag för andra FN-organ och bilaterala givare utan att uppbära motsvarande ersättning. Det bör ändå finnas utrymme för vissa nedskärningar i de administrativa kostnaderna.

UNDP:s verksamhet erbjuder alltså vissa problem, men programmet är av central betydelse för FN:s biståndsverksamhet och det är angeläget att det ges resurser som motsvarar denna roll. Tidigare har anmärkts att en minskning av Sveriges relativa andel av bidragen till bl. a. UNDP bör åstadkommas genom att andra länder ökar sina insatser. En ökning av programmets omfattning skulle sannolikt reducera de administrativa kostnadernas andel eftersom den apparat som är nödvändig för att genomföra biståndsinsatser i ett stort antal länder inte fullt utnyttjas med programmets nuvarande omfattning. UNDP:s totala resurser, som skall fördelas på bortåt 150 länder och territorier, är ungefär av samma omfattning som Sveriges bilaterala bistånd.

IDA och Världsbanken

IDA är den viktigaste källan för obunden kreditgivning på mjuka villkor till u-länderna och dessa länder sluter själva starkt upp kring såväl Världsbanken som IDA. Det är därvid inte bara kapitalresurserna som spelar roll. Den kombination av tekniskt kunnande och erfarenhet av samarbete med u-länder som dessa organ representerar är en viktig faktor. Banken gör också betydelsefulla insatser för att utarbeta mera långsiktiga utvecklingsstrategier och program för att praktiskt förverkliga sådana strategier. Viktiga exempel härpå är bankens arbete för att förbättra villkoren för människorna i de stora u-landsstädernas slum och att höja produktiviteten hos de fattigaste befolkningsgrupperna.

Från svensk sida har vi under de senaste åren stött bankledningen då den sökt ge utlåningsverksamheten en mera klart markerad inriktning på fattigare befolkningsgrupper och till de länder som i sin utvecklingspolitik eftersträvar en jämnare fördelning av inkomster och förmögenheter. Det kan idag konstateras att andelen projekt inom traditionella sektorer som elkraft, transporter och telekommunikationer har minskat, medan sådana verksamhetsområden som utbildning och lantbygdsutveckling kommit att spela en ökad roll.

Fortsatt stöd för IDA:s och Världsbankens verksamhet bör enligt min mening 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. Jag finner det naturligt att vi mot bakgrunden av de erfarenheter som ovan redovisats 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. En ökad andel programlån och större möjligheter till finansiering av lokala kostnader kommer att förordas.

Vid bedömning av Världsbankens roll är det viktigt att uppmärksamma att banken genom sin kreditvärdighet har möjlighet att mobilisera resurser vida utöver det av medlemsländerna insatta kapitalet.

Såväl när det gäller Världsbanken som IDA bör frågan om u-ländernas inflytande uppmärksammas. Detta har hittills varit otillfredsställande. Vi anser det önskvärt att mottagarländerna får spela en större roll i bankens verksamhet. U-ländernas samlade röststyrka uppgår f. n. till omkring 35 %. Från svensk sida kommer vi att verka för att u-länderna i samband med kapitalökningen inom banken 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.

Regionala utvecklingsbanker och fonder

Under de senaste åren har Sverige alltmera aktivt deltagit i verksamheten inom den Asiatiska utvecklingsbanken och fonden och i den Afrikanska utvecklingsfonden. Dessa institutioner har, liksom Världsbanken, i allt större utsträckning kommit att inrikta sin verksamhet på projekt till förmån för den fattigaste delen av befolkningen i medlemsländerna. Regionalbankernas finansiella resurser, erfarenhet och effektivitet är dock inte jämförliga med Världsbankens.

Från svensk sida deltar vi f. n. aktivt i påfyllnadsförhandlingar rörande den Afrikanska utvecklingsfonden och den Asiatiska utvecklingsfonden. Förutsättningarna synes vara relativt goda för en rimlig ökning av utlåningsverksamheten i dessa fonder.

Den Afrikanska utvecklingsbanken och dess fond har i stor utsträckning karaktären av en Afrikas egen institution. Den är aktiv i flera av de svenska huvudmottagarländerna. Vår samverkan med banken och fonden är ett nyttigt komplement till våra bilaterala biståndsinsatser i dessa länder.

Den Asiatiska banken och dess fond har under de senaste åren ökat långivningen till de fattigare länderna i regionen. Ökade möjligheter har också skapats för långivning till länderna i Indokina. Från svensk sida har vi välkomnat denna utveckling och kommer att stödja banken i dess strävanden att medverka i återuppbyggnaden efter kriget.

Sedan år 1977 är vi också med i Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB). Vårt medlemskap är motiverat av kommersiella hänsyn. Ban-

kens verksamhet har dock i princip samma inriktning som de övriga regionala utvecklingsbankerna. Det är därför naturligt att också betrakta den ur ett u-landspolitiskt perspektiv.

Den fördelning av våra finansiella insatser mellan de regionala bankerna och IDA och Världsbanken som f. n. sker finner jag rimlig. Det samma gäller arbetsfördelningen mellan dessa institutioner. Det är av vikt att Sverige tillsammans med andra medlemsländer verkar för att dessa olika finansinstitutioner inriktar sig på att komplettera varandra.

Internationella jordbruksutvecklingsfonden (IFAD), börjar sin operativa verksamhet i år. Fonden, som tillkom på förslag av världslivsmedelskonferensen år 1974, har till uppgift att bidra till en förbättrad näringsstandard för de fattigaste människorna genom stöd till ökad livsmedelsproduktion i de u-länder som har särskilda försörjningssvårigheter. De oljeexporterande u-länderna (OPEC) svarar för nästan hälften av fondens tillgångar på 1 miljard dollar. Ett annat välkommet inslag i detta nya FN-organ är röstsammansättningen. I IFAD förfogar sålunda u-länderna totalt över 2/3 av rösterna mot t. ex. 1/3 i Världsbanken/IDA.

Ämnesinriktad verksamhet

I utvecklingssamarbetet har Sverige över åren särskilt engagerat sig för vissa ämnesområden. Familjeplanering är ett exempel på ett område som Sverige arbetat för och på olika sätt lämnar sitt stöd till. Det har skett genom FN och Världsbanken, genom enskilda internationella organisationer i direkt samarbete med enskilda länder, genom stöd till forskning, genom ansträngningar att utveckla kapacitet och kunnande i u-länder, i Sverige och internationellt. Andra viktiga särskilda ämnesområden inom det svenska biståndsprogrammet är forskning, kooperation samt sysselsättningsfrämjande åtgärder och facklig verksamhet. Åtgärder för att förbättra kvinnans situation tillmätts stor vikt. Särskild uppmärksamhet har vidare ägnats miljövard och vissa frågor inom hälsovård och utbildning, inom landsbygdsutveckling och livsmedelsproduktion. Insatser görs för att anpassa teknik till u-ländernas förhållanden och effektivisera u-ländernas export och deras internationella upphandling. På kulturområdet ägnas bl. a. informations- och massmediafrågor uppmärksamhet.

På forskningsområdet har Sverige anslagit merparten av medlen till internationell forskning, främst inom områden som hälsovård och familjeplanering, tropiska sjukdomar, jordbruk och sysselsättning. Även framgent kommer en avsevärd del av resurserna att gå till sådan forskning. En del av anslagen för forskningsstöd går direkt till uppbyggnaden av kapacitet på det nationella planet. SAREC:s strävan att öka u-ländernas förmåga till forskning och kunskapsutveckling och till att mobilisera svensk forskning till stöd för denna kapacitetsuppbyggnad

ligger väl i linje med de mål som u-länderna fört fram i samband med förberedelsearbetet inför FN:s konferens om vetenskap och teknologi för utveckling (UNCSTED).

Åtgärder inom forskning och på andra områden som är viktiga för u-ländernas utveckling och för det internationella utvecklingsarbetet, har sin givna plats inom de program som Sverige bidrar till, antingen det sker genom mellanstatliga organisationer, i direkt samarbete med enskilda länder eller genom enskilda organisationers arbete. Erfarenheten har emellertid visat att det för att komplettera denna verksamhet behövs vissa extra resurser vid sidan av landramar och reguljära bidrag till internationella och enskilda organisationer.

Forskning samt utrednings- och experimentverksamhet kan vara viktiga inslag i det ämnesinriktade biståndet, som i budgetsammanhang brukar redovisas under rubriken särskilda program. Denna verksamhet omfattar också kurser och seminarier, program för metod- och strategiutveckling samt allmänna bidrag till organisationer med verksamhet inom berörda områden. Den ämnesinriktade verksamheten bedrivs i samverkan med internationella organisationer och i viss utsträckning med svenska organisationer, myndigheter och företag. Exempel på enskilda internationella organisationer som får stöd till sin verksamhet är det internationella familjeplaneringsförbundet (IPPF) samt Dag Hammarskjölds Minnesfond, som bedriver kvalificerad utrednings- och utbildningsverksamhet i frågor som rör internationellt samarbete och ekonomiska och sociala förhållanden i u-länderna.

Huvuddelen av de medel som anslagits under posten 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 uppläggningsändamålsenlig för denna typ av utbildningsprogram. Genom samarbetet med FN-organen har verksamheten kunnat ges större omfattning och längre räckvidd. I andra fall har det gällt att på strategiska punkter lämna stöd till fackorgan för att påskynda och utvidga en verksamhet som omfattas av FN-organens beslutande församlingar. Det kan annars i FN-systemet ofta ta lång tid att få fram behövliga resurser för att utveckla ny kapacitet och komma i gång med ny operativ verksamhet.

