

# Sveriges samarbete med utlännderna

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library  
of Sweden

Betänkande av  
biståndspolitiska utredningen

SOU<sup>1977:13</sup>

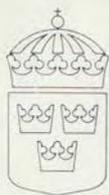
# Sveriges samarbete med U-länderna

Betänkande av  
biståndspolitiska utredningen

SOU<sup>1977:13</sup>



23/  
20



Statens offentliga utredningar

1977:13

Utrikesdepartementet

# Sveriges samarbete med u-länderna

Huvudbetänkande av  
biståndspolitiska utredningen

Stockholm 1977

Omslag Håkan Lindström  
ISBN 91-38-03255-4  
ISSN 0375-250X  
Gotab, Stockholm 1977

## Till statsrådet Ola Ullsten

Kungl. Maj:t bemyndigade den 8 december 1972 chefen för utrikesdepartementet att tillkalla högst tio sakkunniga med uppdrag att företa en utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 2 februari 1973 såsom sakkunniga riksdagsledamöterna Torsten Nilsson, tillika ordförande, Åke Gustavsson, Knut Johansson, Sture Korpås, Anna-Lisa Lewén-Eliasson, Bertil Måbrink, Anna-Lisa Nilsson, Per Petersson, David Wirmark och Bertil Zachrisson. Den 3 november 1973 entledigades Zachrisson på egen begäran från sitt uppdrag och ersattes av riksdagsledamoten Georg Andersson. Den 11 november 1976 entledigades Torsten Nilsson på egen begäran från sitt uppdrag. Till ny ordförande utsågs Sture Korpås.

Till sekreterare i utredningen förordnades den 1 mars 1973 departementsrådet Lars Anell. Byråchefen Göran Dahlgren förordnades som biträdande sekreterare fr. o. m. den 1 mars t. o. m. den 31 oktober 1973. Som biträdande sekreterare förordnades avdelningsdirektören Bertil Odén den 1 september 1973 och avdelningsdirektören Börje Ljunggren den 1 juni 1976. Förutom sekreterarna har i sekretariatet ingått numera departementssekreterare Ulla-Britt Croner fr. o. m. den 1 februari 1974 t. o. m. den 15 mars 1976.

De sakkunniga har antagit namnet biståndspolitiska utredningen.

Utredningen anordnade i inledningsskedet ett flertal sammanträden med företrädare för svenska intresseorganisationer, forskare samt svenskar som arbetar eller arbetat inom internationella biståndsorganisationer. Dag Hammarskjölds Minnesfond arrangerade i november 1973 i samarbete med utredningen ett seminarium om de grundläggande principerna för internationellt utvecklingssamarbete. Vid detta seminarium gav representanter och forskare från ett antal internationella organisationer och länder som mottar svenskt bistånd sin syn på principerna för utvecklingssamarbetet. Utredningen har företagit två resor utomlands. Under 1974 besöktes Zambia, Tanzania, Kenya och Etiopien och år 1975 företogs en resa till Bangladesh och dåvarande Demokratiska Republiken Vietnam.

Föreliggande betänkande ägnas i huvudsak, i enlighet med anvisningar i direktiven, åt en översyn av riktlinjer för Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna. Under den tid som förflutit sedan utredningen tillsattes har emellertid debatten i dessa frågor vidgats till att omfatta alla slag av samarbete och relationer mellan Sverige och u-länderna. Utredningen har därför ansett det angeläget att presentera ett avsnitt om det som kommit att kallas Sveriges u-landspolitik. Detta avsnitt avser främst att belysa några

av de olika samband och konflikter som finns mellan u-landspolitikens olika delar.

Föreliggande betänkande grundar sig på ett stort antal promemorior och utredningar som utarbetats inom sekretariatet eller av tjänstemän och forskare som anlitats för särskilda uppdrag. En del av detta material publiceras separat som bilagor till utredningen. Som framgår av detta material ansvarar resp. författare för dessa bilagors utformning.

I föreliggande betänkande redovisas de förslag till principer och riktlinjer för det svenska samarbetet med u-länderna som utredningen vill framföra. I ett kommande betänkande avser utredningen att behandla frågor rörande u-landsinformation och biståndsförvaltningens organisation.

Reservationer har avgivits av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Bertil Måbrink och Per Petersson avseende industriutveckling och svenska företags verksamhet i u-länderna, av David Wirmark avseende volymmålet för svenskt bistånd, av Bertil Måbrink avseende valet av samarbetsländer, av Bertil Måbrink avseende internationella utvecklingsfonden (IDA) och interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Per Petersson och David Wirmark avseende multibi-bistånd samt av Bertil Måbrink och David Wirmark avseende bundet bistånd.

Särskilda yttranden har avgivits av Bertil Måbrink avseende underutvecklingen och dess orsaker, av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson och Per Petersson avseende jordbrukspolitiska frågor, av David Wirmark avseende svenska företags verksamhet i u-länderna, av Per Petersson avseende avbrytande av biståndssamarbetet, av Åke Gustavsson, Per Petersson och David Wirmark avseende internationella utvecklingsfonden (IDA), samt av Per Petersson avseende metoderna för planering av det svenska biståndet.

Stockholm den 21 april 1977

*Sture Korpås*

*Georg Andersson*

*Anna-Lisa Lewén-  
Eliasson*

*Per Petersson*

*Åke Gustavsson*

*Bertil Måbrink*

*David Wirmark*

*Knut Johansson*

*Anna-Lisa Nilsson*

*/Lars Anell  
Börje Ljunggren  
Bertil Odén*

# Innehåll

1	<i>Sammanfattning</i>	17
1.1	Inledning	17
1.2	Den internationella ekonomiska utvecklingen	17
1.3	U-ländernas politiska, ekonomiska och sociala situation	19
1.4	Internationellt utvecklingssamarbete	30
1.5	U-ländernas i-landspolitik	31
1.6	En svensk u-landspolitik	34
1.7	Den svenska biståndspolitik	37
2	<i>Internationell ekonomisk utveckling under efterkrigstiden</i>	49
2.1	Återuppbyggnaden av världsekonomin	49
2.2	Produktion, handel och kapitalrörelser 1950-70	50
2.3	Utvecklingen under 1970-talet	54
2.4	Mot en ny ekonomisk världsordning	58
3	<i>U-ländernas politiska, ekonomiska och sociala situation</i>	63
3.1	Den politiska bakgrunden	63
3.1.1	Den koloniala frigörelsen	63
3.1.2	Det koloniala arvet	65
3.1.3	På väg mot den andra självständigheten	66
3.1.4	Omvärldens syn på de fattiga länderna	68
3.2	U-ländernas ekonomiska och sociala situation	68
3.2.1	Den vidgade klyftan – relativt och absolut perspektiv	69
3.2.2	Ekonomisk tillväxt i u-länderna 1950-75	73
3.2.3	Strukturella förändringar av u-ländernas ekonomier	74
3.2.4	Befolkningsutveckling och livsmedelsproduktion	76
3.2.5	Sysselsättning och produktionsmetoder	84
3.2.6	Utbildning och hälsovård	88
3.2.7	Resursfördelning och regionalpolitik	91
3.2.8	Plan och verklighet – den "mjuka" staten	93
3.3	Ekonomiska relationer till omvärlden	95
3.3.1	U-ländernas exportmönster	96
3.3.2	U-ländernas importmönster	97
3.3.3	U-ländernas bytesförhållande (terms of trade)	98
3.3.4	U-ländernas handels- och bytesbalans samt valuta-reserver	100
3.3.5	De multinationella företagen och u-länderna	102



4	<i>Internationellt utvecklingssamarbete</i>	111
4.1	Begreppet bistånd	111
4.2	Hur biståndet växte fram	111
4.2.1	Marshall-hjälpen till Europa	111
4.2.2	1950-talet – utvecklingsoptimism och USA-dominans	112
4.2.3	1960-talet – biståndets teknokrativering	113
4.2.4	1970-talet – biståndets roll förändras och nya institutioner skapas	114
4.3	Mål och motiv för biståndet	116
4.3.1	Fem typer av mål och motiv	116
4.3.2	Motiven väger olika tungt i olika länder	117
4.4	Några paradoxer i biståndet	118
4.4.1	Krav på utvecklingsplaner	118
4.4.2	Biståndsprojektens ställning i mottagarlandet	119
4.4.3	Regionalt samarbete	119
4.5	De rika ländernas bistånd – storlek, innehåll och inriktning	119
4.5.1	Inledning	119
4.5.2	Biståndets storlek	120
4.5.3	DAC-ländernas bistånd i relation till deras BNP	125
4.5.4	Fördelningen bilateralt – multilateralt	125
4.5.5	Andel av biståndet som går till de fattigaste länderna	127
4.5.6	Finansieringsvillkor	128
4.5.7	Biståndets bindning	128
4.5.8	Biståndets programmering	129
4.5.9	Biståndsformer	129
4.5.10	De största mottagarna av bistånd från DAC-länder och internationella organisationer	130
5	<i>U-ländernas i-landspolitik</i>	133
5.1	Inledning	133
5.2	Handelspolitik ur u-landsperspektiv	137
5.2.1	Allmän handelspolitik	137
5.2.2	U-ländernas råvaruhandel	139
5.2.3	U-ländernas färdigvaruhandel	142
5.2.4	Transporter och försäkringar	143
5.2.5	U-länders exportfrämjande verksamhet	144
5.2.6	Anpassningsprogram i i-länderna	145
5.2.7	Teknologiöverföring	147
5.3	Biståndspolitik ur u-landsperspektiv	148
5.3.1	Inledning	148
5.3.2	U-landets biståndsplanering	150
5.3.3	U-ländernas biståndspolitik – några ytterligare typiska drag	153
5.4	Valutapolitik ur u-landsperspektiv	157
5.4.1	Bretton Woods-systemets tillkomst och funktionssätt	157
5.4.2	Internationella valutafonden (IMF)	158
5.4.3	Lånemöjligheter inom IMF av särskilt intresse för u-länderna	159
5.4.4	De särskilda dragningsrätterna (SDR)	161

5.4.5	U-ländernas krav . . . . .	161
5.4.6	Bretton Woods-systemets sammanbrott och arbetet på en valutareform . . . . .	163
5.5	U-landsönskemål på vissa ytterligare områden . . . . .	165
5.5.1	Kontroll över de egna resurserna . . . . .	165
5.5.2	Industrialisering . . . . .	166
5.5.3	Åtgärder för de minst utvecklade länderna . . . . .	168
5.6	Sammanfattning . . . . .	169
6	<i>En svensk u-landspolitik</i> . . . . .	173
6.1	Inledning . . . . .	173
6.2	Vad menas med en svensk u-landspolitik . . . . .	174
6.3	Allmänt om Sverige och en ny ekonomisk världsordning . . . . .	175
6.4	Motiv, mål och medel för en svensk u-landspolitik . . . . .	176
6.5	Handelspolitiska frågor . . . . .	180
6.5.1	Sveriges handel med u-länderna . . . . .	180
6.5.2	Generellt preferenssystem . . . . .	181
6.5.3	UNCTAD:s integrerade råvaruprogram . . . . .	182
6.5.4	Andra importhinder än tullar . . . . .	183
6.5.5	Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD) . . . . .	184
6.6	Jordbrukspolitiska frågor . . . . .	185
6.7	Sjöfartspolitik . . . . .	188
6.8	Valutapolitiska frågor . . . . .	190
6.9	Anpassad näringspolitik . . . . .	190
6.10	Teknologiöverföring . . . . .	191
6.11	Svenska företags verksamhet i u-länderna . . . . .	192
6.12	Bilateralt samarbete med u-länder utanför biståndsområdet . . . . .	197
6.13	Kultursamarbete . . . . .	199
6.14	Samordningen av den svenska politiken gentemot u-länderna . . . . .	200
7	<i>En svensk biståndspolitik</i> . . . . .	203
7.1	Historik och erfarenhetsredovisning . . . . .	203
7.1.1	Hur det svenska biståndet vuxit fram . . . . .	203
7.1.2	Totalt överförda biståndsresurser 1962-1975 . . . . .	208
7.1.3	Några viktiga trender i det svenska biståndet . . . . .	215
7.1.4	Effekterna av det svenska biståndet . . . . .	218
7.2	Volymmålet för svenskt bistånd . . . . .	221
7.3	Mål och motiv för biståndet . . . . .	222
7.3.1	Redovisning av gällande motiv för biståndspolitik . . . . .	222
7.3.2	Värdering av motiven för biståndspolitik . . . . .	225
7.3.3	Fastställda mål för biståndspolitik . . . . .	227
7.3.4	Överväganden och förslag angående målen för biståndspolitik . . . . .	230
7.4	Multilaterala frågor . . . . .	236
7.4.1	Redovisning av gällande riktlinjer för multilateralt bistånd . . . . .	236
7.4.2	Statsmakternas syn på de multilaterala organen under senare år . . . . .	237
7.4.3	Biståndsanslagens fördelning på multilaterala och bi-	

	lateral a ändamål . . . . .	241
7.4.4	Andra länders multilaterala bidrag . . . . .	241
7.4.5	Förslag till principer för Sveriges samarbete med internationella biståndsorgan . . . . .	244
7.5	Bilaterala frågor . . . . .	260
7.5.1	Landprogrammering och av Sverige särskilt uppmärksammade ämnesområden . . . . .	260
7.5.2	Resultatvärderingens roll i det svenska biståndet . . . . .	268
7.5.3	Resurstyper i biståndet . . . . .	272
7.5.4	Projekt- och programbistånd – om biståndets ändamålsbindning . . . . .	275
7.5.5	Personalbistånd . . . . .	278
7.5.6	Planeringsmetoder . . . . .	289
7.5.7	Finansieringsvillkor . . . . .	291
7.5.8	Katastrofbistånd . . . . .	294
7.5.9	Stöd till befrielseörelser . . . . .	303
7.5.10	Stöd till svenska enskilda organisationer för utvecklingsfrämjande verksamhet . . . . .	306
7.5.11	Multibi-bistånd . . . . .	312
7.5.12	Varubistånd . . . . .	319

### *Reservationer*

1.	Reservation av Sture Korpås och Anna-Lisa Nilsson avseende främst kapitel 3. U-ländernas ekonomiska och sociala situation, avsnitt 3.2.5. Sysselsättning och produktionsmetoder samt kapitel 6. En svensk u-landspolitik avsnitt 6.11. Svenska företags verksamhet i u-länderna . . . . .	327
2.	Reservation av Per Petersson avseende kapitel 6. En svensk u-landspolitik, avsnitt 6.11. Svenska företags verksamhet i u-länderna . . . . .	328
3.	Reservation av Bertil Måbrink avseende kapitel 6. En svensk u-landspolitik avsnitt 6.11. Svenska företags verksamhet i u-länderna . . . . .	330
4.	Reservation av David Wirmark avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.2. Volymmålet för svenskt bistånd . . . . .	330
5.	Reservation av Bertil Måbrink avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.3. Mål och motiv för biståndet . . . . .	332
6.	Reservation av Bertil Måbrink avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.4. Multilateralt bistånd . . . . .	333
7.	Reservation av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Per Petersson och David Wirmark avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.5.11. Multibi-bistånd . . . . .	335
8.	Reservation av Bertil Måbrink avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.5.12. Varubistånd . . . . .	336
9.	Reservation av David Wirmark avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.5.12. Varubistånd . . . . .	336

*Särskilda yttranden*

1.	Särskilt yttrande av Bertil Måbrink avseende underutvecklingen och dess orsaker . . . . .	339
2.	Särskilt yttrande av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson och Per Petersson avseende kapitel 6. En svensk u-landspolitik, avsnitt 6.6. Jordbrukspolitiska frågor . . . . .	351
3.	Särskilt yttrande av David Wirmark avseende kapitel 6., avsnitt 6.11. Svenska företags verksamhet i u-länderna samt kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.4. Multilateralt bistånd . . . . .	352
4.	Särskilt yttrande av Per Petersson avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.3.4. Överväganden och förslag angående målen för biståndet . . . . .	354
5.	Särskilt yttrande av Åke Gustavsson avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.4. Multilateralt bistånd . . . . .	354
6.	Särskilt yttrande av Per Petersson avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.4. Multilateralt bistånd . . . . .	355
7.	Särskilt yttrande av Per Petersson avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.5.6. Planeringsmetoder . . . . .	356
	Bilaga 1 <i>Utredningens direktiv</i> . . . . .	357
	Bilaga 2 <i>Förklaringar och förkortningar</i> . . . . .	363
	Bilaga 3 <i>Statistik över internationellt utvecklingssamarbete</i> . . . . .	373
	Bilaga 4 <i>Det svenska biståndet – tabellbilaga</i> . . . . .	383

## I särskild bilagedel

Bilaga 5	Resursfördelning och biståndsplanering av Lars Anell
Bilaga 6	Resurs- och biståndsflöde till u-länderna av Lars Anell
Bilaga 7	U-ländernas skuldbörda av Sten Ask
Bilaga 8	Biståndets utformning – samhällsekonomiska verkningar i u-länderna av Carl Hamilton
Bilaga 9	Landprogrammering – biståndsteknik och biståndsfilosofi av Bertil Odén
Bilaga 10	UNDP – SIDA. En jämförelse av överföringskostnader för viss typ av bistånd av Hans Ekbom
Bilaga 11	Internationell handelsstatistik



## Figurer

3.1	De geografiska regionernas "befolkningsstorlek" . . . . .	70
3.2	De geografiska regionernas "BNP-storlek" . . . . .	71
3.3	Åldersstruktur för befolkningen i olika regioner år 1970 . . . . .	77
3.4	U-ländernas livsmedelsproduktion 1952-1973 . . . . .	80
3.5	U-ländernas bytesförhållande 1954-70 . . . . .	98
3.6	Bytesförhållande, 1938, 1948, 1950-1971 . . . . .	99
4.1	Bistandsflöde från DAC-länderna 1961-1975 . . . . .	120
4.2	DAC-ländernas utbetalningar av offentligt utvecklingsbistånd i procent av BNP, 1961-1975 . . . . .	126
4.3	Andel av DAC-ländernas bistånd som överförs till interna- tionella organisationer 1961-1975 . . . . .	126
7.1	Biståndsanslag och faktiska utbetalningar, 1962/63-1976/77 . . . . .	208
7.2	Utbetalat bistånd via SIDA och internationella organisationer 1962-1975 . . . . .	209
7.3	Totala svenska biståndsutbetalningar 1962-1975 . . . . .	210
7.4	Bidrag till internationella organisationer 1964/65-1976/77 (anslag) . . . . .	212
7.5	Bistånd via SIDA, fördelat på näringsgrenar 1963/64-1975/76 . . . . .	214
7.6	Bistånd via SIDA, fördelat på resurstyper 1966/67-1975/76 (utbetalningar) . . . . .	214
7.7	Antal personer rekryterade av SIDA 1965/66-1975/76 . . . . .	215
7.8	Svensk biståndspersonal i tjänst vid utgången av budgetåren 1965/66-1975/76 . . . . .	216



## Tabeller

2.1	Produktionsvolymens tillväxt 1950-70 i u-länder och i i-länder (%) . . . . .	51
2.2	Världshandelns utveckling 1970-75 . . . . .	55
2.3	Volymutveckling för världens export och totalproduktion 1960-75 . . . . .	56
3.1	Fördelningen av världens resurser 1973 . . . . .	71
3.2	Befolknings- och inkomstutveckling i olika ländergrupper fördelade efter bruttonationalprodukt per invånare . . . . .	73
3.3	Ekonomisk tillväxt i u-länderna 1961-75 fördelad på industri- och jordbrukssektorn (%) . . . . .	75
3.4	Världshandeln med spannmål 1934-72 . . . . .	81
3.5	U-ländernas export fördelad på varugrupper . . . . .	97
3.6	U-ländernas handelsbalans 1950-70 . . . . .	101
3.7	Totalt bestånd av utländska direktinvesteringar, internationell produktion och export år 1971 . . . . .	103
3.8	DAC-ländernas totala bestånd av direktinvesteringar fördelat på områden; procentuella andelar av bokförda värden vid slutet av år 1967 . . . . .	103
3.9	I-ländernas bestånd av direkta investeringar i u-länderna fördelat på sektorer och regioner år 1967 . . . . .	104
4.1	DAC-ländernas bistånd 1966 och 1975 . . . . .	121
4.2	Finansiellt nettoflöde från DAC-länder till u-länder under år 1972 . . . . .	122
4.3	Bistånd från enskilda OPEC-länder år 1974 . . . . .	123
4.4	Bistånd från statshandelsländer . . . . .	123
4.5	Biståndsutbetalningar år 1974 . . . . .	124
4.6	Andel av DAC-ländernas bilaterala bistånd som gick till u-länder med låg BNP/inv. 1974 . . . . .	127
4.7	Andel av gåvor samt "gåvoelement" i det totala biståndet 1967 och 1974 . . . . .	128
6.1	Sveriges handel med u-länderna 1965-75 . . . . .	180
7.1	De största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd totalt t. o. m. budgetåret 1976/77 . . . . .	211



7.2	Svenskt bistånd till programländerna 1976/77, kr./inv. . . . .	213
7.3	De samlade biståndsanslagen fördelade på multilaterala och bilaterala anslag samt övrigt budgetåren 1965/66–1976/77 . . . . .	240
7.4a	Multilateralt bistånd från DAC-länder 1965–1975 . . . . .	242
7.4b	Andelen multilateralt bistånd från DAC-länder 1965–1975 . . . . .	243
7.5	IDA-krediter, sektorfördelade . . . . .	253
7.6	Svensk biståndspersonal i tjänst vid utgången av budgetåren 1965/66–1975/76 . . . . .	279
7.7	Antal av SIDA rekryterad och utrest personal per budgetår 1965/66–1975/76 . . . . .	280
7.8	Katastrofbiståndets fördelning på olika slag av myndigheter, 1975/76 . . . . .	297
7.9	Svenskt statligt bistånd till befrielseörelser, flyktingutbildning och stöd till offer för rasåtskillnadspolitik i södra Afrika, 1964/65–1976/77 . . . . .	305
7.10	Utbetalningar till enskilda organisationers biståndsverksamhet, 1966/67–1976/77 . . . . .	307
7.11	Varubiståndets storlek 1962/63–1976/77 . . . . .	320

### *Bilaga 3*

1.	Totalt biståndsflöde från DAC-länderna 1950–1975 . . . . .	373
2.	DAC-ländernas bistånd 1961, 1966 och 1972–1975 . . . . .	374
3.	DAC-ländernas bistånd 1961, 1966 och 1971–1975 . . . . .	374
4.	DAC-ländernas andel av det totala DAC-biståndet 1961, 1966 och 1971–1975 . . . . .	375
5.	Bistånd från OPEC-länderna 1974 och 1975 . . . . .	375
6.	Bistånd från statshandelsländer 1972–1975 . . . . .	376
7.	Biståndsutbetalningar år 1974 . . . . .	376
8.	Bistånd från DAC-länderna i % av BNP . . . . .	376
9.	DAC-ländernas utbetalningar av offentligt utvecklingsbistånd i % av BNP, 1961–1975 . . . . .	377
10.	Bistånd från OPEC-länderna i % av BNP . . . . .	377
11.	Andel av DAC-ländernas bistånd som överförts till internationella organisationer 1961–1975 . . . . .	378
12.	Multilateralt bistånd från DAC-länder 1965–1975 . . . . .	378
13.	Andelen multilateralt bistånd från DAC-länder 1965–1975 . . . . .	379
14.	Utbetalat bistånd från DAC-länderna till internationella organisationer och därav till FN-organ, 1963–1975 . . . . .	379
15.	Andel av DAC-ländernas bilaterala bistånd som gick till u-länder med låg BNP/inv. 1974 och 1975 . . . . .	380
16.	Andel gåvor samt "gåvoelement" i det totala biståndet från DAC-länderna 1967 och 1975 . . . . .	380
17.	"Gåvoelement" i OPEC-ländernas bistånd 1975 . . . . .	381
18.	Andelen obundet bistånd för DAC-länderna 1974 och 1975 . . . . .	381
19.	U-länder som erhållit bistånd från DAC-länder och internationella organisationer på mer än 100 miljoner dollar i genomsnitt per år, 1972–1974 . . . . .	382

20. U-länder som mottagit mest bistånd per invånare i bistånd från DAC-länderna och internationella organisationer, årligt genomsnitt 1972-1974 . . . . .	382
---	-----

#### *Bilaga 4*

1. Anslag för internationellt utvecklingssamarbete 1962/63-1976/77	384
2. Biståndsanslag, nettoutgifter, andel av BNP och driftbudget 1962/63-1975/76 . . . . .	384
3. Biståndsutbetalningar, fördelade på SIDA och internationella organisationer 1962-75 . . . . .	385
4. Biståndsutbetalningar, fördelade på SIDA och internationella organisationer 1962-75 (%) . . . . .	386
5. Bidrag till internationella organisationers biståndsprogram 1964/65-1976/77 . . . . .	386
6. De största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd, totalt t. o. m. 1976/77 (anslag) . . . . .	387
7. De största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd, totalt t. o. m. 1975/76 (utbetalningar) . . . . .	388
8. Bistånd till de svenska programländerna 1965/66-1975/76 (utbetalningar) . . . . .	389
9. Bistånd via SIDA, fördelat på näringsgrenar 1963/64-1975/76	390
10. Bistånd via SIDA, fördelat på resurstyper, 1966/67-1975/76 .	391
11. Antal av SIDA rekryterad och utrest personal, 1965/66-1975/76	392
12. Svensk biståndspersonal i tjänst vid utgången av budgetåren 1965/66-1975/76 . . . . .	393
13. Katastrofbistånd, nettoutgifter per land, 1969/70-1975/76 . .	394
14. Bistånd till nationella befrielse rörelser, flyktingutbildning och stöd till offer för rasåtskillnadspolitiken i södra Afrika 1964/65-1976/77 . . . . .	395
15. Bistånd genom svenska enskilda organisationer, 1969/70-1975/76 . . . . .	396
16. Utvecklingskrediter t. o. m. 1975/76 . . . . .	398



# 1 Sammanfattning

## 1.1 Inledning

Direktiven anger att en allmän översyn och värdering av den svenska biståndspolitiken är påkallad av framför allt tre skäl. För det första har u-länderna framfört krav på i-länderna som ställt den svenska biståndspolitiken inför delvis nya uppgifter och krav på ändrade avvägningar. För det andra har svenska biståndsanslagen ökat kraftigt. För det tredje är det en viktig uppgift att förankra den svenska biståndspolitiken i en bred opinion och att stärka solidariteten med den tredje världens folk.

Direktiven anger också att översynen av biståndspolitiken skall ske mot bakgrund av de centrala mål och principer för den svenska biståndspolitiken, som fastställdes av 1962 års riksdag och vidareutvecklades genom riksdagsbeslut år 1968 liksom av senare riksdagar.

Förutom biståndet har utredningen valt att i viss utsträckning beröra också Sveriges relationer till u-länderna på andra områden. Bakgrunden till detta är u-ländernas allt starkare uttryckta krav på vad som i vissa sammanhang kallas en ny ekonomisk världsordning, dvs. förändringar av relationerna mellan u-länder och i-länder på en mängd områden, bl. a. handelspolitikens, valutapolitikens, industripolitikens, jordbrukspolitikens och sjöfartspolitikens.

Denna del av utredningens betänkande bör vägas in i arbetet med att utforma en samordnad svensk u-landspolitik. Huvuddelen av betänkandets överbägganden och förslag gäller naturligen biståndspolitiken.

## 1.2 Den internationella ekonomiska utvecklingen

I *kapitel 2* redovisas översiktligt den internationella ekonomiska utvecklingen sedan andra världskrigets slut.

Inledningsvis konstateras att Förenta Staterna var världens obestridliga ekonomiska stormakt vid andra världskrigets slut och mer eller mindre kunde diktera villkoren för den internationella ekonomins återuppbyggnad. U-ländernas behov beaktades praktiskt taget inte alls vid förhandlingarna om efterkrigstidens ekonomiska institutioner (IMF, IBRD, GATT m. fl.). Den organisatoriska uppbyggnaden av världsekonomin syftade till att skapa ett system för de västliga industriländernas utveckling. Ett skäl till att u-ländernas behov inte beaktades var naturligtvis att flertalet av dagens u-

länder fortfarande var kolonier och inte kunde göra sina önskemål gällande. Ett annat skäl var den starka tilltron till frihandelsprinciperna, som syntes fullt tillämpliga också för u-länderna. Handel och tillgång till investeringskapital ansågs vara avgörande förutsättningar för ekonomisk tillväxt.

Produktionen ökade under återuppbyggnadsperioden efter världskriget i mycket snabb takt. Även den tillväxttakt som blev normal under 50- och 60-talen låg för de europeiska ländernas del på en högre genomsnittlig nivå än under någon tidigare historisk period. Det statistiska underlaget är alltför bräckligt för att tillåta en säker jämförelse av u-ländernas ekonomiska tillväxt under efterkrigstiden med tidigare perioder.

Det är emellertid ganska säkert att efterkrigstidens utveckling också för flertalet u-länder inneburit en påtaglig ökning av tillväxttakten. Det är då viktigt att komma ihåg att utvecklingen i u-länderna utgår från en mycket låg absolut nivå och att tillväxten per invånare varit väsentligt mindre snabb.

Världshandeln expanderade mycket snabbt under perioden 1950–70. I fasta priser fyrdubblades den samlade världshandeln under perioden. Industrivaruexporten mer än sexdubblades. Handeln med råvaror, som under en mycket lång tid före år 1939 legat stabilt på 60–62 % av det internationella handelsutbytet, minskade till 35 %. Eftersom u-ländernas export till 85 % utgjordes av råvaror fick denna utveckling betydande effekter på u-ländernas exportinkomster. Handelsutbytet tenderade i allt större utsträckning att ske inom i-lands- och öststatsgruppen.

Kapitalrörelserna under perioden 1950–70 dominerades av direktinvesteringar och offentlig långivning för utvecklingsändamål. Förenta Staterna var den dominerande kapitalexportören. Dess utlandsinvesteringar torde år 1969 ha utgjort mer än 2/3 av samtliga kapitalexporterande länders privata utlandsinvesteringar.

De multinationella företagens expansion är den främsta orsaken till den ökande exporten av privat kapital. Endast en mindre del av dessa verksamheter är förlagd till u-länderna men deras relativa betydelse torde vara större i flertalet u-länder än i i-länder. De multinationella företagens utveckling har lett till att en ökande andel av världshandeln utgörs av in-ternhandel inom koncerner och konglomerat, med minskade möjligheter för regeringar att styra utrikeshandeln med traditionella ekonomisk-politiska medel. Den ökade instabiliteten på valutamarknaden torde delvis vara en följd av de multinationella företagens framväxt.

Biståndet fick nämnvärd omfattning under andra hälften av 1950-talet. En snabb ökning ägde rum under de följande fem åren men under 1960-talet stagnerade de offentliga överföringarna av utvecklingsbistånd.

Under 1970-talets första år fortsatte de två tidigare decenniernas snabba ekonomiska tillväxt i accelererad takt. Omkring årsskiftet 1973/74, i samband med den s. k. oljekrisen, kulminerade högkonjunkturen och inflationen. Därefter följde efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur i OECD-länderna. Den samlade produktionen för hela i-landsgruppen minskade åren 1974 och 1975. Kraftiga prisfall inträffade för nästan alla råvaror utom olja och bytesförhållandena för icke oljeproducerande länder försämrades påtagligt. Oljeprishöjningen medförde en drastisk omfördelning av valutatilgångarna från i-länderna till OPEC-länderna. Allvarligast var dock oljekrisen för de icke oljeproducerande u-länderna. Dessa drabbades av drastiskt ökade

underskott i bytesbalansen som kunde finansieras endast till priset av en snabbt ökande skuldbörda.

Inom u-landsgruppen har under 1970-talet en tendens som var skönjbar redan tidigare blivit än mer markerad; tillväxten sker snabbare i de rikare u-länderna än i de fattigaste och klyftorna mellan länderna inom u-landsgruppen vidgas.

OECD-ländernas bistånd ökade under 1970-talets första år åter relativt snabbt, efter stagnationen under 1960-talet. Ökningen räckte emellertid endast nätt och jämt för att kompensera u-länderna för den kraftiga inflationen. Exporten av privat kapital ökade snabbare än biståndet. U-ländernas räntebetalningar för privata lån och utflödet av investeringsinkomster, vilka inte beaktas i OECD-statistiken, överstiger med största sannolikhet i-ländernas kapitalexport till u-länderna. Till bilden hör också utflödet av vinster inom de multinationella företagen samt kapitalflykt.

På många håll uppfattades oljekrisen och dess följdverkningar som inledningen till ett nytt skede. Bland u-länderna kunde en ny självmedvetenhet förmärkas, som en följd av att oljeländerna förmått tvinga industriländerna att acceptera kraftiga prishöjningar. U-landsgruppen upplevde sin förhandlingsposition som förbättrad och krävde att FN:s generalförsamling skulle sammankallas till en extra session på våren 1974. Vid denna lyckades u-länderna driva igenom en deklaration om en ny ekonomisk världsordning och ett handlingsprogram – två viktiga dokument där u-ländernas krav på grundläggande förändringar sammanfattas. Beslutet fattades dock utan formell omröstning och många röstförklaringar gavs av framför allt de stora industriländerna som innebar att dessa i praktiken avvisade flera av deklarationens principer. Vid de olika förhandlingar som ägt rum sedan 1974 har det visat sig svårt att översätta de allmänna principerna till konkret handling. U-landsgruppens möjligheter att i framtiden stå enad är idag svår att bedöma. Efterkrigstidens utveckling, med snabb tillväxt och industrialisering i de rikare u-länderna och produktionsökningar i de fattigaste u-länderna som endast marginellt överstigit befolkningstillväxten, har lett till att olika u-landsgrupper har skilda intressen när det gäller förändringar i världsekonomin.

På längre sikt är det nödvändigt att i de rikare länderna vinna opinionen för förändringar av världsekonomin som kan innebära en begränsning av resursförbrukningen i den rika delen av världen till förmån för den fattiga majoriteten. I detta opinionsarbete fordras att man visar vilka konkreta åtgärder som krävs för att förverkliga en ny ekonomisk världsordning.

### 1.3 U-ländernas politiska, ekonomiska och sociala situation

I kap. 3 redovisas en översikt av u-ländernas politiska, ekonomiska och sociala situation.

Den koloniala frigörelseprocess som ägt rum under efterkrigstiden har i stor utsträckning satt sin prägel på utvecklingen i de självständiga staterna. I många stater tog utbildade eliter helt enkelt över de koloniala herrarnas makt och privilegier – och strök de radikala delarna av självständighetsrörelsens program. I andra länder fördjupades självständighetspartier till na-

tionella massrörelser för en strukturell omvandling av hela samhället.

Det var nästan oundvikligt att kampen för självständighet ledde till överdrivna förhoppningar och förhastade löften. Svälten, undernäringen och massarbetslösheten var lika akut som förut – och det blev allt svårare att skylla på regeringarna i de gamla kolonialmakterna. Inte heller upphörde beroendeförhållandet till moderlandet. Det nya beroendeförhållandet – nykolonialismen – upplevdes i många u-länder som dubbelt förnedrande då det hotade den nyvunna politiska självständigheten.

U-länderna tvingades till hårda prioriteringar, och det var naturligt att de ekonomiska problemen ställdes i förgrunden. En snabb ekonomisk tillväxt blev huvudmålet – och femårsplaner medlet. Självständighetskampens löften om sociala reformer fick i många fall ställas på framtiden.

Under senare år har variationerna ökat i fråga om såväl politiska lösningar som utvecklingsstrategier. Det anses inte längre självklart att inkomstfördelning måste köpas till priset av lägre tillväxt. Krav på jämnare resursfördelning blir ett huvudmål i allt fler utvecklingsplaner. Allt fler länder har också börjat formulera en medveten politik för att öka sitt ekonomiska oberoende.

### *Den vidgade klyftan*

Under 1950-talet präglades diskussionen om u-ländernas ekonomiska situation av en påtaglig optimism. Den centrala tankegången var att de fattiga ländernas resurser egentligen bara behöver kompletteras på vissa punkter för att tillväxten skulle ta fart. Under senare år har optimismen slagit över i sin motsats. Utan tvivel har den fördjupade insikt som vunnits om u-ländernas problem gett anledning att moderera den tidigare förenklade bilden. Pessimismen dominerar emellertid ofta i debatten så mycket att positiva inslag undertrycks eller t. o. m. presenteras helt felaktigt. Den pessimistiska förenklingen ger också en vilseledande bild av de fattiga länderna. Hunger, undernäring och katastrofer blir dominerande intryck som skymmer det faktum att några av världens mest intressanta samhällsexperiment sker i fattiga länder.

En orsak till den pessimistiska förenklingen av u-ländernas verklighet är att dessa länders utveckling ofta granskas i jämförelse med i-ländernas. Detta gäller inte bara världshandeln där u-ländernas relativa position förefaller intressantare än den exporttillväxt de faktiskt uppnår. Det relativa betraktelsesättet dominerar framför allt i fråga om synen på tillväxten per invånare – det talas mer om den vidgade klyftan mellan rika och fattiga än om vad som faktiskt händer i u-länderna.

Klyftan mellan rika och fattiga har under hela efterkrigstiden vidgats både absolut och relativt sett. U-ländernas bruttonationalprodukt per capita ökade under 1960-talet med 35 %, vilket i absoluta tal gav en tillväxt per invånare på 65 dollar. I den övriga delen av världen uppgick motsvarande produktionsökning till 37 %. Detta gav en tillväxt på 740 dollar.

Den genomsnittliga produktionen i u-länderna uppgår till något mer än 300 dollar per invånare. Bakom hela u-landsgruppens genomsnitt finns emellertid en lång rad länder med en BNP per invånare som är mindre än 100 dollar medan ett mindre antal u-länder har en per capita produktion i nivå

med genomsnittet för den övriga delen av världen. I den andra änden av inkomstskalan finns i-länder med en BNP per invånare som är 40–50 gånger större än de fattigaste ländernas. Än viktigare är att de nationella genomsnittet en, åtminstone i flertalet u-länder, mycket sned intern resursfördelning. Världens verkligt fattiga befolkning är de 40 % av u-ländernas befolkning som "normalt" disponerar 10–15 % av dessa länders samlade produktion. Den rika överklassen är den femtedel av OECD-ländernas befolkning som tillgodogör sig 35–45 % av dessa länders resurser. I nästan alla u-länder finns också små överklassgrupper som upprätthåller en standard långt över det europeiska genomsnittet.

Det är viktigt att också i andra avseenden förtydliga bilden av nu existerande klyftor mellan rika och fattiga länder. Den centrala frågan gäller då den framtida utvecklingen av resursfördelningen.

Först tvingas man då konstatera att de absoluta klyftorna mellan rika och fattiga länder kommer att växa. Ett enkelt räkneexempel får ange detta obehagliga faktum. En årlig tillväxt i den svenska ekonomin på 3 % ger ett resurstillskott per capita på ca 750 kr. Detta motsvarar mer än den samlade produktionen per invånare i t. ex. Zaire.

Perspektivet av vida och vidgade klyftor tenderar att undanskymma ett viktigt faktum – den ekonomiska tillväxten i nästan samtliga u-länder sker idag snabbare än någonsin tidigare och också snabbare än den genomsnittliga tillväxten i Europa före år 1914. Endast hälften av alla u-länder nådde emellertid under 1960-talet en tillväxt som innebar att det relativa gapet gentemot i-länderna minskade. Övriga u-länder, och i denna grupp återfinns flertalet av de allra fattigaste och folkrikaste länderna, ökade sin produktion per invånare i långsammare takt än i i-länderna; en utveckling som i sin förlängning innebär ständigt vidgade klyftor.

U-ländernas ekonomiska tillväxt under efterkrigstiden har skett parallellt med en rad strukturella förändringar av deras ekonomier. En av de klaraste och viktigaste tendenserna är en ökning av industrisektorns betydelse för produktion och sysselsättning och en relativ minskning av jordbrukets roll i båda dessa avseenden.

Den snabba tillväxten på industrisidan som avspeglas i genomsnittssiffrorna för hela u-landsgruppen är starkt koncentrerad till en mindre grupp länder. Totalt svarar u-länderna för endast 7 % av världens industriproduktion; härav faller mer än hälften på Indien, Brasilien, Argentina och Mexico. De afrikanska länderna svarar för ungefär 0,5 % av hela världens samlade industriproduktion.

### *Befolkningstillväxt och livsmedelsproduktion*

U-ländernas befolkning har under hela efterkrigstiden ökat med 2–3 % per år. I absoluta tal innebär detta att tredje världens befolkning ökat med mer än en miljard. Spädbarnsdödligheten har minskat radikalt i jämförelse med tidigare perioder, medan födelsetalen legat kvar på en hög nivå.

FN har under många år presenterat rapporter över jordens nuvarande och framtida befolkningsstorlek. Dessa prognoser har fram till 1975 ständigt fått justeras uppåt. Men 1975 och 1976 har de justerats nedåt i förhållande till tidigare prognoser. Tidigare prognoser angav att dagens befolkning på



ungefär 4 miljarder människor fram till sekelskiftet skulle öka till 6 480 miljoner. De senaste prognoserna pekar mot en världsbefolkning år 2000 på drygt 6 200 miljoner människor.

Ser man befolkningen i relation till arealen odlingsbar jord kan man tala om fyra tätt befolkade regioner – nordvästra Europa, Kina, Japan och Syd-asien. Alla dessa områden är normalt nettoimportörer av livsmedel och nästan all odlingsbar jord är redan ianspråktagen. Över 2 miljarder människor bor i dessa tättbefolkade regioner, d. v. s. lika många som på hela jorden för en dryg generation sedan. Vad som skiljer Sydasien från de övriga områdena är mycket begränsade resurser för att betala livsmedelsimporten, låg produktivitet i jordbruket, sned intern resursfördelning och påtagliga distributionsproblem.

U-ländernas befolkningsproblem är till stor del en funktion av underutvecklingen. Den snabbt ökande befolkningen innebär en press på redan knappa resurser – för skolor, hälsovård och livsmedelsförsörjning – och förvärrar en redan allvarlig arbetslöshet.

Det inbördes beroendet mellan folkökning och utveckling slogs fast vid världsbefolkningskonferensen i Bukarest 1974. De komplicerade sambanden mellan ekonomisk och social utveckling och befolkningsutvecklingen gör emellertid att generella lösningar, som är giltiga i alla länder, inte kan utformas. Länder med skilda politiska och sociala system och på olika ekonomiska nivåer har under senare år kunnat konstatera en sänkning av befolkningstakten. Dessa länder använder olika metoder, alltifrån Kinas totala integration av familjeplanering i det allmänna samhällslivet till Sydkoreas åtminstone inledningsvis separata familjeplaneringsprogram. Samtidigt finns exempel på u-länder där omfattande familjeplaneringsprogram knappast nått några resultat.

En lösning på u-ländernas befolkningsökning är avhängig den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen. Internationella experter betonar emellertid de olika faktorernas roll olika starkt. Oavsett vilka faktorer som betonas starkast står det klart att den ekonomiska och sociala utvecklingen spelar en central roll för befolkningens attityd till familjeplanering. Samtidigt är familjeplanering ett viktigt inslag i en social omvårdnadspolitik.

För många länder återstår att utforma en ekonomisk och social politik som bidrar till att födelsetalen minskar. Enligt FN:s beräkningar ökade per capita produktionen av livsmedel endast med 10 % under hela perioden 1952–73. Bakom genomsnittssiffrorna döljer sig en lång rad länder där livsmedelsproduktionen per invånare minskat under efterkrigstiden. Med hänsyn till den sneda resursfördelning som är vanlig i u-länder har man att räkna med stora grupper som inte kan tillfredsställa minimibehovet av vare sig energi eller proteiner. Enligt FAO:s beräkningar lider en femtedel av invånarna i u-länderna – 350–400 miljoner människor – av allvarlig undernäring. Enligt FAO:s beräkningar som i stort sett innebär att pågående trender förlängs framåt i tiden, kan spannmålsimporten för alla u-länder, med undantag av Argentina och Thailand, komma att uppgå till 85 miljoner ton 1985.

FAO:s prognoser pekar mot en för u-länderna allvarlig ekonomisk och politisk situation. Motåtgärderna måste, som FN:s världslivsmedelskonferens underströk, bli ökade insatser för att höja produktionen av livsmedel

i u-länderna. Utrymme för positiva förändringar saknas inte på det teoretiska planet. Det är t. ex. helt klart att en förändrad global fördelning av insatsvaror i jordbruket – konstgödsel, olja, bekämpningsmedel – samt ökade investeringar i konstbevattning, lagrings- och transportkapacitet skulle kunna medföra en betydande ökning av världens för konsumtion tillgängliga livsmedel. Fortfarande återstår emellertid många problem att lösa, innan t. ex. den gröna revolutionens mirakelutsäden får full effekt. Bl. a. måste man nå ut med krediter och rådgivning till mindre jordbrukare. Den nya teknologin kan också hota den ömtåliga ekologiska balansen.

U-ländernas livsmedelsproblem är intimt avhängiga rådande ägarstruktur och brukningsmetoder i u-länderna. Jordreformer och rättvisa arrendesystem är nödvändiga inte bara för att stimulera produktionen utan framför allt för att åstadkomma en mer rättvis resursfördelning.

En omständighet som verkat hämmande på livsmedelsproduktionen är med stor sannolikhet de omfattande leveranserna av livsmedelsbistånd under 1960-talet. Härigenom fick regeringarna i mottagarländerna möjlighet att hålla nere livsmedelspriserna; en subventionering av stadsbefolkningen som betalades av bönderna. Nedpressade priser på inhemska baslivsmedel, vanligtvis spannmål, påverkar försörjningsläget också därför att det blir lönande att utnyttja en större del av den odlade jorden för exportproduktion av t. ex. kaffe, kakao, socker, bananer, sisal och bomull. Samtidigt som spannmålsimporten växt snabbt har u-länderna under perioden 1960–74 tredubblat sin export av livsmedel. I första hand är det de stora jordägarna som satsat på exportproduktion. Också de multinationella företagen utövar ett stort inflytande över u-ländernas jordbrukssektor framför allt genom att de är dominerande uppköpare av livsmedelsexporten.

Det förefaller klart att en långsiktig lösning på u-ländernas livsmedelsproblem måste bygga på att de ökar sin egen produktionskapacitet. Det är på dessa åtgärder, vilka också innefattar stöd till produktion av insatsvaror och utökning av lagringskapaciteten, som biståndet måste inriktas. Däremot bör livsmedelsbiståndet begränsas till bristsituationer och utformas så att det inte hämmar u-ländernas ansträngningar att öka den inhemska produktionen av livsmedel.

### *Sysselsättning och teknologival*

Antalet arbetssökande i u-länderna ökar lågt räknat med 25 % under 1970-talet. Det är uppenbart att även en mycket snabbt växande industrisektor, som idag sysselsätter mindre än 20 % av arbetsstyrkan, kan ta emot endast en mindre del av dessa.

Problemen måste därför angripas direkt inom jordbruket där 50–70 % av arbetsstyrkan finns idag i u-länderna. Inom jordbruket förefaller emellertid antalet sysselsatta under 1950- och 1960-talet ha växt med mindre än 1 % per år.

Officiell statistik anger ofta överraskande låga arbetslöshetssiffror. I viss utsträckning gäller att den öppna arbetslösheten är störst i storstadsområden medan den i övrigt döljs i en utbredd undersysselsättning. I en OECD-studie hävdas att låg lön och osäkra arbetsvillkor sannolikt är ett viktigare problem än den öppna arbetslösheten. Sysselsättningsfrågan är en del av det större

och vidare problem som gäller levnadsbetingelserna i allmänhet för fattiga människor.

Man kan inte räkna med att sysselsättningsproblemen får en automatisk lösning som en följd av ökande produktion. Ökningen av antalet arbetsökande – och denna ökning är en följd av att redan födda barn och ungdomar når yrkesverksam ålder under det kommande årtionden – är större än den sysselsättningsökning som hittills uppnåtts. Därtill kommer kraven från redan arbetslösa och behoven att finna arbete åt undersysselsatta människor i jordbruks- och tjänstesektorn. Övergången till ett mera maskinberoende jordbruk har ofta visat sig få negativa effekter på kvinnans situation.

U-ländernas sysselsättningsproblem har allt mer kommit att knytas till frågan om teknikval och produktionsmetoder. I denna viktiga diskussion är det väsentligt att skilja mellan den "tekniska" och ekonomiska sidan av problemet. I många fall kan den existerande produktionstekniken för en viss process vara sådan att man på förhand är bunden till en viss fördelning mellan arbete och kapital. Inom ramen för de tekniska restriktionerna finns dock normalt möjligheter att välja olika lösningar. Vad som då avgör proportionerna för arbete och kapital är ekonomiska överväganden, dvs. kostnader för kapitalutrustning i förhållande till lönerna.

En del av u-ländernas "tekniska" problem kan sägas bestå däri att i-länder och östeuropeiska länder har monopol på tillverkningen av modern produktionsutrustning. Den teknik som producerats och utvecklats under efterkrigstiden har följaktligen anpassats till de rika ländernas förhållanden med riklig tillgång till kapital och förhållandevis höga löner.

Det är mot denna bakgrund ökat intresse under senare år ägnats åt frågan om s. k. u-landsanpassad teknologi. Därmed menas en mindre kapitalintensiv teknik som anpassas till u-ländernas situation med deras relativt låga löner, stora behov att öka sysselsättningen och brist på investeringskapital.

Samtidigt kan man konstatera att arbetsintensiva produktionsmetoder ofta utnyttjas dåligt i u-länderna. En huvudorsak till detta är att u-länderna subventionerar kapitalanvändning på arbetskraftens bekostnad. Det förefaller uppenbart att förändringar av u-ländernas ekonomiska politik och de principer flertalet i-länder tillämpar på biståndsområdet borde kunna ge betydande sysselsättningseffekter. Möjligheterna till en ny ekonomisk politik hänger samman med förändringar av den sociala och politiska maktstrukturen inom hela samhället.

### *Offentlig sektor*

Den offentliga sektorns omfattning varierar starkt mellan olika u-länder; även mellan länder på ungefär samma inkomstnivå. Gemensamt för nästan samtliga u-länder är emellertid att den offentliga verksamheten expanderar snabbare än övriga delar av ekonomin. I några u-länder har ett ökat statligt engagemang i produktionen och nationalisering av privata företag bidragit till detta. I andra länder har den offentliga sektorn huvudsakligen expanderat som en följd av ökade satsningar på utbildning, sjukvård och fysisk infrastruktur t. ex. vägar, kraftverk och hamnar. Ser man till enskilda delar av den offentliga sektorn framträder i första hand en snabb utbyggnad av

skolor, transport- och energiförsörjning som ett gemensamt drag för u-länderna.

Antalet människor under utbildning har ökat mycket snabbt efter självständigheten i de afrikanska och asiatiska länderna, något långsammare i Latinamerika. Även om officiell statistik måste revideras – många elever lämnar skolan utan att ens fullfölja de första årskurserna – kvarstår intrycket av en konsekvent och medveten satsning på utbildning i u-länderna. Trots detta gäller fortfarande att endast drygt hälften av barnen i u-länderna börjar i skolan och antalet analfabeter ökar fortfarande i absoluta tal. Vid sidan av resursproblemen – finansiella och personella – står u-länderna i Afrika och Asien också inför kraven på att nationellt anpassa skolsystemen som fortfarande präglas av att de byggdes upp under kolonialtiden. I flera u-länder försöker man utforma undervisningens innehåll så att den skall underlätta en återgång till jordbruksverksamhet. Hittills har emellertid få u-länder vidtagit radikala åtgärder för att nationellt anpassa skolsystemet till en verklighet där mer än hälften av eleverna får sin sysselsättning inom jordbruket.

U-ländernas insatser inom sjuk- och hälsovård är väsentligt mer varierande än i fråga om utbildningssektorn. Detta gäller såväl de samlade resurserna som verksamhetens inriktning. I vissa u-länder tillhör sjuk- och hälsovård alldeles klart de prioriterade områdena. I andra länder minskar denna sektors andel av de samlade resurserna. Många u-länder har liksom industriländerna satsat huvuddelen av resurserna inom sjukvården på att bygga relativt väl-försedda sjukhus i de större städerna; en politik som karakteriserats som "ett kostsamt slöseri på de fattigas bekostnad". I andra länder har decentraliserade insatser i form av förebyggande hälsovård och information om kostvanor dominerat. Mot denna bakgrund är det tydligt att övergripande statistik för hälso- och sjukvårdssektorn säger mycket litet om den bakomliggande verkligheten.

Det är uppenbart att insatser för förbättrade sanitära förhållanden, ökad livsmedelsförsörjning och vaccinationskampanjer är mer produktiva investeringar än kapitalintensiva vårdanläggningar. Även från andra utgångspunkter är decentraliserade program inom hälsosektorn viktiga. Redan på kort sikt kan ett bättre hälsotillstånd leda till en ökning av arbetsproduktiviteten. För barnen innebär bristfälligt kost idag att de aldrig tillåts utveckla sin fulla intellektuella kapacitet.

Sjuk- och hälsovården rymmer sannolikt de mest slående skillnaderna mellan rika och fattiga länder. I de rikaste länderna domineras sjukdomsbilden av "vällevnadssjukdomar" och sjukdomar som hänger samman med hög ålder. I u-länderna gäller hälften av dödsfallen barn under 5 år. Dödsorsaken hänger ofta samman med fel- och undernäring.

### *Resursfördelning och regional planering*

Världsbanken och Sussex-institutet har i studien "Redistribution with Growth" gjort en grov och självfallet osäker beräkning av den "normala" inkomstfördelningen för olika ländergrupper. I u-länderna får de fattigaste 40 % enligt denna beräkning i genomsnitt 12,5 % av inkomsterna.

Något egentligt underlag för att bedöma förändringar av inkomstfördelningen under efterkrigstiden finns inte. Flera faktorer ger emellertid an-

ledning att gissa på att inkomstskillnaderna i flertalet u-länder skärps. I länder där förmögenheter är skevt fördelade tenderar den ekonomiska tillväxten att automatiskt gynna de rika. Få u-landsregeringar har haft både vilja och kraft att motverka denna process. Beskattningen av jord och kapital är vanligen mild och inkomstbeskattningen endast formellt progressiv – om ens det. Merparten av statsinkomsterna utgörs av indirekta skatter och används ofta på sätt som gynnar den rikare delen av befolkningen.

Den inflation som är vanlig i flera u-länder tenderar att gynna kapitalägare på bekostnad av löntagare. Den tidigare nämnda politiken för att subventionera och skydda kapitalinvesteringar bör ha verkat i riktning mot ökade inkomstskillnader. Detta gäller också om stora delar av insatserna inom den offentliga sektorn.

Även regionalt är inkomst- och förmögenhetsskillnaderna större i u-länder än i andra länder. Endast en decentraliserad utbyggnad av infrastrukturen kan förhindra att den koncentrationsprocess som pågår i u-länderna ytterligare förstärks.

De centrala problemen när det gäller att planera resursanvändningen har mycket litet med invecklade ekonomiska modeller att göra; de hänger samman med de faktiska möjligheterna att genomföra utvecklingsplanen. Om man inte beaktar klyftan mellan dem som utarbetar planen och de myndigheter som skall förverkliga den blir hela verksamheten lätt ett slöseri med pengar och personal.

Svårigheterna att genomföra fastställda utvecklingsplaner är av flera slag. I vissa u-länder saknas ambitionen att genomföra en fast planering. I andra länder finns inte de faktiska möjligheterna att genomföra utarbetade planer.

Även länder med ambitionen att styra utvecklingen har ibland känt sig pressade av "biståndsgivarna" att utarbeta avancerade planer trots att de själva insett svårigheterna på det praktiska planet. Fortfarande finns denna tendens att förväxla plan och verklighet – och planen blir då "den ofrånkomliga nyckeln till bistånd, beviset på rationalitet och nationell effektivitet".

Den intressanta frågan gäller problemen att genomföra en effektiv planering i de länder som verkligen har ambitionen att försöka. Svårigheterna i dessa avseenden kan i stor utsträckning återföras på det faktum att flertalet u-länder, som Gunnar Myrdal framhållit, "är mjuka stater, både i den bemärkelsen att politiska beslut om de överhuvud föranleder någon åtgärd, aldrig helt genomförs, och i den meningen att myndigheterna, även när de utformar politiska beslut, tvekar inför att ställa krav på medborgarna". En insikt om att nästan alla u-länder är mjuka stater är fundamental för att förstå hela u-lands- och biståndsproblemet. Först utifrån denna insikt kan man få perspektiv på vilka krav om förändringar som kan ställas på u-ländernas regeringar – och på i-ländernas.

### *Utrikeshandel*

U-ländernas handelsutveckling under efterkrigstiden delar på ett naturligt sätt in sig i fyra perioder: den omedelbara efterkrigstiden med råvarubrist och efterfrågeökningen i samband med Korea-kriget, femtioalet med fallande priser på råvaror, det stabila sextioalet och sjuttioalet med oljekris

och inflation.

Inför efterkrigstiden pekade prognoserna på depression. I stället inträffade en allmän högkonjunktur. Stark efterfrågan på råvaror i ett läge där produktionskapaciteten ännu inte var fullt utbyggd ledde till kraftiga prishöjningar. Vid Koreakrigets utbrott år 1950 fann flera länder, framför allt Förenta Staterna, det nödvändigt att fylla på de strategiska råvarulagren. Härigenom fick priserna en ny knuff uppåt.

Dessa omständigheter ledde till en mycket snabb ökning av u-ländernas råvaruexport, som då utgjorde 85–90 % av deras samlade utförsel av varor. Härigenom ökade u-ländernas andel av världshandeln från ungefär en fjärdedel till inemot en tredjedel.

Femtioalet innebar i många avseenden en återgång till tidigare förhållanden. Råvarupriserna föll tillbaka från de toppnivåer som uppnåtts i samband med Korea-kriget. De europeiska länderna och Japan började återta sina marknadsandelar på bekostnad av framför allt u-länderna och Förenta Staterna. För de fattiga ländernas del innebar detta att deras export knappast alls ökade i löpande priser under hela perioden 1951–58. Först mot slutet av årtiondet började u-ländernas export en expansion som därefter kontinuerligt fortsatt. Under 1950-talet föll u-ländernas andel av världens samlade handel från 32 % till 23 %.

Utmärkande för 1960-talet var framför allt stabiliteten. Världshandeln expanderade i jämn och snabb takt. Bytesförhållandena mellan varu- och ländergrupper förändrades mycket måttligt kring en fast trend. U-länderna förlorade ytterligare några procent av sin marknadsandel; nu främst som en följd av att regionalhandeln inom olika i-landsgrupper ökade snabbare än den totala världshandeln.

Utvecklingen hittills under 1970-talet präglas av inflation och accelererande expansion av världshandeln i löpande priser. Åren 1970–71 ökade exporten med 10–15 % per år, under 1972 växte den med nära 20 % och 1973–74 med ca 40 % per år. Även under det utpräglade lågkonjunkturåret 1975 fortsatte exportvärdet att öka. Detta var emellertid enbart en följd av inflationen. En bidragande orsak till denna tillväxt var naturligtvis de stegrade oljepriserna. Även de icke oljeexporterande u-ländernas exportökning låg emellertid helt i nivå med genomsnittet för världshandeln under perioden 1970–74.

Råvarornas andel av världshandeln har kontinuerligt minskat ända fram till oljekrisen då den ökade som en följd av den allmänna prisstegringen på oljor och andra råvaror. I slutet av 1940-talet torde råvaror ha utgjort ungefär 55–60 % av världshandeln. P. g. a. prisfallet under 1950-talet sjönk andelen till 44 % år 1960. Den nämnda expansionen av i-ländernas handel med varandra under 1960-talet – en handel som framför allt gällde industriprodukter – ledde till att råvarornas betydelse fortsatte att minska. När oljekrisen inträffade svarade råvaruexporten för mindre än en tredjedel av det totala exportvärdet.

Den omständigheten att u-länderna huvudsakligen exporterar råvaror ger ibland upphov till missuppfattningen att de dominerar dessa marknader. Så är inte fallet. U-länderna svarade i början på femtioalet för ungefär 44 % av världens råvaruexport. År 1973 var andelen mindre än 40 %. Ser man till handelen med andra råvaror än olja utgör u-ländernas andel en

femtedel. Vid sidan av oljan dominerar u-länderna världsmarknaden endast i fråga om tropiska produkter och några få malmer.

I fråga om industrivaror har u-länderna hållit sin marknadsandel, 6–7 %, under hela efterkrigstiden. Denna export är hårt koncentrerad till lättare konsumtionsvaror och till ett litet antal länder.

U-ländernas import består till 70 % av färdigvaror och kommer till 70 % från i-länder. Införseln av varor från i-länderna består till nära 80 % av industriprodukter, främst maskiner och transportutrustning. Råvaruimporten från de rika länderna utgörs till 3/4 av livsmedel. Det är främst biståndsleveranser av vete och andra livsmedelsprodukter som här slår igenom i importstatistiken.

I debatten framförs ofta påståenden om att förhållandet mellan priserna på u-ländernas export och import, dvs. bytesförhållandet under hela efterkrigstiden utvecklats oförmånligt. Tillgänglig statistik ger inte underlag för detta påstående.

Indexserier av bytesförhållandet för hela u-landsgruppen ger emellertid en onyanserad bild. För de oljeexporterande u-länderna har bytesförhållandet utvecklats mer gynnsamt än genomsnittet för hela u-landsgruppen. För de u-länder som huvudsakligen exporterar råmaterial och importerar färdigvaror, olja och livsmedel har utvecklingen under hela perioden efter Korea-boomen inneburit påfrestningar på den externa balansen. Utvecklingen under 1970-talet har i första hand inneburit en betydande förbättring av bytesförhållandet för de oljeexporterande länderna. Icke oljeexporterande u-länders bytesförhållande förbättrades under åren före oljekrisen, 1972–73, men försämrades därefter kraftigt under åren 1974–75.

Någon klar trend mot ökade underskott i handelsbalansen för hela u-landsgruppen kan, även om detta ofta hävdats, knappast skönjas om man ser till perioden före oljekrisen. Detta gäller alldeles bestämt om man ser till underskottets storlek i relation till den samlade utrikeshandeln eller bruttonationalprodukten, vilket förefaller vara det meningsfulla sättet att värdera betydelsen av underskotten.

Inte heller från teoretiska utgångspunkter kan man påstå att ett stort underskott i ett u-lands bytesbalans nödvändigtvis är något negativt. I stället kan man med fog hävda att u-länderna rimligen skall ha underskott i handelsbalansen. Syftet med resursöverföringar till u-länderna är ju att de nu skall kunna importera mer än de betalar för genom löpande exportinkomster. En helt annan sak är att u-länder som använder externa kapitaltillskott till konsumtion, improduktiva prestigeprojekt eller endast ersätter inhemskt sparande i framtiden drabbas av problem när lånen skall betalas tillbaka. Underskotten i bytesbalansen måste motsvaras av produktiva investeringar som skall finansiera den kommande återbetalningen.

Tyvärr är situationen den att u-länderna, p. g. a. stagnerande biståndsflöden, utflöden av investeringsinkomster och betalningar för gamla skulder, endast kunnat finansiera relativt små underskott. Oljekrisen och den följande internationella lågkonjunkturen tvingade de icke oljeproducerande u-länderna att i ökad utsträckning finansiera drastiskt ökade underskott i bytesbalansen med kommersiell upplåning.

Utvecklingen under 1970-talet präglas av starkt växande överskott för de oljeexporterande u-länderna och från årsskiftet 1973/74 av kraftigt ökande

underskott i handelsbalansen för övriga u-länder.

De icke oljeexporterande u-ländernas växande underskott har på många håll tvingat fram hårda importrestriktioner. De flesta länder har utnyttjat alla möjligheter som det internationella valutasystemet erbjuder och dessutom i den mån de ansetts kreditvärdiga, tagit relativt kortsiktiga lån på kommersiella villkor i banker i Europa och Nordamerika. Dessa länders allmänna utlandsekonomiska situation har därför kraftigt försämrats.

### *Multinationella företag i u-länderna*

De multinationella företagen intar en dominerande position inom många u-länders moderna sektorer. Enligt beräkningar från år 1967 finns 32 % av alla utländska direktinvesteringar i u-länderna. Den internationella produktionen i dessa länder skulle kunna uppskattas till belopp som motsvarar ungefär en femtedel av deras samlade BNP.

De utländska investeringarna är koncentrerade både till vissa värdländer och – framför allt – till ett fåtal ägarländer. Mer än hälften av det totala beståndet av utländska direktinvesteringar ägs av företag från Förenta Staterna. Tillsammans svarar företag från Storbritannien, Frankrike, Västtyskland och Förenta Staterna för 4/5 av den totala värdet av investeringarna.

Under efterkrigstiden har de multinationella företagen spritt sina investeringar till allt flera sektorer, även om gruv- och oljeinvesteringar fortfarande dominerar. Detta beror bl. a. på att investeringarna i oljesektorn ökade kraftigt under slutet av 1950-talet. Mer än 40 % av OECD-ländernas investeringar i u-länderna under åren 1956–59 företogs av oljebolag. Beträffande trenderna under 1960-talet sägs i en FN-rapport att de multinationella företagens betydelse i u-länderna generellt sett ökar inom industri- och servicesektorerna medan den minskar inom råvarusektorn, särskilt på jordbruksområdet. Det är framför allt i Asien och Latinamerika som de multinationella företagens investeringar i industrisektorn ökar snabbt.

Endast en samlad bedömning av en investeringens alla konsekvenser kan ge underlag för en meningsfull bedömning. Detta innebär att hänsyn måste tas till hur investeringen påverkar in- och utflöde av kapital, import, export, sysselsättning, löner, priser, konkurrenssituation, inhemsk teknologisk utveckling och inkomstfördelning. Till detta måste som en självständig del läggas mottagarlandets bedömning av de rent politiska effekterna.

Det torde knappast finnas underlag för någon allmän slutsats om utländska investeringars positiva eller negativa effekter. Bedömningen måste göras från fall till fall. Samtidigt är det klart – som tidigare nämnts – att värdlandets politik har en avgörande betydelse för vilka effekterna av utländska privata investeringar blir. Tullpolitiken bestämmer företagens möjligheter att ta ut övervinster, kostnadsrelationerna mellan löner och kapital påverkar valet av produktionsmetod och därmed sysselsättningseffekten. Den ekonomiska politiken avgör om skatteintäkterna ökar och influerar möjligheterna att remittera vinster till hemlandet.

Vidare är det uppenbart att olika grupper i värdlandet kan ha olika inställning till privata utländska investeringar. För stora kapital- och jordägare innebär en utländsk investering möjligheter till lönande samarbete medan småföretagare, hantverkare och arbetare kanske fruktar konkurrens och ar-



betslöshet. Mot denna bakgrund är det helt naturligt att olika u-länder har skilda inställningar till utländska investeringar och ställer upp varierande villkor för att acceptera dem.

## 1.4 Internationellt utvecklingssamarbete

I *kapitel 4* redovisas hur biståndet vuxit fram internationellt. 1940-talet innebar återuppbyggnadshjälp, 1950-talet och början av 1960-talet präglades av en stor optimism när det gällde möjligheterna att utveckla de nyligen självständiga staterna i samma riktning som de europeiska industriländerna. 1960-talet innebar också att de mindre europeiska länderna kom igång med biståndsprogram och växande anslag, medan det tidigare helt dominerande biståndsflödet från Förenta Staterna stagnerade. Under 1970-talet har synen på biståndet förändrats i samband med u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning. En mängd nya internationella organisationer har skapats utan att biståndet i reella termer ökat särskilt mycket.

De mål och motiv för att ge bistånd som oftast anges kan placeras i fem huvudkategorier.

Det *säkerhetspolitiska* målet anses särskilt viktigt av stormakterna. Ett annat betydelsefullt mål för biståndet är det *kommersiella*, dvs. att givarlandet genom biståndet skall kunna öka sin handel eller sina investeringar. Ett mål som är svårare att definiera skulle kunna kallas det *civilisatoriska*, dvs. en önskan att bidra till en utveckling som liknar den givarlandet genomgått. Det *humanitära* målet innebär att de rika länderna är beredda att ställa resurser till förfogande framför allt i situationer där människor utsätts för akut nöd eller våld. *Solidaritetsmotivet* utgår ifrån att de som har resurser skall dela med sig till dem som inte har. Det anges av de flesta biståndsgivare i officiella dokument som ett viktigt motiv. De solidariska målen är ofta grundade på en värdegemenskap hos givare och mottagare.

Biståndet från industriländerna i väst ökade snabbt under 1950-talet men stagnerade under 1960-talet. Under 1970-talet ökade biståndet i löpande priser, men dess realvärde var i stort sett oförändrat.

Från mitten av 1960-talet har Förenta Staternas andel av OECD-ländernas bistånd sjunkit kraftigt. Samtidigt har andelarna för Västtyskland, Japan, Canada, Nederländerna och de nordiska länderna ökat. De enda OECD-länder som år 1975 hade uppnått målet att biståndsutbetalningarna skall överstiga 0,7 % av BNP var Sverige och Nederländerna.

Efter de stora oljeprishöjningarna har de oljeexporterande länderna kraftigt ökat sitt bistånd. Flera av de rikaste OPEC-ländernas bistånd motsvarar över 2 % av BNP.

De centralplanerade ländernas bistånd i förhållande till deras BNP är betydligt lägre än DAC-ländernas. Kinas bistånd motsvarar en större andel av BNP än Sovjetunionens.

Andelen av OECD-ländernas bistånd som slussats via internationella organisationer har från mitten av 1960-talet ökat kraftigt och var 1975 över en fjärdedel. De nordiska länderna har alltid haft en hög andel multilateralt bistånd. Andelen har dock minskat och de senaste åren uppgått till omkring hälften av biståndsutbetalningarna.

Fram till mitten av 1960-talet slussades omkring hälften av det multilaterala biståndet genom de egentliga FN-organen. Sedan dess har andelen minskat till omkring en tredjedel, vilket framför allt beror på att bidragen till IDA ökat och att de regionala utvecklingsbankernas verksamhet vuxit.

De flesta små biståndsgivande länderna lämnar en betydligt större andel av sitt bistånd till de fattigaste u-länderna. I genomsnitt lämnade år 1974 OECD-länderna över hälften av sitt bistånd till länder med en BNP/inv som var under 200 dollar. Andelen till den av FN angränsade gruppen minst utvecklade länder var omkring 10 %.

Det är naturligt att stora mottagarländer med många invånare erhåller i absoluta tal stort bistånd. Samtidigt är det naturligt att länder med liten befolkning kommer högt på listan när det gäller mottaget bistånd per invånare. Andra faktorer som slår igenom är om länderna anses strategiskt viktiga av stormakterna, vilka tidigare koloniala relationer de haft samt hur näringslivet i de västliga industriländerna bedömer investeringsklimatet.

## 1.5 U-ländernas i-landspolitik

*Kapitel 5* redovisar u-ländernas krav på ändringar i relationerna med i-länderna på en mängd områden, bl. a. handel, bistånd, teknologiöverföring, sjöfart, industrialisering och valutafrågor. Redovisningen bygger på dokumenten från de stora internationella konferenserna, främst FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 och dess sjunde extra generalförsamling 1975, samt deklARATIONER från möten med u-landsgrupper som 77-gruppen och de alliansfria staterna.

De i FN antagna resolutionerna är resultatet av förhandlingar mellan framför allt 77-gruppen och de västliga industriländerna. U-ländernas krav har därvid ofta omformulerats på ett sådant sätt att de inte är bindande för i-länderna, vilket varit förutsättningen för att i-länderna skulle godta dem. Andra krav har helt fallit bort. Många i-länder har dessutom reserverat sig mot vissa delar i de FN-resolutioner de godkänt utan omröstning. Resolutionerna återspeglar dock i stort sett vilka frågor u-länder och i-länder är överens att fortsätta att förhandla om.

En annan viktig svaghet med de gemensamma deklARATIONERNA är att de inte belyser u-ländernas interna utvecklingspolitik. Ett undantag är den deklARATION som antogs vid ILO:s Världssysselsättningskonferens år 1976, i vilken begreppet basbehovsstrategi spelar en dominerande roll. Därmed menas en politik som är inriktad på att ge samtliga medborgare en minimistandard när det gäller t. ex. mat, bostad, hälsovård och undervisning. En sådan politik förutsätter enligt deklARATIONEN att människorna deltar i de beslut som påverkar dem. I alla länder ingår sysselsättning i en basbehovsstrategi både som mål och medel. I deklARATIONEN betonas att det i många länder krävs kraftiga förändringar i den interna politiken och samhällsstrukturen för att genomföra en sådan strategi.

Allmänt uttryckt har u-ländernas mål varit att öka utbudet av de ekonomiska relationerna med de rika länderna. Trots att de har olika samhällssystem och befinner sig på olika utvecklingsnivå har u-länderna som grupp kunnat ställa sig bakom en mängd gemensamma krav gentemot de rika

länderna. Dessa krav har ändrats över tiden. De huvudsakliga skälen till att kraven förändrats torde vara:

- Den utveckling som skett har lett till att vissa problem, t. ex. instabiliteten i det internationella valutasystemet, skjutits i förgrunden. Detta har då medfört att u-länderna preciserat och vidareutvecklat sina krav.
- U-länderna har fått tillgång till ökade utredningsresurser, bl. a. inom UNCTAD. De har därför kunnat utforma sina förslag mer i detalj. De olika förslagen för att stabilisera och öka u-ländernas exportinkomster från råvaror är exempel på detta, liksom förslaget till uppförandekod för teknologiöverföring.
- I-ländernas motstånd mot vissa u-landsförslag har ibland inneburit att u-länderna sökt alternativa medel att uppnå samma mål. Starkt motstånd från i-länderna kan också, åtminstone temporärt, innebära att u-länderna minskar sina ansträngningar att driva ett krav, i likhet med vad som skett med den s. k. indexregleringen, dvs. kopplingen mellan priserna på u-ländernas exportvaror och importvaror.

U-ländernas förhandlingsposition var fram till de stora oljepreshöjningarna 1973–1974 svag på de flesta områden. Situationen ändrades under perioden omedelbart därefter. Oljeländernas nyvunna ekonomiska makt- och industriländernas osäkerhet om hur den nya situationen skulle bemästras innebar att u-länderna kunde ta initiativ till FN:s sjätte extra generalförsamling. Vid denna konferens flyttades u-landspositionerna fram på flera områden. Det viktigaste av de nya områdena var kontrollen över det egna landets naturresurser. Redan vid FN:s sjunde extra generalförsamling ett drygt år senare hade förhandlingssituationen ländergrupperna emellan "normaliserats", så att den åter liknade situationen före 1973.

Förslag på handelspolitikens område har länge spelat en central roll i u-ländernas krav. Målet har främst varit att öka och stabilisera exportintäkterna.

Bland de förslag som när det gäller råvaror spelade stor roll på 1960-talet kan nämnas s. k. kompensatorisk finansiering för enskilda råvaror, buffertlager och åtgärder som skydd för konkurrens från syntetprodukter. Tanken på ett samlat program för råvaror fanns även då, men det är först på 1970-talet som ett utarbetat sådant presenterats.

När det gäller färdigvaror har u-ländernas krav främst gått ut på att underlätta tillträde till i-ländernas marknader genom tullsänkningar och borttagande av andra importhinder. Det generella system för tullpreferenser, varom principöverenskommelse träffades vid UNCTAD II år 1968 och som under 1970-talet åtminstone delvis genomförts av i-länder är exempel på ett u-landskrav som faktiskt genomförts.

När det gäller andra importhinder än tullar har mycket små framsteg gjorts i diskussionerna mellan u- och i-länder. Det är snarast så att antalet sådana hinder ökat.

U-landskraven när det gäller t. ex. sjöfart och teknologiöverföringar har gradvis preciserats och bl. a. resulterat i UNCTAD:s linjekonferenskod och arbete på en kod för teknologiöverföring.

Syftet med u-landskraven på biståndsområdet har varit att få mera bistånd på bättre villkor. Kraven har således bl. a. gällt biståndets volym, kredit-

villkor, bindning till projekt och upphandling. Samtidigt har de konkreta önskemålen förändrats. Det 1 %-mål som formulerades i början på 1960-talet var oklart på en rad punkter. Det avsåg inte bara bistånd utan också en rad privata och kommersiella transaktioner av skiftande karaktär. Successivt har volymmålet preciserats. Nu gällande FN-beslut uppställer som mål för i-länderna att till u-länderna överföra offentligt bistånd enligt fastställd definition till ett värde som motsvarar 0,7 % av BNP. Samtidigt har u-länderna tvingats acceptera att tidpunkten då alla i-länder skall ha uppnått detta mål skjutits framåt i tiden.

I deklARATIONEN om en ny ekonomisk världsordning från FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 spelar biståndet en relativt undanskymd roll. I resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen 1975, liksom i ännu högre grad i 77-gruppens Manila-deklARATION 1975 behandlas det emellertid åter mer utförligt.

Allteftersom skuldbördan för allt fler u-länder kraftigt ökar, inte minst på grund av stor kommersiell upplåning under senare år, har kraven förändrats också på detta område. Vid UNCTAD I gällde kraven stöd från internationella organisationer vid omförhandlingar av tidigare lån. Vid UNCTAD IV var u-ländernas krav – som de inte fick gehör för – att förhandlingar om generella skuldavskrivningar skulle startas.

Inställningen till utländska investeringar har ändrats över tiden. Texterna från UNCTAD I gav uttryck för ett relativt oreserverat stöd för sådana investeringar. Dock fanns formuleringar med om vikten av att sådana investeringar sker inom ramen för värdlandets egen planering och utvecklingspolitik. Detta har senare understrukits allt starkare, framför allt vad gäller de multinationella företagen. Kontrollen över dessas verksamhet har framför allt kommit i blickpunkten i u-ländernas dokument under 1970-talet.

Frågan om den internationella suveräniteten över de egna naturtillgångarna har spelat en ökad roll under 1970-talet, framför allt i dokumenten från de alliansfria staternas statschefsmöte 1973, FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 och i stadgan om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter 1974.

Vikten av ökad industriproduktion och förbättrad livsmedelsförsörjning i u-länderna har understrukits under lång tid. De mest detaljerade förslagen ifråga om livsmedel utarbetades inför Världslivsmedelskonferensen 1974 och beträffande industrialisering inför UNIDO:s andra generalkonferens 1975.

Det internationella valutasystemets utformning och u-ländernas inflytande över detta system spelade en relativt undanskymd roll i de tidigaste u-landsdokumenten. Under senare år har valutafrågorna spelat större roll i dessa dokument. Vidare har OPEC-staternas starkt ökade ekonomiska makt inneburit att dessa länders inflytande i de internationella valutadiskussionerna ökat.

Krav på särskilt stöd för de minst utvecklade u-länderna har förekommit sedan UNCTAD II. Senare har särskilda åtgärder krävts i förhållande också till andra grupper – kustlösa u-länder och de hårdast drabbade u-länderna är exempel på sådana.

Vikten av ökat ekonomiskt samarbete mellan u-länder har understrukits länge. Vid de alliansfria staternas statschefsmöte i Colombo 1976 var detta

ämne huvudtemat.

De flesta krav som u-länderna nu driver i diskussionerna med i-länderna har således funnits på dagordningen vid internationella konferenser i 15–20 år. Under denna period har vissa krav åtminstone delvis förverkligats, t. ex. det generella preferenssystemet. Flertalet är emellertid inte genomförda. Det är dock vanligen inte längre allmänt utformade önskemål utan tekniska lösningar på olika områden som diskuteras.

## 1.6 En svensk u-landspolitik

Kapitel 5 utgör bakgrund till *kapitel 6*, som behandlar en svensk u-landspolitik, dvs. Sveriges samlade politik gentemot u-länderna. Denna politik består dels av åtgärder som direkt syftar till att påverka relationerna till u-länderna, dels av effekter för u-länderna av åtgärder med andra syften. I kapitlet diskuteras några principer som vi anser bör gälla för den svenska u-landspolitiken samt några exempel på konkreta åtgärder, som Sverige skulle kunna vidta inom ramen för en sådan politik.

Vår utgångspunkt är att solidaritetsmotivet bör spela en väsentlig roll i hela den svenska u-landspolitiken. Det uttalade svenska stödet för u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning måste innebära att detta motiv får ökad tyngd. Ett annat viktigt motiv är att de globala resurs- och miljöfrågorna måste lösas med internationella överenskommelser. Det ligger också i Sveriges direkta intresse att bygga ut samarbetet med u-länderna, bl. a. för att garantera stabil tillförsel av viktiga resurser och öka möjligheterna för svenska företag att konkurrera på snabbt expanderande u-landsmarknader i t. ex. OPEC-staterna.

Liksom biståndspolitiken kan övriga delar av u-landspolitiken delas in i en multilateral och en bilateral del.

Den multilaterala delen skulle främst bestå av Sveriges agerande i internationella organisationer och vid internationella förhandlingar, inklusive medverkan i de internationella överenskommelser som träffas vid dessa tillfällen. En viktig uppgift i dessa sammanhang är att påverka övriga länder i i-landsgruppen i riktning mot ökad benägenhet att stödja u-länderna. Det främsta målet bör vara att ge u-länderna som grupp en ökad andel av världens resurser och en förstärkt maktposition i förhållande till de rika i-länderna.

Den bilaterala u-landspolitiken skulle utformas som ett direkt samarbete med enskilda u-länder. Naturligaste partners i ett sådant samarbete är dels u-länder med vilka biståndssamarbete redan pågår eller sådana som skulle kvalificera sig som mottagare för svenskt bistånd, dels för Sverige kommersiellt intressanta u-länder.

De förslag som framläggs i *kapitel 6* utgör inte någon heltäckande u-landspolitik. De är nämnda som exempel på åtgärder som bör övervägas av statsmakterna vid utformningen av en u-landspolitik. De kan sammanfattas sålunda:

- Import av produkter från u-länder bör inte, som t. ex. är fallet med vissa teko-produkter, diskrimineras i förhållande till import från europeiska länder.

- Inom ramen för det generella preferenssystemet bör Sverige ge gruppen minst utvecklade länder preferenser för samtliga färdigvaror.
- Det fortsatta arbetet med ett integrerat råvaruprogram kommer troligen att vara en av de viktigaste internationella u-landspolitiska frågorna under den närmaste tiden. Sverige bör därför göra stora ansträngningar för att ett sådant program faktiskt kommer till stånd och att det utformas på ett för u-länderna förmånligt sätt.
- Sysselsättnings-, regional- eller försörjningspolitiskt motiverat skydd för en inhemsk industriproduktion bör så långt möjligt ges en sådan utformning att det inte motverkar Sveriges biståndspolitiska mål. Detta innebär att åtgärderna inte bör ha karaktär av gränsskydd.
- U-ländernas exportintressen bör tillmätas stor vikt vid utformningen av skyddet för svenskt jordbruk samt vid internationella åtaganden inom jordbruksområdet. Direkt konkurrens mellan svenskproducerade och u-landsproducerade produkter förekommer endast i ett fåtal fall. Det bör vara ett mål att för dessa produkter minska gränsskyddet för import från u-länder, medan skyddet för import från övriga länder kvarstår. En minskning av sockerbetsarealen från 1975 års höga nivå bör av u-landshänsyn kunna övervägas i regioner där sysselsättningen inte hotas.
- Mycket talar för att överföringen av resurser i form av speciella dragningsrätter (SDR) till u-länderna bör anpassas till det internationella konjunkturläget. De fattiga länderna bör sålunda tillföras finansiella resurser när den internationella konjunkturen är på väg nedåt. Härigenom får u-länderna möjlighet att öka sin import, vilket innebär att en annars outnyttjad industriell kapacitet i i-ländernas tas i anspråk. Länken bör alltså kunna fungera både som en metod för att överföra resurser till fattiga länder och som en metod för att dämpa konjunkturvaxlingarna.
- Det är viktigt att Sverige fortsätter sina strävanden att stärka de fattiga u-ländernas ställning inom internationella valutafonden (IMF).
- En förutseende anpassningspolitik kan betyda mycket för u-ländernas exportsträvanden, och är samtidigt en förutsättning för att förändringarna inom vårt land sker i socialt acceptabla, av solidaritet präglade former. Det finns dock ingen anledning att finansiera en sådan anpassning med biståndsmedel. Den bör utgöra en del av vår framtida näringspolitik, vid vars utformning en hög beredskap bör eftersträvas när det gäller att underlätta konkurrenskraftig u-landsexport.
- När det gäller teknologiöverföring bör Sverige arbeta för att de internationella förhandlingarna om ett internationellt informationssystem och en uppförandekod resulterar i överenskommelser som bidrar till att motverka den vanligen mycket stora skillnaden i parternas förhandlingsstyrka.
- Enligt vår uppfattning kan statliga stödåtgärder i form av garantier för privata investeringar i u-länder eller för exportkrediter till u-länder inte primärt motiveras från biståndspolitiska utgångspunkter. Härav följer att det inte kan komma i fråga att använda biståndsmedel för att betala eventuella skadefall inom investerings- och exportkreditgarantisystemen. Det statliga stöd som kan behövas på dessa områden för bedömas från närings- och exportpolitiska utgångspunkter och finansieras i konkurrens med andra kommersiella stödåtgärder som kan komma i fråga.

- Vi anser att svenska företag som arbetar internationellt i allt väsentligt bör kunna bedriva sin verksamhet på samma villkor som konkurrenterna. Undantagen från denna regel kan inte bli alltför talrika. Redan idag görs en inskränkning när det gäller svenska företags möjlighet att exportera vapen. Kraven på solidaritet med de fattiga länderna och vår uppslutning bakom u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning gör det nödvändigt att regeringen genom lagstiftning också fastställer vissa riktlinjer för svenska företags direktinvesteringar utomlands.

Sverige har hittills hävdad att beslut om sanktioner på det handels- och näringspolitiska området hör hemma i FN:s säkerhetsråd. I enlighet med denna uppfattning är regeringens möjlighet att förordna om sanktioner som berör svenska företag knuten till förutsättningen att beslut fattats av FN:s säkerhetsråd. Förordnande om sanktionslagens tillämpning har därför hittills utfärdats endast i ett fall, nämligen i fråga om Rhodesia.

Den svenska regeringen avråder svenska företag från att nyinvestera i Sydafrika och Namibia, men något förbud föreligger inte. Ledande afrikanska organisationer i Sydafrika som SACTU och ANC tar bestämt avstånd från utlandsinvesteringar och hävdar att de förstärker apartheid-systemet. I sammanvägningen av mål för den svenska politiken anser vi att de utrikespolitiska målen bör väga tyngst i denna fråga. Även om ett svenskt förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika och Namibia endast får marginella effekter på den sydafrikanska ekonomin anser vi den psykologiska effekten vara viktig. Utvecklingen i Sydafrika och Namibia under senare år har inneburit att rasmotsättningarna ytterligare skärpts och förtrycket hårdnat.

Vi föreslår därför att regeringen förelägger riksdagen förslag till förbud för svenska företag att nyinvestera i Sydafrika och Namibia samt att regeringen ytterligare intensifierar sin verksamhet för att åstadkomma FN-sanktioner när det gäller handel med och investeringar i Sydafrika och Namibia.

En lagstiftning mot svenska företags investeringar i Sydafrika och Namibia kan självfallet endast gälla företag i Sverige. Vi förutsätter dock att Exportkreditnämnden (EKN) vid sin bedömning av företagens ansökningar om s. k. u-garantier ställer som krav att dotterbolag, som företaget ifråga kontrollerar, inte heller har investerat i Sydafrika sedan en sådan lagstiftning trätt i kraft.

- Erfarenheterna från det kultursamarbete som pågår får visa i vilken utsträckning finansiering med biståndsmedel kan motiveras. Det pågående officiella samarbetet utanför biståndet förutsätter vi kommer att vidareutvecklas. Det är viktigt att det inofficiella samarbetet på olika nivåer stimuleras. Folkrörelserna kan därvid spela en viktig roll.
- Den svenska politiken mot u-länderna bör i största möjliga utsträckning konkretisera den solidaritet med dessa länder Sverige deklarerat. En systematisk och fortlöpande prövning av dessa frågor är angelägen. På detta sätt kan också de möjliga och nödvändiga svenska anpassningsåtgärderna ske på ett lugnare sätt. Ansvaret för att samordna Sveriges u-landspolitik bör naturligen falla på utrikesdepartementet.