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 den mån det gäller program av större omfattning bör Sverige verka för att stöd ges av en så stor krets bidrags-

givare som möjligt. Lyhördhet för u-ländernas prioriteringar är viktig vid val av ämnesområden och problem. Inte minst gäller ifråga om regionalt inriktad verksamhet, att den måste vara väl förankrad hos de berörda regeringarna. Erfarenheten från familjeplaneringsområdet visar att det också behövs utrymme för innovativa insatser, där den internationella medvetenheten ännu inte tagit sig uttryck i en allmän debatt med klara prioriteringar från u-landshåll.

Jag finner, i likhet med SIDA:s styrelse, 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.

7 Samarbete med enskilda länder

Från projektbistånd till landprogrammering

Sverige började lämna direkt bistånd till enskilda länder i mitten av 1950-talet. Fastare administrativa former fick verksamheten först i början av 1960-talet. Idag har Sverige långsiktigt utvecklingssamarbete med ett tjugotal länder och lämnar mer bistånd i relation till våra resurser än något annat industriland. Det är en betydande utveckling som Sveriges direkta bistånd genomgått under denna period. Det har ökat kraftigt i volym, särskilt efter år 1962 och än mer efter 1968 års riksdagsbeslut om att Sveriges bistånd skulle nå 1 % av BNP. Ämnesmässigt har det vidgats. Inledande yrkesutbildningsinsatser har följts av verksamhet på en lång rad områden: familjeplanering och hälsovård, landsbygdsutveckling och Kooperation, utbildning av olika slag, forskning, infrastruktur såsom vägar och kraftverk samt industrialisering.

Vi har byggt upp en förvaltning för verksamheten och skaffat oss en omfattande erfarenhet av u-länder och utvecklingssamarbete. Betydande kunskap om u-länder och utvecklingsproblem finns nu hos myndigheter, främst SIDA, institutioner, organisationer, konsultbolag och andra företag. Arbetet genom åren har också gett erfarenheter av och kontakter med ett antal länder och därmed förbättrade möjligheter att medverka i dessa länders utvecklingsansträngningar.

Samtidigt har arbetsverktygen blivit flera och arbetsmetoderna förbättrats. Inte minst viktig därvidlag är den utveckling som skett i fråga om planering och utformning av samarbetet med de enskilda länderna. Under tidigare år bestod det svenska biståndet av en rad punktinsatser, planerade och utformade efter skilda metoder beroende på om de finansierades med gåvomedel eller krediter. Insatserna identifierades och planerades projektvis och genomfördes, vad beträffar det gåvofinansierade biståndet, ofta som svenska projekt till vilka ett mottagarland lämnade

ett överenskommet bidrag. Givarinflytandet över verksamheten var vanligen stort, medan inlemmandet av biståndsprojekten i mottagarlandets egna utvecklingsansträngningar inte alltid var garanterad.

Nya biståndsformer tillkom. De tidigare årens begränsade projekt kom ibland att avlösas av stöd till program som kunde omfatta en sektor eller en delsektor av ett lands ekonomi. Det finansiella biståndet hade tidigt använts för importstöd, först endast i form av svenska varor, sedan även i obunden form. I takt med anslagets tillväxt och en ökad förtroendet med samarbetsländerna, deras behov och prioriteringar, har importstödet fått större omfattning.

Behovet att förankra de svenska resursernas användning i mottagarlandets egen utvecklingsplanering blev efter hand starkare. Detta ledde under 1970-talets första år fram till den metodik för landprogrammering som nu tillämpas. Den tar sin utgångspunkt i en självklar respekt för mottagarlandets suveränitet, dess rätt att bestämma om sin egen utveckling. Den förutsätter också, som utredningen understryker, en helhetssyn på utvecklingen. Ekonomiska och sociala framsteg för ett u-lands befolkning åstadkoms inte genom utifrån styrda punktsatser inom vissa sektorer, utan genom en sammanhållen utvecklingspolitik som ett u-lands regering och folk beslutar sig för att föra. De resurser som ställs till förfogande genom bistånd måste utnyttjas inom ramen för en sådan politik för att verkligt effektivt kunna bidra till en förbättring av befolkningens levnadsvillkor. Biståndet skall ge ett u-land resurser som underlättar och kanske ibland är en förutsättning för angeläget utvecklingsarbete. Landprogrammeringen är en metod att planera biståndet så, att det på bästa sätt kan tjäna detta syfte. 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.

Koncentration

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. Bl. a. har det utvecklingssamarbete som inletts under de senaste åren med Angola, Guinea-Bissau, Kap Verde och Moçambique inneburit en naturlig uppföljning av det humanitära stödet till befrielseströrelserna i berörda områden.

För att undanröja den oklarhet som kommit att råda i fråga om be-

greppet programland, föreslår jag att såsom programland skall anses samtliga 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 vad beträffar den helt dominerande delen av det direkta biståndet. 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. Som SIDA nämner i sitt remissyttrande kan detta komma att bli fallet i fråga om ytterligare länder i södra Afrika, när dessa uppnår självständighet. Samtidigt kan konstateras att det programmerade biståndet i vårt samarbete med Cuba och Tunisien enligt riksdagens beslut håller på att avvecklas.

Några remissinstanser, bl. a. SIDA, har talat för en kraftigare minskning av antalet programländer än vad som aktualiserats i det föregående. 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 jag tidigare anfört. Med tanke på att utvecklingssamarbete bör vara långsiktigt och Sveriges rörelsefrihet dessutom kan begränsas av utrikespolitiska hänsyn, är det 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.

Som jag understrukit anser jag att det direkta samarbetet med enskilda länder till sin helt dominerande del bör inriktas på programländerna. Samarbetet med dessa länder blir därmed SIDA:s centrala arbetsuppgift. Därutöver bör det emellertid — såsom nu — finnas möjlighet till begränsade samarbetsprojekt, bl. a. på kunskapsöverföringens och utbildningens områden, med länder utanför kretsen av programländer. 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.

Landprogrammering

BPU och de remissinstanser som yttrat sig i frågan förordar att Sveriges samarbete med programländerna även fortsättningsvis skall planeras enligt landprogrammeringens principer. Jag finner det angeläget att så sker. 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 av det svenska biståndet bör bevaras. Den innebär emellertid inte att biståndsgivaren är hänvisad till rollen att endast vara leverantör av beställda resurser. Inom ramen för vår landprogrammering har vi möjlighet att i förbindelserna med varje enskilt land anpassa vår egen roll med hänsyn till åtskilliga faktorer; mottagarlandets utvecklingspolitik och administrativa kapacitet, dess kunskaper om svenska resurser och intresset av aktiv svensk medverkan i olika faser av samarbetet. I den dialog som vi för med programländerna har vi ständigt anledning att informera om de grundläggande målsättningarna för svenskt bistånd och eftersträva, som SIDA uttrycker det, "samförstånd om basbehovens tillfredsställelse som prioriterat mål för samarbetet". 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.

BPU diskuterar behovet av inskränkningar i huvudprincipen om mottagarlandets bestämmande inflytande över samarbetets inriktning och utformning. Jag håller med utredningen om att det kan uppstå konflikt mellan de svenska biståndspolitiska målen och ett mottagarlands utvecklingspolitik. I ett sådant läge finns det särskilt anledning att understryka det svenska biståndets huvudsyfte — att bidra till en förbättring av de fattiga människornas levnadsförhållanden — och att verka för att biståndet får tjäna detta syfte. Biståndsgivaren kan emellertid inte alltid räkna med gehör för sina synpunkter. Skulle u-landets utvecklingspolitik och de biståndspolitiska målsättningarna fortsätta att skära sig, bör detta påverka landramarnas storlek.

BPU diskuterar också om principen att mottagaren får avgöra biståndets inriktning och innehåll bör begränsas av svenska önskemål att lämna bistånd inom vissa, enligt svensk uppfattning, särskilt angelägna ämnesområden såsom familjeplanering, åtgärder ägnade att förbättra kvinnans ställning, kooperativ verksamhet, sysselsättningsfrågor och livsmedelsförsörjning. Som biståndsgivare bör vi naturligtvis informera om våra erfarenheter samt om svenska institutioner och organisationer med intresse och övriga förutsättningar att medverka i utvecklingssamarbetet. Vi bör i dialogen med våra samarbetspartner också peka på frågor och områden som vi tillmäter särskild vikt. Dit hör de av utredningen nämnda ämnesområdena. Dit hör även de miljövårdande åtgärder, både i samband med enskilda projekt och i övrigt, som behövs för att vidmakthålla eller återställa ekologisk balans. Som utredningen förordar, ankommer det emellertid på mottagarlandets regering att inom ramen för sin planering ange den ämnesmässiga inriktningen av samarbetet med Sverige.

Frågan om svenskt stöd till större investeringsprojekt bör enligt min mening behandlas i särskild ordning. Sådana projekt kan leda till ett betydande och långvarigt svenskt engagemang, kan ta stora administra-

tiva och andra resurser i anspråk och innebära ett tungt ansvar för biståndsgivaren. Mot bakgrund härav synes det viktigt, att det från början är 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 en reservation till BPU har understrukits att det svenska biståndet i första hand bör möta de fattigaste människornas mest elementära behov. Sverige bör därför, enligt reservanterna, stödja en arbetsintensiv industri, som förädlar u-landets egna produkter och råvaror och som ger sysselsättning och bättre livsbetingelser åt dess egen befolkning. Jag håller med reservanterna om det önskvärda i utvecklingsinsatser av de slag som förordats. Om en viss teknik eller särskild produktionsinriktning är utvecklingsfrämjande får bedömas från fall till fall. Varje enskilt u-land fastställer självt strategi och val av teknologi för att uppnå sina utvecklingsmål.