## 1.7 Den svenska biståndspolitiken

*Kapitel 7* behandlar den svenska biståndspolitiken. Det inleds med en kortfattad historik som visar hur det svenska biståndet vuxit fram. Några viktiga trender påpekas:

– *Den snabba ökningen av biståndets storlek.* Biståndsanslagen har vuxit från knappt 9 milj. kr. budgetåret 1958/59 till 3 122 milj. kr. budgetåret 1976/77. Sverige är i mitten av 1970-talet det industriland som lämnar mest bistånd i förhållande till sin BNP.

– *Andelen direkt bistånd har ökat.* Allt eftersom erfarenheterna av svenskt bistånd vuxit har det direkta biståndet kunnat byggas ut och klarare riktlinjer utformas både vad gäller mål och metoder. Genom att anslagen hela tiden vuxit snabbt har denna ökning kunnat ske samtidigt som den del av biståndet som kanaliseras via internationella organisationer i absoluta tal fortsatt att snabbt öka.

– *Tolkningen av de grundläggande målen för det direkta biståndet har förändrats.* Synen har förändrats på hur målen för biståndspolitiken skall tolkas. Grunden för detta har varit en förändring i sättet att se på biståndets roll i u-länderna. Det är dessa länders egna ansträngningar som är avgörande. Biståndets roll är ofta marginell men ändå viktig. Bistånd till länder i vilka utvecklingen innebär förbättringar för befolkningsmajoriteten är ett effektivare angrepp på fattigdomen än bistånd till länder vilkas politik inte skapar en utveckling som når en stor del av befolkningen.

– *Från projekt/sector-tänkande till landtänkande.* Som en konsekvens av att u-ländernas egna ansträngningar kommit i centrum har förändringar skett i planering och genomförande av det svenska biståndet. I ökad omfattning har resurser överförs med mindre stark ändamålsbindning till de utvecklingsprogram på olika områden som mottagarlandet genomför. Genom förändringarna i det svenska biståndets metodik har mottagarländerna erhållit ökat inflytande över biståndets innehåll och inriktning, liksom ökad planeringstrygghet inom ramen för fleråriga åtaganden, baserade på landprogrammeringssystemet.

– *Större andel gåvobistånd.* De finansiella villkoren för det svenska direkta biståndet har gradvis förbättrats, sett ur mottagarsynpunkt. Under budgetåret 1976/77 lämnas 97 % av det länderinriktade biståndet som gåva. Återstoden ges som räntefria 50-årskrediter med 10 års amorteringsfri period.

– *Ökad bindning till upphandling i Sverige.* Under 1970-talet har en ökad bindning av det svenska biståndet till upphandling i Sverige skett. Metoden har varit att statsmakterna fastslagit ett totalt belopp av biståndsanslaget som skall användas för uppköp av varor i Sverige. Detta belopp har ökat från 21 milj. kr. budgetåret 1971/72 till 600 milj. kr. 1976/77.



### *Volymmålet för svenskt bistånd*

Riksdagens beslut om 1 %-målet år 1968 var enligt vår uppfattning mycket viktigt. Det har varit av avgörande betydelse för att föra upp biståndet till dagens nivå. Under senare år har emellertid biståndsdebatten inriktats på nya områden, vilket gjort att volymmålet fått mindre betydelse. Kravet på en ny ekonomisk världsordning står idag i centrum för debatten.

I takt med att biståndsvolymen växer blir också frågor om biståndets kvalitet och inriktning allt viktigare. Detta har också avspeglats i den svenska debatten som under senare år främst handlat om planering och val av samarbetsländer. Enligt vår uppfattning vore det olyckligt om denna viktiga debatt kom i skymundan och intresset återigen koncentrerades till frågan om ett volymmåls storlek och tidpunkten för när det skall nås.

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

### *Målen för den svenska biståndspolitik*

Vi delar den av statsmakterna flera gånger 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 biståndsinsatser.

Solidariteten förstärks i och med att man lägger allt större vikt vid strävanden mot jämlikhet och jämställdhet inom det svenska samhället. En jämlikhetspolitik i Sverige kan inte begränsas till åtgärder som utjämnar skillnader enbart inom nationen. Den solidaritet som måste bära upp alla jämlikhetssträvanden blir inte trovärdig utan sin internationella dimension. Därför blir ett omfattande biståndsprogram som syftar till internationell utjämning och social rättvisa ett naturligt inslag i Sveriges utrikespolitik.

Det allmänna målet för biståndet är att bidra till en höjning av de fattiga människornas levnadsnivå genom direkta angrepp på fattigdomen och dess orsaker. Detta mål är alldeles självklart och bör vara utgångspunkten för biståndspolitik.

När det gäller utformningen och inriktningen av biståndet kan man urskilja fyra mål. Biståndet bör leda till

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

Resurstillväxtmålet är av grundläggande betydelse eftersom en tillväxt av de samlade resurserna också underlättar uppnåendet av de övriga målen. Ju mer de samlade resurserna ökar desto mer finns det att fördela genom olika åtgärder som syftar till ekonomisk och social utjämning. Det är emellertid viktigt att tillväxtmålet ges en mycket vid tolkning. Resurstillväxten avser således inte bara den produktion som registreras i en ökad bruttonationalprodukt utan också ökade möjligheter för människor att påverka och disponera resurstillväxten. Inte heller får detta mål begränsas till att

enbart avse insatser som på kort sikt ger utslag i ökad produktion.

Den ökade tonvikt som under senare år lagts vid utjämningsmålet – både i Sverige och internationellt – beror på insikten om att ekonomisk tillväxt inte automatiskt leder till en jämnare fördelning av resurserna.

Ekonomisk och social rättvisa måste vara utvecklingssamarbetets huvudsyfte, och prägla såväl biståndets utformning som valet av samarbetsländer. Det svenska biståndet måste inriktas på ett samarbete som innebär ett direkt angrepp på fattigdomen och dess orsaker; det skall nå ut till de fattigaste och mest eftersatta grupperna.

Sveriges bistånd skall även i fortsättningen i första hand inriktas på mycket fattiga u-länder. Det är emellertid inte tillräckligt att bistånd går till mycket fattiga länder, det måste också nå ut till de fattiga människorna. Från denna utgångspunkt får utjämningsmålet betydelse för ländervalet.

Biståndets omfattning är mycket begränsad i förhållande till de enorma behoven, och kommer att så förbli även om väsentliga höjningar görs. Det är därför av central betydelse att bedöma hur man effektivast når ut till de fattiga folkgrupperna. Enligt vår uppfattning nås detta mål enklast när mottagarlandets egen regering satsar på en politik för att tillgodose de sämre ställda folkgruppernas behov. Ju större samstämmighet som råder mellan givar- och mottagarland i detta avseende, desto större förutsättningar finns för ett effektivt och friktionsfritt samarbete. Det är emellertid ofta svårt att mäta graden av samstämmighet, eftersom förutsättningarna att förverkliga de fördelningspolitiska målen varierar starkt i olika u-länder.

För utformningen av den svenska biståndspolitiken har oberoendemålet betydelse i två avseenden. Biståndet skall, enligt proposition 1962:100, stödja en utveckling som gör att "det av flertalet u-länder nyförvärvade politiska oberoendet ges det ekonomiska underlag och sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet." Detta kan sägas vara normalfallet; bistånd som stöd för mottagarlandets långsiktiga ansträngningar att bygga en ekonomisk bas för den politiska självständigheten. Oberoendemålsättningen innebär också en beredvillighet på svensk sida att stödja u-länder som utsätts för ett yttre tryck och vars möjligheter att själva bestämma sin utveckling därigenom hotas. Stöd bör kunna utgå i syfte att stärka sådana länders utveckling mot större självständighet under förutsättning att länderna i övrigt kan komma ifråga för svenskt bistånd.

Det är naturligt att man i Sverige hyser förhoppningen om att den ekonomiska utvecklingen i u-länderna på sikt skall leda till en demokratisk samhällsutveckling. För enskilda medborgare är de personliga fri- och rättigheterna lika åtråvärda som hos oss; och övergrepp mot den enskilde drabbar lika hårt. Den ekonomiska och sociala situationen i många u-länder gör det emellertid svårt att förverkliga en i västerländsk mening fungerande demokrati. Förhoppningarna om en demokratisk samhällsform bör därför knytas till utvecklingen på lång sikt och till en relativt vid tolkning av demokratibegreppet. Härvid bör man inte enbart se till de formella ramarna för demokratin. Ett folkligt deltagande i beslutsprocessen är självfallet viktigt även om det inte sker inom i västerländsk mening demokratiska former. I en del av de s. k. enpartistaterna kan det enda tillåtna partiet ha karaktären av en nationell folk rörelse med det främsta syftet att mobilisera mänskliga

och materiella resurser för utvecklingen. Inom denna ram finns ofta möjligheter till ett brett deltagande i beslutsprocessen. En förutsättning är att deltagandet grundas på en dialog där kritik och avvikande meningar kan framföras utan risk för repressalier. Härigenom skapas bättre underlag för beslut och politiken kan grundas på medborgarnas förtroende. Samtidigt läggs en grund som kan vidareutvecklas till en mer utvecklad demokratisk samhällsordning.

Med de preciseringar som anges bör enligt vår uppfattning målen för utvecklingssamarbetet även i framtiden vara att bidra till ökad resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och socialt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling i mottagarländerna. Gemensamt syftar dessa mål till att befärma 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 mål får en mera direkt betydelse för Sveriges bilaterala bistånd än för det multilaterala samarbetet, men de gäller självklart hela utvecklingssamarbetet. I fråga om det multilaterala biståndet skall emellertid tilläggas att bidrag till FN-organen har ett värde i sig som ett stöd för Sveriges allmänna FN-politik.

De principer som angetts i det föregående bör vara vägledande för det framtida valet av programländer, varom beslut fattas av riksdagen. Med sådana länder har Sverige ett omfattande och långsiktigt utvecklingssamarbete. Denna krets av länder bör liksom hittills förändras endast med stor försiktighet.

Principerna för val av programländer bör naturligtvis vara vägledande även i de fall det blir fråga om att avbryta samarbetet. Detta innebär inte att mindre politiska eller ekonomiska förändringar i ett visst mottagarland genast aktualiserar en nedtrappning av biståndet. Toleransmarginalerna måste vara vida för länder med vilka ett omfattande samarbete inletts. Det är främst två skäl som kan och bör leda till att utvecklingssamarbetet successivt avvecklas. Ett mottagarland kan nå en sådan ekonomisk nivå att bistånd inte längre är motiverat. Ofta finns det i detta fall skäl att fortsätta samarbetet i andra former.

Det andra skälet att inleda en avveckling av biståndet är att förändringar i mottagarlandet kan inträffa som berör förutsättningarna för samarbetet. I de fall förändringarna är av sådan art att ett samarbete enligt ovan angivna riktlinjer inte längre är möjligt måste självfallet biståndet avbrytas. Endast i de fall där de grundläggande politiska och ekonomiska förutsättningarna förändras bör samarbetet omedelbart avbrytas.

De angivna målen tar sin utgångspunkt i utvecklingspolitikens faktiska utformning i de länder med vilka Sverige samarbetar. Det finns flera skäl för detta. Det är viktigt att i Sverige nå en bred opinionsmässig och parlamentarisk enighet om biståndsmålen. Utvecklingssamarbetet måste planeras på lång sikt och det är ett värde att mottagarländerna kan förlita sig på att biståndet utgår i planerad omfattning oberoende av mindre politiska förändringar i Sverige. Denna situation skulle möjligen inte vara förhanden om biståndsmålen gavs en mer politisk inriktning. Biståndet torde också få en säkrare förankring i opinionen när målen utgår från den faktiska utformningen av mottagarlandets politik för social rättvisa.

### *Multilateralt bistånd*

De viktigaste skälen för ett omfattande multilateralt bistånd är

- Stora multilaterala bidrag är ett viktigt led i Sveriges allmänna stöd till FN. Detta är framför allt ett motiv för stöd till FN-organen.
- U-länderna kan påverka de multilaterala organens verksamhet. Även detta gäller framför allt för FN-organen.
- De multilaterala organen kan effektivare än Sverige lämna bistånd på vissa specialområden eller till andra länder än programländerna.
- Multilaterala bidrag av en viss omfattning är en förutsättning för att Sverige skall kunna påverka organisationernas inriktning och effektivitet.

Dessa skäl gäller såväl för multilaterala bidrag i allmänhet som för UNDP-systemets biståndsverksamhet. I fråga om IDA, som endast i mindre utsträckning berörs av de två förstnämnda skälen, tillkommer att organisationen är administrativt effektiv, att den är den största källan för obunden, "mjuk" kreditgivning till u-länderna samt att u-länderna uttalat sitt stöd för organisationen.

De skäl som talar emot multilateralt bistånd är i första hand:

- Svårigheterna att nå de svenska biståndsmålen är som regel större på det multilaterala området än i fråga om direkt bistånd.
- FN-systemets bistånd är administrativt dyrt och omständligt. Det gäller i första hand UNDP-systemet, i mindre utsträckning UNICEF och UNHCR och knappast alls Världsbanksgruppen.
- De svenska biståndsvillkoren är genomsnittligt bättre än de multilaterala organen.
- Det svenska biståndet kan enklare samordnas med mottagarlandets egen planering.
- Stora multilaterala bidrag har väsentligt större negativa betalningsbalanseffekter än bilateralt bistånd.

Vad beträffar IDA kommer därtill att organisationen fortfarande tillämpar en rätt snäv projektbedömning, att viktiga principer avgörs inom administrationen utan diskussion i styrelsen, att u-ländernas möjligheter att påverka politiken är begränsade, att utlåningen är koncentrerad till ett mindre antal länder samt att krav på förändringar av den ekonomiska politiken i flera fall utgör villkor för långivning.

En sammanvägd bedömning av alla dessa olika skäl ger inte anledning förorda någon drastisk förändring av den fördelning som gäller idag. Tillräckligt starka skäl talar för att Sverige även i fortsättningen bör lämna en relativt betydande andel av biståndet via multilaterala kanaler. Det är heller inte möjligt att precisera den framtida fördelningen till en bestämd procentsats. Nuvarande andel för de multilaterala bidragen är enligt vår uppfattning rimlig i dagens läge. Den framtida utvecklingen inom det multilaterala fältet i allmänhet och de olika organisationerna i synnerhet måste bli avgörande för de svenska bidragens fortsatta utveckling.

Motiven för fortsatta betydande bidrag till UNDP kan i stor utsträckning härledas ur de allmänna motiven för multilateralt samarbete. De invändningar mot UNDP-systemets verksamhet, i första hand beträffande admi-

nistrativ ineffektivitet, som kan resas, är emellertid så tungt vägande att frågan om framtida ökning av bidragen måste bli beroende av organisationens villighet och möjlighet att effektivisera verksamheten.

För närvarande svarar Sverige för 4 % av de sammanlagda IDA-bidragen från industriländer. Detta är relativt sett en väsentligt större andel än för något annat i-land. I nuläget talar övervägande skäl för att Sverige bör fortsätta att lämna bidrag. Storleken av dessa måste bestämmas av i vilken utsträckning IDA:s praktiska politik överensstämmer med de svenska biståndsmålen.

Multilateralt bistånd kan endast i vissa avseenden ses som ett enhetligt begrepp. Bidrag till IDA och UNDP kan inte bedömas från en gemensam utgångspunkt. De olika regionala utvecklingsbankerna har var och en sin egen profil vilken färgar av sig på biståndet. Inte heller de rena FN-organen – t. ex. UNDP, WFP, UNICEF och UNHCR – eller ens fackorganen kan jämföras.

Även om det finns en rad skäl för stöd till internationella organisationer i allmänhet anser vi att Sveriges multilaterala bistånd i framtiden måste bygga på en prövning av varje organisation. Det blir då i första hand fråga om att bedöma i vad mån verksamhetens inriktning överensstämmer med de mål som uppställts för Sveriges biståndspolitik. Mindre vikt bör läggas vid den rent administrativa effektiviteten, dvs. de administrativa kostnaderna för den bedrivna verksamheten, även om givetvis också detta faktum måste vägas in i bedömningen. Effektivitet bedömd från svenska utgångspunkter måste alltså primärt avse relationen mellan resursinsats och möjligheten att nå de mål som uppställts för den svenska biståndspolitik.

Det har länge hävdats att universalitetsprincipen gör det omöjligt för internationella organisationer att i sin biståndsgivning ge förtur åt länder som aktivt satsar på reformer till förmån för de fattigaste folkgrupperna. Vi ställer oss tveksamma till om denna argumentering är hållbar.

Det är naturligt att en multilateral organisation försöker lämna bistånd till alla medlemsländer. Särskilt för FN-organen torde detta vara nödvändigt. Däremot kan, enligt vår uppfattning, universalitetsprincipen inte tolkas så att ett visst land på grundval av t. ex. folkmängd och BNP per capita har rätt till en given andel av en internationell organisations resurser. Biståndet måste nå ut till de fattiga för att ha någon mening. De avgörande insatserna för att nå detta syfte kan bara göras av regeringen i mottagarlandet. De internationella organen måste ges ökade möjligheter att inrikta sin verksamhet på samarbete med länder som genomför reformer till förmån för de fattiga – och de kan basera denna politik på en lång rad enhälliga FN-resolutioner. Enligt vår uppfattning kan en sådan inriktning av de multilaterala organens verksamhet utan svårighet kombineras med att biståndet i ökad utsträckning inriktas på de fattigaste u-länderna.

### *Bilateralt bistånd*

Landprogrammering och av Sverige särskilt uppmärksammade ämnesområden

När det gäller det direkta samarbetet med mottagarländerna anser vi att principen om dessa länders rätt att själva prioritera inriktningen av det sven-

ska biståndet måste vara grunden för samarbetet sedan statsmakterna fastställt finansiella ramar för de olika mottagarländerna. Den teknik som används för att genomföra denna princip kallas landprogrammering. Den har för svenskt vidkommande utformats under perioden sedan år 1970. Om i något enskilt fall det skulle bli nödvändigt med avsteg från landprogrammeringstekniken bör detta ske genom att Sverige på förhand anger preferens för vissa områden. Det kan ske inom ramen för den fortlöpande dialog som äger rum mellan de svenska biståndsmyndigheterna och mottagarlandets representanter.

Det svenska intresset av att vissa sektorer eller ämnesområden ägnas större uppmärksamhet i utvecklingsarbetet bör främst drivas i internationella organisationer samt i dialogen med representanter för u-länder. Kvinno-utbildning och andra åtgärder för att förbättra kvinnans situation bör drivas särskilt hårt. Övriga sektorer och ämnesområden bör ingå i samarbetsprogrammen i den utsträckning mottagarländerna prioriterar dem.

### Resultatvärdering

Med det mottagarinriktade synsätt som under senare år präglat det svenska biståndet anser vi det naturligt att också huvudansvaret för resultatvärderingen ligger hos mottagarlandets myndigheter. Samtidigt vill vi framhålla vikten av att SIDA:s resultatvärdering även innefattar en värdering av SIDA:s egen roll i biståndssamarbetet. Sverige bör också mer aktivt än hittills bedöma hur internationella organisationers biståndsverksamhet stämmer med huvudmålen för det svenska biståndet. Ökad uppmärksamhet bör även ägnas utvärdering av de större biståndsprojekt som enskilda organisationer bedriver med finansiellt stöd från SIDA.

### Resurstyper

Att ange bestämda andelar av det totala svenska bilaterala biståndet för de olika resurstyperna personal, varor och finansiellt stöd skulle hindra biståndets anpassning till mottagarländernas behov. Det svenska biståndets innehåll bör därför liksom hittills fördelas på basis av 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.

### Projekt och programbistånd

Fördelarna för både mottagare och givare med ett på förhand mindre ändamålsbestämt bistånd är väsentliga. Samtidigt är det viktigt att påpeka att graden av svensk medverkan i planering och genomförande av projekt inte är kopplad till en detaljerad ändamålsbindning på förhand. En lösare ändamålsbindning är alltså inte oförenlig med en omfattande svensk medverkan i planering och beredning. Graden av ändamålsbindning måste också liksom hittills ta hänsyn till vilken utvecklingspolitik mottagarlandet bedriver samt dess administrativa kapacitet.

## Personalbistånd

När det gäller synen på personalbistånd ansluter vi oss i stort till det flexibla synsätt SIDA redovisar i sin anslagsframställning för 1977/78, enligt vilket formerna för personalbiståndet bör bestämmas av vilka uppgifter som primärt skall lösas. Kunskapsutveckling och kunskapsöverföring kan skapas med flera metoder, varav traditionellt personalbistånd är en. En analys av uppgifterna i t. ex. en begäran om kontraktsanställd personal eller fredskårsdeltagare kan resultera i att någon annan form av kunskapsutveckling visar sig lämpligare. Om mottagarlandet så önskar kan Sverige t. ex. i stället för att rekrytera viss personal ställa finansiella resurser till förfogande och låta mottagarlandets myndigheter eller annan av dessa vald institution sköta rekrytering och anställning. Den ökade efterfrågan på specialistkunskande kommer organisatoriskt troligen att innebära att en ökad andel av det totala biståndet utgörs av konsulter. Samarbetet på rekryteringsområdet mellan SIDA och olika vetenskapliga institutioner kommer troligen att utvidgas. Också andra rekryteringsfrämjande åtgärder kan visa sig nödvändiga.

Vad gäller fredskåren förefaller det som om mottagarländernas förvaltningar i första hand betraktar fredskårsdeltagare som en del av det svenska utbudet av resurser att utnyttjas inom ramen för det vanliga biståndssamarbetet. Detta synsätt bör liksom hittills vara vägledande. Därigenom uppnås också ett större mått av flexibilitet när det gäller att tillgodose mottagarländernas önskemål om personalbistånd på olika nivåer.

Självklart bör allt personalbistånd liksom övrigt utvecklingssamarbete utformas utifrån u-ländernas behov och önskemål. I den fortlöpande dialog som Sverige för med mottagarländerna bör emellertid, som SIDA påpekat, information lämnas om möjligheten att från Sverige erhålla instruktionspersonal av den typ fredskårspersonalen utgör. I den mån förbättringar i anställningsvillkoren kan underlätta rekryteringen av fredskårspersonal bör sådana prövas.

## Planeringsmetoder

Möjligheterna att göra utfästelser om treåriga planeringsramar har varit av fundamental betydelse för samarbetet med programländerna. För dessa är det en nödvändig förutsättning för effektiv planering att veta vilka resurser som kan disponeras under en femårsperiod. Regeringens utfästelser om planerings- eller landramar bör även i fortsättningen avse en treårsperiod och begränsas till att vara oförändrade i förhållande till det belopp som fastställts av riksdagen för det kommande budgetåret. Planerings- och landramar är överordnade alla övriga utfästelser som görs gentemot ett visst land. Insatsavtalen kan sträcka sig upp till fem år, dvs. över en längre tidsperiod än planeringsramarna. De problem som därmed kan uppstå kan lösas genom att man avstår från beloppsmässiga preciseringar i insatsavtalen eller ser till att summan av dessa för varje år efter planeringsramarnas treårsperiod inte uppgår till mer än hälften av landramen.

## Finansieringsvillkor

Vi anser att skälen för att låta hela det svenska biståndet utgå i form av gåva är starka. De motiv som redovisats för fortsatt kreditbistånd är inte särskilt tungt vägande. Vi föreslår därför att det svenska biståndet i framtiden skall utgå som gåvor. Krediter skall dock i undantagsfall kunna lämnas om särskilda u-landsskäl talar för detta.

En konsekvens av detta synsätt vore att också skriva av samtliga nu utestående biståndskrediter. Sverige har sagt sig vara berett att inom ramen för en internationell överenskommelse skriva av biståndskrediter till u-länder som tillhör någon av kategoriernas minst utvecklade och hårdast drabbade. Om en sådan överenskommelse inte bedöms kunna komma till stånd på lång tid föreslår vi att Sverige på egen hand skriver av sina biståndskrediter till dessa länder.

## Katastrofbistånd

Uppgiften att förebygga katastrofer måste främst ligga hos u-länderna själva, inom ramen för deras utvecklingspolitik. För överskådlig tid kommer dock en omfattande katastrofreserv att behövas för länder som drivits in i svårartade ekonomiska kriser eller drabbats av torka, översvämningar, jordbävningar eller krig.

Något behov att för detta ändamål bygga upp ett svenskt statligt katastrofhjälpsystem föreligger inte. Sverige bör däremot som hittills arbeta för att bygga upp en internationell katastrofberedskap, genom vilken svenska resurser, främst pengar och spannmål från katastroflager, snabbt kan kanaliseras.

## Stöd till befrielse rörelser

Det är helt i enlighet med den hittills förda svenska politiken att fortsätta och ytterligare utöka det svenska biståndet till befrielse rörelserna. Några nya riktlinjer för detta stöd behöver inte utarbetas. Riksdagens beslut år 1969 som det i praktiken tolkats bör även i fortsättningen utgöra grunden för det svenska biståndet på detta område.

## Stöd till svenska enskilda organisationer

Stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet har samma mål som det direkta statliga biståndet. Det har gällt under lång tid och bör gälla även i framtiden. Målen för det svenska biståndet kan lättast förverkligas i programländerna. Bidrag skall dock också som hittills kunna lämnas för verksamhet i länder utanför programländernas krets. I statsmakternas uttalande har också påpekats möjligheterna att via enskilda organisationer komplettera det direkta statliga biståndet, liksom den betydelse dessa organisationers biståndsverksamhet kan ha för opinionsbildningen i Sverige. Vi instämmer i detta.

Vi vill understryka de positiva effekter som enskilda organisationers bistånd kan skapa i form av stöd och uppbyggnad av folkligt förankrade or-



ganisationer och rörelser i olika u-länder. Sådana resultat är normalt svårt att uppnå vid direkt statligt bistånd.

Gällande riktlinjer för stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet är framför allt utformade med tanke på den verksamhet som missionsorganisationer och vissa humanitära organisationer bedriver. Dessutom finns riktlinjer för stöd till facklig utbildningsverksamhet. Vi anser att de gällande riktlinjerna för beviljande av bidrag till enskilda organisationers biståndsverksamhet i huvudsak bör gälla även i framtiden. På några punkter finner vi dock anledning att föreslå kompletteringar eller preciseringar. Det finns därvid anledning att behandla de olika typerna av enskilda organisationer separat.

Vi finner det önskvärt att bidra till att de fackliga och kooperativa organisationernas biståndsverksamhet ökar. Detta torde kunna ske inom ramen för de växande anslagen till enskilda organisationer.

Bidrag bör i princip endast utgå till svenska enskilda organisationer. Undantag från denna regel bör dock, som hittills, kunna beslutas av SIDA:s styrelse

### Multibi-bistånd

Med multibibistånd menas direkt länderdestinerade eller regionala eller interregionala insatser som finansieras med bilaterala biståndsmedel och utförs av mellanstatliga organisationer.

Multibi-bistånd till programländerna har under senare år, i allt större utsträckning kommit att jämföras med bilateralt bistånd, både vad gäller mål och metoder. Vi välkomnar detta och föreslår att multibi-bistånd till enskilda länder i fortsättningen bör begränsas till följande fall:

- när den svenska biståndsmyndigheten saknar en viss typ av kunnande och resurser, som ett fackorgan har tillgång till,
- när mottagarlandet önskar svensk finansiering av något projekt, som inte får plats inom UNDP:s finansiella ram för landet.

En annan kategori multibi-bistånd utgörs av svenskt stöd till FN-organ för att dessa skall genomföra kurser, seminarier, forskningsprogram och olika typer av regionala aktiviteter. Det är denna typ av multibi-verksamhet som vuxit snabbt under senare år.

Idealet är att FN-organen inom ramen för sin reguljära verksamhet eller ordinarie budgeterade biståndsverksamhet genomför sådana program. I sådana fall, när verksamheten är av försökskaraktär eller när utvecklingsskålen för att förstärka aktiviteterna inom ett visst ämnesområde bedöms som särskilt starka bör denna form av multibi-verksamhet kunna användas. Det är dock viktigt att detta bistånd inte blir av en sådan omfattning att det snedvrider möjligheterna för FN-organens styrelse att styra inriktningen på programmet eller att det försvårar för UNDP att samordna fackorganens biståndsverksamhet.

### Varubistånd

Sverige tog tidigare än något annat land upp frågan om avbindning av biståndet i internationella sammanhang. Vid flera tillfällen har Sverige lagt

fram konkreta förslag för att avskaffa olika former av biståndsbinding. Vi anser det självklart att regeringen fortsätter denna aktiva politik för att åstadkomma en avbindning av biståndet. Om dessa ansträngningar lyckas förutsätter vi således att Sverige inom ramen för internationella överenskommelser är berett lämna allt bistånd i helt obunden form.

Under 1970-talet har den andel av det svenska biståndet som är bunden till upphandling i Sverige vuxit kraftigt. Skälen till detta har varit önskemålen att stärka betalningsbalansen och främja sysselsättningen i Sverige.

Vi anser att dessa bedömningar, som också betonas i direktiven, fortfarande måste tillmätas vikt. Så länge en internationell överenskommelse om avbindning inte nås kan det alltså vara motiverat att en del av biståndet binds till upphandling i Sverige. Denna bindning bör, när det gäller det reguljära utvecklingssamarbetet, ske på så sätt att mottagarlandet självt väljer de varor och tjänster som skall ingå i biståndet.

Om det bundna biståndet därtill inriktas på länder med relativt stor utrikeshandel och kvalificerad inköpsorganisation bör eventuella negativa effekter bli marginella.

Denna minimering av effekterna för mottagarlandet kan åstadkommas så länge det endast är fråga om s. k. enkel bindning, dvs. krav på upphandling i Sverige men i övrigt fritt val av varor och tjänster. Vi vill därför betona att endast denna bindningsform kan accepteras inom det svenska biståndsprogrammet. Det får sålunda inte bli fråga om att utöka bindningen till att gälla också varuslag och bransch, vilket i praktiken skulle kunna innebära att biståndsmedel utnyttjades för att via överpriser ge dolda subventioner till svenska företag.

Avslutningsvis vill vi framhålla att under senare år har inköpen i Sverige, finansierade med biståndsanslag, ökat kraftigt och att den totala upphandlingen är betydligt större än de ramar för förhandsbundet bistånd som satts upp. Vi anser det sannolikt att även i fortsättningen en betydande del av biståndet resulterar i upphandling i Sverige, oavsett om biståndet binds eller inte. Biståndets allmänt handelsgenererande effekter och ett internationellt sett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv talar för detta.



## 2 Internationell ekonomisk utveckling under efterkrigstiden

### 2.1 Återuppbyggnaden av världsekonomin

När det andra världskriget slutade var Förenta Staterna jordens obestridliga ekonomiska och politiska stormakt. Landet hade finansierat sitt deltagande i kriget med ökad produktion. Under åren 1946–48 svarade man för ungefär hälften av världens industriproduktion, lika stor del av det samlade fartygstonnaget samt innehade 3/4 av guldreserverna. Förenta Staterna täckte nära 1/3 av den övriga världens behov av varor men mottog själv bara 1/10 av världsimpporten.

För Storbritannien var kriget en ekonomisk katastrof. Guld- och dollarreserverna var praktiskt taget obefintliga trots att betydande fasta utlandstillgångar sålts under kriget. En stor del av handelsflottan hade förlorats vilket ytterligare minskade valutainkomsterna. Landet var i omedelbart behov av kapitalimport för att bygga upp och modernisera produktionsapparaterna. Detsamma gällde för Frankrike. Av segrarmakterna drabbades sannolikt ändå Sovjetunionen hårdast. Stora områden i landet var förrödda och förlusten i människoliv uppgick till tjugo miljoner.

De tidigare storexportörerna Tyskland och Japan var ruinerade. År 1948 låg industriproduktionen i Tyskland på hälften av förkrigsnivån och i Japan på en tredjedel. Situationen förvärrades av att länderna i Asien inte, så som skedde efter det första världskriget, kunde ersätta en del av produktionsbortfallet i Europa. De asiatiska länderna hade själva drabbats av kriget och deras snabbt ökande befolkning eliminerade möjligheten att producera ett överskott för export.

Det är mot denna bakgrund inte förvånande att Förenta Staterna mer eller mindre kunde diktera villkoren för den internationella ekonomins återuppbyggnad. En dominerande tanke i Förenta Staternas ekonomiska efterkrigspolitik var att åstadkomma en export som var tillräckligt stor för att motverka inhemska depressionstendenser. Detta mål förutsatte, enligt den amerikanska regeringens uppfattning, ett internationellt valutasystem med fasta växelkurser, vilket skulle hindra andra länder att vidta "omotiverade" devalveringar. Friare kapitalrörelser var ett annat amerikanskt önskemål liksom bindande regler för en liberalisering av världshandeln. Förenta Staterna ville bl. a. avveckla de koloniala preferensarrangemangen.

Andra i-länder delade, med vissa viktiga reservationer, Förenta Staternas syn på de internationella ekonomiska problemen. Det slutliga avgörandet låg dock hos den amerikanska regeringen. Världen fick Valutafonden (IMF)

som övervakare av ett valutasystem byggt på fasta växelkurser och fria kapitalrörelser och GATT för att skapa regler för en liberal världshandel. Detta system kompletterades av Världsbanken (IBRD) som skulle ge krediter, till en början främst inriktade på återuppbyggnaden i Europa, och befrämja privata investeringar.

Därmed var de viktigaste bitarna på plats i den institutionella ramen för efterkrigstidens ekonomiska samarbete. Någon omedelbar lösning på problemen innebar emellertid inte detta. Det grundläggande problemet – Europas behov av dollar för att kunna betala sin import och USA:s överlägsna exportförmåga – måste lösas med andra medel och större resurser än de internationella organen förfogade över. Europas behov av kapitalimport tillgodosågs i stället till en början med bilaterala amerikanska och kanadensiska lån, bistånd via FN:s hjälp- och återuppbyggnadsorganisation (UNRRA) samt slutligen och främst genom Marshall-hjälpen. Medan Världsbanken under perioden 1946–52 totalt lånade ut 700 milj. dollar till Europa överfördes via Marshall-hjälpen gåvor och lån på 12 500 milj. dollar. Först på sikt kom de nämnda organisationerna att spela en viktig roll för den internationella ekonomiska utvecklingen.

Det är viktigt att konstatera att den organisatoriska uppbyggnaden av världsekonomin syftade till att skapa ett system för de västliga industriländernas utveckling. De östeuropeiska länderna deltog till en början i förhandlingarna om IMF och IBRD. De kunde emellertid inte acceptera någon av de huvudprinciper som skrevs in i organisationernas stadgar och valde därför att ställa sig utanför.

U-ländernas behov beaktades praktiskt taget inte alls vid förhandlingarna om efterkrigstidens ekonomiska institutioner. En orsak var naturligtvis att flertalet av dagens u-länder var kolonier vid krigsslutet och inte kunde ge sina önskemål till känna. De latinamerikanska länder som deltog i förhandlingarna vann inte gehör för sin uppfattning om man bortser från att de lyckades foga ordet utveckling (development) till IBRD:s namn. Ett annat skäl till att de fattiga ländernas problem inte diskuterades var den starka tilltron till frihandelsprinciperna. Man såg inga problem med att dessa fullt ut tillämpades också för u-länderna. Den avgörande förutsättningen för ekonomisk utveckling ansågs vara tillgång till investeringskapital. I detta hänseende var flertalet u-länders situation under åren efter andra världskriget relativt tillfredsställande. Flertalet u-länder hade under världskriget samlat betydande valutareserver. Därför dröjde det en bra bit in på 1950-talet innan u-ländernas problem fick sin självklara plats på den internationella dagordningen.

## 2.2 Produktion, handel och kapitalrörelser 1950–70

När den ekonomiska återhämtningen efter kriget väl kommit igång skedde tillväxten i mycket snabb takt både i Europa och Japan. Redan år 1948 nådde industriproduktionen i Västeuropa förkrigsnivån och två år senare var produktionsvolymen 25 % större än före kriget. Jordbrukets återhämtning gick endast obetydligt långsammare. År 1950 låg de europeiska ländernas jordbruksproduktion med undantag av Västtysklands på förkrigs-

nivån.

Statistiken för Östeuropa är något osäker men sannolikt skedde den industriella återhämtningen där, med undantag för Östtyskland, ännu snabbare än i väst medan jordbruksproduktionen ökade långsammare. Japans återhämtning ledde till att förkrigstidens totalproduktion uppnåddes tidigt under 1950-talet.

Produktionsökningarna under återuppbyggnadsperioden var exceptionella men även den tillväxttakt som blev normal under 1950 och 1960-talen låg för de europeiska ländernas del på en högre genomsnittlig nivå än under någon tidigare period.

I Sovjetunionen låg den ekonomiska tillväxten under hela mellankrigstiden på en mycket hög nivå. Någon acceleration av ökningstakten torde inte ha inträffat under efterkrigstiden. För hela Östeuropa låg den ekonomiska tillväxten under perioden 1950–70 mellan 6 och 8 % per år.

Det statistiska underlaget är alltför bräckligt för att tillåta en säker jämförelse av u-ländernas ekonomiska tillväxt under efterkrigstiden med tidigare perioder. Det förefaller emellertid sannolikt att accelerationen av tillväxttakten varit klarare i u-länderna än för de europeiska länderna. Det är viktigt att understryka att det inte är fråga om en förändring från stagnation till snabb tillväxt. Flera latinamerikanska länder upplevde redan under mellankrigstiden en betydande produktionsökning. Även i Asien och Afrika

Tabell 2.1 Produktionsvolymens tillväxt 1950–70 i u-länder och i-länder (procent)

		Genomsnittlig årlig tillväxt		
		1950–60	1961–65	1966–70
Samtliga i-länder	BNP	4,0	5,2	4,6
	BNP per inv.	2,8	3,9	3,6
Samtliga u-länder <sup>a</sup>	BNP	4,7	5,1	5,7
	BNP per inv.	2,4	2,5	3,1
Afrika:	BNP	4,4	4,4	4,3
	BNP per inv.	2,2	1,9	1,8
Sydasien <sup>b</sup> :	BNP	3,6	3,4	4,8
	BNP per inv.	1,7	0,8	2,3
Östasien <sup>c</sup> :	BNP	5,1	5,5	7,1
	BNP per inv.	2,5	2,6	4,3
Västasien <sup>d</sup> :	BNP	5,6	7,5	7,2
	BNP per inv.	2,4	4,4	4,2
Latinamerika:	BNP	4,9	4,9	5,7
	BNP per inv.	1,9	1,9	2,6
Sydeuropa <sup>e</sup> :	BNP	5,6	7,3	6,2
	BNP per inv.	4,1	5,8	4,7

<sup>a</sup> Inkl. vissa sydeuropeiska länder (se not e).

<sup>b</sup> Bangladesh, Burma, Ceylon, Indien och Pakistan.

<sup>c</sup> Filippinerna, Hongkong, Indonesien, Kambodja, Malaysia, Singapore, Sydkorea, Syd-Vietnam, Taiwan och Thailand.

<sup>d</sup> Iran, Irak, Israel, Jordanien, Libanon och Syrien.

<sup>e</sup> Cypern, Grekland, Portugal, Spanien, Turkiet och Jugoslavien.

Källa: IBRD:s årsrapporter 1968, 1971 och 1972.

ägde en ekonomisk expansion rum i flera områden under tiden före första världskriget och särskilt under mellankrigstiden. Det är emellertid ganska säkert att efterkrigstidens utveckling för det övervägande antalet u-länder inneburit en påtaglig ökning av tillväxttakten. Det är då viktigt att komma ihåg att utvecklingen i u-länderna utgår från en mycket låg absolut nivå.

Tabell 2.1 visar att u-länderna under perioden 1950-70 ökade totalproduktionen i snabbare takt än i-länderna. Omräknat till produktionsökning per invånare låg emellertid u-ländernas reala tillväxt 0,5-1 procentenhet lägre än i-ländernas på grund av att befolkningen ökade så snabbt.

Under hela efterkrigstiden har världens industriproduktion ökat väsentligt snabbare än jordbruksproduktionen. Ökningstakten för industriproduktionen torde både totalt och per capita varit något snabbare i flertalet u-länder än i i-länderna. Den snabbaste industriella produktionsökningen ägde emellertid rum i Japan och Östeuropa.

Världshandelns utveckling under perioden 1950-70 är framför allt historien om den snabbt växande handeln med industrivaror inom i-landsgruppen. I fasta priser fyrdubblades den samlade världshandeln under perioden 1950-70 medan industrivaruexporten mer än sexdubblades. Den totala världsexporten räknad i löpande priser ökade från drygt \$ 60 miljarder till \$ 312 miljarder. Samtidigt ökade i-länderna sin export från \$ 34 miljarder till \$ 216 miljarder. Internhandeln mellan i-länder åttadubblades - från \$ 21 miljarder till \$ 159 miljarder - och utgjorde därmed mer än hälften av den samlade världshandeln mot ca 24 % år 1950.

De centralplanerade länderna, dvs. Sovjetunionen och övriga Östeuropa, Kina, Mongoliet, Nordkorea samt Nordvietnam, ökade under perioden fram till år 1960 sin export utomordentligt snabbt med en starkt ökad andel av världsexporten som följd; från 8 % till 12 %. Under 1960-talet växte dessa länders handel något långsammare än den samlade världsexporten. Det var huvudsakligen de centralplanerade ländernas växande internhandel som svarade för ökningen.

U-länderna ökade sin andel av världshandeln mycket markant i samband med de stegrade råvarupriserna under Koreakriget. År 1950 svarade u-länderna för nära en tredjedel av världsexporten - ungefär samma andel som under 1900-talets första årtionden. Därefter minskade de fattiga ländernas andel av världshandeln kontinuerligt till ca 18 % år 1970.

Två huvudfaktorer medverkade till u-ländernas relativt svaga exporttillväxt - råvarornas sjunkande andel av världshandeln och den ogynnsamma prisutvecklingen för råvaror under perioden 1950-62. Råvarornas prisutveckling under denna period förklaras av de onormalt höga nivåerna under Korea-kriget. Under perioden 1962-70 förbättrades råvarornas priser något i förhållande till färdigvarornas. I jämförelse med 1950-talet, liksom med utvecklingen hittills på 1970-talet, präglades emellertid utvecklingen under 1960-talet av stabila bytesförhållanden. Detta hindrade inte att prisutvecklingen för enskilda råvaror förändrades drastiskt.

Råvaruhandeln utgjorde under en mycket lång tid före år 1939 en stabil andel av det internationella handelsutbytet, 60-62 %. Den industriella tillväxten medförde under denna period en proportionell ökning av efterfrågan på råvaror. Denna stabilitet har ändrats. År 1955 hade råvarornas andel av världshandeln minskat till hälften och år 1970 svarade de för ungefär

35 %. Eftersom u-ländernas export till ca 85 % utgjordes av råvaror fick denna utveckling betydande effekter på u-ländernas exportinkomster.

De bakomliggande orsakerna till råvaruhandelns relativa minskning är flera. Av stor betydelse är den industriella produktionens ökade inriktning på högfärdlade produkter, för vilka råvarukostnaderna utgör en begränsad del av totalkostnaden. En annan bidragande orsak är att de industriella råvarorna utnyttjats alltmer rationellt – mindre råvaruinsats per producerad enhet och ökat tillvaratagande av biprodukter. Utvecklingen av syntetiska naturprodukter har tagit stora marknadsdelar från naturprodukterna gummi, bomull, olika fibrer, ull, hudar och skinn.

U-ländernas minskade andel av världshandeln under perioden 1950–70 föll helt på råvarusidan. Den andel av världens färdigvaruexport som u-länderna svarade för höll sig hela tiden konstant omkring ca 6,5 %. Inom råvarusektorn var det i synnerhet livsmedelsexporten som utvecklades långsamt. År 1953 exporterade u-länderna livsmedel till ett värde av \$ 7,5 miljarder och svarade för 42 % av världsexporten. År 1970 utgjorde u-ländernas livsmedelsexport – ca \$ 14,6 miljarder – endast en tredjedel av den internationella handeln med livsmedel. I-länderna ökade samtidigt sin andel av livsmedelsexporten från ca 49 % till 53 %.

Världshandelns genomsnittliga tillväxt under perioden 1950–70 var väsentligt snabbare än produktionsökningen. En allt större andel av produktionen omsattes alltså i internationell handel. Denna utveckling skiljde sig emellertid på en del viktiga punkter från den snabba internationalisering av världsekonomin som ägde rum 1870–1914 då industrialiseringen spreds till allt fler delar av Europa. En viktig skillnad var att handelsutbytet 1950–70 i allt större utsträckning tenderade att ske inom i-lands- och öststatsgruppen medan råvaruexportörernas utbyte av den internationella handeln minskade.

Skillnaderna mellan förkrigstidens väl integrerade världsekonomi och efterkrigstidens ekonomiska utveckling blir än tydligare om man ser till de internationella kapitalrörelserna. Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet exporterade vissa europeiska länder belopp som motsvarade en mycket stor andel av det inhemska bruttosparandet och svarade därigenom, under industrialiseringens inledande skeden, ibland för merparten av kapitalbildningen i de kapitalimporterande länderna. Kapitalrörelserna under perioden 1950–70 var med vissa undantag av marginell betydelse både för de kapalexporterande och kapitalimporterande länderna. Inte ens Marshall-hjälpen kan relativt sett mäta sig med den kapalexport Storbritannien upprätthöll under flera decennier före år 1914. En annan viktig skillnad är att kapitalrörelserna under perioden 1950–70 dominerades av direktinvesteringar och offentlig långivning för utvecklingsändamål. Privata obligationslån på den internationella marknaden var av begränsad betydelse.

Den dominerande privata kapalexportören var Förenta Staterna. Landets samlade utlandsinvesteringar uppgick år 1938 till ca \$ 12 miljarder, varav endast en mindre del i Europa. Under första hälften av 1950-talet ökade Förenta Staternas utlandsinvesteringar relativt långsamt. Därefter skedde en kraftig expansion samtidigt som inriktningen på Europa blev allt tydligare. Under perioden 1950–69 ökade de samlade amerikanska utlandsinvesteringarna från ca \$ 17,5 miljarder till \$ 70,8 miljarder; investeringarna i u-länderna ökade samtidigt från \$ 6 miljarder till \$ 20 miljarder. De ame-



rikanska utlandsinvesteringarna torde år 1969 ha utgjort mer än 2/3 av samtliga kapitalexporterande länders privata utlandsinvesteringar. Vid sidan av Förenta Staterna började Storbritannien under 1950-talet återta sin roll som exportör av privatkapital. Västtyskland utvecklades tidigt till betydande kapitalexportör och detta gäller under senare år också om Japan.

Bakom redovisningen av industriländernas ökande export av privat kapital ligger de multinationella företagens expansion. Huvuddelen av dessa företags verksamhet är förlagd till industriländerna men deras relativa betydelse torde – med undantag av Canada – vara större i flertalet u-länder. I många u-länder svarar multinationella företag för en betydande andel av totalproduktionen utanför självhushållningssektorn och – särskilt i u-länder där gruv- och oljeindustrin är betydelsefull – för en dominerande andel av exporten. Internationellt sett har de multinationella företagens expansion medfört att en ökande andel av världshandeln utgörs av internhandel inom stora koncerner och konglomerat. Detta tenderar naturligtvis att minska regeringarnas möjligheter att styra utrikeshandeln med traditionella ekonomisk-politiska åtgärder. Det torde också vara klart att de multinationella företagens framväxt bidragit till den ökade instabiliteten på valutamarknaderna. Detta blir effekten även om företagens åtgärder bara syftar till skydd mot eventuella valutakursförändringar och inte inriktas på direkt spekulation.

Till bilden av de internationella kapitalrörelserna under efterkrigstiden hör också de offentliga transfereringarna av utvecklingsbistånd. Under första hälften av 1950-talet var bistandsflödet från OECD-länderna till u-länderna obetydligt. En snabb ökning ägde rum under de följande 5–6 åren men under hela 1960-talet stagnerade resursöverföringen på en nivå omkring \$ 6–7 miljarder.

Någon säker statistik för bistandsflödet från de östeuropeiska länderna existerar inte. Man torde dock kunna konstatera att det både relativt och absolut legat väsentligt lägre än OECD-ländernas.

### 2.3 Utvecklingen under 1970-talet

Den snabba tillväxt av produktionen som präglade perioden 1950–70 fortsatte i accelererad takt under 1970-talets första år. Även världshandeln expanderade värdemässigt i snabbare takt än tidigare till följd av en kraftig internationell inflation, särskilt utpräglad för vissa råvaror. I samband med den s. k. oljekrisen omkring årsskiftet 1973/74 kulminerade högkonjunkturen och inflationen. Därefter följde efterkrigstidens djupaste lågkonjunktur i OECD-länderna, vilket ledde till stagnerande produktion, massarbetslöshet och kraftiga prisfall för flertalet råvaror utom olja.

Den genomsnittliga produktionstillväxten för i-länderna uppgick 1971–73 till drygt 5 % per år och per capitaökningen till ca 4 %. Till följd av oljekrisen mattades expansionen i dessa länder mycket påtagligt under första hälften av år 1974. Den samlade produktionen för hela i-landsgruppen minskade åren 1974 och 1975.

Inom u-landsgruppen har under 1970-talet en tendens som var skönjbar redan tidigare blivit än mer markerad; tillväxten sker snabbare i de rikare länderna. I Öst- och Västasien ökade produktionen 1971–74 med 7,5 resp.

11,5 % per år och per capita med 5 resp. 8,5 % medan produktionen per invånare i Sydasiens sjönk med nära 1 % per år 1971–74. I Latinamerika låg den årliga tillväxttakten i närheten av 7% medan länderna i Afrika genomsnittligt ökade produktionen med 4–6 %. Den ekonomiska tillväxten per invånare i sistnämnda regioner var 3,5–4 % resp. 2 %. Genomsnittligt ökade produktionen per invånare i hela u-landsgruppen med nära 4 % under åren 1971–74. Under år 1975 bromsades produktionsökningen kraftigt i u-länderna. Detta gällde främst för de rikare länderna i Nordafrika och Västasien där BNP sjönk till följd av minskad oljeexport. I övriga u-landsregioner ökade produktionen något snabbare än befolkningen.

I de östeuropeiska länderna fortsatte produktionen under perioden 1971–75 att öka i snabbare takt än i andra regioner.

Både för u-länder och i-länder gäller att industriproduktionen under 1970-talet ökat mångdubbelt snabbare än jordbruksproduktionen. Flertalet u-länder torde under perioden 1971–74 ha ökat sin industriproduktion med ca 10 %, i Öst- och Västasien låg den årliga industritillväxten på 13–15 %. För i-ländernas del ökade industriproduktionen per år med ungefär 4,5 % 1971–74.

Den ekonomiska utvecklingen under 1970-talet har präglats av en snabb internationell inflation. Detta har lett till en närmast explosiv ökning av världshandeln räknad i löpande priser. Från ett totalvärde år 1970 på ca \$ 313 miljarder ökade exporten med i genomsnitt 16 % per år till \$ 417 miljarder 1972 för att därefter mer än fördubblas 1973–74. Även under det utpräglade lågkonjunkturåret 1975 fortsatte exportvärdet att stiga till följd av inflationen. U-länderna – både OPEC-stater och övriga u-länder – ökade under högkonjunkturer 1972–74 sin export snabbare än i-länderna. Under 1975 stagnerade emellertid de icke oljeexporterande u-ländernas export och

Tabell 2.2 Världshandelns utveckling 1970–75 (miljarder dollar)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975 <sup>a</sup>
Exportvärde f. o. b.	313	351	417	578	839	880
Exportvärde exkl. olja och andra min. bränslen	284	314	374	513	670	700
Exportvolym (1960 = 100)	215	229	249	279	291	275
<i>Procentuell förändring (löpande priser)</i>						
Totalt	15	12	19	39	45	5
I-länder	16	12	19	36	34	7
Centralplanerade länder	11	10	19	35	23	21
OPEC-länder	12	34	22	53	285	-8
Övriga u-länder		4	19	44	45	0
<i>Procentuell förändring (fasta priser)</i>						
Totalt	8	6,5	9	11	6	-5

<sup>a</sup> Preliminära siffror.

Källa: GATT International Trade 1973/74, 1974/75 och 1975/76.

OPEC-ländernas föll med 8 %. De centralplanerade ländernas andel av världshandeln fortsatte att minska t. o. m. år 1974, främst till följd av att prisstegringarna för dessa länders internhandel var lägre än för världshandeln i övrigt. Under 1975 ökade å andra sidan de centralplanerade länderna sin export flera gånger snabbare än den samlade världshandeln.

I fasta priser fortsatte världshandeln under åren 1971–73 att expandera i ungefär samma takt som på 1960-talet. En påtaglig dämpning inträffade emellertid under år 1974 i samband med den ekonomiska avmattningen i industriländerna och under år 1975 minskade världshandelns volym kraftigt.

OECD-ländernas bistånd till u-länderna, som praktiskt taget stagnerade under 1960-talet, ökade i löpande priser relativt snabbt under 1970-talets första hälft; från \$ 7,7 miljarder år 1971 till \$ 13,6 miljarder år 1975. Denna ökning räckte emellertid endast nätt och jämnt för att kompensera u-länderna för inflationen. Räknat som andel av OECD-ländernas BNP minskade biståndsflödet först från 0,35 % till 0,30 % under åren 1971–73 för att därefter stiga till 0,36 % år 1975. De östeuropeiska ländernas bistånd fortsatte under 1970-talet att ligga på en låg nivå och torde i reala termer ha minskat. Kina har under senare år framträtt som en betydande biståndsgivare. De oljeexporterande arabländerna har länge tillhört kretsen av biståndsgivare. Totalt sett var emellertid deras bidrag obetydliga före den s. k. oljekrisen. Därefter har deras bistånd ökat snabbt och räknat som andel av BNP låg flera OPEC-länder långt före industriländerna under 1974 och 1975.<sup>1</sup>

Exporten av privat kapital från OECD-länderna ökade ännu snabbare än biståndet. Denna ökning är emellertid koncentrerad till år 1975 då utflödet av privatkapital enligt OECD:s statistik uppgick till \$ 21,2 miljarder jämfört med \$ 13,3 miljarder året innan. Denna utveckling avspeglar i första hand en snabb expansion av kommersiella exportkrediter. Utflödet av kapital för direktinvesteringar har ökat i lugnare takt vilket huvudsakligen beror på att de internationella storföretagen i ökad utsträckning finansierar sina investeringar med upplåning på världsländernas kapitalmarknader eller euro-

**Tabell 2.3 Volymutveckling för världens export och totalproduktion 1960–75 (index 1960 = 100)**

	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975 <sup>a</sup>
Total export	100	141	215	229	249	279	291	275
Jordbr.prod. <sup>b</sup>	100	123	150	155	164	158	156	165
Mineraler <sup>c</sup>	100	133	195	202	214	242	231	215
Industriprod.	100	155	260	273	300	352	393	375
Total produktion	100	130	170	177	186	201	208	205
Jordbruk	100	113	129	134	133	139	141	145
Gruvor <sup>d</sup>	100	127	167	172	180	192	197	190
Industri	100	138	188	196	211	230	239	230

<sup>a</sup> Preliminära siffror.

<sup>b</sup> Inkl. skogsbruk och fiske.

<sup>c</sup> Inkl. olja och icke järnhaltiga metaller (dvs. främst aluminium, koppar, bly, zink och tenn).

<sup>d</sup> Inkl. oljeutvinning

<sup>1</sup> En närmare redovisning av enskilda länders bistånd finns i kap. 4 och bilaga 3.

dollarmarknaden. OECD-statistiken beaktar inte u-ländernas räntebetalningar för privata lån eller utflödet av investeringsinkomster från u-länder till i-länder. Det råder emellertid knappast något tvivel om att dessa flöden normalt överstiger i-ländernas kapitalexport till u-länderna. Till bilden hör också ett oredovisat utflöde från u-länder av internvinster inom de multinationella företagen samt av flyktt kapital till banker i Förenta Staterna och Europa. Läger man härtill det faktum att det till stor del är OPEC-länderna som finansierar eurodollarmarknaden, där främst företag och institutioner från i-länder uppträder som låntagare, så är det inte något tvivel om att finansiellt sparande från u-länderna, främst OPEC-länderna, i betydande omfattning finansierar i-landsinvesteringar.

Prisstegringen på olja och andra råvaror förbättrade, särskilt under 1972-73, u-ländernas bytesförhållande gentemot omvärlden och ledde därigenom till en mycket betydande ökning av u-ländernas valutareserver. Från slutet av år 1970 till slutet av år 1973 tredubblades u-ländernas samlade tillgodohavanden; från \$ 18 miljarder till \$ 45 miljarder. Även om denna ökning var koncentrerad till Latinamerika, och där i första hand till Venezuela och Brasilien, och oljeländerna i Västasien så innebar perioden 1971-73 en klar förbättring av nästan samtliga u-länders finansiella position.

Den drastiska höjningen av oljepriserna omkring årsskiftet 1973/74 ledde till flera betydelsefulla förändringar. I första hand medverkade oljeprishöjningen till en snabb avmattning av högkonjunkturen - industriländernas ekonomiska tillväxt stagnerade helt under 1974 och minskade år 1975.

Denna omsvängning ledde till kraftiga prisfall för nästan alla råvaror utom olja och en påtaglig försämring av bytesförhållandena för icke oljeexporterande länder. Oljeprishöjningen medförde också en drastisk omfördelning av valutatillgångarna. Värdet av OPEC-ländernas export beräknas ha ökat med \$ 90 miljarder under år 1974 varav endast en del omedelbart kunde absorberas i form av ökad import.

Merparten av det bytesbalansunderskott som motsvarade OPEC-ländernas överskott föll naturligen på i-länderna. Allvarligast var dock oljekrisens effekter för de icke oljeproducerande u-länderna. De ökade oljepriserna beräknas år 1974 ha fördyrat icke oljeproducerande u-länders import med ca \$ 10 miljarder. Till detta kom för flera u-länder kraftigt ökade kostnader för importen av livsmedel och konstgödsel, vars priser låg kvar på relativt hög nivå.

U-ländernas ökade kostnader för importen finansierades under 1974 huvudsakligen genom ökad industrivaruexport, finansiella bidrag från OPEC-länderna, krediter från Valutafonden samt kommersiella lån från OECD-länder och eurodollarmarknaden. Flera av de fattigare u-länderna tvingades emellertid dessutom dra på sina valutareserver. Under 1975 och 1976 har de icke oljeproducerande u-länderna till stor del tvingats finansiera drastiskt ökande underskott i bytesbalansen med kommersiella krediter. För dessa länder har därför den korta skuldbördan ökat kraftigt under åren 1974-1976, vilket innebär allvarliga påfrestningar på betalningsbalansen.

## 2.4 Mot en ny ekonomisk världsordning

Oljekrisen medförde två saker som krävde omedelbara internationella åtgärder. Flera u-länder drabbades av kraftigt höjda importpriser utan att de kunde kompensera sig på exportsidan. Dessa länder var i omedelbart behov av ökat bistånd. Oljekrisens omfördelning av de finansiella tillgångarna tvingade flera industriländer till en restriktiv politik som manade fram farhågor om en ny trettioårsdepression. Åtgärder måste vidtas för att upprätta ett system för att låna ut oljeländernas överskott till länder med underskott i bytesbalansen.

FN:s generalförsamling fattade redan på våren 1974 beslut om ett särskilt biståndsprogram för de u-länder som hårdast drabbats av höjda priser på olja, konstgödsel och livsmedel. Inom ramen för detta program erhöll ett 40-tal u-länder bidrag som totalt uppgick till ca 3 miljarder dollar. Inom Valutafonden (IMF) upprättades en särskild utlåningsmöjlighet som baserades på medel som lånats in från oljeländerna. Under denna s. k. oljefacilitet hade fonden t. o. m. utgången av år 1975 lånat ut ungefär \$ 3,6 miljarder.

Den balansrubbnings i världsekonomin som åstadkoms av oljekrisen berodde huvudsakligen på att resursomfördelningen skedde så snabbt. Industriländerna kunde inte snabbt nog anpassa sina ekonomier till de nya kostnadsrelationerna och OPEC-länderna kunde inte absorbera hela överskottet i form av ökad import. Flera olika förslag framfördes om hur s. k. petrodollar skulle kunna lånas upp och överföras till underskottsländerna.

För att lösa detta problem beslutade OECD-länderna att upprätta en internationell stödfond. Denna skall på grundval av medlemsinsatser eller upplånat kapital, för vilka medlemmarna tecknar borgen, kunna låna ut medel till medlemsländer med betalningsbalansunderskott som inte kan finansieras på annat sätt. Enligt den stadga som utarbetats för fonden skall den under två år kunna disponera en summa som totalt motsvarar 20 miljarder speciella dragningsrätter (SDR) dvs. ca 100 miljarder kr.

En annan "försvarsåtgärd" som flertalet OECD-länder vidtog var att bilda den s. k. oljeklubben (International Energy Agency, IEA). Denna organisation tillkom år 1974 på initiativ av Förenta Staterna. Ett av syftena med organisationen är att utarbeta ett fördelningssystem mellan medlemsländerna i händelse av en ny oljekris.

På många håll uppfattades oljekrisen och dess följdverkningar som inledningen till ett nytt skede. För första gången hade en grupp råvaruexporterande u-länder gått samman och tvingat industriländerna att acceptera ett högre pris på en viss vara. Inför perspektivet av en mer allmän brist på råvaror – något som redan spelade en prominent roll i den internationella miljövårdsdebatten – menade många att oljeländernas aktion var ett exempel som framgångsrikt skulle följas av andra u-länder. Inom u-landsgruppen ansågs denna potentiella makt kunna ge en förbättrad position i kommande internationella förhandlingar.

Det var också med en ny självmedvetenhet som de alliansfria u-länderna krävde att generalförsamlingen skulle kallas till extra session på våren 1974. De pekade dels på OPEC-ländernas nyvunna maktposition, dels på övriga u-länders ökade biståndsbehov och krävde åtgärder som svarade mot båda dessa omständigheter. Detta innebar enligt de alliansfria u-länderna inte

bara det tidigare nämnda särskilda biståndsprogrammet utan en rad grundläggande reformer av världsekonomin som på sikt skulle ge u-länderna bättre utbyte av det internationella samarbetet. OPEC-länderna såg också initiativet att sammankalla generalförsamlingen som ett motförslag till vissa industriländers försök att koncentrera den internationella debatten enbart till effekterna av de höjda oljepriserna.

U-länderna lyckades driva igenom att den extra generalförsamlingen antog en deklaration om en ny ekonomisk världsordning och ett handlingsprogram för dess genomförande. Handlingsprogrammet innehöll förutom krav på ökat bistånd till de länder som drabbats hårdast av den ekonomiska krisen riktlinjer för en radikal förändring av den internationella ekonomin. Den antagna deklarationen och handlingsprogrammet är viktiga dokument – där sammanfattas u-ländernas krav på grundläggande förändringar.

Frågornas mycket omfattande och kontroversiella karaktär ledde till att generalförsamlingens beslut fattades utan formell omröstning. De många röstförklaringar som gavs av framför allt de stora industriländerna innebar i praktiken att dessa avvisade flera av deklarationens principer. Det är vidare symtomatiskt att det i deklarationen framhålls att producentsamarbete bör underlättas. OPEC-ländernas styrka består ju just däri att de inte behöver be om hjälp för att genomdriva höjda priser på sin export.

Den sjätte extra generalförsamlingen följdes under andra halvåret 1974 och första halvåret 1975 av en lång rad förhandlingar som berörde frågan om en ny ekonomisk världsordning. Såväl vid befolkningskonferensen i Bukarest, världslivsmedelskonferensen i Rom, industrialiseringskonferensen i Lima, kvinno-konferensen i Mexico City, de alliansfria u-ländernas samråd i Dakar och Lima som i det reguljära arbetet inom FN spelade u-landsgruppens krav på en omprövning av de ekonomiska relationerna mellan rika och fattiga länder en framträdande roll. De stora i-länderna visade emellertid en påtaglig motvilja mot att inleda förhandlingar om principerna för en ny ekonomisk världsordning.

I sistnämnda avseende inträdde en förändring innan generalförsamlingen samlades till sin sjunde extra session i september 1975. Alla parter visade en klar förhandlingsvilja och önskan att nå fram till formuleringar som alla kunde godta. Detta lyckades också. Med undantag för att Förenta Staterna gjorde förbehåll på vissa viktiga punkter kunde generalförsamlingen i stort sett enhälligt anta en omfattande resolution om internationellt ekonomiskt samarbete.

Denna resolution var i likhet med flertalet tidigare FN-beslut hållen i mycket allmänna ordalag. Den angav i huvudsak endast riktlinjerna för en ny ekonomisk världsordning. Hur denna mer konkret skall utformas får klargöras vid de kommande förhandlingar som förutsågs i resolutionen. Sålunda hänvisades frågan om att sammankalla en konferens för att diskutera u-ländernas skuldbörda till FN:s handels- och utvecklingskonferens (UNCTAD IV). I fråga om förslaget att etablera en s. k. länk mellan speciella dragningsrätter (SDR) och utvecklingsbistånd angavs att detta bör övervägas när det nästa gång blir aktuellt att skapa nya dragningsrätter. De olika förslag om att stabilisera u-ländernas exportintäkter som diskuterades under den sjunde extra generalförsamlingen hänvisades till fortsatta studier och överväganden i lämpliga FN-organ. Beträffande det centrala u-landskravet om

att upprätta ett fast samband mellan priserna på u-ländernas export av råvaror och import av färdigvaror, s. k. indexering, visade det sig att samtliga i-länder bestämt motsatte sig detta. Resultatet blev att frågan överlämnades för fortsatta studier till UNCTAD:s generalsekreterare.

Det finns i detta sammanhang anledning att nämna att den sjunde extra generalförsamlingens resolution så gott som uteslutande behandlade relationerna mellan länderna. Medan t. ex. strategin för det andra utvecklingsårtiondet på flera punkter underströk behovet av strukturella reformer för att olika åtgärder skulle nå ut till de fattiga folkgrupperna så fanns i generalförsamlingens resolution endast en kort hänvisning till reformer inom jordbrukssektorn i enlighet med varje u-lands "suveräna bedömning och utvecklingsplaner". Detta hänger samman med en viktig attitydförändring inom u-landsgruppen. Under senare år har u-länderna motsatt sig att internationella organisationer fattar beslut som rör deras egna interna förhållanden. I konsekvens därmed har de motsatt sig resolutioner som pekar på behovet av nationella sociala och ekonomiska reformer. De hävdar att det måste ankomma på varje suverän stat att själv avgöra om olika reformer är önskvärda.

Vid ILO:s världssysselsättningskonferens 1976 antogs emellertid enhälligt en deklaration, i vilken begreppet basbehovsstrategi spelar en dominerande roll. Därmed menas en politik som är inriktad på att ge samtliga medborgare en minimistandard när det gäller t. ex. mat, bostad, hälsovård och undervisning. En sådan politik förutsätter enligt deklarationen att människorna deltar i de beslut som påverkar dem. I alla länder ingår sysselsättning i en basbehovsstrategi både som mål och medel. I deklarationen betonas att det i många länder krävs kraftiga förändringar i den interna politiken och samhällsstrukturen för att genomföra en sådan strategi.

I vilken utsträckning antagandet av deklarationen vid världssysselsättningskonferensen innebar en förändring av u-ländernas inställning när det gäller att behandla behovet av sociala och ekonomiska reformer kommer att framgå när deklarationen behandlas i FN.

Man kan inte tala om att det föreligger ett utarbetat förslag till en ny ekonomisk världsordning; vad som föreslås i den sjunde extra generalförsamlingens resolution är principer för en rad viktiga förändringar av nu existerande världsordning.

Vid de förhandlingar som följde på den sjunde extra generalförsamlingen visade det sig emellertid svårt att översätta de allmänna principerna till konkret handling. FN:s fjärde konferens om handel och utveckling (UNCTAD IV) slutade i en urvattnad kompromiss. Inte heller i den s. k. Parisdialogen om internationellt ekonomiskt samarbete lyckades u-länderna under år 1976 nå några påtagliga framsteg i de huvudfrågor som skisserades i besluten från de båda extra generalförsamlingarna.

Det är svårt att bedöma huruvida u-landsgruppen även i framtiden kan stå enad bakom sina krav. Den utveckling som ägt rum under efterkrigstiden har framför allt inneburit en snabb tillväxt och industrialisering i de rikare u-länderna samtidigt som ökningen av produktionen i de fattigaste länderna endast marginellt överstigit befolkningstillväxten. Detta har lett till att olika u-landsgrupper i grunden har skilda intressen när det gäller förändringar av världsekonomin. För de rikare u-länderna är sannolikt fördelar på han-

delsområdet och tillgång till modern teknologi viktigast. Denna typ av åtgärder är ännu av begränsad betydelse för de fattigaste u-länderna som i stället är beroende av ett ökat bistandsflöde på mjuka villkor.

Inom u-landsgruppen finns länder med mycket olika allmänpolitisk och utvecklingsstrategisk inriktning. Också motsättningar som grundas på dessa skillnader kan försvåra samarbetet. De rika OPEC-länderna har under senare år stärkt sin maktposition inom u-landsgruppen. Deras huvudintresse knyter sig till möjligheterna att köpa teknologi och kapitalutrustning från i-länderna. Också deras ökande investeringar i i-länderna innebär att de får ett intresse av att den existerande världsordningen inte ändras alltför drastiskt.

På längre sikt är det nödvändigt att i de rika länderna vinna opinionen för förändringar av världsekonomin som kan innebära en begränsning av resursförbrukningen i den rika delen av världen till förmån för den fattiga majoriteten. I detta opinionsarbete fordras att man visar vilka konkreta åtgärder som krävs för att förverkliga en ny ekonomisk världsordning.





### 3 U-ländernas politiska, ekonomiska och sociala situation

#### 3.1 Den politiska bakgrunden

Vid andra världskrigets slut levde människorna i Asien och Afrika i en värld som med Jean Paul Sartres ironiska ord "befolkades av två tusen miljoner: femhundra miljoner människor och ettusenfemhundra miljoner infödingar".

Därefter ändrades bilden snabbt. I Kina befriade kommunisterna landet från utländskt inflytande. I Afrika och Asien vann ett fyrtiotal länder – med en samlad befolkning på 800 miljoner – sin självständighet under åren 1945–60. Sedan Portugals kolonier befriats finns endast ett fåtal små koloniala besittningar kvar. Däremot finns fortfarande de av vita minoritetsregimer styrda länderna i södra Afrika.

##### 3.1.1 *Den koloniala frigörelsen*

Någon allmän föreställning om att den koloniala frigörelsen var nära förestående existerade inte efter det andra världskriget. Förenta Staterna hade visserligen långt tidigare fastställt en tidpunkt för Filippinernas självständighet och i Indien hade utvecklingen mot självstyre gått så långt att processen inte längre kunde hejdas. I övrigt – och detta gäller i första hand de afrikanska kolonierna – dominerade inom kolonialmakterna föreställningen att de koloniala folken inte var mogna för självstyre.

Flera faktorer samverkade emellertid på ett sätt som gjorde den koloniala upplösningen oundviklig. En orsak var de militanta massrörelser som växte fram i allt flera kolonier. I Asien hade nationella rörelser med krav på koloniala reformer bildats redan under 1800-talet. Indian National Congress grundades exempelvis år 1885. Från början knappast mer än debattklubb för den utbildade överklassens krav på gradvisa liberaliseringar inom ramen för en kolonial överhöghet som ansågs vara "försynens outgrundliga skickelse" omvandlades den under 1920-talet till en radikal massrörelse för fullständig självständighet. En liknande radikalisering genomgick nationella rörelser i en rad andra asiatiska länder, bl. a. under intryck av Japans seger över Ryssland och den därmed sammanhängande ryska folkresningen år 1905.

Det indiska kongresspartiets kamp för självständighet bildade skola. Den utveckling som i Indien tagit tre kvarts sekel komprimerades i andra asiatiska kolonier till några årtionden; i vissa fall – och detta var särskilt tydligt i In-

donesien – påskyndad av att japanerna under världskriget fördrev den gamla kolonialmakten. I Afrika gick utvecklingen från överklassens välformulerade krav på reformer till militant nationalism ännu snabbare. Kwame Nkrumah återvände till Ghana som generalsekreterare för United Gold Coast Convention år 1948. Några år senare grundade han ett nytt parti, vann valet år 1956 och blev året därpå sitt lands första premiärminister. Patrice Lumumba nöjde sig i mitten på 1950-talet med att begära "något liberalare åtgärder" av den belgiska kolonialmakten. År 1958 grundade han Mouvement National Congolais och år 1960 blev nuvarande Zaire självständigt.

Det har sagts att de reformer kolonialmakterna vidtog för att tillmötesgå de nationella rörelsernas krav alltid var för små och alltid kom för sent. Kolonialmakternas åtgärder kunde emellertid inte på något väsentligt sätt förhindra, endast försena den koloniala frigörelsen. Kravet på fullständig självständighet var en logisk konsekvens så snart den nationella rörelsen och medvetenheten var etablerad.

Ironiskt nog var det så att flera av kolonialmakternas åtgärder för att försvara sin makt bara enade och utvecklade självständighetsrörelserna. Behovet av välutbildade administratörer ledde till uppkomsten av en elit som var otålig att få ta över på egen hand. Det första världskriget ledde till att briterne satsade på att stimulera Indiens industri, volframproduktionen i Burma och gummiödlingen på Malacka-halvön. Det andra världskriget innebar en kraftig stimulans för de afrikanska koloniernas export av råvaror. De två världskrigen bidrog således till att stärka koloniernas ställning och till uppkomsten av en liten grupp inhemska företagare och kapitalägare.

Samtidigt ledde de båda världskrigen till att de dominerande kolonialmakternas ekonomier försvagades. Det blev snart uppenbart att de varken militärt eller ekonomiskt kunde behålla sina imperier. I detta avseende betydde Frankrikes och Storbritanniens militära och politiska Suez-fiasko 1956 mycket för den kommande utvecklingen i Afrika. Detta återfall i "kanonbåtspolitik" visade också att de europeiska kolonialmakterna inte alltid kunde räkna på Förenta Staternas stöd. Endast i kolonier med betydande inslag av europeer gjorde Europas kolonialmakter därefter ett sista försök att försvara sina positioner.

De ruinerande militära åtaganden som kolonialpolitiken krävde blev så småningom utsatta för hård inhemsk kritik, samtidigt som det internationella trycket på kolonialmakterna växte. I Förenta Nationerna, vars stadga gav betydande möjligheter till insyn i och debatt om kolonialpolitiken, bildade de redan självständiga u-länderna och de östeuropeiska länderna ett anti-kolonialt block som inte kunde ignoreras under det kalla krigets höjdpunkt. Förenta Staterna vidhöll i princip sina antikoloniala idéer men definierade själva sin politiska roll i FN så att man skulle försöka "medla mellan de intresserade nationernas olika ståndpunkter". Denna inställning grundades på övertygelsen om att det av både ekonomiska och säkerhetspolitiska skäl låg i Förenta Staternas intresse att de koloniala imperierna avvecklades.

### 3.1.2 *Det koloniala arvet*

Den koloniala frigörelseprocessen kom i stor utsträckning att sätta sin prägel på den utveckling som följde i de självständiga staterna. Det var under kampen för självständighet som de senare maktägande masspartierna utbildades och som den brittiske historikern Geoffrey Barraclough formulerat det

”till slut smälte revolten mot västvärlden, både i Asien och Afrika samman till en ännu större revolt – revolten mot det förgångna”.

Kraven på ekonomisk och social utveckling – ofta med socialistisk etikett – blev en del av självständighetsrörelsens program, som först så småningom anpassades till den krassa verkligheten i ett oberoende men fattigt land.

Även den utbildade elit som kom att leda de nya staterna var en produkt av kolonialmakternas behov av dugliga lokala administratörer. I flera fall var de nya ledarna stamhövdingar eller söner till stamhövdingar – nästan alltid hade de fått en västerländsk utbildning. I många stater tog dessa utbildade eliter helt enkelt över de koloniala herrarnas makt och privilegier – och strök de radikalare delarna av självständighetsrörelsens program. I andra länder fördjupades självständighetspartier till nationella massrörelser för en strukturell omvandling av hela samhället.

I områden som integrerats i det koloniala systemet hade det traditionella samhällets struktur brutit samman. Stam- och klanhövdingars auktoritet hade undergrävt. Människor hade tvingats in i penningekonomin som inkomberoende av en säker inkomst. De nya ledarna ville inte återgå till det förgångna utan skapa ett modernt samhälle. Ett av de första kraven var då att bygga upp en nationell stat. I kampen för självständigheten hade olika stammar, religiösa, språkliga och etniska grupper förenats därför att fienden var gemensam. Först i och med självständigheten uppkom problemet att skapa en nationalitetskänsla i ett land där människors lojalitet gällde släkten, stammen eller kasten – och där andra grupper i flera fall var traditionella fiender. Det upplevdes inte som någon självklarhet att de nya makt-havarna hade rätt att beskatta löner och jord eller fastställa avsalupriser på jordbruksprodukter. Särskilt i afrikanska länder med ett mindre antal dominerande stammar har dessa problem lett till påtagliga spänningar. Dessa problem hänger för Afrikas del nära samman med att nuvarande nationsgränser fastställdes i samband med den koloniala uppdelningen av Afrika i slutet på 1800-talet. Då togs knappast alls någon hänsyn till existerande etniska gränser mellan olika folkgrupper.

Till de afrikanska och asiatiska ländernas gemensamma koloniala arv hör också strävanden till samarbete. Den första panafrikanska kongressen sammanträdde i Paris år 1919 i syfte att förmå Versailles-fördragets signatärsmakter att uttala sig för afrikaners rätt att delta i koloniernas förvaltning. Varken denna eller de tre under 1920-talet följande kongresserna nådde sina syften men de lade grunden för 1960-talets pan-afrikanska rörelse. År 1920 samlade det ryska kommunistpartiet representanter för trettiosju nationaliteter till en antikomperial ”konferens för Österns folk”. Inom den panislamska rörelsen upprätthölls kontakter mellan muslimer inom ett område som sträckte sig från nederländska Indien (nuv. Indonesien) till Marocko.

### 3.1.3 *På väg mot den andra självständigheten*

Jawaharlal Nehru skriver i sin självbiografi att han stred för Indiens självständighet "därför att nationalisten i mig inte kan tolerera utländsk överhöghet", men ännu viktigare var att det nationella oberoendet var "det oundvikliga steget mot sociala och ekonomiska förändringar". Kwame Nkrumah uttryckte sig på samma sätt. Självständigheten var bara "det första målet". Vad som gav det styrka och ett överväldigande folkligt stöd, var beslutsamheten att använda oberoendet för att bygga upp ett nytt samhälle.

Det var nästan oundvikligt att kampen för självständighet ledde till överdrivna förhoppningar och förhastade löften. Även om "de stigande förväntningarnas revolution" i första hand varit en västerländsk föreställning så innebar självständigheten en rad nya problem. Svälten, undernäringen och massarbetslösheten var lika akut som förut – och det blev allt svårare att skylla på regeringarna i de gamla kolonialmakterna. Inte heller upphörde beroendeförhållandet till moderlandet. De utlandsägda företagen fanns kvar som stora arbetsgivare och dominerande exportörer. I de afrikanska länderna fanns inte utbildad personal för att ta över efter de koloniala administratörerna. Till detta kom en rad andra ekonomiska problem. Det nya beroendeförhållandet – neo-kolonialismen – upplevdes i många u-länder som dubbelt förnedrande då det hotade den nyvunna suveräniteten. Samtidigt som den stora frigörelsevågen inträffade i Afrika försämrades bytesförhållandena mycket påtagligt för många u-länder. Ghana upplevde under sina första fem år som självständig stat ett kraftigt prisfall på den dominerande exportvaran – kakao.

U-länderna tvingades till hårda prioriteringar och det var naturligt att de ekonomiska problemen ställdes i förgrunden. En snabb ekonomisk tillväxt blev huvudmålet – och femårsplanen universalmedlet. Självständighetskampens löften om sociala reformer och inkomstutjämning fick i många fall ställas på framtiden. Alla ekonomiska rådgivare var i början av 1960-talet ense om att en resursfördelning inte kunde ske annat än på bekostnad av den nödvändiga investeringskvoten. Även förhoppningarna om en demokrati i västerländsk mening fick i flertalet u-länder ge vika för de överordnade målen. De nationella krafterna fick inte splittras och fackföreningarna, i den mån de fanns, måste anpassa sina krav till samhällets behov av höga vinster för återinvesteringar. I många länder tog militärer över statsledningen. I andra länder blev självständighetskampens dominerande parti det enda tillåtna, med olika grad av intern demokrati och folklig förankring.

Denna med nödvändighet förenklade bild av utvecklingen i de nya staterna i Afrika och Asien är i flera avseenden, t. ex. i fråga om militärt maktövertagande, ökande arbetslöshet och allmän brist på resurser för utvecklingsändamål, giltig även för Latinamerika. Detta gäller också i fråga om valet av ekonomisk utvecklingsstrategi.

Världsekonomin var uppbyggd av de rika länderna – för dessas behov. Det existerande handelssystemet gällde i huvudsak industrivaror. Flertalet u-länder såg ökade exportinkomster som livsviktiga för att realisera sina utvecklingsplaner och tvingades därför acceptera de givna villkoren. Med få undantag kombinerades emellertid export- och importpolitiken med skyddstullar, regleringar och försök att ersätta tidigare importerade varor med inhemsk industriproduktion. I Latinamerika hade importersättnings-

politiken börjat redan under 1930-talet och påskyndats genom avspärrningen under andra världskriget. I Afrika och Asien blev industrialisering för att ersätta import ett dominerande inslag i nästan alla länders politik under 1960-talet.

Det koloniala arvet och de omedelbara problemen efter självständigheten var gemensamma för nästan alla länder i Asien och Afrika. Patentmedicinen – femårsplan för snabb ekonomisk tillväxt – accepterades nästan som en självklarhet. Under senare år har variationen ökat ifråga om såväl politiska lösningar som utvecklingsstrategier. Det anses inte längre självklart att inkomstfördelning måste köpas till priset av lägre tillväxt. Många ekonomer anser att det förhåller sig tvärtom. Krav på en jämnare resursfördelning blir ett huvudmål i allt fler utvecklingsplaner. Det finns u-länder som börjat tillämpa strategier inriktade på att höja standarden för de fattigaste grupperna.

U-länderna upplever ett starkt beroende av den rika delen av världen. Det är nu också tydligt att detta beroende inte minskar som en automatisk följd av utvecklingen. I stället har de multinationella företagen i flera u-länder stärkt sina ställningar. Från att tidigare ha koncentrerats till gruvindustri och oljeutvinning blir de, särskilt i Latinamerika, allt mer inflytelserika inom tillverkningsindustri, handels- och finansväsen samt inom servicesektorn. Allt flera u-länder har börjat formulera en medveten politik för att öka sitt ekonomiska oberoende; självtillitsstrategin har blivit nationellt mål i ett antal u-länder. I de alliansfria staternas deklaration från toppmötet i Alger 1973 uttrycktes denna önskan bl. a. på följande sätt: "Med hänvisning till principen om varje lands okränkbara rätt att anta det ekonomiska och sociala system det anser mest gynnsamt för det egna landets utveckling slår stats- och regeringscheferna ånyo fast varje lands oförytterliga rätt till fullständig nationell suveränitet över sina naturtillgångar och all inhemsk ekonomisk verksamhet."

Diktatur eller enpartistat är fortfarande de dominerande styrelseskicken i u-länderna. Bakom dessa etiketter döljer sig emellertid allt från auktoritära regimer grundade på terror och tortyr till folkliga basorganisationer inom det enda tillåtna partiets ram.

Trots skilda val av politisk modell eller utvecklingsstrategi sökte de nyblivna staterna nästan omedelbart väcka nytt liv i de gamla strävandena till samarbete inom den tredje världen. Innan den stora självständighetsvågen ännu nått Afrika sammankallade Indien, Indonesien, Burma, Pakistan och Sri Lanka den första stora afro-asiatiska konferensen i Bandung år 1955. Kwame Nkrumah ordnade året efter Ghanas självständighet en panafrikansk konferens i Accra. Under senare delen av 1960-talet och 1970-talet har de alliansfria staternas rörelse blivit det dominerande samarbetsorganet för u-länderna.

Stöd för självständighetskampen var det dominerande temat på konferenserna i Bandung och Accra. Det kan emellertid noteras att vissa av 1970-talets centrala u-landskrav på handelsområdet formulerades redan i Bandung. Förutom förslag om en lång rad reformer av det internationella samarbetet har de alliansfria staternas krav under 1970-talet inriktats på att u-länderna skall tillerkännas full bestämmanderätt över de egna ekonomiska resurserna.

### 3.1.4 *Omvärldens syn på de fattiga länderna*

U-ländernas problem figurerade knappast alls i den internationella debatten omedelbart efter andra världskriget. Den fråga som skulle lösas gällde återuppbyggnaden i Europa. Kolonierna och de självständiga u-länderna hade f. ö. tjänat betydande summor på råvaruexport under världskriget. De startade efterkrigstiden med välfyllda valutareserver och en gynnsam prisutveckling för exporten.

Situationen förändrades i och med kommunisternas seger i Kina och kriget i Korea. För första gången riktades hela världens intresse på en stormaktskonflikt utanför västvärlden.

I det kalla krigets 1950-tal blev u-länderna strategiskt intressanta. Förenta Staterna byggde i Asien sitt säkerhetspolitiska paktsystem med omfattande militärt och civilt bistånd. I Latinamerika ledde den amerikanska antikommunismen till ett energiskt försvar för militärjuntor och diktatorer. Självständighetsledare som Kenyatta och Nkrumah i Afrika framställdes i västerländsk press som kommunister. Sovjet försökte med begränsade resurser konkurrera om u-ländernas välvilja i Asien och Afrika, bl. a. genom att genomföra biståndsprojekt som Förenta Staterna sagt nej till.

I detta läge betraktades Bandung-konferensen i både politiskt och ekonomiskt hänseende som en viktig händelse. De politiska farhågorna i väst underströks av att Kina deltog som en av de ledande staterna. I ekonomiskt avseende sågs u-länderna framför allt som framtida farliga "läglönekonkurrenter" på exportmarknaderna. Denna tanke var fortfarande levande när Sverige och alla övriga i-länder avvisade u-ländernas krav på handelspreferenser vid FN:s första handels- och utvecklingskonferens år 1964.

U-ländernas ekonomiska situation försämrades påtagligt under 1950-talet. Priserna på deras råvaruexport föll kontinuerligt under perioden 1950-62. Som en följd härav försämrades bytesförhållandet och försvagades bytesbalansen. Detta medverkade till att u-ländernas behov av bistånd kom i förgrunden.

Under 1960-talet förändrades den beskrivna situationen i både politiskt och ekonomiskt hänseende. Det kalla kriget fick långsamt men säkert andra dimensioner. Gränserna för supermakternas agerande gentemot varandra började upplevas som etablerade med avgränsade intressesfärer och definierade konfliktsområden. Interkontinentala robotar och atomubåtar minskade u-ländernas strategiska betydelse. Stormakterna behövde inte längre "köpa" allierade med biståndspengar – en metod som f. ö. både Sovjet och Förenta Staterna började betrakta som ineffektiv.

Oljekrisen medförde en ny förändring, vars framtida konsekvenser ännu inte är klara. Hittills har en liten grupp u-länder blivit rika. Flertalet faktorer talar för att flertalet av dessa länder på sikt växer in i de rika ländernas intressegemenskap via behov av teknologi och egna investeringar i i-länderna.

## 3.2 U-ländernas ekonomiska och sociala situation

Under 1950-talet präglades diskussionen om u-ländernas ekonomiska utveckling av en påtaglig optimism. Den centrala tankegången var att de

fattiga ländernas resurser egentligen bara behövde kompletteras på vissa punkter för att tillväxten skulle ta fart – och ekonomisk tillväxt uppfattades allmänt som huvudmålet.

Den förenklade bild av u-ländernas problem som låg bakom detta synsätt började ifrågasättas tidigt under 1960-talet. Under senare år har optimismen slagit över i sin motsats. Beskrivningar av de fattiga ländernas situation är numera genomgående präglade av en pessimistisk grundton. Utan tvivel har den fördjupade insikt som vunnits om u-ländernas problem gett anledning att moderera den tidigare förenklade bilden. Pessimismen tillåts emellertid ofta dominera så mycket att positiva inslag undertrycks eller t. o. m. presenteras helt felaktigt.