BPU kartlägger de resurs- och insatstyper som förekommer inom det svenska biståndet. I likhet med utredningen ser jag inte något behov av politiskt fastställda riktlinjer som inskränker flexibiliteten härvidlag. Snarast ser jag det som en fördel med stor valfrihet när det gäller såväl resurs- som insatstyper. I den gemensamma planeringen av samarbetet bör det från fall till fall avgöras hur den svenska insatsen skall utformas och vilka resurser den skall bestå av — personal, konsulttjänster, varor, pengar för internationell upphandling eller lokal finansiering. Insatserna skall i princip kunna variera från klart avgränsade projekt till importstöd och bidrag till omfattande program eller sektorer.

Bidrag till ett programlands budget bör också, i vissa fall, kunna ingå som ett normalt led i samarbetet, om man på svensk sida är övertygad om landets förmåga att använda resurserna på ett sätt som är väl förenligt med Sveriges biståndspolitiska målsättningar.

BPU behandlar frågan om utfästelser och avtalsformer. Vad som nu gäller är följande. I och med att riksdagen beslutar om landram för ett budgetår, godkänner den, om inget annat sägs, också planeringsramar av samma storlek för de två efterföljande budgetåren. Regeringen får därigenom bemyndigande att utfästa det belopp som riksdagen godkänt för landet i fråga, dvs. normalt tre gånger det av riksdagen beviljade beloppet för det kommande budgetåret. Detta belopp läggs till grund för landprogrammeringen och kan genom avtal ställas till mottagarlandets förfogande. Avtalen är av två slag. Dels finns det årsavtal genom vilka överenskommelse träffas avseende hela den finansiella ramen för ett, två eller tre budgetår. Dels finns det insatsavtal om samarbete i fråga om viss verksamhet, för vilken medlen ställs till förfogande

ur de belopp som utfästs genom årsavtalen. Insatsavtal kan avse en period på högst sex budgetår. I den mån de innehåller finansiella utfästelser, måste dessa ligga inom den av riksdagen godkända treåriga beloppssramen för landet i fråga.

BPU föreslår vissa marginella förändringar i dessa regler. Sålunda föreslås vad som i realiteten skulle innebära att ramen för utfästelser generellt skall öka från tre gånger det av riksdagen godkända årsbeloppet till fyra gånger detta belopp. Jag ifrågasätter behovet och lämpligheten därav. Normalt bör även för framtiden gälla samma utfästelse regler som hittills. En ökning av utfästelsebeloppet med högst en årsram bör dock i undantagsfall kunna beslutas av regeringen. Bl. a. kan en utökning av planerings- och utfästelseramen behöva aktualiseras i fråga om länder med vilka Sverige kommit att få en treårig planeringsperiod baserad på kalenderår för att sammanfalla med mottagarlandets budgetår.

När det gäller insatsavtal förordar BPU att de bör begränsas till fem år. Jag 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 vill jag understryka BPU:s synpunkt att insatsavtal så ofta som möjligt bör sammanfalla med den treåriga planeringsperioden, medan längre avtal bör användas med försiktighet.

8 Stöd till befrielseörelser och annat humanitärt bistånd

Sveriges humanitära bistånd till befrielseörelser i södra Afrika har under de två senaste åren i det närmaste fördubblats. De befrielseörelser som i dag mottar direkt bistånd från Sverige har organiserad civil verksamhet i en eller flera av de till Sydafrika, Namibia eller Zimbabwe angränsande fria staterna. En tilltagande flyktingström söker sig till dessa stater. Bördan att försörja flyktingarna liksom behovet av utbildnings- och sysselsättningsinsatser har ökat drastiskt. Det är en utveckling som kan väntas fortsätta så länge frihetskampen i de minoritetsstyrda områdena fortgår. Även om befrielseörelserna får internationellt bistånd, kan de inte själva förväntas påta sig hela ansvaret för att ta hand om flyktingarna. De asylgivande länderna tvingas också ställa resurser till förfogande. Omfattningen av det svenska biståndet till dessa länder bör avpassas med hänsyn till den extra börda de tvingas ta på sig, såsom skett i de senaste budgetpropositionerna.

Jag finner i likhet med BPU och de remissorgan som yttrat sig i denna fråga, att riksdagens beslut av år 1969 är en god grund för det fortsatta stödet till befrielseörelserna i södra Afrika.

Det är min förhoppning 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. Intill dess bör det humanitära biståndet till de zimbabwiska och namibiska befrielseörelserna fortsätta.

I Sydafrika är utsikterna för snar övergång till majoritetsstyre dåliga. Rasåtskillnadspolitikerna har skärpts. Den parlamentariska oppositionen mot regeringens politik är svag och praktiskt taget all utomparlamentarisk opposition har tvingats gå under jorden. Samtidigt som legala mottagare av stöd för humanitära insatser i landet försvinner, ökar behovet av bistånd för rättshjälp, försörjningsbidrag till politiska fångars familjer och andra socialt inriktade program. Jag förutsätter ett fortsatt och intensifierat bistånd för dessa ändamål.

Av de flyktingar som lämnar Zimbabwe, Namibia eller Sydafrika har många avbrutit studier inom teoretiska eller praktiska ämnen som kommer att efterfrågas i de framtida självständiga staterna. Dessa flyktingar bör ges tillfälle att fortsätta sin utbildning eller yrkesträning. Det svenska stödet till internationella organisationer som svarar för studie-stöd bör därför fortsätta och utvidgas. Denna typ av bistånd bör även ingå som en del av Sveriges biståndssamarbete med befrielseörelserna.

Som jag anförde i budgetpropositionen i år finner jag det naturligt att biståndssamarbetet med befrielseörelserna i södra Afrika också inriktas på insatser av mer långsiktig karaktär som är av direkt betydelse för övergången till majoritetsstyre i de berörda länderna. Exempel på dylika insatser är utrednings- och forskningsprogram för att kartlägga produktionspotential, resurstillgångar, behov av strukturreformer i utjämnings-syfte samt behov av tekniskt och administrativt kunnande. I den mån befrielseörelserna engagerar sig i denna typ av uppgifter, vilket naturligtvis är önskvärt, bör de kunna få stöd därför. Sverige bör kunna göra fleråriga utfästelser för insatser av detta slag, såsom redan sker beträffande Namibiainstitutet.

Jag ansluter mig i detta sammanhang 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 till befrielseörelserna 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.

FN:s generalförsamling har sedan mitten av 1960-talet uppmanat medlemsstaterna och FN-organen att lämna bistånd till befrielseörelserna i de av minoritetsregimer styrda områdena i södra Afrika. Flertalet FN-program inrymmer i dag biståndssamarbete med befrielseörel-

ser. Detta bistånd är emellertid fortfarande av blygsam omfattning. Befrielseörelserna har dessutom begränsad erfarenhet av samarbete med FN-maskineriet. FN bör uppmanas att förenkla formerna för sin biståndsgivning till befrielseörelserna och att inleda ett långsiktigt samarbete med dessa. Sverige har tidigare lämnat särskilt bidrag till FN:s utvecklingsprogram (UNDP) för bistånd till befrielseörelser. Sådana insatser bör inordnas i UNDP:s och fackorgans ordinarie program. FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) intar en särställning, men även denna institution bör, där så är möjligt, planera inom ordinarie budgetram för insatser i samråd med befrielseörelser.

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 hjälpporganisationer. 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 generalförsamlingen med svensk anslutning uttalat sig för sådant stöd, bör inget hinder föreligga för att humanitärt stöd skall kunna utgå.

Sverige har sedan militärkuppen i Chile 1973 lämnat humanitärt bistånd till politiska fångar och andra av förtrycket drabbade människor i Latinamerika. Inga tecken tyder på att kränkningen av mänskliga rättigheter och förföljelsen av oliktankande i flera latinamerikanska länder skulle vara i avtagande. Så länge sådana förhållanden råder, förutser jag ett fortsatt behov av humanitärt bistånd till människor i Latinamerika, företrädesvis genom kyrkliga och andra enskilda organisationer samt FN.

Det humanitära biståndet till södra Afrika fördelas efter förslag från beredningen för studiestöd till afrikanska flyktingar och nationella befrielseörelser, den s. k. flyktingberedningen. I budgetpropositionen 1978 har regeringen aviserat en utvidgning av beredningens mandat så att begränsningen till Afrika bortfaller. Den nya instruktionen för flyktingberedningen beräknas träda i kraft i juli 1978.

9 Katastrofbistånd

Vid sidan av huvuduppgiften att långsiktigt främja ekonomisk och social utveckling i u-länderna har svenskt bistånd också den humanitära uppgiften att lindra lidande och nöd. Helt kan dessa uppgifter inte skiljas. Det finns naturligtvis en humanitär motivering för stöd till ekonomisk och social utveckling. Omvänt kan humanitära insatser för flyktingar eller katastrofdrabbade människor ibland utformas så att de samtidigt bidrar till ett ekonomiskt och socialt utvecklingsarbete.

Förutom medel för långsiktigt planerat utvecklingssamarbete behövs

det inom biståndsanslagen en katastrofreserv, som gör det möjligt för Sverige att göra snabba insatser när akuta behov uppstår.

Katastrofbistånd bör ges som hjälp åt människor i u-länder som drabbas av naturkatastrofer eller väpnade konflikter. Vidare kan katastrofmedel användas som extra bistånd till länder som erhåller svensk utvecklingshjälp och vilkas försörjning och utveckling hotas av oförutsedda händelser. Ett tredje användningsområde för katastrofmedel är åtgärder för att förbättra katastrofberedskap och förebygga katastrofer i u-länderna.

BPU redogör för de riktlinjer som gäller för katastrofbiståndet och förordar att samma riktlinjer skall gälla för framtiden. Jag delar utredningens syn på katastrofbiståndet och vill särskilt framhålla följande.

I likhet med BPU anser jag det inte föreligga behov av någon särskild statlig organisation för katastrofhjälp. I stället synes det ändamålsenligt att svenska statliga medel för katastrofhjälp lämnas i de former som nu förekommer, dvs. huvudsakligen som bidrag till institutioner med operativa uppgifter på katastrofområdet. 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. Enskilda organisationer, främst Röda Korset, Lutherhjälpen, Rädda Barnen och Frikyrkan Hjälper, förutses därför även i fortsättningen komma att spela en betydelsefull roll som kanal för katastrofhjälp. Vidare finns inom den militära svenska FN-beredskapsstyrkan en specialenhet för hjälpverksamhet i samband med naturkatastrofer och liknande händelser.

Inom FN-systemet förutsätter jag att i första hand UNHCR och UNICEF kommer att förmedla svenskt katastrofbistånd. En viktig kanal för katastrofbistånd är också FN:s livsmedelsprogram (WFP). Sverige håller ett katastroflager av livsmedel, främst vete, som står till WFP:s förfogande.

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 av katastrofinsatserna är ofta en förutsättning för att hjälp skall bli effektiv. Inom FN-systemet är det FN:s katastrofhjälpskontor, UNDRO, som ansvarar för denna uppgift. Sverige bör fortsätta att stödja UNDRO:s verksamhet. Vidare bör Sverige stödja de insatser som görs främst av UNDRO och Röda Korsförningarnas förbund för att förbättra katastrofberedskap och för att planera katastrofförebyggande åtgärder i u-länderna.

Beslut om katastrofinsatser förbereds inom den s. k. katastrofgruppen. Jag finner denna grups nuvarande sammansättning och arbetsformer

ändamålsenliga. I likhet med utredningen anser jag att SIDA bör spela den centrala rollen i beredning av katastrofhjälpsärenden. Utredningen påtalar behovet av utvärdering av svenska katastrofinsatser. Jag ser detta som en uppgift för SIDA.

10 Stöd till enskilda organisationer

De enskilda organisationerna har en viktig roll att spela inom det svenska biståndet och utgör ett värdefullt komplement till det direkta statliga utvecklingsarbetet. I sin biståndsgivning har de enskilda organisationerna alldeles särskilda möjligheter att nå eftersatta grupper vilket — mot bakgrund av den svenska biståndspolitiken — utgör ett starkt skäl för statligt stöd till verksamheten. Dessa organisationer kan därtill bidra till framväxten av folkrörelser i u-länderna, vilka kan bli ett väsentligt inslag i en demokratisk samhällsutveckling. De enskilda organisationernas biståndsverksamhet bidrar också till att i vida befolkningsgrupper öka förståelsen för u-ländernas problem och för behovet av bistånd.

Gällande riktlinjer för stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet bör i huvudsak gälla även framgent. På några punkter finner jag dock anledning att 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 vad avser sektorinriktning kan de enskilda organisationernas insatser utgöra ett komplement till det direkta statliga biståndet. Detta gäller bl. a. facklig och kooperativ verksamhet. Denna verksamhet har under de senaste budgetåren tillförts betydligt ökade medel. Detsamma gäller missionsorganisationernas verksamhet. Inom ramen för ett växande totalt bistånd anser jag att bidragen till de enskilda organisationerna bör öka.

BPU gör en åtskillnad mellan å ena sidan missionens och de humanitära organisationernas verksamhet inom hälsovård och undervisning och å andra sidan facklig och kooperativ utbildning. 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. På sikt kommer dessa insatser normalt att övergå i samhällelig regi. Det är därför viktigt att man på svensk sida försäkras om att de välkomnas av u-landets myndigheter, åtminstone när insatserna avser uppbyggnad eller utvidgning av institutioner. 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. Som regeringen anmälde till riksdagen år 1977 finner jag det därför riktigt att 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 biståndsförvaltningen och organisationerna. Flera remissinstanser, bl. a. SIDA, understryker detta. 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 organisationer bättre möjlighet att planera sin verksamhet på längre sikt.

Denna förskjutning av det administrativa ansvaret från den statliga biståndsförvaltningen till folkrörelserna hälsar jag med tillfredsställelse. Jag 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.

Vad avser de enskilda organisationernas motprestationer anser jag i likhet med BPU att organisationerna själva skall lämna ett väsentligt bidrag till den verksamhet för vilken man önskar statligt stöd. Dessa bidrag 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.

11 Biståndsvillkor och skuldlättnader

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, såsom förordas 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.

Sveriges hållning i fråga om skuldlättnad har utvecklats successivt. Genom beslut av 1968 års riksdag bemyndigades regeringen att medge betalningsansånd för svenska biståndskrediter i samband med internationella skuldkonsolideringsaktioner. Detta bemyndigande bekräftades

år 1972 och preciserades till att gälla ränteeftergifter och nedskrivning av skuldbelopp. Genom beslut av 1974 års riksdag gavs regeringen möjlighet att bevilja ett land skuldlättnad, även om det inte förekom någon internationell skuldlättnadsöverenskommelse för landet i fråga. Fortfarande gällde att det skulle vara en prövning från fall till fall av ett lands behov av skuldlättnad. Bemyndigandet begränsades till skuldtjänster, amorteringar och räntor på biståndskrediter.

I det handlingsprogram som antogs av FN:s sjätte generalförsamling våren 1974 spelade skuldproblemen en framskjutande roll. I programmet betonades åtgärder som avskrivning av skulder och betalningsansånd. Vid FN:s sjunde extra generalförsamling hösten 1975 underströks vikten av att snabbt genomföra rekommendationerna i 1974 års handlingsprogram. Sverige förordade då en internationell överenskommelse om skuldreglering, omfattande offentliga utvecklingskrediter till de u-länder som enligt FN:s definition hör till de minst utvecklade eller hårdast drabbade av den internationella prisutvecklingen. Sverige förklarade sig berett att inom ramen för en sådan överenskommelse avskrivna de utvecklingskrediter, som lämnats till dessa länder. Mot denna bakgrund gav riksdagen vid 1975/76 års riksmöte regeringen bemyndigande att inom ramen för en internationell överenskommelse göra utfästelse om avskrivning av återstående kapitalskuld och förfallna räntor på utvecklingskrediter till samtliga u-länder, som betecknas som minst utvecklade eller hårdast drabbade.

Skuldproblemet var en av huvudfrågorna under konferensen om internationellt ekonomiskt samarbete (CIEC). Konferensen avslutades i juni 1977. Någon allmän överenskommelse om skuldlättnad visade sig inte vara möjlig att uppnå.

I FN:s generalförsamlings andra utskott utfäste jag å regeringens vägnar den 12 oktober 1977, med förbehåll för riksdagens godkännande, att hela skulden på svenska utvecklingskrediter skulle avskrivas vad gällde samtliga u-länder, som hör till de minst utvecklade eller hårdast drabbade. Det betonades att åtgärden företogs i förhoppning att den skulle följas av liknande beslut från andra kreditgivande regeringar. Utfästelsen gjordes mot bakgrund av att ansträngningarna att nå en internationell överenskommelse i frågan hade misslyckats trots de berörda ländernas stora behov av ökade resurser. En avskrivning av de fattigaste u-ländernas utvecklingskrediter föreföll därtill naturlig för svensk del med tanke på att det svenska biståndet till dessa länder numera lämnas i form av gåva.

I prop. 1977/78: 100 hemställde regeringen om riksdagens bemyndigande att genomföra den utfästa skuldavskrivningsaktionen. Avskrivningen omfattar kapitalskuld och förfallna räntor på svenska utvecklingskrediter till Bangladesh, Botswana, Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan, Sudan och Tanzania. Den skuldavskrivning biståndspolitiska ut-

redningen rekommenderat har därmed underställts riksdagen för godkännande.

Avskrivningen av de åtta nämnda ländernas utvecklingskrediter för-
anleddes av speciella omständigheter. Den av riksdagen godkända prin-
cipen för eftergift av skuldtjänster har varit att sådan bör kunna beslu-
tas av regeringen efter prövning från fall till fall. I prop. 1977/78: 100
föreslås att denna ordning skall fortsätta att gälla med den ändringen
att riksdagens bemyndigande till regeringen vidgas från att avse endast
skuldtjänster till att även kunna omfatta ett lands hela kapitalsskuld på
svenska utvecklingskrediter.

12 Kunskapsöverföring och kunskapsutveckling

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

Som BPU redovisar, i stor utsträckning med hänvisning till SIDA:s
anslagsframställning 1977/78, ges personalbistånd huvudsakligen för
två olika slags uppdrag. Det behövs utbildad personal för löpande
uppgifter inom u-ländernas förvaltning och utbildningsväsende. Denna
typ av rekrytering syftar främst till att fylla vakanser på områden där
det ännu inte finns tillräcklig tillgång på utbildad inhemsk arbetskraft.
Bäst tillgodoses detta personalbehov i allmänhet genom anställning av
utländsk utbildad personal på kontraktbasis.

Den andra typen av personalbehov tar sikte på arbetsuppgifter som
förutsätter ett överförande av kunskap eller utveckling av inhemsk erfa-
renhet. Denna typ av personalbehov kan tillfredsställas på många olika
sätt: genom kontraktсанställning av experter, genom korttidskonsulter,
genom anlitande av konsultföretag, genom samarbete med en utländsk
institution, genom studiebesök utomlands för inhemska experter.