I den "pessimistiska standardbeskrivningen" av u-länderna finns vanligen följande inslag. Den ekonomiska tillväxten är långsam. Detta gäller särskilt sedan hänsyn tagits till den snabba befolkningsökningen. U-ländernas andel av världshandeln har minskat till följd av en svag exportutveckling. Bytesförhållandena påstås ständigt ha försämrats och underskotten i bytesbalansen växer.

Den pessimistiska standardbilden av u-länderna är lika "vinklad" som femtiotalets optimistiska tillväxtfilosofi – och resultatet av förenklingen är detsamma. Bl. a. riktas intresset mot fel problem. Om man tror att u-ländernas produktionstillväxt per capita är mycket långsam blir det ett huvudmål att accelerera tillväxten. Men det verkliga problemet är att jämnare fördela ett växande produktionsresultat. Ser man enbart till u-ländernas andel av världshandeln glömmar man lätt att u-ländernas export i sig ökar i mycket snabb takt. De vitala problemen gäller mer självförsörjningen med livsmedel än exporten av färdigvaror. Den pessimistiska förenklingen ger också en vilseledande bild av de fattiga länderna. Hunger, undernäring och katastrofer blir dominerande intryck som skymmer det faktum att några av världens mest intressanta samhällsexperiment sker i fattiga länder.

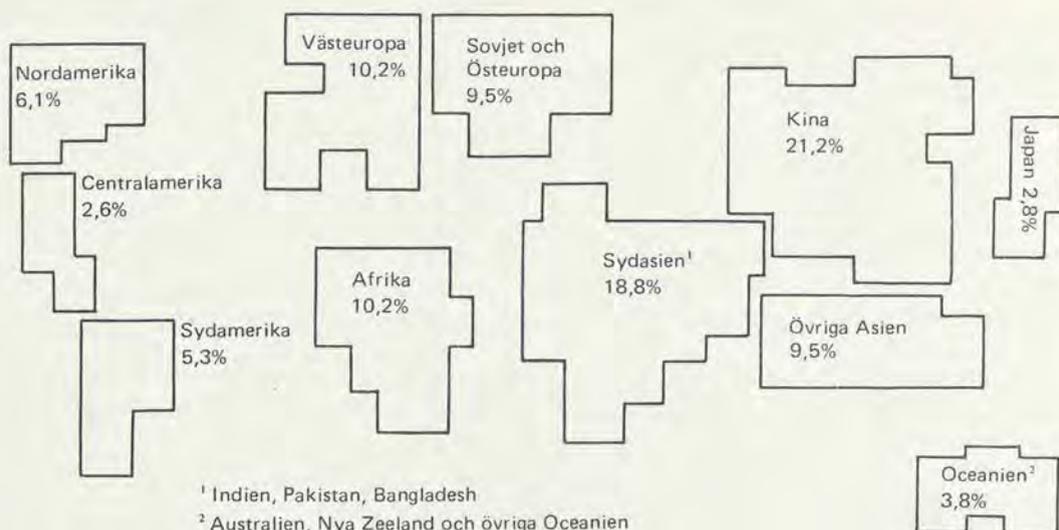
En orsak till den pessimistiska förenklingen av u-ländernas verklighet är att dessa länders utveckling ofta granskas i jämförelse med i-ländernas. Detta gäller inte bara världshandeln där u-ländernas relativa position förefaller intressantare än den exporttillväxt de faktiskt uppnår. Det relativa betraktelsesättet dominerar framför allt i fråga om synen på tillväxten per invånare – det talas mer om den vidgande klyftan mellan rika och fattiga än om vad som faktiskt händer i u-länderna.

### 3.2.1 *Den vidgande klyftan – relativt och absolut perspektiv*

Den ojämlika fördelningen av världens resurser illustreras vanligen med uppgifter om den totala produktionen per invånare i rika och fattiga länder. Vad som då framträder är bilden av stora och vidgande klyftor mellan de materiella levnadsbetingelserna för folken i den tredje världen och människorna i industri- och östländerna. År 1970 uppgick sålunda den samlade produktionen per invånare i u-länderna till 250 dollar – i den övriga delen av världen var den elva gånger större, 2 750 dollar.

Under hela efterkrigstiden har denna klyfta mellan rika och fattiga vidgats både absolut och relativt sett. U-ländernas bruttonationalprodukt per capita ökade under 1960-talet med 35 %, vilket i absoluta tal gav en tillväxt per





Figur 3.1. De geografiska regionernas "befolkningsstorlek"

Källa: SIDA på basis av IBRD-statistik.

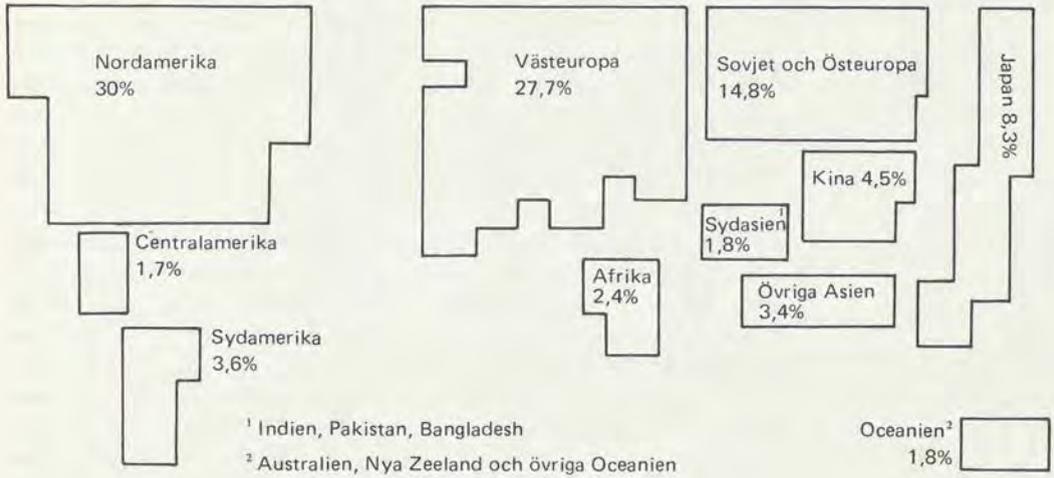
invånare på 65 dollar. I den övriga delen av världen uppgick motsvarande produktionsökning till 37 %. Detta gav en tillväxt per invånare om 740 dollar.

Denna utveckling mot en allt snedare fördelning av jordens resurser, som till största delen ägt rum under det senaste århundradet, har lett fram till att u-länderna med nästan hälften av världens befolkning svarar för endast 12 % av den totala produktionen. Invånarna i Nordamerika – 6 % av världens befolkning – producerar och konsumerar en tredjedel av den samlade produktionen. I-ländernas befolkning delar på ungefär 2/3 av jordens totala produktionsresultat.

Ett sätt att illustrera denna ojämlika globala resursfördelning är att jämföra två bilder av världen. I fig. 3:1 finns först en "världskarta", där ländernas storlek bestäms av invånarantalet. Den andra bilden (fig. 3:2) visar var de ekonomiska resurserna finns. På befolkningskartan dominerar de folkrika länderna i Asien. Den ekonomiska världsbilden återspeglar Europas och Nordamerikas dominans över jordens resurser.

Traditionella sätt att mäta ett lands rikedom, dvs. BNP per invånare, överskattar skillnaderna mellan rika och fattiga länder. Olika försök till alternativa beräkningar av "nationell välfärd" pekar på väsentligt mindre skillnader. Vidare innebär problemen att värdera produktionen efter samma mått, det statistiska underlagets brister och tillämpningar av olika mätmetoder att jämförelser av olika länders BNP per capita blir osäkra. Även om alla dessa faktorer samtidigt skulle medverka till att u-ländernas totalproduktion underskattas – vilket inte är sannolikt – skulle det endast förklara en mindre del av de angivna skillnaderna.

Den genomsnittliga produktionen i u-länderna uppgår till något mer än 300 dollar per invånare. Bakom hela u-landsgruppens genomsnitt finns emel-



Figur 3.2. De geografiska regionernas "BNP-storlek"

Källa: SIDA på basis av IBRD-statistik.

lertid flera länder med en BNP per invånare som är mindre än 100 dollar medan ett mindre antal u-länder har en per capita produktion i nivå med genomsnittet för den övriga delen av världen. I den andra änden av inkomstskalan finns i-länder med en BNP per invånare som är 40–50 gånger större än de fattigaste ländernas.

Än viktigare är att de nationella genomsnitten döljer en, åtminstone i flertalet u-länder, mycket sned intern resursfördelning. Världens verkligt fattiga befolkning är de 40 % av u-ländernas befolkning som "normalt" disponerar 10–15 % av dessa länders samlade produktion. Den rika över-

Tabell 3:1 Fördelningen av världens resurser 1973

Länder fördelade efter totalproduktion (BNP) per invånare	Totalbefolkning (milj.)	Andel av världens befolkning (procent)	Totalproduktion (BNP) (miljarder dollar)	Andel av världens produktion (procent)
BNP/inv. mindre än 200 dollar	1 151	30	136	3
BNP/inv. 200–499 dollar	1 184	31	332	7
BNP/inv. 500–1 999 dollar	531	14	530	11
BNP/inv. 2 000–4 999 dollar	654	17	1 871	39
BNP/inv. över 5 000 dollar	316	8	1 886	40

Källa: World Bank Atlas, 1975.

klassen är den femtedel av OECD-ländernas befolkning som tillgodogör sig 35–45 % av dessa länders resurser. I nästan alla u-länder finns också överklassgrupper som upprätthåller en standard långt över det europeiska genomsnittet.

Det är viktigt att också i andra avseenden kvalificera bilden av nu existerande klyftor mellan rika och fattiga länder. Den centrala frågan gäller då den framtida utvecklingen av resursfördelningen.

Först tvingas man då konstatera att de absoluta klyftorna mellan rika och fattiga länder kommer att växa. Ett enkelt räkneexempel får ange detta obevekliga faktum. En årlig tillväxt i den svenska ekonomin på 3 % ger ett resurstillskott per capita på ca 750 kr. Detta motsvarar mer än den samlade produktionen (BNP) per invånare i t. ex. Zaire.

Perspektivet av vida och vidgande klyftor tenderar att undanskymma ett viktigt faktum – den ekonomiska tillväxten i nästan samtliga u-länder sker idag snabbare än någonsin tidigare och snabbare också än den genomsnittliga tillväxten i Europa under perioden före år 1914. Denna tillväxt i u-länderna har sin utgångspunkt i dagens låga produktionsnivå. Inom någon eller några generationer skulle emellertid flera u-länder, om dagens tillväxt kunde bibehållas, nå dagens produktionsnivå i Europa. Om t. ex. Brasilien kunde bibehålla sextiotalets ekonomiska tillväxt fram till sekelskiftet skulle dess BNP per capita då ligga på Irlands nuvarande nivå. Elfenbenskusten skulle nå samma resultat om 1960-talets höga årliga BNP-tillväxt kan bibehållas. Generellt sett kan man konstatera att flera u-länder under den sista tredjedelen av 1900-talet bör nå produktionsnivåer som vid en jämnare inkomstfördelning skulle medge åtminstone drägliga levnadsvillkor för befolkningen i dessa länder.

Räkneexempel av detta slag bortser helt från de gränser för produktions-tillväxten som kan sättas av miljöskäl eller brist på naturtillgångar. Det blir således en teoretisk beräkning som endast ger perspektiv på de krav som gäller för att nå en rättvisare global resursfördelning.

Vidare är det ett faktum att endast hälften av alla u-länder under 1960-talet nådde en tillväxt som innebar att det relativa gapet gentemot i-länderna minskade. Övriga u-länder, och i denna grupp återfinns flertalet av de allra fattigaste och folkrikaste länderna, ökade sin per capita produktion i långsammare takt än i-länderna; en utveckling som i sin förlängning innebär ständigt vidgade klyftor.

Ett annat perspektiv på klyftorna mellan rika och fattiga länder tar sin utgångspunkt i det förhållandet att dagens skillnader på flera sätt förutbestämmer u-ländernas framtida ekonomiska och politiska underläge. Utbredd analfabetism, svagt utbildningsväsende och små forskningsresurser i dagens u-länder bestämmer framtidens teknologiska gap mellan rika och fattiga länder. Undernäring och proteinbrist medför att många av dagens barn och ungdomar, som skall vara yrkesverksamma långt in på nästa sekel, aldrig får utveckla sin fulla fysiska och psykiska kapacitet. I detta perspektiv framstår en konsekvent resursomfördelning i u-länderna parallellt med en ekonomisk tillväxt som en nödvändig förutsättning för en minskning av de framtida klyftorna.

### 3.2.2 Ekonomisk tillväxt i u-länderna 1950-75

U-ländernas samlade produktion ökade under 1950-talet med 4,5-5,0 % per år. Under det följande årtiondet låg tillväxttakten något högre och under 1970-74 ökade BNP med ungefär 6 % per år. Denna acceleration av tillväxttakten har till stor del ätits upp av att också befolkningsökningen skett i snabbare takt. BNP per invånare ökade under hela perioden 1950-70 med ungefär 2-3 % per år. Först under 1970-74 nådde den årliga produktionsökningen per invånare över 3 %. Lågkonjunkturen 1975 ledde till en kraftig uppbromsning av produktionsökningen i u-länderna. I flertalet u-länder torde BNP endast ha ökat ungefär i takt med befolkningen.

Den tillväxttakt som u-länderna uppnått under efterkrigstiden framstår som jämförelsevis snabb. FN:s internationella utvecklingsstrategis tillväxtmål för 1960-talet har uppnåtts och det högre mål som fastställts för 1970-talet nåddes under hela perioden före konjunkturavmattningen 1975. För så gott som samtliga u-länder har produktionen under efterkrigstiden vuxit långt snabbare än under någon tidigare period. Även i jämförelse med de europeiska ländernas utveckling under de inledande faserna av industrialiseringsprocessen måste det resultat u-länderna uppnått bedömas positivt. U-ländernas ekonomier växer enligt de beräkningar som gjorts nu 2-3 gånger snabbare än vad de europeiska ländernas produktion gjorde under 1800-talet.

Den positiva "genomsnittsbilden" av u-ländernas ekonomiska tillväxt nyanseras till stor del när man ser till variationerna inom u-landsgruppen. Totalproduktionen ökar snabbast i de rikare u-länderna. Både i absolut och relativ mening vidgas klyftorna inom u-landsgruppen.

Den obevekligt vidgande klyftan mellan jordens länder framgår mycket klart av tabell 3:2. U-länder med en BNP per capita över 400 dollar nådde en absolut produktionsökning på drygt 200 dollar per invånare under 1960-

**Tabell 3.2** Befolknings- och inkomstutveckling i olika ländergrupper fördelade efter bruttonationalprodukt per invånare

	Hela världen <sup>a</sup>	Alla u-länder	U-länder med en BNP per capita				
			Över \$ 400	\$ 251-400	\$ 151-230	Under \$ 150	De 25 minst utvecklade u-länderna
Befolkning							
år 1970 (milj.)	2 836	1 731	131	275	227	1 098	148
BNP per capita							
år 1970 (\$)	990	204	798	340	212	98	85
Absolut ökning av BNP per capita							
1960-70 (\$)	261	44	206	83	55	12	9
Årlig procentuell tillväxt 1960-70 av:							
Befolkning	2,0	2,6	2,8	3,0	2,7	2,5	2,4
BNP	5,2	5,2	5,9	5,9	5,9	3,9	3,5
BNP per capita	3,1	2,5	3,0	2,8	3,1	1,4	1,1

<sup>a</sup> Exkl. centralplanerade länder i Asien samt Cuba.

Källa: UNCTAD, TD/180, vol. IV, sid. 255.

talet. Den miljard människor som lever i de fattigaste u-länderna – med en BNP per capita under 150 dollar – fick i genomsnitt en inkomstförbättring på 12 dollar under samma period. När hänsyn tas till att inkomstfördelningen i u-länderna snarast blivit än mer ojämn under 1960-talet är det sannolikt att majoriteten av denna miljard människor sett sin materiella situation oförändrad eller försämrade under perioden. Detta gäller också för många invånare i de något rikare u-länderna.

### 3.2.3 Strukturella förändringar av u-ländernas ekonomier

U-ländernas ekonomiska tillväxt under efterkrigstiden har skett parallellt med en rad strukturella förändringar av deras ekonomier. En av de klaraste och viktigaste tendenserna är en ökning av industrisektorns betydelse för produktion och sysselsättning och en relativ minskning av jordbrukets roll i båda dessa avseenden. Industriproduktionen har, som framgår av tabell 3.3, för hela u-landsgruppen ökat ungefär tre gånger snabbare än jordbruksproduktionen. Räknat per invånare ökade produktionen i jordbruket endast med ca 0,4 % per år under 1960-talet.

Denna utveckling har medfört att industrisektorns andel av bruttonationalprodukten under 1960-talet ökat för hela u-landsgruppen. Samtidigt har jordbrukets andel minskat. Siffrorna i tabell 3.3 anger att denna omstrukturering fortsatt i oförminskad takt under 1970-talet. Uppgifterna om den heterogena tjänstesektorn är osäkra. Mycket tyder emellertid på att den "moderna" delen – bank- och försäkringstjänster, transporter, hotell- och restaurangnäring samt offentlig sektor – snarast utvecklas ännu snabbare än industrin.

U-länderna genomgår alltså idag en process som har många gemensamma drag med de europeiska ländernas industrialisering. Vid industrialiseringsprocessens början i dessa länder svarade jordbruket normalt för 40–60 % av totalproduktionen. I dag ligger andelen klart under 10 % i flertalet i-länder. Industrins andel av BNP steg mycket snabbt under industrialiseringens första faser i Europa.

Det finns emellertid viktiga skillnader mellan u-ländernas utveckling idag och industrialiseringsprocessen i 1800-talets Europa. I de europeiska länderna ökade produktion och sysselsättning relativt parallellt. I u-länderna ökar sysselsättningen inom industrisektorn bara hälften så snabbt som produktionen. Överhuvud taget förefaller det klart att den snabba omstruktureringen på produktionsidan ännu haft begränsade effekter för arbetsstyrkans sektorfördelning. Jordbrukssektorns minskade relativa betydelse i de europeiska länderna åtföljdes av snabb produktionsökning. I u-länderna har jordbruksproduktionen endast med mycket liten marginal ökat snabbare än befolkningen. Slutligen förefaller det klart att tjänstesektorn ökar långt snabbare idag i u-länderna än vad den gjorde i 1800-talets Europa.

Den mycket snabba tillväxt av industrisektorn som avspeglas i genomsnittssiffrorna för hela u-landsgruppen är starkt koncentrerad till en mindre grupp länder. Totalt svarar u-länderna för endast 7 % av världens industriproduktion; härav faller mer än hälften på Indien, Brasilien, Argentina och Mexico. De afrikanska u-länderna svarar för ungefär 0,5 % av hela världens samlade industrivaruproduktion.

Tabell 3.3 Ekonomisk tillväxt i u-länderna 1961-75 fördelad på industri- och jordbrukssektorn (%)

	1961-65	1966-70	1971	1972	1973	1974	1975 <sup>a</sup>
<i>Alla u-länder</i>							
BNP	5,4	5,8	5,8	5,6	7,5	6,4	2,6
BNP per capita	2,9	3,3	3,3	3,2	4,9	3,8	0,1
Jordbruksprod.	2,8	3,6	2,0	0,4	2,7	5,5	5,0
Jordbruksprod. per capita	0,3	1,1	-0,5	-2,0	0,2	3,1	2,5
Industriprod.	8,6	7,9	8,0	9,7	11,3	7,0	-
Industriprod. per capita	6,1	5,4	5,4	7,1	8,6	-	-
<i>Afrika</i>							
BNP	4,8	5,0	4,6	5,5	4,0	5,9	3,5
BNP per capita	2,3	2,3	2,1	2,9	1,3	3,3	0,7
Jordbruksprod.	2,5	2,7	3,0	0,6	-2,9	7,4	4,0
Jordbruksprod. per capita	0,0	0,1	0,6	-1,9	-5,5	4,8	1,3
Industriprod.	11,2	6,2	8,6	5,4	6,9	-	-
Industriprod. per capita	8,5	3,5	6,1	2,7	4,1	-	-
<i>Östasien<sup>b</sup></i>							
BNP	5,5	7,2	7,3	6,0	10,1	5,1	4,0
BNP per capita	2,9	4,7	4,5	3,5	7,5	2,7	1,7
Jordbruksprod.	4,8	3,8	2,8	-0,2	10,4	3,1	4,2
Jordbruksprod. per capita	2,2	1,4	0,0	-2,6	7,8	0,7	1,9
Industriprod.	9,5	13,3	13,3	11,9	19,6	7,0	-
Industriprod. per capita	6,8	10,6	10,2	9,2	16,8	4,6	-
<i>Västasien<sup>c</sup></i>							
BNP	8,2	7,6	12,5	9,9	12,7	11,3	-0,8
BNP per capita	5,1	4,5	9,2	6,4	9,4	8,2	-3,9
Jordbruksprod.	6,1	2,7	-1,3	18,0	-6,2	11,6	0,0
Jordbruksprod. per capita	3,0	-0,3	-4,2	14,3	-8,9	8,2	-3,1
Industriprod.	10,8	9,8	13,7	10,7	14,4	20,0	-
Industriprod. per capita	7,7	6,6	10,7	7,5	11,4	16,9	-
<i>Sydasien<sup>d</sup></i>							
BNP	3,8	4,4	0,9	-1,6	5,5	1,5	4,4
BNP per capita	1,3	2,0	-1,4	-3,7	3,1	-0,9	1,9
Jordbruksprod.	0,8	4,4	0,5	-4,0	10,1	-5,3	10,0
Jordbruksprod. per capita	-1,7	2,0	-1,9	-6,1	7,5	-7,7	7,5
Industriprod.	9,1	3,1	3,2	6,6	9,6	1,7	3,2
Industriprod. per capita	6,4	0,7	0,8	4,3	7,0	-0,7	0,7
<i>Latinamerika</i>							
BNP	5,3	5,8	6,5	6,9	7,5	6,4	2,7
BNP per capita	2,4	2,9	3,6	4,0	4,5	3,6	0,0
Jordbruksprod.	4,0	2,7	2,1	3,1	1,7	4,9	2,5
Jordbruksprod. per capita	1,1	-0,1	-0,7	0,3	1,2	2,1	-0,3
Industriprod.	6,2	7,4	7,9	9,3	9,7	6,4	0,8
Industriprod. per capita	3,2	4,5	6,3	6,3	6,6	3,6	-2,0

<sup>a</sup> Preliminära siffror. Beräkningar för Afrika och Västasien.

<sup>b</sup> Inkl. Fiji, Filippinerna, Indonesien, Kambodja, Laos, Malaysia, Papua Nya Guinea, Republiken Korea, Singapore, Thailand, Taiwan, Vietnam.

<sup>c</sup> Inkl. Arabrepubliken Jemen, Iran, Irak, Israel, Jordanien, Kuwait, Libanon, Saudiarabien, Syrien.

<sup>d</sup> Inkl. Afghanistan, Bangladesh, Burma, Indien, Nepal, Pakistan och Sri Lanka.

Källa: IBRD Annual Report 1975 (t. o. m. år 1973) och IBRD Annual Report 1976 (åren 1974-75).

Inom alla de tre stora u-landsregionerna har emellertid den industriella tillväxten varit något snabbare än i i-länderna. Härigenom har u-länderna, trots att industriproduktionen i de centralplanerade länderna växt ännu snabbare, något ökat sin andel av världens industriproduktion under efterkrigstiden.

### 3.2.4 *Befolkningsutveckling och livsmedelsproduktion*

U-ländernas befolkning har under hela efterkrigstiden ökat med 2-3 % per år. I absoluta tal innebär detta att tredje världens befolkning ökat med mer än en miljard människor. Orsaken är framför allt att spädbarnsdödligheten minskat radikalt jämfört med tidigare perioder, medan födelsetalen legat kvar på höga nivåer.

Den snabba befolkningsökningen har länge ansetts utgöra ett av de främsta utvecklingshindren. Det finns anledning att något precisera problemet.

Flertalet u-länder strävar idag efter att utforma en aktiv befolkningspolitik som en integrerad del av sin utvecklingsplanering. Endast länder med tillsammans en så obetydlig andel som 7 % av u-landsbefolkningen har ännu inte officiellt vidtagit någon form av direkta befolkningsåtgärder.

Familjeplanering är idag en internationellt erkänd mänsklig rättighet. Dess nära koppling till kvinnornas frigörelse framhävs i aktionsplanen från FN:s kvinnokonferens i Mexico City år 1975. Dess betydelse för kvinnors och barns hälsa understryks i många u-länders befolkningspolitiska dokument.

FN har under många år presenterat rapporter över jordens nuvarande och framtida befolkningsstorlek. Dessa prognoser har fram till 1975 ständigt fått justeras uppåt. Men 1975 och 1976 har de justerats nedåt i förhållande till tidigare prognoser. För år 2000 låg de nya prognoserna uppemot 300 miljoner under den senast publicerade prognosen (mellanalternativet). Tidigare prognoser angav att dagens befolkning på ungefär 4 miljarder människor fram till sekelskiftet skall öka till 6 480 miljoner. De senaste prognoserna pekar mot en världsbefolkning år 2000 på drygt 6 200 miljoner människor. Samtidigt har ett antal u-länder rapporterat väsentliga minskningar av befolkningsökningstakten, bl. a. Sri Lanka, Singapore, Taiwan, Thailand och Sydkorea.

Ser man befolkningen i relation till arealen odlingsbar jord kan man tala om fyra tätt befolkade regioner – nordvästra Europa, Kina, Japan och Syd-asien. Alla dessa områden är normalt nettoimportörer av livsmedel och nästan all odlingsbar jord är redan ianspråktagen. Över 2 miljarder människor bor i dessa tättbefolkade regioner, dvs. lika många som på hela jorden för en dryg generation sedan. Vad som skiljer Syd-asien från de övriga områdena är mycket begränsade resurser för att betala livsmedelsimporten, låg produktivitet i jordbruket, sned intern resursfördelning och påtagliga distributionsproblem.

Hälften av världens befolkning bor i u-länder men denna hälft konsumerar endast en blygsam del av jordens icke förnyelsebara mineralresurser. OECD-länderna, som har mindre än en femtedel av världens befolkning, förbrukar 68 % av de nio viktigaste mineralerna (exkl. olja). U-länderna svarar för 6 % av konsumtionen. Situationen är, som författarna till 1975 års Dag Hammarskjöld-rapport framhållit, klar. "På den globala nivån är det varken

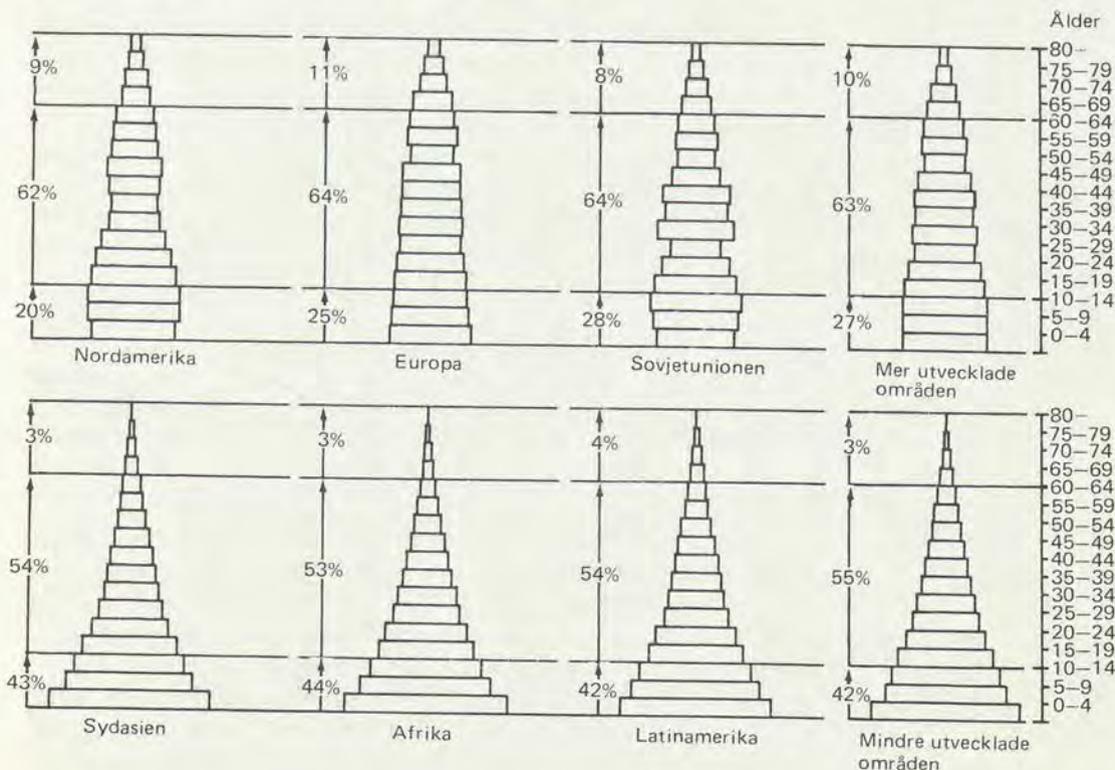
de fattiga eller tillgodoseendet av deras behov som utgör en fara för att de 'yttre gränserna' skall överskridas, utan fåtalets monopolisering och miss-hushållning".

Fattigdomen i u-länderna tvingar emellertid fram en annan typ av resursslöseri. I många länder är den fattiga landsbygdsbefolkningen beroende av ved för uppvärmning av bostäder och matlagning. En ökande befolkning och kvardröjande svedjejordbruk leder till skogsskövling. Marken läggs bar för vind och vatten som sopar bort vad Rolf Edberg kallat "livets tunna hinna", dvs. det mycket tunna hölje av odlingsbar jord som täcker en allt mindre del av världens landarealer. En förändring – om så bara till "fotogennivån" – är nödvändig för att inte skogsskövling redan på kort sikt skall få katastrofala följder i u-länderna, och kanske för världens klimatologiska balans.

U-ländernas befolkningsproblem är till stor del en funktion av underutvecklingen. Den snabbt ökande befolkningen innebär en press på redan knappa resurser – för skolor, hälsovård och livsmedelsförsörjning – och förvärrar en redan allvarlig arbetslöshet. Problemet accentueras av att u-ländernas befolkning har en speciell åldersstruktur. Endast drygt hälften av u-ländernas invånare befinner sig i produktiv ålder – 15–65 år – jämfört med 62–64 % av befolkningen i de rika länderna och i Östeuropa. Orsaken till befolkningspyramidens utseende (se fig. 3:3) i u-länderna är de, jämfört med i-länder och östeuropeiska länder, höga födelsetalen och den korta

Figur 3.3. Åldersstruktur för befolkningen i olika regioner år 1970 (Procentuella andelar av totalbefolkningen)

Källa: IBRD Trends 1973.





medellivslängden. Spädbarnsdödligheten är ofta 7–10 gånger större i u-länder och medellivslängden 10–30 år kortare. Under efterkrigstiden har barndödligheten i u-länderna sänkts och i förlängningen på denna utveckling ligger en för u-länderna möjlig förändring av åldersstrukturen i positiv riktning; om födelsetalen sänks kommer en allt större andel av befolkningen att tillhöra de aktiva åldrarna medan motsatt utveckling kommer att äga rum i i-länder och i Östeuropa. Samtidigt ligger en stor framtida folkökning inbyggd i u-ländernas ålderssammansättning p. g. a. den stora andelen barn och ungdomar.

Det inbördes beroendet mellan folkökning och utveckling slogs fast vid världsbefolkningskonferensen i Bukarest 1974. De komplicerade sambanden mellan ekonomisk och social utveckling och befolkningsutvecklingen gör emellertid att generella lösningar, som är giltiga i alla länder, inte kan utformas. Länder med skilda politiska och sociala system och på olika ekonomiska nivåer har under senare år kunnat konstatera en sänkning av befolkningsökningstakten. Dessa länder använder olika metoder, alltifrån Kinas totala integration av familjeplanering i det allmänna samhällslivet till Sydkoreas åtminstone inledningsvis separata familjeplaneringsprogram. Samtidigt finns exempel på u-länder där omfattande familjeplaneringsprogram knappast nått några resultat.

En lösning på u-ländernas befolkningsproblem är avhängig den allmänna ekonomiska och sociala utvecklingen. Internationella experter betonar emellertid de olika faktorernas roll olika starkt.

En grupp experter anser att påtagliga resultat av en befolkningspolitik kan nås först när minskad spädbarnsdödlighet och ökad ekonomisk trygghet gör att stora befolkningsgrupper i u-länderna utifrån sin egen situation finner det rationellt att praktisera familjeplanering.

Denna uppfattning kan exemplifieras med t. ex. rapporter från Overseas Development Council i Förenta Staterna. Enligt dessa har en sänkning i befolkningsökningstakten skett i en rad u-länder där bastryggheten har förbättrats för de fattigaste grupperna.

”De högsta födelsetalen redovisas för de fattigaste folkgrupperna i u-länderna, särskilt för de fattiga på landsbygden. Lyckligtvis kan en omsorgsfullt utarbetad politik för utvecklingen på landsbygden – om den lyckas förbättra hälsa och utbildning samt öka sysselsättning och inkomster – hjälpa till att lösa världens två mest pressande problem, hungern och de höga födelsetalen. Erfarenheten antyder att födelsetalen inte minskar förrän grundläggande sociala krav tillgodosätts, inklusive en säker tillgång på mat, minskad barndödlighet, ökad läskunnighet och åtminstone elementär hälsovård”.

En annan grupp experter pekar på att takten i befolkningsökningen sänkts också i länder där någon väsentlig ekonomisk och social utveckling inte har skett t. ex. i Indonesien. I detta land, liksom t. ex. i Bangladesh, skulle ett ökat intresse för familjeplanering från större befolkningsgrupper bl. a. kunna bero på en ökad fattigdom och den mycket stora befolkningstätheten. En starkare betoning av familjeplanering som en aktiv variabel när det gäller att påverka befolkningsutvecklingen återfinns t. ex. hos The International Union for the Scientific Study of Population som i en rapport om befolkningsstillväxt och ekonomisk utveckling i tredje världen bl. a. säger:

"Mångfalden faktorer och deras beroende av varandra gör det svårt att tolka resultaten. Emellertid lär oss historien att ett land inte behöver uppnå en hög ekonomisk och social utvecklingsnivå för att minska sitt födelsetal.

---  
Erfarenhet visar att det är möjligt att framkalla attitydförändringar som inte behöver vänta på en utveckling, som nödvändigtvis är tidskrävande."

Oavsett vilka faktorer som betonas starkast står det klart att den ekonomiska och sociala utvecklingen spelar en central roll för befolkningens attityd till familjeplanering. Samtidigt är familjeplanering ett viktigt inslag i en social omvårdnadspolitik.

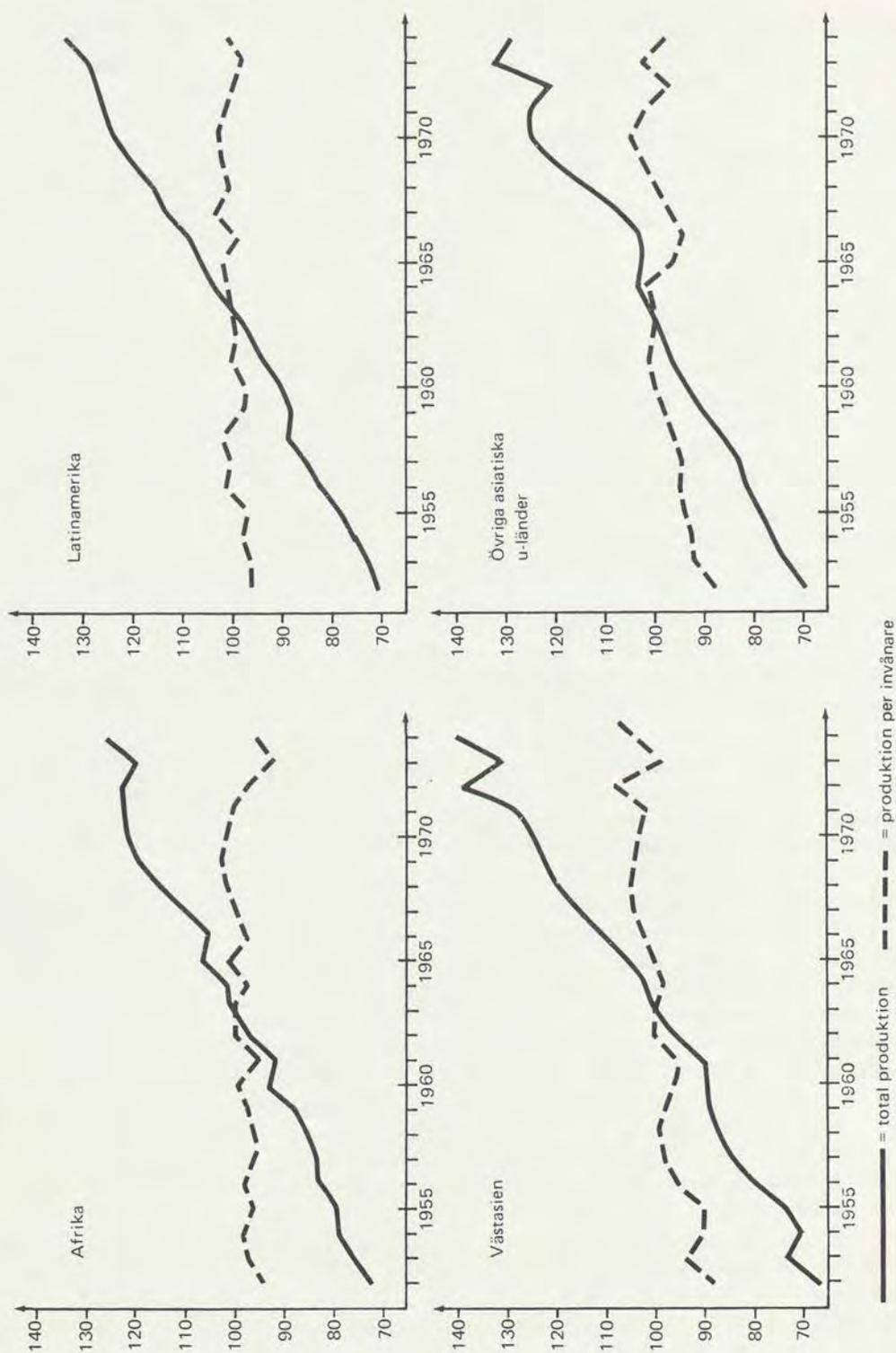
För många länder återstår emellertid att utforma en politik som bidrar till att födelsetalen minskar. Enligt FN:s beräkningar ökade per capita-produktionen av livsmedel endast med drygt 10 % under hela perioden 1952-73. Produktionstillväxten var koncentrerad till Asien. I Afrika var totalproduktionen per invånare densamma i början och i slutet av nämnda period. I samtliga u-landsregioner utom Afrika ökade livsmedelsproduktionen klart snabbare än befolkningen under 1950-talet och början på 1960-talet. För 1970-talet fastställdes i FN:s utvecklingsstrategi ett tillväxtmål för jordbruksproduktionen i u-länderna på 4 %. Hittills under 1970-talet har emellertid u-ländernas jordbruksproduktion årligen ökat med endast ca 3 % dvs. något snabbare än befolkningen.

Bakom genomsnittssiffrorna för u-landsregionerna döljer sig en lång rad länder där livsmedelsproduktionen per invånare minskat under efterkrigstiden. Enligt en undersökning av 71 u-länder som gjordes inför FN:s världslivsmedelskonferens år 1974 har befolkningen ökat snabbare än produktionen i 24 av dessa. I endast ungefär 30 av de undersökta länderna hade produktionen ökat i takt med eller snabbare än den samlade inhemska efterfrågan.

De u-länder som lyckats öka livsmedelsproduktionen snabbare än befolkningstillväxten har gjort en imponerande prestation. Detta skall emellertid ses mot bakgrund av en i absoluta tal låg konsumtion och produktion per capita. Den genomsnittliga dagskonsumtionen per invånare i u-länderna ligger på 2 150 kilokalorier, vilket bara är något över gränsen för minimibehovet. I fråga om proteiner, särskilt animaliskt protein, ligger u-ländernas genomsnittliga konsumtion under det beräknade dagsbehovet. Med hänsyn till den sneda resursfördelning som är vanlig i u-länder har man att räkna med stora grupper som inte kan tillfredsställa minimibehovet av vare sig energi eller proteiner. Enligt FAO:s beräkningar lider en femtedel av invånarna i u-länderna - 350-400 miljoner människor - av allvarlig undernäring.

Det är inte de enorma behoven i u-länderna utan deras begränsade köpkraft som bestämmer efterfrågan. Trots detta har u-länderna under efterkrigstiden blivit allt mera beroende av importerade livsmedel. Från att ha varit stor-exportörer av spannmål under förkrigstiden har alla u-landsregioner, men särskilt Asien, utvecklats till importörer. Den i allt högre grad dominerande spannllexportören är Förenta Staterna.

U-ländernas beroende av importerade livsmedel upplevdes inte som ett allvarligt problem under 1960-talet då priserna var stabila på en låg nivå och livsmedelsbiståndet, som tidigare utgjorde en stor del av importen,



Figur 3.4. U-ländernas livsmedelsproduktion 1955-1974 (Index 1963 = 100)

Tabell 3.4 Världshandeln med spannmål 1934-72 i miljoner ton

(+ = export, - = import)

	1934-38 årligt genom- snitt	1948-52 årligt genom- snitt	1960	1966	1972
Latinamerika	+9	+1	0	+5	-4
Afrika	+1	0	-2	-7	-5
Asien	+2	-6	-17	-34	-35
Nordamerika	+5	+23	+39	+59	+84
Västeuropa	-24	-22	-25	-27	-21
Östeuropa	+5	-	0	-4	+8
Australien och Nya Zeeland	+3	+3	+6	+8	+8

Källa: Food Aid. OECD. 1974.

var av stor omfattning.

Under 1970-talet har Förenta Staterna, som under 1960-talet svarade för mer än 90 % av allt livsmedelsbistånd, minskat sina biståndsleveranser av livsmedel värdemässigt med mer än 30 % samtidigt som priserna skjutit i höjden. I reala termer minskade därför världens samlade livsmedelshjälp från 11 miljoner ton år 1970/71 till 6 miljoner ton 1973/74. I början på 1970-talet betalade u-länderna ca 3 miljarder dollar för kommersiellt importerad spannmål; för år 1973/74 beräknas kostnaderna till 11 miljarder dollar. Enligt FAO:s beräkningar som i stort sett innebär att pågående trender mekaniskt räknas framåt i tiden, kan spannmålsimporten för alla u-länder, med undantag av Argentina och Thailand, komma att uppgå till 85 miljoner ton år 1985. Bara importen av spannmål skulle då, beräknat på basis av prisnivån 1973/74, komma att kosta 16-18 miljarder dollar. Till detta skall läggas kostnader för alla övriga livsmedel som normalt importeras.

FAO:s prognoser pekar mot en för u-länderna allvarlig ekonomisk och politisk situation. Motåtgärderna måste, som FN:s världslivsmedelskonferens underströk, bli ökade insatser för att höja produktionen av livsmedel i u-länderna. Dessa åtgärder måste, även om ouppodlade arealer finns i Afrika och Latinamerika, koncentreras till att höja produktiviteten på redan brukade jordar. F. n. tenderar avkastningen att vara lägst i mycket folkrika, fattiga länder, som Pakistan och Indien, och i sådana distrikt i dessa länder som är fattigare än genomsnittet. Denna situation som är vanlig i många u-länder borde kunna ge utrymme för positiva förändringar.

Detta understryks t. ex. av M. L. Dantwala, en ledande ekonom i Indien, där den genomsnittliga spannmålsavkastningen är mindre än en fjärdedel av avkastningen i Japan eller Storbritannien. Han hävdar:

”Det finns så mycket utrymme för vidgad tillämpning av känd teknik som knappast kräver någon ökad kapitalinvestering, att framstegen kan bli mycket snabba i varje fall under den inledande perioden”.