Jag finner det angeläget att vi i vårt personalbistånd visar flexibilitet
för att på ett smidigt och effektivt sätt kunna tillhandahålla kunnande
och samtidigt bidra till en utveckling av samarbetslandets egna perso-
nella och institutionella resurser. Samtidigt har vi anledning inse be-
gränsningen i våra förutsättningar för denna uppgift. Vår resursbas är
begränsad. I många fall är det kunnande och den erfarenhet vi har in-
hämtat i Sverige inte tillämpliga i u-landets miljö, åtminstone inte utan
betydande anpassning. Dessa omständigheter sätter gränser för våra
möjligheter till kunskapsöverförande bistånd. Såsom nu i ökande ut-
sträckning sker finns det därför anledning från svensk sida att vara öp-
pen 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 och som omnämns i det föregående, 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. I en del av verksamheten medverkar också svenska myndigheter, organisationer och företag. Fortbildningskurserna rör ämnen som skogsbruk, veterinärmedicin, hamnadministration, sparande, upphandling, företagsledning.

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. Jag ställer mig 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, enligt utredningen, även tillämpas vid rekrytering av konsulter och korttidsanställda. Liksom BPU vill jag också betona vikten av utbildning av utresande personal.

SIDA har under senare år vidtagit en rad åtgärder tillsammans med svenska institutioner och organisationer för att tillförsäkra biståndsverksamheten sakkunskap och förbättra rekryteringsunderlaget. Exempel härpå är samarbetet med Lantbruksuniversitetet i Ultuna och med kooperationen. Sådant samarbete bör kunna tjäna syftet att förstärka biståndsmyndighetens kontakter med det svenska rekryteringsunderlaget. Det bör också bidra till att intresse och kapacitet utvecklas hos svenska institutioner och organisationer för verksamhet i u-länder och ibland leda till en delegering av arbetsuppgifter från myndigheten. Det är dock viktigt att SIDA besitter tillräcklig egen sakkunskap för att kunna leda och granska institutionernas och organisationernas verksamhet på biståndsområdet.

Det är numera ett ganska stort antal konsultföretag som får biståndsfinansierade uppdrag. Den svenska konsultkapaciteten när det gäller verksamhet i u-länder har rimligen ökat tack vare biståndsverksamheten. Utredningen räknar med en ökande efterfrågan på specialkunnande och korttidsuppdrag. Med tanke på den viktiga roll som konsulterna har förutsättning att spela, särskilt på kunskapsöverföringens område, synes det angeläget med en fortsatt utveckling av deras kapacitet och inriktning på u-landsverksamhet. En ändamålsenlig förberedelse vad avser språkkunskaper och allmän förståelse av u-landsförhållanden är lika viktig för konsultföretagens personal som för den kontraktsanställda

personalen. 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.

BPU behandlar bl. a. frågan om fredskårens framtida verksamhet och förordar en fortsättning enligt nuvarande riktlinjer, vilket innebär att fredskåristerna i första hand betraktas som en del av det svenska utbudet av personal att utnyttjas inom ramen för det vanliga biståndssamarbetet.

Såsom redovisats av BPU är åtskilliga problem förknippade med fredskåren. Somliga anser att fredskåren har svårt att leva vidare, med mindre den ges en särskild ställning genom egen administration och speciella åtgärder för att under utbildning och tjänstgöring utveckla och vidmakthålla en anda av solidaritet och engagemang. Utredningen konstaterar att efterfrågan minskat på den typ av personal som ingår i fredskåren. Samtidigt framhåller BPU att fredskårsinsatserna ofta givit goda resultat. Det konstateras också att det hos u-länderna finns ett intresse av instruktionspersonal av den typ fredskåren kunnat tillhandahålla.

På grundval av det material som föreligger finner jag det svårt att ta ställning till frågan om fredskårens framtid. Av detta skäl avser jag föreslå regeringen att uppdra åt SIDA att utreda frågan och därvid diskutera två huvudalternativ. Ett första alternativ vore en fullständig integrering av fredskårspersonalen i det svenska personalbiståndet. Fredskårspersonalen skulle enligt detta alternativ betraktas som en del av det svenska utbudet av resurser att utnyttjas inom ramen för det vanliga biståndssamarbetet och likställas med annan personal som ställs till förfogande. Det skulle dock röra sig om arbetsuppgifter på mellannivå, som kräver kortare yrkeserfarenhet än vanliga experters. Förmånerna skulle bestämmas med hänsyn till vad som gäller för övrig personal.

Det andra alternativet skulle avse en fredskår som tillåts inta en särställning inom biståndet. Fredskårens särart skulle klart framhållas för mottagarländerna. Samtidigt som den skulle tillhandahålla en typ av personal som efterfrågas av programländerna skulle den ge yrkeskunliga, företrädesvis unga, människor tillfälle att utöva sitt u-landsengagemang och förvärva direkt u-landserfarenhet som kan visa sig värdefull för framtida u-landsuppdrag.

Rörande biståndsutbildningsnämndens verksamhet föreslår utredningen att den skall utredas i särskild ordning. Jag förutsätter att denna utredning företas som en del av BPU:s översyn av de administrativa formerna för det svenska biståndet.

13 Upphandling i Sverige och bundet bistånd

I likhet med utredningen anser jag att bundet bistånd kan medföra betydande nackdelar för u-länderna. Det kan leda till att produkter upphandlas till högre priser än dem som är gängse på världsmarknaden. Det bundna biståndet kan också vara administrativt svårhanterligt. Därtill finns risken att det kan motverka industrialisering inom de sektorer som erhåller biståndet, försvåra handeln mellan u-länder och skapa ekonomiska och kommersiella band till det biståndsfinansierande landet vilka inte alltid är u-landets långsiktiga intresse. Bundet bistånd kan även leda till en utveckling mot sådana aktiviteter som förutsätter i-landsimport. Det är därför förståeligt att u-länderna i många sammanhang har uttalat sig emot bundet bistånd.

Jag ser det som en viktig uppgift för Sverige att i internationella förhandlingar arbeta för principen om obundet bistånd. Avbindningsförhandlingarna i OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd (DAC) har avbrutits och det är idag osäkert när förhandlingarna kommer att återupptas. Det är angeläget att Sverige verkar för att detta sker så snart som möjligt. En internationell överenskommelse om avbindning skulle bli av stor betydelse för kvaliteten på ländernas bistånd. Från svensk sida bör i förhandlingar kunna utfästas att Sverige är berett att ansluta sig till en överenskommelse om avbindning, som omfattar den största delen av det internationella biståndsflödet.

Därest principen om avbindning av biståndet skulle slå igenom i det internationella utvecklingssamarbetet, skulle detta få en positiv effekt för Sveriges exportmöjligheter. Att verka för fri anbudsgivning på biståndsfinansierade leveranser ligger väl i linje med Sveriges handelspolitik.

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. Det är angeläget att göra klart för andra givarländer och för u-länderna att Sverige har svårt att acceptera en situation där Sverige har sitt bistånd obundet till största del, medan andra länder binder sitt bistånd till inköp i det egna landet.

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. Mottagarlandet skall således inom en fastställd finansiell ram fritt få välja varor för upphandling. Därmed uppnås att bindningen blir enkel, dvs. det blir fråga om bindning endast till land, och inte samtidigt till bestämda varugrupper. Någon bindning av projektbistånd förekommer inte och bör inte förekomma.

Oberoende av bindning använder naturligtvis våra samarbetsländer en del av biståndsanslagen för upphandling i Sverige. Därtill har handeln med ett betydande antal av programländerna ökat, delvis som en följd av de kontakter och den good-will som skapats genom utvecklingssamarbetet.

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. Inte minst synes det viktigt att UNDP ser till att dess upphandling i Sverige ökar.

I första hand är det naturligtvis 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.

Utsiktorna till att biståndsmedel utnyttjas för upphandling i Sverige påverkas av utformningen av samarbetet med de enskilda länderna. Planeringen av biståndet har mottagarländernas planer, behov och prioriteringar som utgångspunkt. I den dialog som utgör ett viktigt led i den gemensamma planeringen av utvecklingssamarbetet är det emellertid en naturlig uppgift för den svenska parten att ge mottagarlandet information om de områden på vilka Sverige har särskild erfarenhet, expertis och kapacitet. Sådan information kan leda till samarbete på områden av intresse för konkurrenskraftig svensk exportindustri.

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. Enligt min uppfattning bör detta liksom hittills kunna ske bl. a. genom 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 EKN. Dessa fungerar som en försäkring för de företag och banker som lämnar krediter till en utländsk köpare i samband med en exportaffär. Mot en avgift garanterar EKN merparten av köpesumman för den händelse köparen inte kan fullgöra sina förpliktelser.

Riksdagen har gett regeringen bemyndigande att låta EKN ikläda sig garantiförpliktelser om totalt 35 miljarder kr. Huvuddelen av denna to-

talram 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. Dessa beviljas enbart för export till u-länder. För positivt beslut erfordras också att det projekt affären gäller kan 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 kronor. Härav hade vid utgången av förra året nära 4 miljarder utnyttjats, i några fall för mycket stora enskilda affärer.

Någon risk för anspråk på biståndsanslaget under löpande budgetår 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. Jag föreslår därför i samråd med chefen för budgetdepartementet att risktäckningen för eventuella definitiva skadefall i stället läggs på sextonde huvudtiteln Oförutsedda utgifter.