Även på en rad övriga punkter är det lätt att ”lösa” u-ländernas livsmedelsproblem – på det teoretiska planet. Det är t. ex. helt klart att en

förändrad global fördelning av insatsvaror i jordbruket – konstgödsel, olja, bekämpningsmedel – samt ökade investeringar i konstbevattning, lagrings- och transportkapacitet skulle kunna medföra en betydande ökning av världens för konsumtion tillgängliga livsmedel. Ökad användning av konstgödsel i USA:s jordbruksdistrikt ger bara hälften av den produktionsökning som skulle kunna åstadkommas i Indien. Bara för privata gräsplaner och parker i de rika länderna förbrukas konstgödsel som skulle kunna ge många miljoner ton spannmål i u-länderna. USA:s jordbruksdepartement har beräknat att den indiska veteskörden blev 4 % mindre enbart på grund av brist på drivmedel för att driva pumparna i bevattningsystem.

En annan teoretisk "lösning" på u-ländernas livsmedelsproblem är ökad användning av den gröna revolutionens mirakelutsäden. Högvakastande sädeslag har redan medverkat till att höja produktionen i vissa u-landsregioner. På sikt kan dessa sädeslag utan tvivel bidra till en avsevärd höjning av produktiviteten i u-ländernas jordbruk. Fortfarande återstår emellertid många problem att lösa. Bl. a. måste man nå ut med krediter och rådgivning till mindre jordbrukare. Därtill kommer krav på omfattande investeringar i bevattningsanläggningar och insatser av bl. a. konstgödsel och bekämpningsmedel för att infria den gröna revolutionens löften. Denna nya teknologi kan dock hota den ömtåliga ekologiska balansen.

U-ländernas livsmedelsproblem är intimt avhängiga rådande ägarstruktur och brukningsmetoder på landsbygden. I t. ex. Latinamerika är det väl känt att avkastningen per arealenhet är mycket större på de små jordbruket än på storgodsen, som vanligen äger större delen av den bästa jorden. I vissa områden i Asien utgör å andra sidan fragmenteringen i ett stort antal små jordlotter ett av huvudproblemen. De typer av arrendesystem som är vanliga i u-länderna verkar hämmande på brukarens motivation att öka avkastningen. Inom det s. k. skördedelningssystemet (share-cropping) måste arrendatorn betala så stor del av den ökade avkastningen till jordägaren att kapitalinvesteringar sällan blir lönsamma. Arrendesystemet utgör enligt FN:s ekonomiska kommission för Bortre Asien (ECAFE) en "nästan oöverbinnerlig kraft som hindrar landsbygdens massor från att ta del i utvecklingen och utgör inte enbart en skyms mot den sociala rättvisan".

Bristande motivation för att åstadkomma förbättringar är så mycket allvarigare som det utan stora finansiella insatser går att genomföra betydande investeringar. Sådana arbeten som byggande av vägar, broar, bevattningskanaler, jordbevarande terrasser, magasin för lagring av spannmål och jordbruksförmödenheter, dräneringsdiken, brunnar och cisterner, och arbeten med skogsplantering och betesförbättringar är alla mycket arbetsintensiva och kräver små resurser utanför dem som finns tillgängliga på platsen.

När det gäller investeringar i konstbevattningsystem, konstgödsel, pumpar, siloanläggningar och maskinell utrustning stöter man på det problemet att jordbrukarna sällan har medel att finansiera dessa insatser. FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika (ECLA) säger exempelvis följande beträffande jordbruket i den egna regionen:

"Större delen av landsbygdens befolkning har inte någon överskottsinkomst att investera och inte ens tillräckligt med jord för att tillåta en ökning av investeringarna, medan de som äger större delen av jorden och får vinsterna sällan är intresserade av att öka produktionsvolymen och höja produktiviteten, eller har kapacitet att göra

detta. De profiler som görs på stora egendomar återinvesteras nästan aldrig i jordbruket. I stället användes de på investeringar i städerna och lyxkonsumtion eller sänds ut ur landet. Med det existerande skattesystemet kan inte staten ta in en tillräckligt stor del av dessa vinster för att öka sina investeringar i jordbruket”.

Gunnar Myrdal tillhör de ekonomiska forskare som mest energiskt understrukit behovet av radikala jordreformer. Trots alla ”revolutionära” manifest har emellertid jordreformerna i de flesta fall stannat på papperet. I Latinamerika har, enligt ECLA, det antal familjer som fått jord utgjort ”endast en bråkdel av den årliga ökningen av antalet jordbruksfamiljer”.

Jordreformer och rättvisa arrendesystem är emellertid nödvändiga inte bara för att stimulera produktionen utan framför allt för att åstadkomma en mer rättvis resursfördelning.

En omständighet som verkat hämmande på livsmedelsproduktionen är med stor sannolikhet de omfattande leveranserna av livsmedelsbistånd under 1960-talet. Härigenom fick regeringarna i mottagarländerna möjlighet att hålla nere livsmedelspriserna; en subvention av stadsbefolkningen som betalades av jordbrukarna. Särskild allvarliga förefaller effekterna av detta ha varit i Indien. Enligt John White vid Sussex-institutet i Storbritannien finns det beräkningar som visar att tre enheter livsmedelshjälp minskade produktionen med en enhet. Även professor Angus Maddison vid Harvard-universitetet i Förenta Staterna hävdar att leveranserna från Förenta Staternas överskottslager hämmat framstegen i mottagarlandets jordbruk.

Nedpressade priser på inhemska baslivsmedel, vanligtvis spannmål, påverkar försörjningsläget också därför att det blir lönande att utnyttja en större del av den odlade jorden för exportproduktion av t. ex. kaffe, kakao, socker, bananer, sisal och bomull. Detta har också skett i flera u-länder. Samtidigt som spannmålsimporten växt snabbt har u-länderna under perioden 1960–1974 tredubblat sin export av livsmedel. Vid sidan av att de inhemska avsalupriserna är reglerade medverkar ofta också subventioner till exportörerna till denna utveckling. I första hand är det de stora jordägarna som satsat på exportproduktion. Även multinationella företag är direkt engagerade i plantageproduktion för världsmarknaden. Dessa företag utövar ett stort inflytande över u-ländernas jordbrukssektor framför allt genom att de är dominerande uppköpare av livsmedelsexporten. Belysande exempel på detta är Unilevers dotterbolag United African Company, samt Société Commerciale de l'Ouest Africain (SCOA) och Compagnie Française de l'Afrique Occidentale (CFAO). Dessa företag tillgodoser alla en del av sina behov från egna plantager i Afrika men spelar sin viktigaste roll som uppköpare av en betydande del av flera afrikanska länders totala livsmedelsexport. Samma roll spelar General Food beträffande Brasiliens kaffeexport. Genom denna position har företagen kunnat påverka såväl priser som produktionsinriktning i u-länderna.

Multinationella företag utövar också inflytande i u-ländernas jordbrukssektor genom att de dominerar produktionen av insatsvaror, dvs. jordbruksmaskiner, konstgödsel, bekämpningsmedel, foder o. dyl. samt i egenskap av aktiva marknadsförare av högförädlade livsmedel. Företagen inriktar sig naturligtvis på att öka avsättningen av sina produkter vilket innebär att de, ofta i samarbete med biståndsgivare, uppmuntrar ett mer kapitalintensivt jordbruk och konsumtion av nya livsmedelsprodukter. Den utveckling de

multinationella företagen medverkat till ligger inte alltid i u-ländernas intresse. En snabb mekanisering av jordbruket innebär i flertalet u-länder framförallt att arbetslösheten ökar. Produktionsinriktningen i företagen bestäms mera med hänsyn till marknaden i de rika länderna än till förefintliga behov i de fattiga. En förändrad kosthållning är utan tvivel angelägen i många u-länder. Åtgärder för att där åstadkomma en sådan förbättrad näringsstandard måste emellertid utgå ifrån en inhemsk produktion och traditionella kostvanor. Importerade förädlade livsmedel kostar för mycket för de verkligt behövande, är svåra att förena med gängse konsumtionsmönster och ibland direkt hälsovådliga p. g. a. brister i hygien. Det mest uppmärksammade exemplet på sistnämnda förhållande gäller Nestlés kampanj för en modersmjölksersättning. Det visade sig att medlet var direkt farligt för barnen bl. a. därför att det måste blandas ut med rent vatten. Eftersom detta ofta inte fanns tillgängligt tillsattes infekterat vatten som spädbarnen inte tålde. De kvinnor som slutar amma och övergår till modersmjölkserättning förlorar dessutom ett skydd mot omedelbar ny graviditet.

Det förefaller klart att en långsiktig lösning på u-ländernas livsmedelsproblem måste, som bl. a. underströks av världslivsmedelskonferensen i Rom år 1974, bygga på att de ökar sin egen produktionskapacitet. Det är på dessa åtgärder, vilka också innefattar stöd till produktion av insatsvaror och utökning av lagringskapaciteten, som biståndet måste inriktas. Däremot bör livsmedelsbiståndet begränsas till bristsituationer och utformas så att det inte hämmar u-ländernas ansträngningar att öka den inhemska produktionen av livsmedel.

### 3.2.5 *Sysselsättning och produktionsmetoder*

Antalet arbetssökande i u-länderna ökar lågt räknat med 25 % under 1970-talet. Det är uppenbart att även en mycket snabbt växande industrisektor, som idag sysselsätter mindre än 20 % av arbetsstyrkan, kan ta emot endast en mindre del av dessa. Hittills har industrins produktion ökat dubbelt så snabbt som dess sysselsättning. Produktivitetstvinsterna har legat omkring 3 % per år. I framtiden skulle industriproduktionen årligen behöva växa med 30–35 % för att suga upp alla arbetssökande. En så snabb utveckling är självfallet helt utesluten med hänsyn till inte minst de betydande och växande kostnaderna för att skapa nya arbetstillfällen inom industrin.

Förhoppningarna om att öka sysselsättningen kan uppenbarligen inte enbart knytas till de expansiva sektorerna. Problemen måste också angripas inom jordbruket i u-länderna där 50–70 % av arbetsstyrkan finns idag.

Industrins sysselsättningseffekter har varit föremål för flera ingående studier. Många ekonomer hävdar att industrins andel av antalet sysselsatta eller t. o. m. antalet anställda i absoluta tal minskar i vissa u-länder. Anledningen skulle vara att en allt mer kapitalintensiv teknik introduceras och att den arbetsintensiva småindustrin konkurreras ut. Detta är utan tvivel en del av den industriella utvecklingen i u-länderna. Samtidigt kan man emellertid finna, att antalet inom industrin sysselsatta ökar med stigande produktion. I FN-studien "The Growth of World Industry" beräknas den industriella tillväxten i u-länder till 6,7 % per år under 1960-talet och sysselsättningsökningen till 3,4 %. En ökning av antalet anställda har skett

i samtliga branscher och relationen mellan produktionsökning och sysselsättning är ungefär densamma i nästan alla branscher, dvs. produktionen ökar nästan dubbelt så snabbt som sysselsättningen. För lätt industri var produktionsökningen 5 % per år och sysselsättningsökningen 2,8 % under 1960. Motsvarande siffror för tung industri var 8,8 % och 4,8 %. Den enda bransch som negativt faller ur ramen är textilindustrin där produktionen, enligt FN-studien, ökade med 4,6 % och sysselsättningen med 1,1 %. Industrialisering kan dock i vissa skeden leda till ökad arbetslöshet genom att traditionell produktion inom jordbruk och hantverk slås ut.

Inom jordbruket förefaller antalet sysselsatta under 1950- och 1960-talen ha växt med mindre än 1 % per år. Tjänstesektorn har möjligen ökat ännu snabbare än industrin. Inom denna sektor är emellertid produktiviteten för många anställda ännu lägre än i jordbruket.

Officiell statistik anger ofta överraskande låga arbetslöshetssiffror. I viss utsträckning gäller att den öppna arbetslösheten är störst i storstadsområden medan den i övrigt döljs i en utbredd undersysselsättning. David Turnham hävdar i en OECD-studie att låg lön och osäkra arbetsvillkor sannolikt är ett viktigare problem än den öppna arbetslösheten. Sysselsättningsfrågan är en del av det större och vidare problem som gäller levnadsbetingelserna i allmänhet för människor på den undre halvan av inkomstskalan. Turnham tror att sysselsättningsproblemen i framtiden i första hand kommer att visa sig i form av "en ytterligare snedvridning av den redan mycket ojämn inkomstfördelningen vilket möjligen innebär en absolut försämring av levnadsstandarden för de fattigaste grupperna och säkerligen inte några större förhoppningar om en förbättring."

Den statistik och de studier som finns publicerade om sysselsättningsproblemen i u-länderna är både ofullständiga, osäkra och delvis motstridiga. Vissa prognoser anger mycket dystra framtidsutsikter; andra en automatisk förbättring till följd av snabb ekonomisk tillväxt.

Det finns ingen anledning att knyta förhoppningar till en automatisk lösning av sysselsättningsproblemen. Ökningen av antalet arbetssökande – och denna ökning är en följd av att redan födda barn och ungdomar när yrkesverksam ålder under det kommande årtiondet – är större än den sysselsättningsökning som hittills uppnåtts. Därtill kommer kraven från redan arbetslösa och behoven att finna arbete åt undersysselsatta människor i jordbruks- och tjänstesektorn. Dessa problem kommer inte att lösas enbart till följd av att BNP ökar i snabb takt.

U-ländernas sysselsättningsproblem har alltmer kommit att knytas till frågan om teknikval och produktionsmetoder. I denna viktiga diskussion är det väsentligt att skilja mellan den "tekniska" och ekonomiska sidan av problemet. I många fall kan den existerande produktionstekniken för en viss process vara sådan att man på förhand är bunden till en viss fördelning mellan arbete och kapital. Inom ramen för de tekniska restriktionerna finns dock normalt möjligheter att välja olika lösningar. Vad som då avgör proportionerna för arbete och kapital är ekonomiska överväganden, dvs. kostnader för kapitalutrustning i förhållande till lönerna.

U-ländernas "tekniska" problem kan sägas bestå däri att i-länder och östeuropeiska länder har monopol på tillverkningen av modern produktionsutrustning. Den teknik som producerats och utvecklats under efterkrigstiden



har följaktligen anpassats till de rika ländernas förhållanden med riklig tillgång på kapital och förhållandevis höga löner. Att använda denna kapitalintensiva teknik i u-länder innebär dels att få nya arbetstillfällen skapas, dels att man missar vad som kallats "fattigdomens komparativa fördelar" dvs. att man har lägre arbetskraftskostnader. Problemen finns inom jordbruket. Här är emellertid möjligheterna större att fortsätta använda arbetsintensiv teknik.

Det är mot denna bakgrund ökat intresse under senare år ägnats åt frågan om s. k. u-landsanpassad teknologi. Därmed menas en mindre kapitalintensiv teknik som anpassas till u-ländernas situation med deras relativt låga löner, stora behov att öka sysselsättningen och brist på investeringskapital.

Det råder inget tvivel om att u-länderna behöver förstärka sina möjligheter att själva utveckla, producera och installera produktionsutrustning. Bl. a. behöver u-länderna bygga upp en kapacitet att bedriva forskning om anpassad teknologi. Detta skulle inte bara innebära ökade möjligheter att anpassa tekniken till det egna landets situation. Det skulle också innebära en minskning av dagens nästan totala beroende av de rika ländernas teknologi – i många fall skyddad av patent och möjlig att förvärva endast till mycket höga priser och hårda villkor. Det är emellertid sannolikt att de rent "tekniska" problemen överdrivits i argumentationen för u-landsanpassad teknologi. En viktig fråga synes vara att klarlägga orsaken till att kända arbetsintensiva produktionsmetoder inte används i större utsträckning.

Även om u-ländernas produktionsmetoder är klart mer arbetsintensiva än i-ländernas finns det flera exempel på att det i teknisk mening går att öka antalet sysselsatta i förhållande till kapitalinvesteringarna. Den mest uppenbara möjligheten är att utnyttja existerande kapitalutrustning mer intensivt, bl. a. genom skiftarbete. ILO har beräknat att 40–100 % av arbetslösheten inom den moderna sektorn i fyra studerade latinamerikanska länder skulle elimineras om befintlig produktionskapacitet helt utnyttjades.

Vidare är det som UNIDO understrukit och påvisat i flera studier möjligt att välja mycket varierande arbetsintensitet för en rad "kringaktiviteter". Även om själva produktionsprocessen är kapitalintensiv kan arbetskraft ersätta maskiner och löpande band när det gäller materialhantering, interna transporter, produktkontroll och flera av de andra moment som omger den centrala processen. ILO har i studier av olika vägbyggnadsprojekt visat att det behövs mycket måttliga förändringar av förhållandet mellan kapital-kostnader och löner för att öka sysselsättningen.

Huvudorsaken till att existerande arbetsintensiva metoder inte fullt utnyttjas är oftast att u-länderna subventionerar kapitalanvändning på arbetskraftens bekostnad. De vanligaste formerna är krediter för investeringar, generösa avskrivningsregler och tullfrihet för import av investeringsvaror. Till detta kommer att inflationen tenderar att främja investeringar som sedan amorteras med fasta nominella belopp. Bilden kompletteras i flera länder av att valutan är övervärderad vilket ytterligare subventionerar import av kapitalutrustning. Vanligt är också att internationella storföretag förhandlar sig till särskilt förmånliga regler för avskrivning och import av kapitalvaror. I några u-länder har också prestigehänsyn medverkat till att de valt mycket

avancerade och kapitalintensiva lösningar. De importlicenssystem som finns har också tenderat att gynna ny kapitalbildning på bekostnad av materialförsörjningen i redan existerande industrier. Detta är en av de orsaker som lett till att kapaciteten i u-ländernas industrier ofta inte är fullt utnyttjad.

Effekterna av denna politik är att det blir lönsamt för privata företag att satsa på relativt avancerad teknik. Detta påverkar sysselsättningen både genom att få nya arbetstillfällen skapas och i form av skärpt konkurrens för småindustrin och hantverket. Denna sektor berörs också av att den moderna industrin prioriteras på kapitalmarknaden.

Även biståndet har bidragit till att projekt blivit onödigt kapitalintensiva och till att småindustrin diskriminerats. Bundet bistånd innebär bl. a. att ett u-land måste välja den teknik och kapitalutrustning som finns i det kreditgivande landet. I samma riktning verkar den vanliga principen att biståndspengar endast får användas för att betala för import men inte för utgifter i lokal valuta. En bunden kredit varierar ofta efter vilket importinnehåll ett projekt visar sig ha. Det finns många exempel på att u-länder medvetet inkluderat så mycket importvaror som möjligt i ett projekt för att därigenom få mer bistånd. Ibland har det t. o. m. rört sig om produkter, t. ex. cement, som landet självt skulle ha kunnat producera.

Det förefaller alltså uppenbart att förändringar av den ekonomiska politiken och av hittills tillämpade biståndspolitiska principer borde kunna ge betydande sysselsättningseffekter. Framför allt är det angeläget att ändra kostnadsrelationerna mellan arbete och kapital. Det är också viktigt att ge småindustrin ett aktivt stöd i stället för att motarbeta dess utveckling. Industrialiseringen bör också ske med beaktande av vilka branscher som ger störst sysselsättningseffekt. Det är då viktigt att studera den totala effekten. En viss investering kan ha både negativa och positiva följd effekter. Den kan medföra att små företag konkurreras ut men också att underleverantörer stimuleras eller att andra företag får ett stöd tack vare billigare insatsvaror. Dessa effekter tillsammans är sannolikt på sikt viktigare än den omedelbara och begränsade sysselsättning som en viss nyinvestering skapar. Studier som företagits inom UNIDO:s ram visar att de indirekta sysselsättningseffekterna varierar markant mellan olika branscher. I några fall utmanar dessa studier också den traditionella uppfattningen om vilka branscher som är mest sysselsättningsintensiva. I Indien har t. ex. cementindustrin visat sig ha de största indirekta sysselsättningseffekterna. Textilindustrin är relativt arbetsintensiv men konkurrerar å andra sidan ofta ut småföretagare. Mer avancerad industri är vanligen kapitalintensiv men kan innebära fördelar i form av billigare produkter för andra företag samtidigt som utslagnings-effekterna är begränsade.

Det är slutligen viktigt att göra klart att u-länderna måste träffa sitt val om sysselsättningsintensiv teknik under hänsynstagande till utvecklingen på lång sikt. Att ensidigt välja arbetsintensiv metoder nu kan innebära stora krav på tullskydd och subsidier om några år. Detta är, som framhålls i ett FN-dokument utarbetat av FN:s administrativa kommitté för samordning (ACC, dok. E/5289) inför det andra utvecklingsåret, särskilt viktigt om ett u-land vill försöka öka exporten.

\*Inom industrin innebär behoven att etablera sig på exportmarknaden ofta höga krav på kvalitet, låga produktionskostnader och internationell konkurrenskraft. För

att bli konkurrenskraftiga på världsmarknaden i det långa loppet måste u-länderna planera sin industriutveckling med hänsyn inte bara till den omedelbara situationen utan också med beaktande av framtida krav. Det är uppenbarligen inte alltid önskvärt att använda arbetsintensiva metoder i u-länder, även om de skulle vara 'optimala' på kort sikt."

Större u-länder kan möjligen välja en reglerad begränsning av handeln. Flertalet u-länder måste dock basera sin långsiktiga industrialiseringspolitik på hänsyn till internationell konkurrenskraft. De krav som ställs för att öka sysselsättningen gäller den ekonomiska politiken – och problemen hänger i grunden samman med vilka som utformar denna politik. I många fall är politiken utformad av den maktägande grupp som direkt gynnas av den. Höga skyddstullar, generösa krediter och liberala avskrivningsmöjligheter gör det möjligt att sätta höga priser och ta ut snabba vinster för kapitalägarna. Det blir konsumenterna som betalar denna politik. Möjligheterna till en ny ekonomisk politik hänger alltså samman med förändringar av den sociala och politiska maktstrukturen inom hela samhället.

### 3.2.6 *Utbildning och hälsovård*

Den offentliga sektorns omfattning varierar starkt mellan olika u-länder; även mellan länder på ungefär samma inkomstnivå. Gemensamt för nästan samtliga u-länder är emellertid att den offentliga verksamheten expanderar snabbare än övriga delar av ekonomin. I några u-länder har ett ökat statligt engagemang i produktionen och nationalisering av privata företag bidragit till detta. I andra länder har den offentliga sektorn huvudsakligen expanderat som en följd av ökade satsningar på utbildning, sjukvård och fysisk infrastruktur t. ex. vägar, kraftverk och hamnar. Ser man till enskilda delar av den offentliga sektorn framträder i första hand en snabb utbyggnad av skolor, transport- och energiförsörjning som ett gemensamt drag för u-länderna. I övrigt är det svårt att fälla några omdömen som är meningsfulla och samtidigt giltiga för en större grupp u-länder.

Antalet människor under utbildning har ökat mycket snabbt efter självständigheten i de afrikanska och asiatiska länderna, något långsammare i Latinamerika. Även om officiell statistik måste revideras – många elever lämnar skolan utan att ens fullfölja de första årskurserna – kvarstår intrycket av en konsekvent och medveten satsning på utbildning. Trots detta gäller fortfarande att endast drygt hälften av barnen i u-länderna börjar i skolan och antalet analfabeter ökar fortfarande i absoluta tal.

De fattiga länderna avsätter i genomsnitt ca 4–5 % av de samlade resurserna (BNP) för skolväsendet. Siffran är ungefär densamma i i-länderna, något högre i de östeuropeiska länderna. Detta innebär självfallet att de fattiga länderna i absoluta tal disponerar långt mindre resurser än de rika länderna. Samtidigt är behoven inom skolsektorn i alla avseenden större i u-länderna. I de flesta u-länder utgör den del av befolkningen som är under femton år 40–50 % av totalbefolkningen. I de flesta i-länder är motsvarande siffra omkring 25 %. Nuvarande höga födelsetal i u-länderna innebär att de ofta ambitiösa målen – primärskoleutbildning för alla och utbyggnad av den högre utbildningen – ställer orealistiska finansiella anspråk på samhällsekonomin. Därtill kommer att tidigare brister i utbildningen

medfört svårigheter att rekrytera kvalificerade lärare för de skolor som byggs.

Samtidigt bör påpekas att antalet elever som är inskrivna i grundskolor och sekundärskolor i u-länderna ökat mycket snabbt. Under tjugoårsperioden 1950–1970 mer än tredubblades antalet elever i grundskolorna. Genomsnittligt ökade andelen elever i skolåldern som skrevs in i skolorna från 31 % år 1950 till 57 % år 1970. Andelen är högst i Latinamerika, lägst i Afrika. Denna ökningstakt är mycket snabb, betydligt snabbare än den var i Europa under större delen av 1800-talet. I Europa (utom Ryssland) var genomsnittliga andelen barn i skolåldern som gick i skola omkring 1860 densamma som den var i u-länderna 1970.

Expansionen har varit ännu snabbare på sekundärskolenivån. Under perioden 1950–70 nästan sexdubblades antalet elever i u-länderna. Enligt beräkningar som den schweiziske ekonomen Bairoch gjort på grundval av UNESCO-statistik är antalet sekundärskoleelever år 1975 lika stort i u-länderna som i i-länderna.

Genomsnittliga andelen i åldersgruppen som går i sekundärskolor i u-länderna var omkring 26 % år 1970 mot 75 % i i-länderna. Liksom i fråga om andelen barn som går i grundskola är skillnaderna beträffande sekundärskolan stora mellan olika länder. Största andelen barn i sekundärskolor finns i Latinamerika; den lägsta i Afrika där den är så låg som ca 15 %. Så sent som under perioden 1930–1950 nådde i-länderna samma andel som u-länderna har idag. I-ländernas BNP/inv. var då 6–8 gånger högre än den är i u-länderna idag, vilket visar hur snabbt utbildningen expanderat i u-länderna.

Vid sidan av resursproblemen – finansiella och personella – står u-länderna i Afrika och Asien också inför kraven på att nationellt anpassa skolsystemen som fortfarande präglas av att de byggdes upp under kolonialtiden. Kursplaner och läroböcker från kolonialmaktens skolsystem var inte på något sätt anpassade till u-ländernas förhållande. Skolbarnen i Kenya och Senegal fick lära sig mycket om engelska kungar resp. franska floder, men ingenting om det egna landets historia och geografi. För specialinriktade studier gällde samma sak. En slående illustration av detta problem är att en mycket vanlig lärobok vid u-ländernas lantbrukshögskolor enligt sitt förord "huvudsakligen är inriktad på Förenta Staternas jordbrukssystem och inte relevant för u-landsförhållanden (peasant agriculture)".

Den snabba expansionen av grundskole- och sekundärskoleutbildningen har också resulterat i att många elever som gått igenom skolan inte får sysselsättning inom stadsnäringarna (industri och förvaltning). Samtidigt vill dessa ungdomar ogärna återvända till sina byar och det traditionella jordbruket. De driver hellre omkring sysslösa i städerna. Ju större gapet blir mellan antalet elever som gått ut skolan och antalet nyskapade sysselsättningstillfällen i den moderna sektorn, desto större blir detta problem.

I flera u-länder försöker man komma till rätta med detta problem genom att utforma undervisningens innehåll så att den skall underlätta en återgång till jordbruksverksamhet.

Kolonialmakternas behov av akademiskt utbildade administratörer gjorde att utbildningssystemet ofta fick en mycket smal utformning; intagning på lågstadiet var begränsad men i gengäld fullföljde en förhållandevis stor del av eleverna utbildningen t. o. m. universitetsstadiet. Denna politik gällde

i de flesta brittiska och franska kolonier. Resultatet blev ett betydande akademikeröverskott inom de humanistiska disciplinerna i många av de nyblivna staterna i Asien och Afrika samtidigt som det rådde stor brist på tekniker och läkare. Denna snedfördelning gäller fortfarande även om många u-landsregeringar försöker öka utbildningskapaciteten för olika naturvetenskapliga ämnen.

Expansionen av utbildningen på universitetsnivå har under perioden 1950–70 varit lika snabb som på sekundärskolenivån – en sexdubbling av antalet studenter. Andelen studenter av totala åldersgruppen var i genomsnitt för u-länderna omkring 4 % år 1970. Den andelen nådde de flesta europeiska länder inte förrän efter andra världskriget.

Detta förhållande tillsammans med den tidigare nämnda snedfördelningen i humanistisk riktning och det stora antalet studenter som studerat i olika i-länder är några av de viktigaste orsakerna till s. k. brain-drain. ECOSOC och UNCTAD har gjort vissa studier över vilken omfattning denna ström har av högt utbildad personal från u-länder till i-länder. En studie anger att 1967–70 i genomsnitt ca 9 000 naturvetenskapsmän, ingenjörer och läkare per år emigrerade till Förenta Staterna från olika u-länder. Det är här fråga om den kategori universitetsutbildade som det redan är ont om i u-länderna. Till dessa kommer ett väsentligt antal humanistiskt och samhällsvetenskapligt utbildade.

En annan effekt av det koloniala skolsystemet var att klassgränserna skärptes. Vid sidan av skillnader i jordinnehav och traditionella maktpositioner tillkom de mycket tydligare gränserna mellan den nationella kulturen och en västerländskt utbildad elit med nya värderingar, attityder och klädedräkt.

Hittills har mycket få u-länder vidtagit radikala åtgärder för att nationellt anpassa skolsystemet till en verklighet där mer än hälften av eleverna får sin sysselsättning inom jordbruket. Det koloniala behovet av administratörer präglar fortfarande stora delar av undervisningen. President Nyerere i Tanzania pekar på en av de svaga punkterna när han framhåller att

”fastän endast omkring 13 % av grundskoleeleverna går vidare till nästa stadium så inriktas undervisningen på att förbereda eleverna för högstadiet . . . Samma process präglar undervisningen på nästa nivå där övergång till universitet är bestämmande för undervisningens inriktning.”

Rekryteringen till den högre utbildningen är också mycket sned i socialt avseende. Det är jordägarnas, köpmännens och ämbetsmännens barn som utbildas för att efterträda sina föräldrar. Även på lägre nivåer utestängs ofta lantarbetarproletariatets barn p. g. a. skolavgifter. Också könsfördelningen är mycket ojämn. I de flesta u-länder går betydligt färre flickor än pojkar i skola. Detta gäller på alla utbildningsnivåer.

Utbildningspolitiken i u-länderna måste mot denna bakgrund inriktas både på att öka antalet utbildningsplatser och på att nationellt anpassa skolsystemet. Redan den kvantitativa expansionen ställer utomordentligt stora krav på resurser. En fullständig utbyggnad av primärskolan förefaller uppnåelig först under nästa århundrade i flera av de afrikanska och asiatiska länderna om man samtidigt vill höja kvaliteten på undervisningen och snabbt öka antalet högutbildade. I många länder har trots dessa svårigheter mycket imponerande resultat nåtts. Genom fri grundskola och omfattande vux-

enutbildning ökar snabbt antalet läs- och skrivkunniga i länder som t. ex. Tanzania.

Frågan om att anpassa undervisningen till nationella förhållanden är intimt sammanvävd med den sociala och ekonomiska maktstrukturen. En radikal nyorientering kan innebära ett hot mot västerländskt utbildade eliter. Möjligheterna i detta avseende är alltså avhängiga den allmänna politiska utvecklingen.

U-ländernas insatser inom sjuk- och hälsovård är väsentligt mer varierande än i fråga om utbildningssektorn. Detta gäller såväl de samlade resurserna som verksamhetens inriktning. I vissa u-länder tillhör sjuk- och hälsovård alldeles klart de prioriterade områdena. I andra länder minskar denna sektors andel av de samlade resurserna. Många u-länder har liksom industriländerna satsat huvuddelen av resurserna inom sjukvården genom att bygga relativt välförsedda sjukhus i de större städerna. I andra länder har decentraliserade insatser i form av förebyggande hälsovård och information om kostvanor dominerat. Mot denna bakgrund är det uppenbart att övergripande statistik för hälso- och sjukvårdssektorn säger mycket litet om den bakomliggande verkligheten.

Sjuk- och hälsovården rymmer sannolikt de mest slående skillnaderna mellan rika och fattiga länder. I de rikaste länderna domineras sjukdomsbilden av "vällevnadssjukdomar" och sjukdomar som hänger samman med hög ålder. I u-länderna gäller hälften av dödsfallen barn under 5 år. Dödsorsaken hänger ofta samman med fel- och undernäring.

I-länder avsätter ofta mellan 1 000 och 2 000 kr per person för sjuk- och hälsovård. För u-länderna ligger motsvarande siffra ofta under 10 kr. I Sverige finns en läkare per 800 invånare, i Etiopien en på 60 000 invånare och i Tanzania en på 30 000 invånare.

U-ländernas sjukdomsbild anger alldeles klart att de stora behoven gäller hälsovård, sjukdomsförebyggande åtgärder och förbättrad kost. Befolkningsfördelningen anger lika tydligt att huvuddelen av resurserna borde satsas på landsbygdens byar och småstäder. Hittills har emellertid endast få u-länder låtit verksamheten vägledas av detta behovsmönster. I flertalet u-länder har politiken inriktats på att "bygga sjukhus som ger avancerad vård åt relativt få människor i stället för sanitära åtgärder och massvaccinering" – en politik som i en Världsbanks-studie karakteriserats som "ett kostsamt socialt slöseri på de fattigas bekostnad".

Det är tydligt att insatser för förbättrade sanitära förhållanden, ökad livsmedelsförsörjning och vaccinationskampanjer är mer produktiva investeringar än kapitalintensiva vårdanläggningar. Även från andra utgångspunkter är decentraliserade program inom hälsosektorn viktiga. Redan på kort sikt kan ett bättre hälsotillstånd leda till en ökning av arbetsproduktiviteten. För barnen innebär bristfällig kost idag att de aldrig tillåts utveckla sin fulla intellektuella kapacitet.

### 3.2.7 Resursfördelning och regionalpolitik<sup>1</sup>

Världsbanken och Sussex-institutet har i studien "Redistribution with Growth" gjort en grov och självfallet osäker beräkning av den "normala" inkomstfördelningen för olika ländergrupper. I u-länderna får de fattigaste

<sup>1</sup> En utförligare redovisning av resursfördelningen i u-länderna finns i bilaga 5: Resursfördelning och biståndsplanering.

40 % enligt denna beräkning i genomsnitt 12,5 % av inkomsterna.

Egentligt underlag för att bedöma förändringar av inkomstfördelningen under efterkrigstiden saknas. Flera faktorer ger emellertid anledning att gissa på att inkomstskillnaderna i flertalet u-länder skärps. I länder där förmögenheter är skevt fördelade tenderar den ekonomiska tillväxten att automatiskt gynna de rika. Få u-landsregeringar har haft både vilja och kraft att motverka denna process. Beskattningen av jord och kapital är vanligen mild och inkomstbeskattningen endast formellt progressiv – om ens det. Merparten av statsutgifterna täcks med indirekta skatter. Den inflation som är vanlig i flera u-länder tenderar att gynna kapitalägare och egna företagare på bekostnad av löntagare. Den tidigare nämnda politiken för att subventionera och skydda kapitalinvesteringar bör ha verkat i riktning mot ökade inkomstskillnader. Detta gäller också om stora delar av insatserna inom den offentliga sektorn.

Även regionalt är inkomst- och förmögenhetsskillnaderna stora i många u-länder. I den brasilianska delstaten Guanobara är genomsnittsinkomsten 10 gånger högre än i Piani. Ännu större är skillnaderna i Afrika mellan storstadsområdena och fattiga inlandsprovinser. I Ghanas huvudstad Accra var den genomsnittliga per capita inkomsten i slutet av 1960-talet omkring 300 pund jämfört med ca 12 pund i norra provinsen. I Kenya är skillnaden mellan Nairobi å ena sidan och Nyanza, södra och norra provinsen å den andra ännu större. I själva verket spelar, som Rodolfo Stavenhagen formulerat det, "de efterblivna, underutvecklade regionerna i våra länder . . . rollen av interna kolonier i förhållande till de expanderande städerna eller jordbrukscentra."

Ironiskt nog har ibland regeringarnas utbyggnad av planeringsmaskineriet en tendens att förvärra den regionala koncentrationen. Särskilt i länder med svårforcerad byråkrati och ett omfattande nät av detaljregleringar ser företagen det som nödvändigt att lokalisera verksamheten till huvudstaden. I t. ex. Mexico och Pakistan anses importlicenssystem starkt ha bidragit till industrins markerade centralisering. Även behovet av nära kontakter i övrigt med den centrala statsförvaltningen och regionala myndigheter bidrar naturligtvis till denna utveckling. Denna tendens blir särskilt viktig i länder där ett system med bestickning förekommer.

I-ländernas ambitioner på det regionalpolitiska området syftar vanligen till att bibehålla sysselsättning och kommersiell service i glesbygden men få av dem har ännu avdelat resurser ens för att nå detta mål. U-länderna står inför problemet att etablera industrier där sådana aldrig funnits. I-länderna har fått en jämnare regional fördelning tack vare en arbetsintensiv industrialiseringsprocess som var beroende av lokala tillgångar på råvaror, energi och yrkestraditioner. I u-länderna är den typiska infrastrukturen – transportsystem, vatten- och energiförsörjning – utbyggd endast i storstads- och kustområden. Det är uppenbart att detta är det enda sättet att med knappa resurser försörja ett stort antal människor med elektricitet, vatten och avlopp och telefon. Därigenom bidrar emellertid de offentliga investeringarna till att accentuera den regionala koncentrationen. Bristen på infrastruktur och social service på landsbygden är ett av de främsta hindren för en framgångsrik regionalpolitik. Endast rika naturtillgångar kan förmå företagen att investera i områden där den fysiska infrastrukturen är dålig,

där människornas köpkraft är låg och där skolor och sjukhus är bristfälliga. Människor flyttar till städernas utbyggda service och förhoppningar om arbete i industrin. Därigenom koncentreras köpkraften ytterligare till städerna.

De u-länder som verkligen prioriterar regionalpolitiska mål – och det är långt ifrån alla – står således inför stora problem. Endast en decentraliserad utbyggnad av infrastrukturen, vilken sannolikt förutsätter ökat bistånd, kan förhindra att den koncentrationsprocess som pågår i u-länderna ytterligare accentueras.

### 3.2.8 Plan och verklighet – den "mjuka" staten

"Det måste finnas en plan för hela ekonomin ... baserad på en analys av trender under förfluten tid och projektioner för framtiden ... nedbruten i program för de olika sektorerna ... och dessa i sin tur nedbrutna i särskilda projekt. Idealt sett skall alla dessa delar samverka i en stor strategi. Utan en bred ram, är det omöjligt att prioritera investeringar i olika sektorer och projekt på rationella grunder, eller kalkylera vinst och förlust sett utifrån det allmännas bästa."

Denna rekommendation till u-ländernas plandepartement gav samväl-deskonferensen år 1963 under planeringsoptimismens högkonjunktur – och mycket längre från verkligheten kan man knappast komma.

De centrala problemen när det gäller att planera resursanvändningen har mycket litet med invecklade ekonomiska modeller att göra; de hänger samman med de faktiska möjligheterna att genomföra utvecklingsplanen. Om man inte, som den nigerianske ekonomen Olufemi Ekundare understrukt, beaktar "klyftan mellan de som utarbetar planen och de politiska och militära myndigheter som skall förverkliga den" blir hela verksamheten lätt ett slöseri med pengar och personal.

Svårigheterna att genomföra fastställda utvecklingsplaner är av flera slag. Först måste emellertid klargöras att flera u-länder utarbetat planer utan allvarlig avsikt eller möjlighet att förverkliga dem. Reaktionära grupper som har makten i vissa u-länder saknar ambitioner att motverka marknadskrafternas tendens att koncentrera inkomster och förmögenheter i få-talets hand. Dessa grupper nöjer sig med den elegant formulerade utvecklingsplanen – ofta utarbetad av utländska experter för att underbygga krav på bistånd – utan att skapa de styrinstrument som är nödvändiga för att genomföra den.

Även länder med ambitionen att styra utvecklingen har ibland känt sig pressade av "biståndsgivarna" att utarbeta avancerade planer trots att de själva insett svårigheterna på det praktiska planet. Fortfarande finns denna tendens att förväxla plan och verklighet – och planen blir då "den ofrån-komliga nyckeln till bistånd, beviset på rationalitet och nationell effektivitet." I vissa fall har dessa förhållanden fått patetiska effekter. Sudans tioårsplan för perioden 1961/62–1970/71 utarbetades i huvudsak av två utländska experter. Den skrevs och trycktes på engelska. När så skett upplöstes planeringsorganisation och planeringsarbetet upphörde.

Den intressanta frågan gäller alltså problemen att genomföra en effektiv planering i de länder som verkligen har ambitionen att försöka. Svårigheterna i dessa avseenden kan i stor utsträckning återföras på det faktum att flertalet



u-länder, som Gunnar Myrdal framhållit, "är mjuka stater, både i den bemärkelsen att politiska beslut om de överhuvud föränleder någon åtgärd, aldrig helt genomförs, och i den meningen att myndigheterna, även när de utformar politiska beslut, tvekar inför att ställa krav på medborgarna."

Uttryckt på annat sätt kan problemet sägas bestå av följande komponenter. U-ländernas regeringar har små resurser till sitt förfogande. Detta innebär ett problem framför allt i u-länder med stora ambitioner. Det innebär bl. a. att regeringen inte kan locka företag att etablera sig i olika områden med subsidier. I många u-länder finns mäktiga grupper, ofta i samverkan med utländska kapitalintressen, som motarbetar en planering som syftar till radikala förändringar. Det fordras en mycket stark folklig förankring för att regeringen skall våga utmana dessa grupper. U-ländernas utgångsläge i fråga om fördelnings- och regionalpolitik är mycket sämre än i-ländernas. Resursfördelningen – geografiskt och mellan folkgrupper – är, som tidigare visats, mycket skevare än i andra delar av världen. Utvecklingsprocessens automatiska tendens att ytterligare skärpa dessa skillnader är starkare i u-länder än i i-länder. Mot detta står inte bara en brist på finansiella resurser utan också rent administrativa svagheter. Särskilt på det regionala och lokala planet är administrationen svag och ofta korrumperad. Sammanfattningsvis kan man alltså med ekonomerna Keith Griffins och John Enos ord konstatera "att de som har mest behov att planera har den minsta förmågan att göra det, ty ju större underutvecklingens problem är, desto mindre kapabel kan regeringen förväntas vara".

En lösning på detta dilemma kunde naturligtvis vara att inte alls planera utan överlåta åt marknadskrafterna att sätta och förverkliga målen för samhällsutvecklingen. Mycket få av "planeringsoptimismens" vedersakare har emellertid fört sin kritik därtill. Ingen regering som inte passivt vill acceptera en fortgående förmögenhetskoncentration och regional utarmning kan avstå från att åtminstone styra och planera huvudkomponenterna i ekonomins utveckling. Den rätt banala slutsats som det numera synes råda betydande enighet om har av Keith Griffin och John Enos uttryckts på följande sätt:

"Konsten att planera i underutvecklade länder innebär . . . att man ingriper i ekonomin med tillräcklig styrka för att bemästra de centrala problemen utan att samtidigt överbelasta förvaltningens förmåga och framkalla ett sammanbrott i den offentliga administrationen. Man kan räkna med att den rätta balansen mellan ingripanden och återhållsamhet är på en gång ömtålig och föränderlig: ömtålig emedan den administrativa kapaciteten är liten och problemen är oerhörda, föränderlig därför att myndigheternas förmåga att analysera och bemästra svårigheterna småningom bör ökas."

Problemen förvärras i många länder av att de grupper som "drabbas" av planeringen inte uppfattar regering och planerare som legitima maktutövare. Det är få regeringar i u-länderna som kan hänvisa till oantastligt folkligt mandat för sin politik. Traditionen för att etablera legitimitet har ännu inte utbildats. Detta underlättar för hotade intressegrupper – jordägare, religiösa och språkliga grupper, stamsammanslutningar osv. – att avvisa planerade åtgärder som illegala. Förslag om progressiv beskattning, jordreformer samt, i särskilt hög grad, förmögenhets- och egendomsbeskattning uppfattas ofta på detta sätt.