14 Samarbete på industriområdet

14.1 Allmänna frågor

Stöd till industrialisering är ett av de u-landskrav som fått starkast genomslagskraft i de senaste årens debatt om en ny ekonomisk världsordning. Flertalet av u-landskraven på industriområdet återfinns i den s. k. Lima-deklarationen som antogs vid UNIDO:s andra generalkonferens år 1975. Målet för i- och u-ländernas gemensamma ansträngningar skall enligt deklarationen vara att u-ländernas andel av världens industrikapacitet ökar från nuvarande ca 7 % till 25 % år 2000. Ett antal, varandra kompletterande, vägar att nå detta industrialiseringsmål anges i deklarationen.

Ökat finansiellt och tekniskt bistånd till industriutveckling är ett av

huvudkraven. Endast ett mindre antal av de åtgärder som i-länderna i Lima-deklarationen åtagit sig att genomföra kan emellertid hänföras till det traditionella biståndet. De flesta av de krav som uppställs avser åtgärder inom områdena handels- och industripolitik. Bland dessa finns krav på ökade investeringar från i-länderna, på statliga åtgärder i i-länderna för att stimulera import av u-landsprodukter och på åtgärder för att främja en näringspolitisk anpassning till u-ländernas industri- och exportbehov. Det utvidgade svenska preferenssystemet och upprättandet av IMPOD kan ses som svenska svar på sådana u-landskrav.

Utanför biståndsområdet har de statliga åtgärderna för att främja Sveriges industriella samarbete med u-länderna hittills främst manifesterat sig i exportkreditnämndens garantiverksamhet. Nämndens garanti-givning avseende export till u-länder har ökat väsentligt under senare år. Denna export består i mycket stor utsträckning av leveranser av industriell utrustning och investeringsvaror eller hela anläggningar där svenska företag ansvarar för entreprenaden inkl. montage och igångkörning samt driftsledning under viss tid efter det att anläggningen tagits i bruk. En betydande del av svensk exportindustri, både stora och små företag, deltar i detta industriella samarbete.

De svenska biståndsinsatserna för att möta u-ländernas krav på industriområdet har huvudsakligen gjorts inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet. Industribiståndets andel av de totala bilaterala utbetalningarna har ökat kraftigt under senare år och uppgick budgetåret 1976/77 till 33 % av utbetalningarna genom SIDA jämfört med 2 % budgetåret 1970/71. En stor del av ökningen förklaras av några få större projekt — i Vietnam och Tanzania. Industrisamarbete ingår i eller är under beredning inom ramen för samarbetet med 17 av Sveriges 20 samarbetsländer.

Under de senaste åren har efterfrågan på industriellt samarbete delvis ändrat karaktär. Allt oftare önskas ett aktivt deltagande av svenska företag i konkreta industriprojekt, såväl i fråga om projektering och uppbyggnad som i själva driften. Som en del av ett sådant aktivt engagemang begärs i vissa fall ett svenskt delägarskap i det nya u-landsföretaget. Syftet har härvid varit att tillgodogöra sig såväl det tekniska kunskande som den erfarenhet av administrativa och ekonomiska system vilka tillsammans är nödvändiga för förmågan att bygga upp ett modernt industriföretag. Det har emellertid visat sig att svenska företag ofta tvekar inför dylika engagemang, vare sig detta innefattar riskkapitalsättning eller ej.

1977 års industribiståndsutredning (IBU) tillsattes mot bakgrund av denna förändrade efterfrågan, vilken även manifesterats i multilaterala sammanhang. I FN-resolutionen av 1974 om en ny ekonomisk världsordning uttalades sålunda att "industriländerna bör, närhelst det är möjligt, stimulera sina företag att på begäran av de utvecklingsländer som

så önskar delta i investeringsprojekt inom ramen för respektive länders utvecklingsplaner och program”.

IBU:s betänkande utgör till sin huvuddel en beskrivning av svenska resurser på industrisamarbetsområdet och en diskussion av åtgärder som kan vidtas för att bättre än hittills utnyttja dessa. 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 inom industriområdet. Dessa avser dels vidareutveckling av de typer av industristöd verket redan lämnar, dels former för att effektivare tillvarata de svenska industriföretagens kunnande och resurser för samarbete med u-länder.

Jag avser i det följande behandla industribiståndsutredningens förslag. Som bakgrund vill jag först redovisa några allmänna synpunkter.

Det är angeläget att vi anstränger oss för att positivt möta u-ländernas ökade intresse för samarbete på industriområdet. Det ligger i sakens natur att den svenska kunskap som efterfrågas till största delen finns inom näringslivet. Vi bör därför finna former för att bättre ta vara på denna kunskap i vårt samarbete med u-länder.

Ett sådant vidare samarbete ligger väl i linje med kraven i deklarationerna om en ny internationell ekonomisk ordning. Att u-ländernas behov av industriell utveckling bildar utgångspunkten hindrar inte att det i samarbetet kan finnas inslag av ömsesidigt intresse. 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 vi vidare intressera svenska företag för industriutveckling i de fattigare u-länder som hittills endast i mindre utsträckning förmått engagera svenska företag i industrisatsningar. Det blir också möjligt att särskilt främja uppkomsten av medelstora och mindre industrier.

Det primära syftet också i 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. Som SIDA framhåller i sitt yttrande kan dessa mål mer direkt relateras till utvecklingssamarbetet på industriområdet och därvid preciseras. Industristödet bör ges en 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 produktion av varor som är av vikt för att tillfredsställa basbehoven bör också vara en viktig strävan.

14.2 SIDA:s verksamhet inom industriområdet

IBU har framlagt en rad förslag beträffande SIDA:s framtida verksamhet på industriområdet. Förslagen avser att stärka SIDA:s förmåga att lämna och förmedla industribistånd. En viss utbyggnad av SIDA:s kapacitet på området är påkallad. Jag anser det angeläget att SIDA på detta område nära samråder med andra berörda organ, såsom kommerskollegium, statens industriverk och Sveriges Exportråd.

Jag vill understryka att förstärkningen av SIDA:s kapacitet inte motiveras av någon önskan att ge industribiståndet en särställning inom svenskt utvecklingssamarbete. Även detta bistånd skall givetvis anpassas till mottagarländernas önskemål i enlighet med landprogrammeringens principer.

Efterfrågan på industribistånd är stor och industriutveckling hör till de områden där Sverige har betydande erfarenhet och kunnande att erbjuda. Den omständigheten att största delen av sakkunskapen finns hos enskilda företag medför naturligtvis att den inte automatiskt kan disponeras för det offentliga utvecklingssamarbetet. Samarbete på industriområdet är dessutom särskilt komplicerat bl. a. därför att förändringar av u-landssamhällen under medverkan av västerländsk teknologi ofta har stora återverkningar på den rådande sociala och kulturella miljön. Därtill kommer att det både för givarland och mottagarland alltid är svårt att förutse de nackdelar som på lång sikt kan vara förknippade med import av främmande teknologi och organisationssystem.

Under senare tid har ökad uppmärksamhet riktats på de för u-länderna negativa följderna av en industrialisering som är helt grundad på i-landsteknologi. Utredningen anser att frågan om en för mottagarlandet anpassad teknologi bör uppmärksammas vid alla svenska biståndsinsatser som rör överföring av industriellt kunnande till u-länder. Flertalet remissinstanser tillstyrker en ökad satsning på anpassad teknologi.

Teknologianpassning är i första hand en uppgift för u-länderna själva. Det är de som måste avgöra vilka krav som skall ställas på den teknologi som importerats. Biståndsmyndighetens främsta uppgift blir därmed att på begäran bistå mottagarländer med att utveckla sin kapacitet att värdera, motta och anpassa den teknologi som skall importerats. Samtidigt bör stöd också kunna lämnas till forsknings- och utvecklingsarbete i Sverige och i programländer som syftar till att få fram anpassad teknologi. Sådant stöd bör kunna lämnas såväl till företag och forskningsinstitutioner i Sverige som till u-länder och internationella organisationer och avse utveckling av prototyper, provtillverkning, testning och marknadsundersökningar. Försiktighet bör emellertid iakttas så att inte biståndsmedel används för uppgifter som normalt får anses falla inom vanlig kommersiell verksamhet. Även i fortsättningen bör således en leverantör själv ta på sig kommersiellt motiverade kostnader för erfor-

derlig teknikanpassning till u-landsmarknaderna. Om det är av allmänt industripolitiskt intresse att en produkt utvecklas, bör statligt stöd i första hand komma från styrelsen för teknisk utveckling (STU). Det är endast när framtagning eller anpassning av en produkt är primärt motiverad av ett u-landsintresse som biståndsmedel bör kunna komma ifråga.

För att som biståndsförmedlare kunna spela en konstruktiv roll i fråga om u-landsanpassad teknologi är det viktigt att SIDA håller sig informerad om utvecklingen i olika länder rörande anpassad industriell teknik. SIDA bör vidare skaffa sig överblick över arbete som pågår inom svensk forskning och industri för att ta fram en till u-länderna anpassad industriell teknik.

IBU förordar inrättandet av en samrådsgrupp rörande anpassad industriell teknologi. Jag 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 teknologianpassningsområdet. För övrigt vill jag särskilt understryka vikten av ett nära samarbete i hithörande frågor mellan SIDA, SAREC och STU.