Kombinationen mellan svag stat och politisk maktstruktur kan åskåd-

liggöras på många områden. När det gäller formerna för skatteuppbörden framträder problemen kanske allra tydligast. I så gott som samtliga u-länder svarar de indirekta skatterna – främst omsättningsskatt och tullar – för betydligt mer än hälften av de totala skatteintäkterna. Ofta överstiger andelen 70 %.

Orsakerna till denna skattestruktur är flera. I många u-länder saknas såväl de tekniskt-administrativa som politiska förutsättningarna för ett mer avancerat progressivt skattesystem. De högsta inkomstgrupperna har i flera länder det dominerande politiska inflytande som behövs för att förhindra inkomstutjämnande skattereformer och administrationen klarar inte skatteuppbörden även om viljan finns. Man behöver bara tänka sig en svensk deklarationsblankett i ett land där endast hälften av befolkningen kan läsa för att förstå svårigheterna. Indirekta skatters, tullars och exportavgifters stora roll förklaras främst av tekniska och administrativa skäl. Härtill kommer att ekonomiskt och politiskt dominerande grupper ofta vill ha höga effektiva tullar för att skydda sina egna kapitalinvesteringar i industrisektorn.

Särskilt stora blir problemen när det gäller åtgärder som kräver ett decentraliserat planerings- och beslutssystem; ett förhållande som framför allt försvårar möjligheterna att nå ut till landsbygdens fattiga och jordlösa. Den regionala och lokala administrationens kapacitet och kvalitet är långt sämre än de centrala myndigheternas. Det är av flera skäl svårt att stationera dugliga statstjänstemän i landsorten. Resultatet blir att makten ligger kvar i jordägarnas händer. I Indien där flera försök till decentralisering gjorts har planeringskommissionen tvingats konstatera att de som drog fördelarna var de redan besuttna – och de gjorde det ofta genom att ta kontrollen över de organ som skapats för att genomföra programmen.

En insikt om att nästan alla u-länder är mjuka stater är fundamental för att förstå hela u-lands- och biståndsproblemet. Först utifrån denna insikt kan man få perspektiv på vilka krav om förväntningar som kan ställas på u-ländernas regeringar – och på i-ländernas.

### 3.3 Ekonomiska relationer till omvärlden

U-ländernas handelsutveckling under efterkrigstiden delar på ett naturligt sätt in sig i fyra perioder: den omedelbara efterkrigstiden med råvarubrist och Koreaboom, femtiotalet med fallande priser på råvaror, det stabila sextiotalet och sjuttiotalet med oljekris och inflation.

Inför efterkrigstiden pekade prognoserna på depression. I stället inträffade en allmän högkonjunktur. Stark efterfrågan på råvaror i ett läge där produktionskapaciteten ännu inte var fullt utbyggd ledde till kraftiga prishöjningar. Vid Koreakrigets utbrott år 1950 fann flera länder, framför allt Förenade Staterna, det nödvändigt att fylla på de strategiska råvarulagren. Härigenom fick priserna en ny knuff uppåt.

Dessa omständigheter ledde till en mycket snabb ökning av u-ländernas råvaruexport, som då utgjorde 85–90 % av deras samlade utförsel av varor. Härigenom ökade u-ländernas andel av världshandeln från ungefär en fjärdedel till inemot en tredjedel.

Femtiotalet innebar i många avseenden en återgång till tidigare förhål-

landen. Råvarupriserna föll tillbaka från Koreaboomens toppnivåer. De europeiska länderna och Japan började återta sina marknadsandelar på bekostnad av framför allt u-länderna och Förenta Staterna. För de fattiga ländernas del innebar detta att deras export knappast alls ökade i löpande priser under hela perioden 1951–58. Först mot slutet av årtiondet började u-ländernas export en expansion som därefter kontinuerligt fortsatt. Under 1950-talet föll u-ländernas andel av världens samlade handel från 32 % till 23 %.

Utmärkande för 1960-talet var framför allt stabiliteten. Världshandeln expanderade i jämn och snabb takt. Bytesförhållandena mellan varu- och ländergrupper förändrades mycket måttligt kring en fast trend. U-länderna förlorade ytterligare några procent av sin marknadsandel; nu främst som en följd av att regionalhandeln inom olika i-landsgrupper ökade snabbare än i övriga delar av världen.

Utvecklingen hittills under 1970-talet präglas av inflationen och en accelererande expansion av världshandeln i löpande priser. Åren 1970–71 ökade exporten med 10–15 % per år, under 1972 växte den med nära 20 % och 1973–74 med ca 40 % per år. Även under det utpräglade lågkonjunkturåret 1975 fortsatte exportvärdet att öka. Detta var emellertid enbart en följd av inflationen. En bidragande orsak till denna tillväxt var naturligtvis de stegrade oljepriserna. Även de icke oljeexporterande u-ländernas exportökning låg emellertid helt i nivå med genomsnittet för världshandeln under perioden 1970–74.

Råvarornas andel av världshandeln har kontinuerligt minskat ända fram till oljekrisen då den ökade som en följd av den allmänna prisstegringen på olja och andra råvaror. I slutet av 1940-talet torde råvaror ha utgjort ungefär 55–60 % av världshandeln. P. g. a. prisfallet under 1950-talet sjönk andelen till 44 % år 1960. Den nämnda expansionen av i-ländernas handel med varandra under 1960-talet – en handel som framför allt gällde industriprodukter – ledde till att råvarornas betydelse fortsatte att minska. När oljekrisen inträffade svarade råvaruexporten för mindre än en tredjedel av det totala exportvärdet.

### 3.3.1 *U-ländernas exportmönster*

U-ländernas export består huvudsakligen av råvaror som säljs till i-länder. Ca 3/4 av u-ländernas samlade varuutförsel består av råvaror; lika stor är den andel av totalexporten som säljs till i-länderna.

I början av 1950-talet svarade råvarorna för nära 90 % av u-ländernas exportvärde. Andelen har successivt minskat under hela efterkrigstiden fram till år 1973 då oljeprishöjningarna medförde en ökning.

Inom råvarusektorn har framför allt utförseln av olja, malmer och mineraler expanderat snabbt. Dessa varugrupper exporteras huvudsakligen av en mindre grupp länder. För övriga u-länder har exporten vuxit långsamt. Det gäller i första hand de länder som säljer råmaterial (hudar och skinn, trä, timmer, textilfibrer, vegetabiliska och animaliska material m. m.).

Den omständigheten att u-länderna huvudsakligen exporterar råvaror ger ibland upphov till missuppfattningen att de dominerar dessa marknader. Så är inte fallet. U-länderna svarade i början på femtiotalet för ungefär 44 % av världens råvaruexport. År 1973 var andelen mindre än 40 %. Ser

Tabell 3.5 U-ländernas export fördelad på varugrupper (milj. dollar f. o. b.)

	1953	1960	1970	1974
Total exportvärde	21 070	27 320	55 450	222 650
Råvaror	18 310	23 360	41 050	182 140
Livsmedel	7 580	9 170	14 450	31 270
Min. bränslen	4 610	7 650	18 090	132 640
Mineraler & malmer	6 120	1 540	3 180	7 150
Övr. råvaror		5 000	5 330	11 080
Färdigvaror	2 595	3 875	13 810	38 450
Kemiska prod.	275	296	930	3 620
Maskiner och transportutrustning	120	189	1 710	7 610
Övr. färdigvaror	2 200	3 390	11 170	27 220

man till handeln med andra råvaror än olja utgör u-ländernas andel en femtedel. Vid sidan av oljan dominerar u-länderna världsmarknaden endast i fråga om tropiska produkter och några få malmer.

I fråga om industrivaror har u-länderna hållit sin marknadsandel, 6–7 %, under hela efterkrigstiden. Denna export är hårt koncentrerad till lättare konsumtionsvaror och till ett litet antal länder. De produkter som dominerar u-ländernas färdigvaruexport är teko-varor, trä- och skinnprodukter, bearbetade livsmedels- och jordbruksprodukter samt leksaker, sportartiklar och elektriska apparater. Ungefär 3/4 av industrivaruexporten kommer från ett drygt tiotal u-länder (Argentina, Brasilien, Egypten, Hongkong, Indien, Israel, Mexico, Pakistan, Singapore, Sydkorea och Taiwan).

Exporten av olja, naturgas och industrivaror är koncentrerad till en mindre grupp u-länder. För dessa är de framtida exportutsikterna goda. Flertalet u-länder exporterar emellertid huvudsakligen livsmedelsprodukter, råmaterial eller i bästa fall malmer. Ofta är beroendet av en eller några få varor stort med osäkerhet och prisvariationer som följd.

Västeuropa har under hela efterkrigstiden – av "koloniala" och andra skäl – varit u-ländernas huvudmarknad. Under 1960- och 70-talen har emellertid Förenta Staterna och Japans betydelse ökat. I-länderna mottar 77 % av u-ländernas råvaruexport och 67 % av deras industriexport. Ungefär 5 % av u-ländernas export går till centralplanerade länder.

### 3.3.2 U-ländernas importmönster

U-ländernas import består till 70 % av färdigvaror och kommer till 70 % från i-länder. Införseln av varor från i-länderna består till nära 80 % av industriprodukter, främst maskiner och transportutrustning. Råvaruimporten från de rika länderna utgörs till 3/4 av livsmedel. Det är främst biståndsleveranser av vete och andra livsmedelsprodukter som här slår igenom i importstatistiken.

Ungefär 8 % av u-ländernas import kommer från de östeuropeiska länderna. Fördelningen på råvaror och färdigvaror följer i stort sett genomsnittet.

Beträffande u-landsgruppens internhandel så domineras denna av råvaror. Ca 65 % av importen från andra u-länder utgörs av råvaror, varav mer

än hälften är mineraliska bränslen. U-ländernas interna handel med färdigvaror består till huvuddelen av den typ av produkter som präglar u-ländernas totalexport av industrivaror. Det är emellertid värt att notera att u-ländernas export av tyngre industriprodukter till relativt stor del går till andra u-länder.

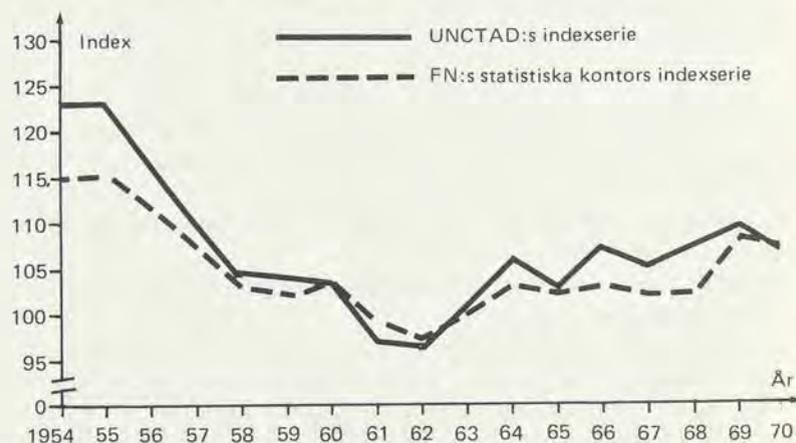
### 3.3.3 U-ländernas bytesförhållande (*terms of trade*)

Ett påstående om att u-ländernas exportprisutveckling skulle vara oförmånlig eller att priserna är låga måste bygga på en föreställning om att det existerar en normal eller rättvis prisnivå. Saknar man möjlighet att bevisa vad som är ett rättvist pris får man nöja sig med att registrera de relativa prisförändringarna. Det enda man då kan säga är att priserna utvecklats förmånligt eller oförmånligt i förhållande till en tidigare nivå. Avgörande för presentationen blir då vad man väljer att jämföra med, dvs. valet av basår.

Som tidigare nämnts ger prisutvecklingen på råvarorna under efterkrigstiden en väsentlig del av förklaringen till utvecklingen av u-ländernas export. Råvarorna noterade toppriser år 1951 i samband med Korea-kriget. Därefter sjönk de snabbt för att kortvarigt stabiliseras under perioden 1953–57. Under åren 1958–1962 inträffade en ny sänkning av råvaruprisindex. Från år 1962 har råvarupriserna sakta ökat fram till år 1971. En betydande prisökning inträffade under år 1972–74, följd av en klar sänkning under år 1975.

U-ländernas importprisindex, som huvudsakligen styrs av prisutvecklingen på färdigvaror, har ökat under nästan hela efterkrigstiden. Under perioden efter 1962 har exportpriserna ökat något snabbare än importpriserna med en förbättring av u-ländernas bytesförhållanden som följd.

I debatten framförs ofta påståenden om att förhållandet mellan priserna på u-ländernas export och import, dvs. bytesförhållandet under hela efterkrigstiden utvecklats oförmånligt. I u-landslitteraturen har man t. o. m. sökt visa att ett försämrat bytesförhållande för u-länderna gentemot i-länderna skulle vara en nödvändig och för framtiden given konsekvens av vissa strukturella faktorer i den internationella handeln. Något teoretiskt giltigt underlag för dessa påståenden finns inte. Tillgänglig statistik ger heller inte underlag för den typen av generaliseringar.



Figur 3.5. U-ländernas bytesförhållande 1954–1970 (1963 = 100)



Det förefaller vara så att den utbredda pessimismen om u-ländernas bytesförhållande till rätt stor del beror på att de indexserier som användes långt in på 1960-talet grundades på olyckligt valda basår. Vanligen presenterades endast utvecklingen från och med år 1950. Prisnivån för detta år var påverkad av Korea-hausen varför den följande återgången till "normala" nivåer i index avspeglas som en dramatisk försämring av u-ländernas bytesförhållanden. Visar man hela bilden, som i figur 3.6, framgår det tydligt dels att en dramatisk förbättring inträffade under andra världskriget och fortsatte t. o. m. Korea-boomen dels att perioden 1950–54 inte bara var onormal utan också mycket instabil.

Under senare år har vanligen 1963 använts som basår, vilket medfört att bilden av u-ländernas bytesförhållande blir helt annorlunda (se figur 3.5).

Även när det gäller utvecklingen av bytesförhållandet ger indexserier för hela u-landsgruppen en onyanserad bild. För de oljeexporterande u-länderna har bytesförhållandet utvecklats mer gynnsamt än genomsnittet för hela u-landsgruppen. För de u-länder som huvudsakligen exporterar råmaterial och importerar färdigvaror, olja och livsmedel har utvecklingen under hela perioden efter Korea-boomen inneburit påfrestningar på den externa ba-

Figur 3.6. Bytesförhållande, 1938, 1948, 1950–1971 (1950 = 100)

Källa: IBRD Trends 1973.

lansen. Utvecklingen under 1970-talet har i första hand inneburit en betydande förbättring av bytesförhållandet för de oljeexporterande länderna. Icke oljeexporterande u-länders terms of trade förbättrades under åren före oljekrisen, 1972-73, men försämrades därefter kraftigt under åren 1974-75.

### 3.3.4 *U-ländernas handels- och bytesbalans samt valutareserver*

Ett stående inslag i den i inledningen till detta avsnitt nämnda "pessimistiska standardbilden" av u-länderna är vanligen påståendet om "ett växande underskott i handelsbalansen". Detta är emellertid inte helt korrekt.

Någon klar trend mot ökade underskott i handelsbalansen för hela u-landsgruppen kan knappast skönjas om man ser till perioden 1950-74, dvs. utvecklingen före oljekrisen. Detta gäller alldeles bestämt om man ser till underskottets storlek i relation till den samlade utrikeshandeln eller bruttonationalprodukten, vilket förefaller vara det meningsfulla sättet att värdera betydelsen av underskotten.

Inte heller från teoretiska utgångspunkter kan man påstå att ett stort underskott i ett u-lands bytesbalans nödvändigtvis är något negativt. I stället kan man med fog hävda att u-länderna rimligen skall ha underskott i handelsbalansen. Syftet med resursöverföringar till u-länderna är ju att de nu skall kunna importera mer än de betalar för genom löpande exportinkomster. En helt annan sak är att u-länder som använder externa kapitaltillskott till konsumtion, improduktiva prestigeprojekt eller endast ersätter inhemskt sparande i framtiden drabbas av problem när lånen skall betalas tillbaka. Underskotten i bytesbalansen måste motsvaras av produktiva investeringar som skall finansiera den kommande återbetalningen.

Tyvärr är situationen den att u-länderna, p. g. a. stagnerande biståndsflöden, utflöden av investeringsinkomster och betalningar för gamla skulder, endast kunnat finansiera relativt små underskott. Oljekrisen och den följande internationella lågkonjunkturen tvingade de icke oljeproducerande u-länderna att i ökad utsträckning finansiera drastiskt ökade underskott i bytesbalansen med kommersiell upplåning.

I början av femtiotalet redovisade hela u-landsgruppen ett samlat överskott i handelsbalansen på ca \$ 1,5 miljarder. Till detta resultat bidrog i första hand de goda priserna på u-ländernas exportvaror. Därefter minskade överskottet snabbt och övergick till ett underskott som i början av 1960-talet uppgick till nära \$ 3 miljarder, motsvarande ungefär en tiondel av importvärdet. Denna utveckling av handelsbalansen under sextiotalet tvingades till en del fram av de svagt växande exportinkomsterna men åstadkoms också genom ett ökat flöde av offentligt och privat kapital till u-länderna. Under 1960-talets första hälft minskade underskottet i u-ländernas handelsbalans. År 1970 skedde en klar försvagning.

Mer än i andra sammanhang ger totalsiffror för handelsbalansen en missvisande bild av olika u-landsgruppers situation. Det finns nämligen åtminstone tre grupper av u-länder som under efterkrigstiden haft helt olikartad utveckling av handelsbalansen.

En mindre grupp oljeexporterande u-länder har under perioden 1950-1970 hela tiden haft ett stort och kontinuerligt växande överskott i handelsbalansen. De sex länderna Irak, Iran, Kuwait, Libyen, Saudiarabien och Ve-

Tabell 3.6 U-ländernas handelsbalans 1950-1970<sup>a</sup> (milj. dollar)

	1950	1955	1960	1965	1970
Export f o b	19 100	23 700	27 300	36 400	52 900
Import e i f	17 500	24 400	30 200	38 000	55 200
Överskott (+)					
Underskott (-)	+1 600	-700	-2 900	-1 600	-2 300

<sup>a</sup> Siffror för 1950-65 UNCTAD: Handbook 1969, sid. 2-11.

Siffror för 1970: UNCTAD: Handbook 1976, sid. 2-12.

nezuela ökade under perioden 1950-70 sina överskott från \$ 0,8 miljarder per år till ca \$ 6,6 miljarder.

En annan grupp på 10-15 u-länder har under efterkrigstiden å andra sidan haft mycket snabbt växande underskott i handelsbalansen. De asiatiska länderna Filippinerna, Hongkong, Indien, Israel, Jordanien, Pakistan, Singapore, Sydkorea, Sydvietnam, Taiwan och Thailand hade år 1950 ett samlat underskott i handelsbalansen på ungefär en halv miljard som växte till ca \$ 3 miljarder år 1960 och till ca \$ 5,2 miljarder år 1970. Inom denna ländergrupp svarade Israel, Singapore, Thailand och Sydkorea för ungefär hälften av underskottet år 1970.

Av u-länderna utanför Asien har i första hand Mexico, Panama och Tunisien registrerat stora underskott i handelsbalansen. År 1970 uppgick dessa tre länders samlade underskott till ungefär \$ 1,5 miljarder varav enbart Mexico svarade för något mer än 1 miljard.

I några fall, t. ex. Mexico, Filippinerna, Singapore, Taiwan, Thailand och Sydkorea spelar inflöde av privat investeringskapital en stor roll för att finansiera underskotten. För i första hand Filippinerna, Israel, Thailand, Sydvietnam och Sydkorea kompletteras detta med offentligt och militärt bistånd. För Mexico utgör dessutom turistinkomsterna en viktig förklaring till att stora underskott kunnat tillåtas under hela 1960-talet. Stora mottagare av offentligt bistånd bland underskottsländerna är bl. a. Indien, Israel, Jordanien, Pakistan och Tunisien. För Israels del spelar också privata gåvor främst från Förenta Staterna stor roll.

I en samlad handelsbalans för hela u-landsgruppen tar oljeländernas överskott och sistnämnda länders underskott i stort sett ut varandra. Utvecklingstendensen för flertalet övriga u-länder har alltså under perioden 1950-70 varit den som visas i tabell 3.6, ett överskott i handelsbalansen förbyttes under 1950-talet till ett växande underskott. Under 1960-talet vände denna utveckling och vid 1960-talets mitt var flertalet u-länders handelsbalansunderskott mycket små.

Utvecklingen under 1970-talet präglas av starkt växande överskott för de oljeexporterande u-länderna och från årsskiftet 1973/74 av kraftigt ökande underskott i handelsbalansen för övriga u-länder.

De icke oljeexporterande u-ländernas växande underskott har på många håll tvingat fram hårda importrestriktioner. De flesta länder har utnyttjat alla möjligheter som det internationella valutasystemet erbjuder och dessutom i den mån de ansetts kreditvärdiga, tagit relativt kortsiktiga lån på



kommersiella villkor i banker i Europa och Nordamerika. Dessa länders allmänna utlandsekonomiska situation har därför kraftigt försämrats.

### 3.3.5 *De multinationella företagen och u-länderna*

I de senaste årens internationella debatt har ett betydande intresse ägnats de multinationella företagens expansion. Anledningen härtill är bl. a. en ganska allmän föreställning om att dessa företag växer mycket snabbt. En av de ledande experterna på området, professor John H. Dunning, pekar sålunda på att MNF:s utlandsproduktion f. n. ökar dubbelt så snabbt som världens totalproduktion och 40 % snabbare än den internationella handeln. Andra ekonomer har dragit fram dessa tendenser till sekelskiftet och hävdat att hela världsekonomin då kan domineras av något hundratal jätteföretag.

Det finns emellertid anledning att ifrågasätta föreställningen om MNF:s spektakulära tillväxt. I t. ex. koncentrationsutredningens betänkande "Internationella koncerner i industriländer" (SOU 1975:50) påpekas sålunda att det inte är särskilt upplysningsvärt att jämföra BNP-tillväxt och MNF:s produktionsökning. BNP är ett mått på samtliga varor och tjänster som produceras ett visst år medan MNF:s produktionsökning så gott som helt avser industrivaror. Industriproduktionens volym har ökat nästan dubbelt så snabbt som hela BNP. En jämförelse mellan MNF-produktion och världens totala industriproduktion ger snarare underlag för att instämma i koncentrationsutredningens slutsats, nämligen att "den andel av världproduktionen som sker i anläggningar ägda av utländska koncerner inte ökat väsentligt under sextiotalet."

Vidare är det, så som understryks i koncentrationsutredningens betänkande "Internationella koncerner i industriländer," viktigt att göra klart vad det är för utveckling man vill mäta. "Om alla världens industriföretag som inte redan nu är internationella koncerner etablerar ett försäljningsbolag i ett främmande land under 1975 så inträffar i ett slag den situationen att 100 procent av världens industriproduktion 'ligger i händerna på internationella koncerner'. Det är svårt att se från vilken synpunkt man kan säga att något omvälvande därmed skett." Slutligen är det uppenbart att de ekonomer som skisserar en värld dominerad av ett hundratal jätteföretag glömt bort den växande andel av världens industriproduktion som sker i centralplanerade länder.

I alla händelser för i-länders del finns det anledning att nyansera bilden av jätteföretagen som ett hot mot den nationella självständigheten. För u-länderna är emellertid situationen i flera avseenden annorlunda. För det första spelar direkta investeringar en långt större roll i u-ländernas ekonomier än i i-ländernas. Det samlade beståndet av utländska direktinvesteringar var 165 miljarder dollar år 1971 och den totala internationella produktionen 330 miljarder dollar. Enligt beräkningar för år 1967 finns 32 % av alla utländska direktinvesteringar i u-länder. Den internationella produktionen i dessa länder skulle således kunna uppskattas till ungefär 105 miljarder dollar, vilket motsvarar ungefär en femtedel av deras samlade BNP. Motsvarande andel för den internationella produktionen i i-länderna blir ca 10 %. Med tanke på att de sektorer där mer än 2/3 av de direkta investeringarna i u-länder finns – industri, oljeutvinning och gruvor – endast svarar för en

Tabell 3:7 Totalt bestånd av utländska direktinvesteringar, internationell produktion och export år 1971 (milj. dollar)

Land	Bestånd av utl. direktinvesteringar (bokfört värde)	Internat. produktion (uppskattning)	Export	Internat. produktion i % av export
Förenta Staterna	86 000	172 000	43 492	395,5
Storbritannien	24 020	48 000	22 367	214,6
Frankrike	9 540	19 100	20 420	93,5
Västtyskland	7 270	14 600	39 040	37,4
Schweiz	6 760	13 500	5 728	235,7
Canada	5 930	11 900	17 582	67,7
Japan	4 480	9 000	24 019	37,5
Nederländerna	3 580	7 200	13 927	51,7
Sverige	3 450	6 900	7 465	92,4
Italien	3 350	6 700	15 111	44,3
Belgien	3 250	6 500	12 392	52,4
Australien	610	1 200	5 070	23,7
Portugal	320	600	1 052	57,0
Danmark	310	600	3 685	16,3
Norge	90	200	2 563	7,8
Österrike	40	100	3 169	3,2
Övriga	6 000	12 000	74 818	16,0
<b>Totalt</b>	<b>165 000</b>	<b>330 000</b>	<b>311 900</b>	<b>105,8</b>

Källa: Multinational Corporations in World Development (UN 1973) sid. 159.

Tabell 3:8 DAC-ländernas totala bestånd av direktinvesteringar fördelat på områden; procentuella andelar av bokförda värden vid slutet av år 1967

	I-länder	U-länder	Varav			
			Afrika	Latin-Amerika	Väst-Asien	Övriga Asien
Förenta staterna	72	28	2	20	3	3
Storbritannien	62	38	11	10	5	12
Frankrike	55	45	29	8	3	6
Nederländerna	25	75	14	42	8	11
Canada	61	39	2	36	0	1
Västtyskland	66	34	5	26	1	2
Japan	52	48	1	28	6	13
Italien	67	33	12	19	1	1
Belgien	70	30	24	5	0	1
Schweiz	87	13	1	10	0	2
Sverige	88	12	5	6	0	1
Australien	74	26	0	0	0	26
Portugal	50	50	-	-	-	-
Danmark	85	15	9	2	1	3
Norge	85	15	5	10	0	0
Alla DAC-länder	68	32	6	18	3	5

Källa: Multinational Corporation in World Development (UN 1973).

Tabell 3:9 I-ländernas bestånd av direkta investeringar i u-länderna fördelat på sektorer och regioner år 1967 (milj. dollar och proc. andel)

Sektor	Totalt milj. dollar	Andel av ländernas totala u-landsinvesteringar (%)	Fördelning på u-landsregioner							
			Afrika		Asien, exkl. Västasien		Västasien		Latinamerika	
			Milj. dollar	Procent	Milj. dollar	Procent	Milj. dollar	Procent	Milj. dollar	Procent
Oljeutvinning	10 961,8	33,1	2 597,6	39,4	1 102,3	22,1	2 776,4	89,5	4 485,5	24,3
Produktion	6 296,7	19,0	1 947,7	29,5	251,0	5,0	1 470,0	47,4	2 628,0	14,2
Förädling	2 393,2	7,2	297,6	4,5	523,0	10,5	533,4	17,2	1 039,2	5,6
Transport	1 196,6	3,6	103,6	1,6	79,0	1,6	613,5	19,8	400,5	2,2
Marknadsföring	1 075,3	3,2	248,7	3,8	249,3	5,0	159,5	5,1	417,8	2,3
Tillverkningsindustri	9 627,1	29,1	1 236,4	18,8	1 547,7	31,0	190,3	6,1	6 652,7	36,1
Gruvor och smältverk	3 554,4	10,7	1 279,8	19,4	252,5	5,1	6,0	0,2	2 016,1	10,9
Handel	2 600,9	7,8	398,2	6,0	504,4	10,1	30,0	1,0	1 668,3	9,0
Jordbruk	2 045,8	6,2	496,8	7,5	939,1	18,8	2,5	0,1	607,4	3,3
Allmän service	1 570,5	4,7	66,3	1,0	123,0	2,4	10,5	0,3	1 370,7	7,4
Transportväsen	675,6	2,0	221,8	3,4	68,0	1,4	18,5	0,6	367,3	2,0
Bank	587,5	1,8	140,2	2,1	133,5	2,7	27,5	0,9	286,3	1,6
Turism	448,4	1,4	43,7	0,7	127,0	2,5	18,0	0,6	259,7	1,4
Övrigt	1 062,6	3,2	110,3	1,7	194,0	3,9	23,0	0,7	735,3	4,0
<b>Totalt</b>	<b>33 134,6</b>	<b>100,0</b>	<b>6 591,1</b>	<b>100,0</b>	<b>4 991,5</b>	<b>100,0</b>	<b>3 102,7</b>	<b>100,0</b>	<b>18 449,3</b>	<b>100,0</b>

Källa: Multinational Corporations in World Development (UN 1973) Tab. 30.

mindre del av BNP avspeglar dessa siffror en dominerande position för MNF inom u-ländernas moderna sektor. Detta förhållande understryks också i FN:s studie av de multinationella företagen. "Multinational Corporations in World Development."

Därtill kommer att de utländska direktinvesteringarna är koncentrerade både till vissa värdländer och – framför allt – till ett fåtal ägarländer. Mer än hälften av det totala beståndet av utländska direktinvesteringar ägs av företag från Förenta staterna. Tillsammans svarar företag från Storbritannien, Frankrike och Västtyskland och Förenta staterna för över 4/5 av det totala värdet av investeringarna. Ungefär 70 % av de amerikanska investeringarna ägs av 250–300 företag. Samma andel tyska utlandsinvesteringar kontrolleras av 82 koncerner. I fråga om brittiska investeringar i utlandet gäller att 165 företag äger mer än 80 % av det totala värdet. Huvudparten av de rika ländernas u-landsinvesteringar är relativt klart koncentrerade till ett mindre antal länder. Den nämnda FN-rapporten anger sålunda att "endast ett mindre antal u-länder har ett bestånd av direktinvesteringar som överstiger 1 miljard dollar. Sålunda finns i Argentina, Brasilien, Indien, Mexico, Nigeria, Venezuela och på vissa karibiska öar 43 % av det totala beståndet av utländska investeringar i u-länder". I en annan grupp på 13 länder – Algeriet, Libyen, Jamaica, Panama, Trinidad och Tobago, Chile, Colombia, Peru, Iran, Kuwait, Saudiarabien, Malaysia och Filippinerna – med direktinvesteringar till ett värde mellan 500 milj. dollar och 1 miljard dollar finns ytterligare 30 % av det samlade beståndet av u-landsinvesteringar.

Amerikanska och brittiska företag dominerar fortfarande OECD-ländernas investeringar i u-länderna. Strömmen av nytt investeringskapital från dessa länder har emellertid ökat relativt långsamt under 1960-talet och Förenta staternas direktinvesteringar i utlandet minskade klart, räknade som andel av BNP under perioden 1965–71. De länder som snabbt ökar sina utlandsinvesteringar är framför allt Japan, som femtondubblade sitt samlade bestånd 1960–71, och Västtyskland. Även företagen i Nederländerna, Belgien och de skandinaviska länderna ökar sina investeringar utomlands i förhållandevis snabb takt.

Investeringar i u-länder utgjordes före första världskriget främst av brittiskt kapital för att finansiera järnvägar och andra offentliga projekt. I huvudsak var det fråga om s. k. portföljinvesteringar. Först under mellankrigstiden fick de rika ländernas u-landsinvesteringar sin traditionella inriktning på råvarusektorerna – gruvor, oljeutvinning och plantager. Framför allt ökade amerikanska företags investeringar i oljesektorn. I slutet av 1940-talet avsåg ca 55 % av alla utländska investeringar i u-länderna råvaruutvinning.

Under efterkrigstiden har de multinationella företagen spritt sina investeringar till allt flera sektorer, även om gruv- och oljeinvesteringar fortfarande dominerar. Detta beror bl. a. på att investeringarna i oljesektorn ökade kraftigt under slutet av 1950-talet. Mer än 40 % av OECD-ländernas investeringar i u-länderna under åren 1956–59 företogs av oljebolag. Beträffande tendenserna under 1960-talet sägs i FN-rapporten "Multinational Corporations in World Development" följande:

"Generellt sett ökar de multinationella företagens betydelse i u-länderna inom industri- och servicesektorn medan den minskar inom råvarusektorn, särskilt på jordbruksområdet (plantager). Totalt sett ökar de multinationella företagens betydelse."

Det är framför allt i Asien och Latinamerika som de multinationella företagens investeringar i industrisektorn ökar snabbt. Detta avspeglar sig bl. a. i att utlandsägda företags andel av Latinamerikas totala färdigvaruexport ökade från 12 % år 1957 till 41 % år 1966. För Mexicos del utgjorde de multinationella företagens andel av industrisektorns export så mycket som 87 % år 1966. Motsvarande siffra för Brasilien var 42 %.

Privata investeringar i u-länderna har under efterkrigstiden blivit föremål för en livlig debatt. Detta har emellertid inte lett till någon större enighet i fråga om hur effekterna skall bedömas.

Mot varandra står kritiker som menar att privata utländska investeringar i u-länderna innebär "en regelrätt utsugning", medan vissa försvarare anser att de representerar "den effektivaste formen av bistånd".

Med industribiståndsutredningens ord kan man hävda "att frågan om privata utländska investeringar i u-länderna är ett av nationalekonomins mest debatterade och minst analyserade problem". Detta beror främst på att debatten hittills koncentrerats till utländska investeringar i allmänhet medan antalet empiriska studier fortfarande är begränsat.

Så länge debatten gäller privata utländska investeringar i allmänhet måste osäkerheten bli stor. Det finns ingen anledning att vänta sig att alla typer av investeringar skall kunna bedömas efter samma måttstock. Inte heller samma slag av investering får nödvändigtvis likartade effekter i olika länder.

I debatten har kritiker och försvarare vanligen tagit fasta på olika slag av effekter som en privat investering ger upphov till. Det är därför viktigt att understryka att endast en samlad bedömning av en investeringens alla konsekvenser kan ge underlag för en meningsfull bedömning. Detta innebär att hänsyn måste tas till hur investeringen påverkar in- och utflöde av kapital, import, export, sysselsättning, löner, priser, konkurrenssituation, inhemsk teknologisk utveckling och inkomstfördelning. Till detta måste som en självständig del läggas mottagarlandets bedömning av de rent politiska effekterna.

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

Att privata utländska investeringar på sikt ger upphov till ett utflöde av finansiella resurser är naturligt. Ingen företagsledning satsar pengar i ett utländskt investeringsprojekt om den inte räknar med att få tillbaka pengarna med avkastning. Frågan gäller alltså inte om utländska investeringar ger upphov till utflöde av kapital utan om detta uppvägs av fördelar i andra avseenden. Enligt FN-rapporten "Multinational Corporations in World Development" översteg utflödet av investeringsinkomster från u-länderna inflödet av investeringskapital med 3-4 miljarder dollar under slutet av 1960-talet. Denna siffra är emellertid av mycket begränsat värde. För det första härrör den alldeles övervägande delen av nettoutflödet från oljeproducerande u-länder. För det andra är det med säkerhet en underskattning av de internationella företagens verkliga vinster på verksamheten i u-länderna. På grundval av tillgängliga beräkningar av betalningar för

royalties och licenser samt framför allt s. k. internvinster dvs. moderbolagets vinst på varor och tjänster som levereras till dotterbolaget, förefaller det klart att redovisade vinster normalt endast utgör en mindre del av det överskott utlandsinvesteringarna ger upphov till. Slutligen bör understrykas att vad som jämförs i FN-studien är utflödet av redovisad vinst på hela den investerade kapitalstocken med inflödet av nytt kapital. Detta är betydelsefullt för värdlandets bedömning av betalningsbalanssituationen men ger knappast underlag för en bedömning av utländska investeringars effekter. För den senare bedömningen måste kapitalstockens och kapitalflödets utveckling över en längre tidsperiod analyseras.

En privat utländsk investering innebär normalt en överföring av teknologi till värdlandet. Det är emellertid viktigt att precisera detta. Vad som sker är vanligen att ett internationellt företag använder den teknik företaget kontrollerar för att producera i ett annat land. Däremot ligger det knappast i företagets intresse att den egna teknologiska kunskapen sprids till andra företag. Det normala är i stället att de internationella företagen köper upp inhemska företag eller patenterad teknologi för att ytterligare befästa den maktposition som i främsta rummet baseras på tillgång och kontroll av överlägsen kunskap.

Naturligtvis är det mest praktiskt och effektivt för internationella storföretag att använda samma produktionsmetod och -teknik över hela världen. I detta förhållande ligger ett motstånd mot att anpassa tekniken till förhållanden i u-länderna. Detta motstånd skall emellertid inte överdrivas. Om relationerna mellan löne- och kapitalkostnad förändras tillräckligt mycket kommer storföretagen i eget intresse att inrikta sig på en mer arbetsintensiv produktion. Det finns exempel på internationella storföretag som bedrivit experimentverksamhet för att få fram u-landsanpassad teknologi. Som tidigare visats är det relativt enkelt att anpassa delar av produktionsprocessen till förhållanden i länder med stor tillgång på arbetskraft men knapphet på kapital. I u-länder som driver en politik som subventionerar kapitalet, ofta för att stimulera utländska privata investeringar, finns det emellertid ingen anledning för storföretagen att överväga mer arbetsintensiva produktionsmetoder. Problemet i detta avseende beror alltså mindre på att de multinationella företagen traditionellt föredrar att använda sin beprövade kapitalintensiva produktionsmetod än på flertalets u-landsregeringars egen politik.

Utländska investeringars effekter på värdlandets export och import beror till stor del på vilken typ av investering det gäller. De traditionella gruv- och plantageinvesteringarna var och är normalt inriktade på export, vanligen till "moderlandet". Investeringar i tillverkningsindustrin tar å andra sidan ofta sikte på värdlandets hemmamarknad. Många gånger är det fråga om att ett företag investerar för att behålla en lönande exportmarknad som hotas av ökade tullar. Detta har t. ex. varit huvudmotivet för flera av de stora svenska investeringarna i Latinamerika. Effekten av dessa investeringar blir inte ökad export från värdlandet men väl minskad import vilket från betalningsbalanssynpunkt är detsamma. Endast i begränsad utsträckning syftar investeringar inom tillverkningsindustrin i ett u-land till ökad export. Det är t. o. m. vanligt att dotterföretaget av moderföretaget direkt förhindrats att exportera.

De mer långsiktiga effekterna på värdlandets näringsliv – förändringar av pris och lönestruktur via ändrade konkurrensförhållanden, allmänna spridningseffekter i fråga om produktion, organisation och marknadsföring samt påverkan på inkomstfördelningen – bestäms i första hand av mottagarlandets industriella struktur och politik gentemot utländska företag. Ett utländskt företag kan t. ex. bryta ett lokalt monopol och tvinga fram en prissänkning. Men resultatet kan också bli att det utländska företaget slår ut småföretag och hantverkare och etablerar ett eget monopol. Konkurrerande inhemska företag kanske kopierar det utländska företags teknik och rationaliserar sin egen produktion. En annan möjlighet är att det utlandsägda företaget köper upp sina inhemska konkurrenter. Effekterna i dessa avseenden beror i stor utsträckning på hur väl utbyggd värdlandets industri är. I ett land med etablerad och omfattande industri finns möjligheter att utlandsinvesteringarna via allmänna spridningseffekter, behov av underleverantörer och produktion av billigare kapitalvaror leder till att den industriella tillväxten ökar. I länder med svag inhemsk industri är det inte rimligt att vänta sig denna typ av spridningseffekter. I stället är hotet om total utländsk dominans i vissa sektorer överhängande. Det förefaller klart att utländska investeringars effekter i stor utsträckning är beroende av värdlandets åtgärder för att etablera en egen industriell bas.

I och för sig bör det vara möjligt att beräkna vilka effekter en utländsk investering har i ovan angivna avseende. För den slutliga bedömningen är det emellertid viktigt att veta vilka alternativ till utländska privata investeringar som finns. Vilken utveckling skulle ha ägt rum om de utländska investeringarna inte hade företagits? Flera studier av privata investeringar baserar beräkningen på den outtalade förutsättningen att ingenting alls sker om den utländska etableringen inte äger rum. Denna förutsättning är emellertid realistisk endast ifråga om avancerad industriell produktion som det är omöjligt för mottagarlandet att satsa på annat än i samarbete med ett fåtal tänkbara multinationella företag. I flertalet andra fall kan mottagarlandet välja mellan likartad produktion i nationell regi, annan typ av investering, olika slag av begränsat samarbete med utländska företag, licens-tillverkning e.d. Det är alltså viktigt att göra klart att en utländsk investerare normalt tar i anspråk ett utrymme på värdlandets kapital- och arbetsmarknad och att det är mot den alternativa användningen av detta utrymme den utländska investeringen skall värderas. Det är mot denna bakgrund man skall se u-ländernas krav på åtgärder för att underlätta överföringen av teknologi till dessa länder. Syftet är helt enkelt att öka u-ländernas valfrihet beträffande formerna för teknologiöverföring i en situation då den direkta investeringen i många fall är det enda alternativet.

När det gäller bedömning av existerande alternativ bör man ha klart för sig att nationella privata investeringar i flera fall har samma typ av negativa effekter som utländska etableringar. Det är t. ex. klart att nationellt ägda företag i Latinamerika för ut en stor del av sina vinster, intjänade bakom höga tullmurar, till bankkonton i olika skatteparadis. I dessa fall kan det t. o. m. uppkomma en välfärdsvinst för samhället om ett utlandsägt företag, som inte behöver tullskydd för att klara sig, konkurrerar ut ett nationellt monopolföretag. I vissa andra fall kan man ställa frågan om det inte är bättre att inte göra något alls som alternativ till en utlandsinvestering. Detta

gäller t. ex. när den producerade varan framstår som helt onödig eller hälsovadlig. Vilket värde har t. ex. de omfattande Coca-cola-investeringarna i u-länderna? Skall man tillåta produktion och försäljning av barnmat som innebär direkt livsfara för barn i miljöer där mödrarna inte har tillgång till rent vatten?

Vid sidan av den ekonomiska bedömningen är utländska privata investeringar i flertalet u-länder – och i många i-länder – en central politisk fråga. En stor utlandsägd sektor kan skapa väsentliga svårigheter, för en regering som vill bedriva en självständig politik, som inte är förenlig med dessa företags intressen. De privata utländska investeringarna för flertalet u-landsregeringar har sålunda en klar politisk dimension. Det förefaller också finnas en betydande dubbelmoral i flera i-länders agerande i dessa frågor. Japan argumenterar vid internationella konferenser för att u-länderna skall ge fritt tillträde för utländska investeringar men är självt mycket restriktivt när det gäller utlandsetableringar i hemlandet. Förenta Staterna och flera europeiska länder söker övertyga u-länderna att ge internationella företag förmånsbehandling samtidigt som man oroas av oljeländernas köp av aktier i de egna företagen.

Det ovan sagda torde belysa att det knappast finns underlag för någon allmän slutsats om utländska investeringars positiva eller negativa effekter. Bedömningen måste göras från fall till fall – och den bedömningen kan bara göras av mottagarlandets egna myndigheter. Samtidigt är det klart – som tidigare nämnts – att värdlandets politik har en avgörande betydelse på vilka effekterna av utländska privata investeringar blir. Tullpolitiken bestämmer företagets möjligheter att ta ut övervinster, kostnadsrelationerna mellan löner och kapital påverkar valet av produktionsmetod och därmed sysselsättningseffekten och skattepolitiken avgör om skatteintäkterna ökar och influerar möjligheterna att remittera vinster till hemlandet.

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





## 4 Internationellt utvecklingsamarbete<sup>1</sup>

### 4.1 Begreppet bistånd

Offentligt bistånd eller utvecklingsbistånd är den allmänna benämningen på statligt finansierade resursöverföringar från rika till fattiga länder på villkor som är förmånligare för mottagaren än rent kommersiella. Bistånd kan utgå i många olika former. Det kan bestå av personer som arbetar längre eller kortare tid, olika typer av varor, pengar i form av lån eller gåvor, stipendier och kurser.