Sedan flera år tillbaka lämnar Sverige stöd till småindustriutveckling. IBU konstaterar att åtskilliga programländer visat stort intresse för samarbete med Sverige på detta område och räknar med att efterfrågan kommer att öka. Med tanke på hur viktig småindustrin är för sysselsättningen och en allsidig utveckling av näringslivet i u-länderna, anser utredningen det angeläget att SIDA ges kapacitet att vidga stödet till småindustrin i takt med ökande efterfrågan. Jag delar utredningens syn på bistånd till småindustriutveckling och förutsätter att SIDA fullföljer sitt arbete på detta område i enlighet med utredningens förslag både i fråga om stöd till institutioner i programländer och i fråga om samarbete i olika former med svensk småföretagsamhet.

Utbildning — främst yrkesutbildning, teknikerutbildning och utbildning i företagsledning — är viktiga förutsättningar för u-ländernas industriella utveckling. Stöd härför, främst yrkesutbildning, har länge utgjort en viktig del i det svenska utvecklingssamarbetet, och jag finner det angeläget att stor uppmärksamhet också framgent ägnas detta område. Det bör i första hand ske genom allmänt stöd för programländernas yrkesutbildningssystem eller för utbildningsinsatser i direkt anknytning till industriprojekt, inte minst sådana som tillkommer med stöd av den fond för industriellt samarbete med u-länder som jag senare kommer att föreslå. Vidare genomförs en utbildningsverksamhet i samarbete med mellanstatliga organisationer såsom ILO, UNIDO och UNCTAD. Denna bör fortsätta. Likaså bör det finnas fortsatt möjlighet att utnyttja medel som anslås under budgetposten Bredare samarbete till att underlätta samarbete på utbildningens område. Med tanke på de goda förutsättningar många svenska företag har att bedriva ut-

bildningsverksamhet inriktad på u-länderna och att ta emot praktikanter, bör biståndsmedel också kunna användas för att finansiera sådan verksamhet främst i den mån den efterfrågas av länder med vilka Sverige har utvecklingssamarbete.

I anslutning till utredningens förslag har jag tidigare framhållit SIDA:s roll när det gäller att förmedla bistånd till mottagarländer som önskar stärka sin kapacitet att välja och anpassa teknik. Mottagarländerna kan emellertid också behöva förstärkning av sin kapacitet att förhandla med utländska företag, bl. a. om teknologival. Även om det såsom utredningen framhåller, 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. Utredningen har redovisat de omständigheter som försvårar expertrekryteringen inom industriområdet. Åtskilliga av dessa omständigheter föreligger vid all expertrekrytering för u-landstjänst, men vissa är i särskilt hög grad tillämpliga på personal från industrin. Detta gäller särskilt den begränsade möjligheten till tjänstledighet, i synnerhet för personal i ledande ställning. Höga löneanspråk och svårigheter med meritvärdering är andra faktorer som försvårar rekrytering av personal från industrin. Följden blir ofta att man söker andra lösningar än att rekrytera experter. Man köper t. ex. ett företags tjänster i stället för att rekrytera experter från det. I andra fall tvingas de offentliga myndigheterna konstatera att de inte kan tillhandahålla de tjänster som önskas. I stället kanske man hänvisar till samarbete med enskilda företag. Det är emellertid angeläget att i linje med utredningens förslag söka förbättra förutsättningarna för expertrekrytering från industrin. Inom ramen för det samarbete mellan staten och näringslivet som föreslås i denna proposition för att öka Sveriges stöd till u-ländernas industrialisering, vore det därför önskvärt att man på ledande håll inom industrin och dess organisationer vidtog åtgärder för att underlätta rekryteringen av personal från näringslivet.

Till områden som IBU framhåller som särskilt viktiga hör också stöd till marknadsföring på exportmarknader. Marknadsföring, såväl på ett u-lands egen marknad som för export, är naturligtvis ett angeläget inslag i en ökad industrisatsning. Att man från svensk sida, som utredningen föreslår, härvidlag främst bör koncentrera sig på u-landets export förklaras av de bättre möjligheter som vi torde ha att lämna sådant bistånd. Utredningen förordar bl. a. fortsatt stöd till UNCTAD/GATT:s International Trade Centre (ITC). IMPOD:s arbete för att underlätta för u-länderna att marknadsföra sina produkter i Sverige föreslås också successivt förstärkas. Särskilda åtgärder förordas till stöd

för programländernas exportansträngningar. Jag delar utredningens syn på dessa frågor.

IBU förordar ett närmare samarbete mellan SIDA och svenskt näringsliv som ett led i den ökade satsningen på industrialiseringsstöd till u-länderna. Ett sådant samarbete är naturligtvis en förutsättning för att näringslivets kunnande i ökad utsträckning skall engageras i Sveriges utvecklings-samarbete med u-länderna. Bl. a. bör samarbetet och informationsutbytet mellan Industriförbundet, handelskamrarna, Exportrådet och SIDA kunna utvecklas ytterligare. Liksom IBU vill jag dock peka på den viktiga roll den av utredningen föreslagna fonden för industriellt samarbete med u-länder kommer att ha i detta sammanhang.

De arbetsuppgifter för SIDA som här nämnts samt de resursinventeringar och utredningar som därutöver kan behövas ställer betydande anspråk på SIDA:s kapacitet. Jag vill föreslå att tre tjänster nu tillförs SIDA. Erfarenhet från eller ingående kunskaper om näringslivet är önskvärda hos innehavarna av de nya tjänsterna. Behovet av eventuell ytterligare förstärkning får prövas i den proposition som tar ställning till BPU:s förslag rörande SIDA:s organisation.

14.3 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. Som exempel kan nämnas att man 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. Inom ramen för vårt industrisamarbete med u-länderna är det angeläget att medverka till att reducera dessa hinder för investeringar i u-länder och därigenom öka benägenheten att investera i dem. Detta kan bl. a. ske genom att en fond inrättas som finansiellt kan medverka till att företag tillkommer i u-länderna i samarbete med svenska företag.

Jag anser alltså att en särskild fond för industriellt samarbete med u-länder bör inrättas. En utvärdering av verksamheten bör göras så snart tillräcklig erfarenhet vunnits. De övergripande målen för den svenska biståndspolitiken bör vara utgångspunkt för fondens utformning och verksamhet.

Fondens uppgifter och verksamhet

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 kunnande från svensk industri.

Fonden bör ha en viss förmedlande funktion. Den kan i u-länder informera om möjligheter till samarbete i utvecklingssyfte med svenska företag och om de tjänster som dessa företag kan erbjuda. Omvänt kan fonden informera svenska företag om tillfällen till industriellt samarbete i u-länder.

Fonden bör vidare, för att främja uppkomsten av företag i enlighet med u-ländernas önskemål, medverka till att förinvesteringsstudier genomföres. Detta kan ske genom uppdrag till svenska konsultbolag och andra företag. Sveriges Exportråd kan idag täcka 50 % av ett företags självkostnader för en förstudie till ett projekt i ett u-land. Om studien leder till att företaget genomför projektet, skall företaget återbetala detta bidrag. Samma regel för återbetalningsskyldighet bör gälla de förinvesteringsstudier som fonden finansierar och som genomförs av svenskt 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. Därutöver bör fonden kunna 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 u-länder, liksom från svenska företag eller myndigheter. Det lokala företaget bör givetvis 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. Samarbete bör även kunna äga rum med konsultföretag. 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. Fonden bör även ha möjlighet att engagera sig i sådana kooperativa företag eller sådana småindustriprojekt i u-länderna för vilka utländskt delägarskap kan vara uteslutet av formella eller praktiska skäl.

Som IBU föreslår bör ett mål för fonden vara att överlåta sitt engagemang på u-landspartnern när fondens medverkan inte längre behövs. Fonden bör även, där u-landet så önskar, på annat sätt söka underlätta att det svenska engagemanget övergår i inhemska händer.

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.

Fondens verksamhet skulle underlättas om en utvidgning och reform av investeringsgarantisystemet genomfördes i den riktning som 1971 års industribiståndsutredning föreslog. Som 1977 års industribiståndsutredning påpekar, kan investeringsgaranti och insats av fonden många gånger komma i fråga för samma projekt. Regeringen får tillfälle att i annat sammanhang återkomma till denna fråga.

Fondens ställning och kapitalförsörjning

Utredningen föreslår att fonden får formen av en självständig stiftelse till vilken staten ensam tillskjuter kapitalet. Några remissinstanser har förordat aktiebolagsformen. Jag anser emellertid att avgörande olägenheter är förknippade med denna form, främst den förväntan om kapitalavkastning som normalt knyts till denna organisationsform. Fondens bör arbeta utan vinstsyfte. Jag finner därför att fonden bör inrättas som en stiftelse med staten som huvudman och med ställning som självständig juridisk person. Härigenom kan den agera som partner i joint ventures samt också uppträda i eget namn på kapitalmarknaderna. Fonden bör sålunda få möjlighet att mot statsgaranti själv låna upp ett kapital motsvarande högst tre gånger det vid varje tillfälle inbetalda beloppet i grundfonden. Förutom lån och aktieteckning förutses fonden, som jag nämnt, kunna ställa garantier för upplåning som görs av ett eller flera av de samverkande företagen. Jag förutsätter att även sådan garantigivning skall rymmas inom den angivna totalramen.

Länderval

Som jag tidigare anfört bör de övergripande målen för den svenska biståndspolitikerna vara vägledande för utformningen av verksamheten. Detta synsätt måste ha konsekvenser för frågan i vilka länder projekt kan bli aktuella. Företräde bör ges projekt i de länder med vilka Sverige redan bedriver ett långsiktigt utvecklingsamarbete. Utredningen konstaterar att med de relativt rika u-länderna, t. ex. i Latinamerika och Främre Orienten, har industriellt samarbete kunnat etableras utan speciella stödåtgärder. I likhet med utredningen finner jag det därför naturligt att fondens verksamhet inte inriktas på sådana u-länder. 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.

Kriterier för insatser

Fonden bör stödja projekt som främjar en industriell utveckling vilken ligger i linje med de bistånds- och utvecklingspolitiska mål som angivits tidigare. Fondens 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, från rent exportinriktad verksamhet som kan ge mottagaren välbehövlig utländsk valuta till produktion av varor som är av direkt betydelse för att tillfredsställa 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. För uppbyggnaden av större industriprojekt kan de begränsade tillskott som fonden kan stå för knappast spela någon väsentlig roll. Självklart faller projekt inom agroindustri och skogsindustri inom fondens verksamhetsområde.

Fondens grundkapital, styrelse och administration

Som ovan anförts bör staten ensam tillskjuta fondens grundkapital. Då fonden skall vägledas av de övergripande målen för biståndspolitik anser jag 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 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 personalstyrka. Denna bör ha u-landserfarenhet och erfarenhet från industriell verksamhet. Därutöver bör fonden kunna knyta till sig konsulter för kortare tidsperioder och för sin kunskapsbas kunna repliera på statliga myndigheter. Fonden bör kunna utnyttja sig av beskickningarna i sina kontakter med berörda u-länder och därmed samtidigt, i fråga om programländerna, få tillgång till biståndskontorens tjänster. Jag beräknar medelsbehovet för löner, resor och andra administrativa omkostnader, däri inberäknat konsultarvoden, till 2 milj. kr. för budgetåret 1978/79.

Fondens storlek

Studier av andra länders utvecklingsbolag ger vid handen att såväl antalet insatser per år som insatsernas storlek hittills varit ganska begränsade. Jag föreslår att fonden enligt utredningens förslag ges ett grundkapital om högst 100 milj. kr.

För budgetåret 1978/79 beräknar jag ett belopp uppgående till 35 milj. kr. för en första inbetalning till fondens grundkapital.

15 Resultatvärdering

Målen för svenskt utvecklingssamarbete är att bidra till:

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

Härav följer också vad som är resultatvärderingens övergripande uppgift. Den skall bedöma i vad mån svenskt bistånd bidrar till att uppfylla dessa mål.

För dessa bedömningar behövs ett omfattande och mångsidigt material om utvecklingen i de länder Sverige samarbetar med. Viktiga bidrag kan, som BPU anför, lämnas av ambassadernas rapportering och de landanalyser som SIDA gör, liksom av det material som fortlöpande utarbetas som ett led i planeringen av samarbetet. Genom de rutiner som tillämpas för landprogrammeringen får SIDA och därefter regeringen regelbundet underlag för en bedömning av vårt samarbete med enskilda länder och vårt bistånds möjlighet att bidra till en utveckling som stämmer överens med målen för Sveriges utvecklingssamarbete.

Möjligheterna till en mera detaljerad bedömning av effekten av svenska biståndsinsatser begränsas naturligtvis av utvecklingssamarbetets karaktär. Värdet och effekten av importstöd och annat planstöd kan normalt prövas endast som ett led i en allmän bedömning av ett lands utvecklingsansträngningar. När det gäller stöd till projekt eller program får man komma ihåg att det svenska bidraget bara utgör en del av de resurser som ingår i verksamheten. Dessutom är det u-landets regering som har huvudansvaret för verkställigheten.

Mot denna bakgrund ansluter jag mig till BPU:s syn på resultatvärderingsarbetet och vill särskilt peka på de tre huvudmålsättningar som utredningen och SIDA angett för resultatvärderingsarbetet:

- att bidra till effektivare utvecklingsarbete i u-länderna genom att stödja dessas egen planering, uppföljning, resultatvärdering och angränsande verksamhet
- att bidra till effektivare bistånd genom SIDA
- att bidra till förbättrad kunskap hos allmänhet och statsmakter om utvecklingen i u-länderna, de långsiktiga effekterna av utvecklingssamarbetet samt biståndets effektivitet och resultat.

Med det mottagarinriktade synsätt som under senare år präglat det svenska biståndet är det naturligt att också huvudansvaret för resultatvärderingen ligger hos mottagarlandets myndigheter. Det är dessa myndigheter som i första hand behöver en redovisning och värdering av resultaten och som har att fatta beslut om den fortsatta verksamheten. Detta har också under de senaste åren framhållits av statsmakterna samt av SIDA och RRV. Resultatvärderingens viktigaste uppgift är så-

ledes att bidra till effektivare utvecklingsarbete i u-länderna genom att stödja ländernas egen planering, uppföljning och angränsande verksamhet.

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. Som utredningen påpekar gör en systematiserad datainsamling det lättare för SIDA att tillse att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Samtidigt ger den underlag för en översiktlig och meningsfull information om hur det svenska biståndet används.

Utredningen konstaterar att diskussionen om resultatvärderingens roll inom det svenska biståndet främst gällt det bilaterala området. Utredningen föreslår att Sverige mer aktivt än hittills bör bedöma också hur internationella organisationers biståndsverksamhet stämmer med huvudmålen för det svenska biståndet. En tredjedel av det svenska biståndet kanaliseras genom sådana organisationer. Jag instämmer i förslaget och ser häri en viktig uppgift för UD och SIDA gemensamt. Likaså instämmer jag i utredningens påpekande att ökad uppmärksamhet bör ägnas utvärderingen av större biståndsprojekt som enskilda organisationer bedriver med finansiellt stöd från SIDA.

16 Hemställan

Med hänvisning till vad jag anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

dels att antaga förslaget till

1. lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja ja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder

dels att

2. 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
3. godkänna de principer för och den inriktning av svensk u-lands- och biståndspolitik som jag har föreslagit
4. godkänna 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

dels att bemyndiga regeringen att

5. av medel som anvisats för detta ändamål på reservationsanslaget C. 2. Bilateralt utvecklingssamarbete, ta i anspråk 35 000 000 kr. för grundkapital till den i punkt 1 nämnda

stiftelsen samt högst 2 000 000 kr. för stiftelsens löneutgifter och andra omkostnader samt

6. 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.

17 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Innehållsförteckning

	Sid.
Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till Lag om beslutanderätt för stiftelse som har bildats för att främja tillkomst och utveckling av tillverkande företag i u-länder	2
INLEDNING	3
UTREDNINGAR OCH REMISSYTTRANDEN	5
1 U-landspolitik	5
1.1 Utredningen	5
1.2 Remissyttranden	6
2 Volymmålet för svenskt bistånd	8
2.1 Utredningen	8
2.2 Remissyttranden	8
3 Mål och motiv för biståndet	9
3.1 Utredningen	9
3.2 Remissyttranden	13
4 Multilaterala frågor	17
4.1 Utredningen	17
4.2 Remissyttranden	21
5 Bilaterala frågor	23
5.1 Landprogrammering	23
5.1.1 Utredningen	23
5.1.2 Remissyttranden	25
5.2 Resultatvärdering	27
5.2.1 Utredningen	27
5.2.2 Remissyttranden	29
5.3 Resurstyper i biståndet	29
5.3.1 Utredningen	29
5.4 Projekt- och programbistånd — om biståndets ändamålsbindning	30
5.4.1 Utredningen	30
5.4.2 Remissyttranden	31
5.5 Personalbistånd	32
5.5.1 Utredningen	32
5.5.2 Remissyttranden	35
5.6 Planeringsmetoder	36
5.6.1 Utredningen	36
5.6.2 Remissyttranden	36
5.7 Finansieringsvillkor	38
5.7.1 Utredningen	38
5.7.2 Remissyttranden	39
5.8 Katastrofbistånd	40
5.8.1 Utredningen	40
5.8.2 Remissyttranden	42
5.9 Stöd till befrielseörelser, flyktingar och övriga humanitära ändamål	43
5.9.1 Utredningen	43
5.9.2 Remissyttranden	43

	Sid.
5.10 Stöd till svenska enskilda organisationer	44
5.10.1 Utredningen	44
5.10.2 Remissyttranden	46
5.11 Multibi-bistånd	48
5.11.1 Utredningen	48
5.11.2 Remissyttranden	49
5.12 Varubistånd	50
5.12.1 Utredningen	50
5.12.2 Remissyttranden	52
6 Samarbete med u-länderna på industriområdet	53
6.1 Allmänt	53
6.1.1 Utredningen	53
6.1.2 Remissyttranden	54
6.2 Överväganden och förslag beträffande SIDA:s verksamhet	56
6.2.1 Utredningen	56
6.2.2 Remissyttranden	57
6.3 Överväganden och förslag rörande en fond för industriellt	
samarbete med u-länderna	59
6.3.1 Utredningen	59
6.3.2 Remissyttranden	61
FÖREDRAGANDEN	65
1 Inledning	65
2 U-landspolitik	74
3 Motiv för biståndspolitik	79
4 Mål för biståndspolitik	80
5 Volymmålet för svenskt bistånd	84
6 Samarbete med internationella organisationer	85
7 Samarbete med enskilda länder	95
8 Stöd till befrielseförelser och annat humanitärt bistånd	100
9 Katastrofbistånd	102
10 Stöd till enskilda organisationer	104
11 Biståndsvillkor och skuldlättning	105
12 Kunskapsöverföring och kunskapsutveckling	107
13 Upphandling i Sverige och bundet bistånd	110
14 Samarbete på industriområdet	112
14.1 Allmänna frågor	112
14.2 SIDA:s verksamhet inom industriområdet	115
14.3 Fonden för industriellt samarbete med u-länder	118
15 Resultatvärdering	122
16 Hemställan	123
17 Beslut	124