Medlemsländerna i OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd, DAC, har kommit överens om vilka minimivillkor som måste vara uppfyllda för att resursöverföringar skall registreras som offentligt bistånd.<sup>2</sup>

### 4.2 Hur biståndet växte fram

#### 4.2.1 Marshall-hjälpen till Europa

Förenta Staternas politiska ledning ansåg att det låg i landets intresse att snabbt bygga upp Europas ekonomi efter andra världskriget (se kapitel 2.). I slutet av 1940-talet försämrades relationerna mellan andra världskrigets segrarmakter Förenta Staterna och Sovjetunionen. "Det kalla kriget" inleddes och till de humanitära och ekonomiska motiven för bistånd lades de säkerhetspolitiska. Marshall-hjälpen skall ses i bl. a. detta perspektiv.

Inom ramen för Marshall-hjälpen överfördes från april 1948 t. o. m. slutet av 1952 resurser från Förenta Staterna till Europa till ett bruttovärde av 12,5 miljarder dollar. Biståndet bestod i huvudsak av USA-tillverkade varor, som till övervägande del lämnades som gåvor. Huvudmottagare var Frankrike (2,6 miljarder), Storbritannien (2,3 miljarder), Västtyskland (1,2 miljarder), Nederländerna (1,1 miljarder), Italien (1,1 miljarder), Grekland (0,8 miljarder) och Österrike (0,8 miljarder).

Marshall-hjälpen bidrog väsentligt till att de västeuropeiska ländernas ekonomier snabbt återhämtade sig. Orsakerna till detta var flera.

- Biståndet var stort. Den årliga överföringen beräknas ha motsvarat omkring 2 procent av USA:s BNP under denna period. I de mottagande länderna motsvarade Marshall-hjälpen ca 20 dollar per invånare i 1970 års penningvärde. Som jämförelse kan nämnas att dagens bistånd från de rika länderna i väst motsvarar 3-4 dollar per u-landsinvånare.

<sup>1</sup> Det statistiska underlaget för text och diagram i detta kapitel återfinns i bilaga 3 "Statistik över internationellt utvecklingsamarbete". Framställningen baseras framför allt på dokument från de rika länderna och internationella organisationers sekretariat. Perspektivet är därför biståndsgivarnas. U-ländernas syn på i-ländernas biståndspolitik redovisas i kapitel 5.

<sup>2</sup> Villkoren är att resursöverföringarna – görs av den offentliga sektorn – huvudsakligen syftar till att begrämja u-ländernas ekonomiska utveckling och välbistånd – har ett gåvoelement på minst 25 % (förklaras i fotnot till tabell 4.7).

En mer utförlig genomgång av hur posterna i DAC:s biståndsstatisik räknas fram görs i bilaga 6 "Resurs- och biståndsfödet till u-länderna".

- Marshall-hjälpens uppgift var klart definierad. Det gällde att underlätta Västeuropas import för att åter bygga upp industrin. Biståndet kunde användas för att eliminera uppenbara flaskhalsar. Leveranser av lokomotiv och reparationer av broar fick t. ex. hela järnvägsnät att åter fungera. Institutioner, kunskaper och ett tillväxtinriktat tankesätt fanns redan.
- Det politiska målet – att främja demokratin och hejda kommunismen i Europa – var gemensamt för regeringarna i givarlandet Förenta Staterna och i mottagarländerna.
- Förenta Staterna och Västeuropa hade ett gemensamt kulturarv och liknande referensramar.
- Biståndsgivare och mottagare behandlade varandra som jämställda parter. Det innebar bl. a. att Förenta Staterna inte ifrågasatte de europeiska regeringarnas kompetens att använda resurserna på ett rationellt sätt.

Förutsättningarna för snabba effekter av Marshall-hjälpen var således helt andra än dem som sedan kom att gälla för de rika ländernas bistånd till de fattiga länderna i Latinamerika, Afrika och Asien.

Före Marshall-hjälpen hade via FN:s hjälp och återuppbyggnadsorganisation, UNRRA, överförts ca 3 miljarder dollar till de europeiska länderna. Världsbanken lånade under perioden 1946–52 ut ca 700 miljoner dollar till europeiska länder.

#### 4.2.2 1950-talet – utvecklingsoptimism och USA-dominans

Marshall-planens erfarenheter påverkade synen på biståndets roll och möjligheter att skapa utveckling i den fattiga delen av världen under 1950-talet och en bit in på 1960-talet. Framför allt så att många i i-länderna räknade med att mycket snabba framsteg, vilket vanligen uppfattades som snabb ekonomisk tillväxt, skulle kunna åstadkommas i de fattiga länderna med hjälp av bistånd.

Enligt det då förhärskande synsättet gällde det att med biståndet vidga de "flaskhalsar" som existerade, så att den nationella ekonomin i ett u-land nådde "take-off"-stadiet, för att därefter av egen kraft fortsätta den ekonomiska tillväxten. De flaskhalsar som ansågs viktigast gällde bristen på kapital och utbildning. Biståndet skulle enligt detta synsätt vara en utlösande faktor i u-ländernas modernisering. I denna process ansågs en snabb industrialisering vara en viktig del.

Under 1950-talet började också de internationella organisationerna att i ökad utsträckning utforma program för bistånd till u-länderna. FN:s utvidgade program för tekniskt bistånd (EPTA) startades år 1949 och växte hela tiden under 1950-talet.

Västländernas totala bistånd ökade kraftigt under 1950-talets andra hälft – från 3 263 miljoner dollar 1956 till 6 029 miljoner dollar 1961, en ökning i löpande priser med 85 procent på fem år.

Förenta Staterna fortsatte under hela 1950-talet att dominera det internationella ekonomiska samarbetet. Förutom återuppbyggnaden av Europa under Marshall-planen lämnade Förenta Staterna bistånd även till andra länder redan under 1940-talet. Åren 1946–55 uppgick detta brutto till ca

11 miljarder dollar, dvs. en dryg miljard dollar per år. Detta bistånd gick till en mängd u-länder. Karaktäristiskt var dels att det var nära knutet till militära målsättningar inom ramen för det kalla krigets strategiska tänkande, dels att det bedrevs för att öka kontrollen av för Förenta Staterna strategiska råmaterial.

Truman-doktrinen, där målsättningen var att hindra "kommunistisk subversion och aggression" satte sin prägel också på det civila biståndet. De största mottagarna under 1940-talet var Grekland och Turkiet. Under och efter Korea-kriget renodlades ytterligare det civila biståndets militära och säkerhetspolitiska roll. Åren 1954–55 gick över 40 % av Förenta Staternas bistånd till tre länder – Sydvietnam, Sydkorea och Taiwan.

I slutet av 1950-talet inträffade ett antal förändringar som fick betydelse för de rika ländernas biståndspolitik. I Afrika gick flertalet brittiska och franska kolonier mot sin formella självständighet. I Latinamerika genomfördes revolutionen på Kuba. I Asien drabbades Indien av en svår betalningsbalanskris som drog in Västtyskland, Storbritannien och Japan i en samordnad biståndsaktion tillsammans med Förenta Staterna och Världsbanken.

Sovjetunionen började från mitten av 1950-talet att lämna bistånd till ett litet antal u-länder, som bedömdes som säkerhetspolitiskt viktiga. Ekonomiskt och tekniskt bistånd blev ett av instrumenten i den globala konkurrensen mellan Förenta Staterna och Sovjetunionen.

Samtidigt begärde Förenta Staterna av de västeuropeiska länderna att dessa skulle ta på sig en större andel av de totala biståndskostnaderna. En viss utveckling i denna riktning skedde också, men inte förrän i slutet av 1960-talet förändrades situationen väsentligt. Det berodde då främst på att Förenta Staterna minskade sitt bistånd i reala termer, samtidigt som vissa länder i Europa ökade sitt.

#### 4.2.3 1960-talet – biståndets teknokrativering

1950-talets utvecklingsoptimism höll i sig en bra bit in på 1960-talet, liksom synen på bistånd som ett snabbt verkande medel att skapa självgenererande ekonomisk tillväxt i de fattiga länderna. 1960-talet utropades av FN till Utvecklingsårtiondet. I samband med detta antogs kvantitativa mål för den ekonomiska tillväxten i u-länderna – 5-procent per år – och för storleken av offentliga och privata resursöverföringar från i-länderna; 1-procentmålet.

I början av 1960-talet kom den stora frigörelsen i Afrika. Antalet självständiga u-länder och potentiella mottagare av bistånd ökade därmed kraftigt.

Allt fler av de rika länderna byggde ut sin egen direkta biståndsverksamhet, även små länder utan kolonialt förflutet som t. ex. de nordiska. De rika länderna kände ett ökat behov att samordna sitt bistånd och utbyta erfarenheter sinsemellan.

På Förenta Staternas initiativ bildades Development Assistance Group inom OEEC år 1960 för detta ändamål. OEEC förvandlades 1961 till OECD och DAG till DAC – Development Assistance Committee.

I den internationella debatten under 1960-talet började ekonomisk utveckling att framträda som huvudmålet för biståndet. Ser man endast till

denna debatt får man intrycket att säkerhetspolitiska och kommersiella motiv spelat ut sin roll. Så var inte fallet. På det nationella planet spelade dessa motiv fortfarande en central roll, både när det gällde att motivera parlament och allmän opinion för ökade biståndsinsatser och för dessas utformning och inriktning.

Den relativt snabba ökningen av västländernas bistånd stagnerade under 1960-talet. Samtidigt kom den internationella biståndsdebatten att i väsentlig utsträckning röra sig kring 1-procentmålet, och hur de rika länderna skulle dela på den "börda" som biståndet utgjorde.

Det totala biståndet från alla de länder som så småningom anslöt sig till DAC ökade under 1960-talet med i genomsnitt endast 1 % per år i fasta priser. Eftersom deras totala produktion ökade flera gånger snabbare, vidgades hela tiden avståndet till det mål för biståndets andel av BNP som antagits vid början av årtiondet.

Inom DAC diskuterades, särskilt under andra hälften av 1960-talet, de villkor på vilka bistånd lämnades. Försök gjordes att skapa normer som alla givarländer kunde acceptera för vad som skulle kallas bistånd och vilka genomsnittliga villkor detta borde lämnas på.

Under 1960-talet omorganiserades FN-biståndet, samtidigt som en mängd nya organisationer skapades för olika biståndsändamål. De utvidgade tekniska biståndsprogrammet och den särskilda fonden slogs år 1966 ihop till FN:s utvecklingsprogram, UNDP. FN:s fackorgan ägnade sig i allt större utsträckning åt projekt i u-länder, en verksamhet för vilken de ursprungligen inte hade tillkommit.

Inom Världsbanken bildades år 1960 Internationella utvecklingsfonden, IDA, för att överföra kapital till de fattiga u-länderna på finansiellt förmånligare villkor än Världsbankens lån.

U-ländernas önskemål om att få större möjligheter att påverka biståndets utformning ledde, trots i-ländernas motstånd, till den första handels- och utvecklingskonferensen (UNCTAD I) år 1964. På den beslöts att upprätta ett permanent UNCTAD-sekretariat och att nya konferenser skulle hållas regelbundet. Samtidigt innebar UNCTAD:s tillkomst en framgång för u-ländernas önskemål att inte endast diskutera biståndet utan alla relationer mellan de rika och fattiga länderna.

#### 4.2.4 1970-talet – biståndets roll förändras och nya institutioner skapas

Liksom under 1960-talet minskade under 1970-talets första år biståndet från de rika länderna i väst i förhållande till dessa länders BNP, 1974 och 1975 ökade andelen ånyo något. Samtidigt framträdde de oljeproducerande u-länderna som nya betydande biståndsgivare. År 1974 lämnade de som grupp ett bistånd som motsvarade omkring 1,4 procent av deras BNP.

Inom DAC fortsatte Förenta Staternas andel av biståndsflödet att minska. Några av de länder som relativt sent kom in som biståndsgivare, t. ex. de nordiska, Nederländerna och Kanada, fortsatte att snabbt öka sitt bistånd.

Under 1970-talet har debatten i i-länderna vidgats till att avse de totala relationerna mellan rika och fattiga länder – biståndsdebatten har utvecklats till en u-landsdebatt.

Detta återspeglades tydligt i FN:s strategi för det andra utvecklingsår-

tiondet, dvs. 1970-talet. Samma syn har präglat de dokument om relationerna mellan de rika och fattiga länderna som de alliansfria staterna och den s. k. 77-gruppen (i stort sett alla u-länder) publicerat från 1967 och framåt (se kapitel 5).

Denna helhetssyn innebär att större tyngd läggs vid t. ex. handels-, valuta-, sjöfarts- och jordbrukspolitiska relationer. Biståndet blir då en av flera metoder att påverka den internationella resursfördelningen.

Samtidigt har många u-länder i större utsträckning än tidigare börjat ställa krav eller framföra önskemål när det gäller biståndets utformning. Från u-landshåll är man mindre benägen att acceptera att de rika länderna ensamma avgör hur det bistånd utformas som skall användas i u-länderna.

De resolutioner som antogs vid FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 återspeglar vilka förändringar u-länderna som grupp önskar i de ekonomiska relationerna mellan u- och i-länder. En viktig orsak till att denna extra generalförsamling överhuvudtaget kom till stånd var de oljeproducerande staternas ökade ekonomiska makt.

Under 1970-talet har en mängd andra stora internationella konferenser som i stor utsträckning handlat om relationerna mellan u- och i-länder ägt rum, t. ex. befolknings-, världslivsmedels- och havsrättskonferenserna 1974, UNIDO:s andra generalkonferens och FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 samt den fjärde konferensen om handel och utveckling, UNCTAD IV år 1976. Som resultat av dessa konferenser har i en del fall nya internationella organ upprättats.

Den svåra livsmedelssituationen, den internationella inflationen och fyrdubblingen av oljepriserna 1973-74 skapade ytterligare stora problem för de u-länder som saknar olja och andra råvaror. Initiativ i FN-organisationer, Världsbanksgruppen och IMF gav upphov till en diskussion om en rad nya specialfonder för bistånd. OPEC-länderna tillsammans, eller grupper av OPEC-stater, t. ex. de oljeproducerande arabstaterna, skapade också egna fonder för kanalisering av bistånd till icke-oljeproducerande u-länder. Antalet institutioner för att kanalisera bistånd var i slutet av 1974 därför större än någonsin, samtidigt som det totala biståndet från de rika länderna i väst och öst i reala termer knappast var större än i början av 1960-talet. Det enda som hänt på det området var det från och med år 1974 betydligt ökade biståndet från OPEC-länderna.

Den internationella biståndsdiskussionen under 1970-talet har i ökad utsträckning gällt hur de resurser som skapas genom den ekonomiska tillväxten i de fattiga länderna skall nå de befolkningsgrupper som har det sämst och hur biståndet kan bidra till detta. Koncentrationen på att med bistånd försöka vidga en bestämd "flaskhals" i utvecklingsprocessen har ersatts med en helhetssyn också på utvecklingen i de fattiga länderna. Det har inneburit att fördelningsfrågor och strukturfrågor i större utsträckning diskuterats. Samtidigt har den optimistiska synen att de rika länderna snabbt med bistånd som instrument skall kunna utveckla de fattiga länderna ersatts med en insikt om att biståndets roll inte är fullt så genomgripande men likafullt mycket viktig. Viktigast är dock u-ländernas egna ansträngningar. Förutsättningen för att biståndet skall ge avsedda effekter är dels att det inte direkt motverkas på andra områden, t. ex. handels- och valutapolitikens, dels att den politiska viljan och kapaciteten i u-länderna är tillräckligt stor.

### 4.3 Mål och motiv för biståndet

#### 4.3.1 *Fem typer av mål och motiv*

Som framgått av föregående avsnitt har sedan andra världskriget de rika ländernas regeringar angivit flera olika motiv för att lämna bistånd och flera olika mål som de vill uppnå med biståndsverksamheten.

I den internationella biståndsretoriken läggs tyngdpunkten på att biståndet skall bidra till att skapa ekonomisk och social utveckling i de fattiga länderna. Detta är ett grundläggande mål för ekonomiskt bistånd. Samtidigt har de rika ländernas regeringar angivit flera andra mål, som de vill uppnå med hjälp av den av biståndet skapade ekonomiska och sociala utvecklingen. Dessa mål, som ofta också är avsedda att motivera beslutsfattande församlingar och allmän opinion för biståndsverksamhet, innebär antingen militära, kommersiella och/eller politiska fördelar för det egna landet, eller också är de moraliskt-etiska.

De biståndspolitiska mål som oftast anges kan placeras i fem huvudkategorier.

- Det *säkerhetspolitiska* målet anses särskilt viktigt av stormakterna. Det betyder normalt inte att stormakterna anser att de behöver skydda sig mot direkta militära angrepp från de fattiga länderna. I stället är det fråga om att behålla stabilitet i de fattiga länderna för att undvika att de rika länderna dras in i väpnade konflikter och att hindra inflytande från andra stormakter via allierade regeringar i fattiga länder.

Som framgått av föregående avsnitt har det säkerhetspolitiska motivet spelat en stor roll för Förenta Staternas biståndspolitik. Detsamma gäller för t. ex. Sovjetunionens.

Säkerhetspolitiska avvägningar kan iaktas bakom det förhållandet att många av de länder som erhåller stora andelar av biståndet också varit direkt berörda av stormaktskonflikter eller har en geografisk position som anses strategiskt viktig av stormakterna. Sydkorea, Vietnam, Laos, vissa medelhavsländer, Cuba samt Sovjetunionens gränsstater i söder, Irak, Afghanistan, Pakistan och Indien är några exempel.

En annan typ av "säkerhetspolitiskt" mål, som de flesta rika länder – däribland Sverige – angivit är att biståndet bidrar till avspänning och fred genom att minska fattigdomen och underutvecklingen i världen.

- Ett annat betydelsefullt mål för biståndet är det *kommersiella*, dvs. att givarlandet genom handel eller investeringar skall kunna öka sina resurser med biståndets hjälp. En stor del av biståndsflödet är inriktat på ett sätt som direkt (genom att binda upphandlingen av varor och tjänster till det egna landet) eller indirekt (genom att skapa nya marknader och underlätta privata företags investeringar) främjar kommersiella intressen i givarländerna.

Till de länder vars biståndspolitik är hårdast inriktad på kommersiella fördelar för de egna företagen hör Italien, Japan och Västtyskland. Också för de f. d. kolonialmakterna spelar intresset av att i de f. d. kolonierna behålla och utveckla kommersiella förbindelser en väsentlig roll.

Till de kommersiella motiven kan också räknas önskemålen från rika länder att försäkra sig om tillförsel av råvaror, framför allt olja och vissa

mineraler, från de fattiga länderna. Biståndet kan därvid utnyttjas som ett instrument för att skapa sådana relationer med regeringarna i de råvarurika u-länderna att fortsatt tillförsel säkras.

- Ett mål som är svårare att definiera skulle kunna kallas det *civilisatoriska*. Det utgår ifrån att den typ av kultur, teknik, social organisation, religion som råder i givarlandet också är lämpligast för de fattiga länderna. Det kan också baseras på historiska traditioner, t. ex. mellan kolonialmakter och deras f. d. kolonier. Avsikten med biståndet är att underlätta en utveckling, som liknar givarlandets. Därmed skapas även förutsättningar för en förståelse från dessa länders sida för den politik givarlandet för och kanske även värderings- och intressegemenskap i många frågor. Det bästa exemplet på en biståndspolitik där detta mål spelar roll är Frankrikes i de f. d. franska kolonierna. Detta motiv spelar, åtminstone underförstått, en roll i alla utvecklingsteorier som syftar till att "modernisera" u-länderna.
- Det *humanitära* målet innebär att de rika länderna är beredda att ställa resurser till förfogande framför allt i situationer där människor utsätts för akut nöd eller våld, t. ex. i samband med krig, jordbävningar, översvämningar, torka. Det humanitära målet kan också gälla människor som lider permanent nöd utan att några "extra" katastrofer drabbar dem.
- Det *solidariska* motivet utgår ifrån att de som har resurser skall dela med sig till dem som inte har. Det anges av de flesta biståndsgivare i officiella dokument som ett viktigt motiv.

De solidariska målen är ofta grundade på en värdegemenskap hos givare och mottagare. Syftet med biståndet är då att underlätta för mottagaren att nå utvecklingsmål som båda parter anser väsentliga. Om värdegemenskap finns kan givarlandet acceptera mottagarlandets villkor, som då blir normbildande för samarbetet. En form av värdegemenskap kan baseras på att regeringarna i de biståndsgivande och biståndsmottagande landet önskar uppnå samma yttre mål. En annan typ är när värdegemenskapen finns mellan stora grupper av befolkningen i bägge länderna.

#### 4.3.2 Motiven väger olika tungt i olika länder

De flesta rika länder anger i officiella regeringsdeklarationer och andra policydokument flera motiv och mål för sin biståndsverksamhet. I olika sammanhang kan tyngdpunkten läggas på olika motiv. Det är t. ex. inte ovanligt att en regering understryker ett motiv i FN:s generalförsamling och ett annat då det gäller att övertyga parlament och väljare i det egna landet.

Utformningen och innehållet i de rika ländernas bistånd har ofta skiljt sig kraftigt från land till land, liksom det förändrats över tiden.

Under 1950-talet framhövs det säkerhetspolitiska motivet starkt. Det hade flera orsaker, bl. a. det kalla kriget och Förenta Staternas dominans som biståndsgivare. Under denna period sågs målet att skapa ekonomisk utveckling i u-länderna i stor utsträckning som ett medel att uppnå säkerhetspolitiska mål. Under 1960-talet förändrades den officiella bilden i den internationella biståndsdiskussionen så att större tyngd lades vid u-ländernas ekonomiska utveckling som ett mål i sig. Samtidigt ökade antalet



rika länder som skaffade sig egna biståndsprogram. Flera av dessa länder var relativt små och hade inga aspirationer på att med biståndets hjälp bedriva global säkerhetspolitik.

De rika länderna kan mycket schematiskt indelas i tre grupper, beroende på vilka biståndspolitiska mål som väger tyngst i deras överväganden. För Förenta Staterna och Sovjetunionen spelar de säkerhetspolitiska motiven fortfarande stor roll. För f. d. kolonialmakter som England och Frankrike, liksom för de större västnationerna som Västtyskland, Japan och Italien spelar de kommersiella motiven en väsentlig roll. För t. ex. de nordiska länderna och Nederländerna, har de solidariska och humanitära målen varit särskilt viktiga.

Denna grova indelning innebär inte att alla mål inte spelar en roll i alla länder. I vissa situationer är säkert andra motiv starkare än de som normalt dominerar, t. ex. de humanitära motiven då omfattande katastrofer inträffat.

#### 4.4 Några paradoxer i biståndet

Som framgår av avsnitt 4.1 kan begreppet bistånd stå för resursöverföringar av olika slag. I avsnitt 4.5 skall ett försök göras att systematiskt redovisa utvecklingen när det gäller det totala internationella biståndets storlek och innehåll samt de villkor på vilka biståndet lämnas. Dessförinnan redogörs här mycket kortfattat för några av de villkor som de rika länderna i vissa fall ställer upp i biståndssammanhang och som i förhållande till hur motsvarande aktiviteter fungerar i de rika länderna själva kan förefalla paradoxala för u-länderna.

##### 4.4.1 *Krav på utvecklingsplaner*

Under 1960-talet kom biståndsgivande länder och internationella organisationer att ställa stora krav på att mottagarländerna noga skulle planera sin ekonomiska utveckling. Utvecklingsplaner – ofta för en femårsperiod – utarbetades i de flesta u-länder. Det skedde med uppmuntran och ofta bistånd från de biståndsgivande länderna och de internationella organisationerna. På basis av en analys av dessa utvecklingsplaner kunde sedan samma länder avgöra hur mycket bistånd man ville lämna för olika ändamål.

Det paradoxala i denna situation var att länder som för egen del var skeptiska till femårsplaner som ekonomiskt instrument, uppmuntrade och till och med krävde att sådana planer utarbetades i de länder som skulle erhålla bistånd. Det måste också ur mottagarsynpunkt synas motsägelsefullt att de rika länderna kräver fleråriga utvecklingsplaner, men själva i de flesta fall endast lämnar ettåriga biståndsutfästelser, med hänvisning till att biståndsbudgeten godkänns av parlamenten för ett år i taget. Än mer paradoxalt blir det om ett givarland genom sina krav på t. ex. biståndets sektorinriktning eller utformning bidrar till att snedvrider utvecklingsplanen.

#### 4.4.2 *Biståndsprojektens ställning i mottagarlandet*

Under lång tid förutsatte de biståndsgivande nationerna att biståndet resulterade i t. ex. rent brittiska, kanadensiska, västtyska eller svenska projekt. Denna syn hänger fortfarande kvar på många håll. Att biståndet innebar stöd till ett självständigt lands regering på dess territorium var något man inte var beredd att dra fulla konsekvenserna av i de rika länderna. De villkor som ställdes var utformade som om projektet – för vanligen rörde det sig om väl definierade sådana – skulle tillhöra givarlandet, trots att det formellt kunde röra sig om en gåva.

I samband med detta begärdes omfattande utredningar för varje enskilt projekt. Det paradoxala i detta är att motsvarande åtgärder sällan krävdes för samma slags projekt i givarlandet.

#### 4.4.3 *Regionalt samarbete*

Ett ofta förekommande krav från i-ländernas sida är att u-länderna i större utsträckning skall samarbeta regionalt. Detta kan i och för sig vara väl motiverat. Det är dock viktigt att notera hur svårt i-länderna själva haft att skapa ett hållfast regionalt samarbete. Att med bistånd förknippa villkor om regionalt samarbete kan innebära att regionala projekt eller program uppstår utan någon faktisk vilja hos de deltagande regeringarna att utveckla det regionala samarbetet. Biståndsmottagande länder bör även när det gäller regionalt samarbete få välja politik på grundval av egna prioriteringar.

### 4.5 De rika ländernas bistånd – storlek, innehåll och inriktning

#### 4.5.1 *Inledning*

I en redogörelse av detta slag uppstår problem när det gäller att redovisa data. De uppgifter som finns sammanställda och tillgängliga är de som samlas in från givarländerna av OECD:s utvecklingskommitté, DAC.

I bilaga 6 redovisas svagheter i DAC-statistiken och övrig på biståndsgivarnas uppgifter grundad statistik. Där görs också vissa alternativa beräkningar av de finansiella nettoöverföringarna mellan i- och u-länder. Av bilagan framgår att det framför allt är uppgifterna om andra flöden än biståndet som är missvisande.

När det gäller biståndet räknar DAC i statistiken in bistånd till vissa europeiska länder, som inte anges som u-länder av FN. Vidare har inte räntorna dragits av i DAC:s "nettoflöde". Överföringar från "moderländerna" Frankrike, Nederländerna och Storbritannien (samt tidigare Portugal och Australien) till icke självständiga områden inräknas i dessa länders bistånd. DAC-statistiken har – som framgår av bilagan – även andra svagheter. Det är emellertid den enda som finns att tillgå för den som vill beskriva utvecklingen över ett antal år. På några punkter – framför allt när det gäller biståndets totala storlek – används i detta avsnitt vissa justerade DAC-siffror, tagna från bilagans beräkningar, men i övrigt används DAC-statistiken utan justeringar.

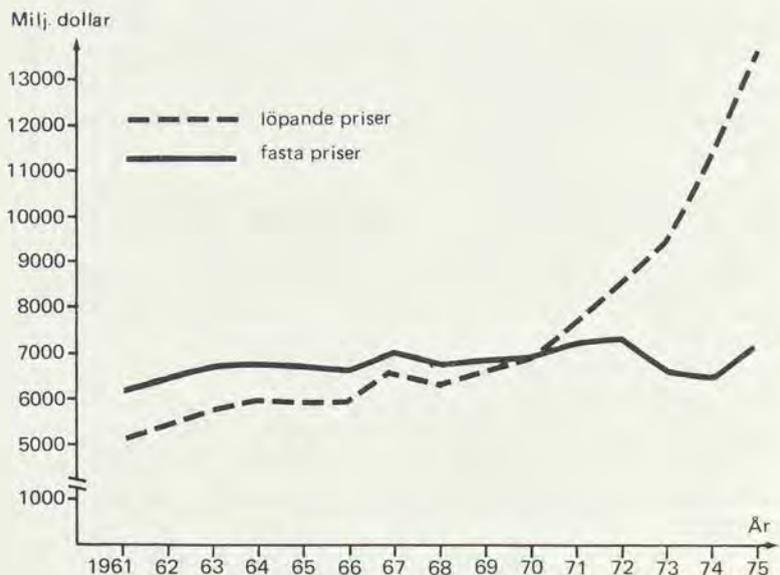
#### 4.5.2 Biståndets storlek

##### Bistånd från DAC-länderna

Biståndet från industriländerna i väst ökade, som tidigare nämnts, snabbt under 1950-talet och stagnerade under 1960-talet. Under 1970-talet ökade biståndet i löpande priser, men dess realvärde var i stort sett oförändrat. Figur 4.1 visar biståndsflödet, i löpande och fasta priser för perioden 1961–1975. Diagrammet visar att DAC-ländernas totala bistånd år 1974 i fasta priser var ungefär lika stort som år 1962. Under denna tolvårsperiod har OECD-ländernas BNP i fasta priser ökat med ca 70 procent. Befolkningen i u-länderna har under samma period ökat med omkring 1/3.

Från mitten av 1960-talet började Förenta Staternas andel av DAC-ländernas totala bistånd att sjunka kraftigt. Samtidigt ökade andelarna för Väst-tyskland, Japan, Kanada, Nederländerna och de nordiska länderna. I fasta priser utgjorde Förenta Staternas bistånd år 1974 omkring 55 % av 1966 års. Under samma period mer än fördubblades Japans och Nederländernas bistånd i fasta priser. Det svenska biståndet ökade 3,5 gånger, från en blygsam utgångsnivå. Endast de nordiska länderna och Österrike har i fasta priser ökat sitt bistånd varje år under perioden 1971–75. (Se tabell 4.1 och tabell 3 i bilaga 3). Förenta Staternas andel, som 1966 var 56 procent av det totala DAC-biståndet, hade år 1974 sjunkit till 30 procent. Sveriges andel ökade under samma period från knappt 1 procent till över 3,5 procent. De nordiska länderna, Nederländerna och Canada stod år 1966 tillsammans för 6 procent och 1974 för knappt 17 procent.

Biståndets värde för mottagaren beror naturligtvis inte endast på storleken utan också på de finansiella villkoren. En gåva är mer värd än en kredit som måste återbetalas. En kredit till högre ränta och med kortare återbetalningsperiod är mindre värd än en med lägre ränta och längre återbetalningsperiod.



Figur 4.1 Biståndsflöde från DAC-länderna 1961–1975.

Källa: DAC.

**Tabell 4.1 DAC-ländernas bistånd 1966 och 1975 (milj. dollar, löpande och fasta priser)**

Land	Löpande priser		Fasta priser (1970 års)	
	1966	1975	1966	1975
Förenta Staterna	3 349	4 007	3 644	2 241
Frankrike	745	2 100	814	1 019
Västyskland	419	1 667	488	849
Japan	285	1 148	297	667
Canada	187	880	200	517
Storbritannien	486	878	518	462
Nederländerna	94	599	100	292
Sverige	57	566	67	273
Australien	126	507	143	235
Belgien	76	375	90	178
Danmark	21	205	22	103
Italien	78	199	86	91
Norge	14	184	16	90
Schweiz	13	103	14	47
Nya Zeeland	9	66	10	32
Österrike	13	64	15	34
Finland	3	48	3	22
<b>Totalt</b>	<b>5 975</b>	<b>13 585</b>	<b>6 525</b>	<b>7 154</b>

Källa: DAC.

Det bör också påpekas att olika pris- och lönenivåer i olika länder gör att biståndets värde för mottagaren kan vara väsentligt olika även om kostnaderna för givaren är desamma. Ett exempel: Tanzania skulle kunna få tre indiska läkare för samma summa som en svensk, som erhåller normal kontraktsanställning.

Som framgår av bilaga 6 är det viktigt att skilja mellan reala och finansiella resursöverföringar. I tabell 4.2 presenteras vissa finansiella flöden mellan i- och u-länder år 1972. Som framgår av tabellen blir bilden en annan än när DAC:s normala nettobegrepp används.

### *Storleken av biståndet från länder utanför DAC*

Fram till år 1973 sades ofta att DAC-länderna stod för över 90 procent av det totala biståndsfördet till u-länder och internationella organisationer. Därvid togs inte tillräcklig hänsyn till det bistånd som Sovjetunionen, de östeuropeiska staterna och Kina lämnar till socialistiska u-länder såsom Cuba, Nordkorea, Nordvietnam och Albanien. Exakta uppgifter om storleken av detta bistånd föreligger inte. En grov beräkning ger som resultat att DAC-ländernas andel var omkring 80 % från slutet av 1960-talet t. o. m. år 1973.

Under 1974 ändrades situationen genom att de oljeexporterande u-ländernas bistånd mycket snabbt ökade. Enligt DAC-sekretariatets beräkningar skulle omkring 2,2 miljarder dollar detta år ha utbetalats som bistånd från OPEC-länderna. Det motsvarar ungefär en femtedel av DAC-ländernas samlade biståndsutbetalningar och utgör omkring 1,4 % av OPEC-ländernas

**Tabell 4.2 Finansiellt nettoflöde från DAC-länder till u-länder under år 1972 (milj. dollar)**

	Brutto- flöde	Amorte- ringar	DAC:s netto- flöde	Räntebetal- ningar och inv. in- komster	Netto- flöde
Offentligt utveck- lingsbistånd	9 875 <sup>a</sup>	-1 203 <sup>a</sup>	8 671 <sup>a</sup>	- 584 <sup>a</sup>	8 087
Andra offentliga flöden	3 344 <sup>a</sup>	-1 762	1 582 <sup>a</sup>	- 794	788
Privata investe- ringar	..	..	8 619 <sup>b</sup>	-11 743	-3 125
Direkta investe- ringar	..	..	4 443 <sup>b</sup>	-10 500 <sup>c</sup>	-6 057
Portföljinveste- ringar och andra lån	..	..	2 746 <sup>b</sup>	- 1 243 <sup>d</sup>	2 932 <sup>d</sup>
Privata garantera- de exportkrediter	6 043 <sup>a</sup>	-4 614	1 429		
Gåvor från enskil- da organisationer	1 036 <sup>a</sup>	-	1 036	-	1 036
Flöden från u-län- der till DAC- länder	..	..	(-3 000) <sup>e</sup>	-	-3 000
Kapitalflykt	..	..	(-1 500) <sup>f</sup>	- <sup>g</sup>	-1 500
OPEC-ländernas investeringar	..	..	(-1 500) <sup>f</sup>	- <sup>g</sup>	-1 500
Summa	-	-	19 908		3 786

<sup>a</sup> DAC-ordförandens årsrapport 1974, tab. 14 i bilaga.

<sup>b</sup> DAC-ordförandens årsrapport 1974, tabell ix-1.

<sup>c</sup> Uppskattning, se texten i bilaga 6.

<sup>d</sup> DAC Note by the Secretariat: Reverse Flows. DD-451 OECD Paris June 23, 1975.

<sup>e</sup> Inräknas ej i DAC:s "nettoflöde".

<sup>f</sup> Uppskattning. OPEC-investeringarna uppskattade på grundval av data i dokument som anges i fotnot d.

<sup>g</sup> Inga uppgifter finns men dessa flöden kan inte ha varit av betydande omfattning.

beräknade BNP. Preliminära DAC-beräkningar anger biståndet från OPEC-länderna till ca 2,6 miljarder dollar år 1975.

Enligt DAC-sekretariatets beräkningar skulle finansiella nettoutbetalningar från statshandelsländerna ha uppgått till mellan 1,2 och 1,4 miljarder dollar per år under perioden 1972-1974. För år 1974 beräknar DAC-sekretariatet att resurser på biståndsvillkor till ett omräknat värde av omkring 1 250 miljoner dollar lämnades av statshandelsländerna, inkl. Kina. För år 1975 anges preliminära beräkningar på mindre än 1 miljard dollar.

### *OPEC-ländernas bistånd*

DAC:s beräkning av enskilda OPEC-länders biståndsåtaganden och biståndsutbetalningar under år 1974 redovisas i tabell 4.3.

Som framgår av tabellen var Saudiarabien, Iran och Kuwait de länder

Tabell 4.3 Bistånd från enskilda OPEC-länder år 1974 (milj. dollar)

Land	Åtaganden			Beräknade utbetalningar			
	Bila- terala	Multi- late- rala	Totalt	Bila- terala	Multi- late- rala	To- talt	% av BNP
Algeriet	3	114	117	3	32	35	0,3
Förenade Arab- emiraten	376	197	573	107	30	137	1,8
Irak	347	68	415	210	27	237	1,8
Iran	1 247	23	1 270	378	23	401	0,9
Kuwait	575	221	796	328	56	384	3,1
Libyen	182	195	377	73	24	97	0,8
Nigeria	2	10	12	2	9	11	0,1
Qatar	83	65	148	42	9	51	2,6
Saudiarabien	995	461	1 456	710	100	810	2,3
Venezuela	20	91	111	20	41	61	0,2
Totalt	3 830	1 445	5 275	1 873	351	2 224	1,4

Källa: DAC 1975 Review.

som lämnade mest bistånd. I förhållande till sin BNP levererade Kuwait mest bistånd (3,1 %), följt av Quatar (2,6 %) och Saudiarabien (2,3 %).

Av OPEC-ländernas bilaterala biståndsåtaganden år 1974 gick 2/3 till fyra mottagarländer – Egypten, Pakistan, Syrien och Indien. Andra större biståndsmottagare var Bangladesh, Jordanien, Sudan, Somalia och Marocko.

### Centralplanerade länders bistånd

Också för de centralplanerade länderna är det svårt att få en klar bild av på vilka finansiella villkor resurser överförs och därmed hur stora de resursöverföringar är, som motsvarar DAC-ländernas bistånd. DAC-sekretariatet sammanställer de data som finns tillgängliga. I tabell 4.4 redovisas

Tabell 4.4 Bistånd från statshandelsländer (milj. dollar, netto enligt DAC)

Land	Biståndsutbetalningar		% av BNP 1974
	1973	1974	
Sovjetunionen	650	750	0,14
Övriga Östeuropa	— <sup>a</sup>	— <sup>a</sup>	—
Kina	450	500	0,24
Totalt	1 100	1 250	

<sup>a</sup> Nettobetalingarna från Östeuropa redovisas av DAC till 125 milj. dollar 1973 och 75 milj. dollar 1974. Dessa sker dock så gott som helt på finansiella villkor som är så nära de kommersiella att de inte räknas som bistånd enligt DAC:s terminologi.

Källa: DAC 1975 Review.

biståndet från statshandelsländer till u-länder, inkl. socialistiska u-länder. Särskilt uppgifterna om Sovjetunionens bistånd till Cuba och DRV samt Kinas bistånd till DRV är mycket osäkra. Eftersom detta bistånd utgör en mycket stor del av det totala, blir också totalsiffrorna ytterst osäkra.

Ytterligare en komplikation i beräkningen av Sovjetunionens och övriga östeuropeiska länders bistånd är att krediter till industriprojekt ofta återbetalas i form av varor från de uppförda industrierna. Det pris som sätts på de levererade varorna kan avgöra om krediten för mottagaren blir förmånlig i förhållande till en rent kommersiell affär.

Den kan synas förvånande att DAC beräknar att inget nettobistånd från de övriga östeuropeiska staterna utgår. Dessa tycks ha gjort kreditåtaganden gentemot u-länder år 1974 till ett sammanlagt värde av 1 200 milj. dollar. Många av dessa åtaganden gäller krediter som lämnas på i stort sett kommersiella villkor. Även bortsett ifrån kreditvillkoren uppgår amorteringar på tidigare lån till så stora belopp att nettoöverföringarna enligt DAC (dvs. utan att räntor är medräknade) beräknas vara 125 milj. dollar år 1973 och 75 milj. dollar år 1974. Av nettoöverföringarna beräknar DAC att Bulgarien år 1974 stod för omkring hälften medan DDR erhöll större amorteringar än de belopp som betalades ut.

### *Övriga länder*

Övriga icke DAC-länder har lämnat både multilateralt och bilateralt bistånd. Island, Irland, Israel, Luxemburg, Spanien, Sydafrika och Jugoslavien har medverkat i fjärde påfyllnaden av resurser till IDA. Ett sextiotal länder har åtagit sig att lämna vissa, vanligen mycket små, bidrag till UNDP. Till detta kommer tekniskt och finansiellt bilateralt bistånd. Liksom när det gäller statshandelsländerna är det dock svårt att få en klar bild av i vilken utsträckning krediter till olika u-länder från andra u-länder lämnas på sådana villkor att de bör räknas som bistånd. Till de länder som lämnar krediter i inte obetydlig omfattning, oavsett de finansiella villkoren, hör Argentina, Brasilien, Indien, Spanien och Jugoslavien. Israel har ett omfattande tekniskt bistånd, liksom Indien och Jugoslavien. DAC anger ut-

**Tabell 4.5 Biståndsutbetalningar år 1974<sup>a</sup>**

Land eller grupp av länder	Milj. dollar	% av BNP
Förenta Staterna	3 439	0,25
Övriga DAC-länder	7 877	0,38
OPEC-länder	ca 2 200	1,40
Sovjetunionen	ca 750	0,14
Kina	ca 500	0,24
Övriga länder, inkl. icke- oljeproducerande u-länder	ca 200	
Summa	ca 15 000	

<sup>a</sup> Netto enligt DAC-definition.

Källa: DAC 1975 Review.

betalningar från gruppen övriga icke-DAC-länder till omkring 300 milj. dollar år 1973 och omkring 200 milj. dollar år 1974.

En sammanställning av DAC-sekretariatets beräkningar av det totala biståndets storlek från olika källor år 1974 har gjorts i tabell 4.5. Som redan framgått bör osäkerheten i beräkningarna understrykas.

#### 4.5.3 DAC-ländernas bistånd i relation till deras BNP

De mål för överföringar av finansiella resurser och biståndsutbetalningar som satts upp internationellt – 1-procentmålet för privata och offentliga resursöverföringar och 0,7-procentmålet för offentligt bistånd<sup>1</sup> – var avsedda att bidra till att öka andelen av de totala resurserna som de rika länderna skulle överföra till u-länderna. Så har inte skett. I stället har för DAC-länderna som grupp biståndets andel av BNP minskat väsentligt sedan början av 1960-talet, då den utgjorde mer än 0,5 %. År 1973 var andelen nere i 0,30 % för att år 1974 öka något till 0,33 % och år 1975 ytterligare något till 0,36 %.

Sverige nådde som första land 0,7-procentmålet år 1974. (Frankrikes bistånd motsvarade dock under 1960-talets första hälft över 0,7 procent av BNP.) Nederländerna uppnådde 0,7-procentmålet 1975 och Norge kan komma att uppnå det inom de närmaste åren. Det är inte troligt att flera länder når detta mål under 1970-talet.

I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling år 1975 anges att i-länderna bekräftar sina åtaganden när det gäller kvantitativa mål för överföring av resurser, särskilt 0,7 %-målet. De antar som gemensamt mål en ökning av det offentliga utvecklingsbiståndet med sikte på att nå målen i slutet av årtiondet. Målet står alltså kvar, men tidpunkten är ånyo framflyttad.

#### 4.5.4 Fördelningen bilateralt – multilateralt

U-länderna begärde under 1960-talet att i-länderna i större utsträckning skulle kanalisera sitt bistånd via internationella organisationer. Ett viktigt skäl för detta var att försöka minska de politiska och kommersiella bindningarna.

Andelen bistånd från DAC-länderna totalt som slussats via internationella organisationer minskade under första hälften av 1960-talet, för att därefter öka betydligt.

År 1961 överfördes 10 % av DAC-ländernas totala bistånd via internationella organisationer. Fem år senare var andelen som lägst – mindre än

<sup>1</sup> 1-procentmålet innebär att varje i-lands nettoutbetalningar av finansiella resurser – offentliga och privata – till u-länder skall motsvara minst 1 procent av landets BNP. Första gången antogs detta mål av FN:s generalförsamling 1960. Målet gällde då 1 procent av nationalinkomsten. Vid UNCTAD:s första möte år 1964 antogs målet 1 procent av BNP.

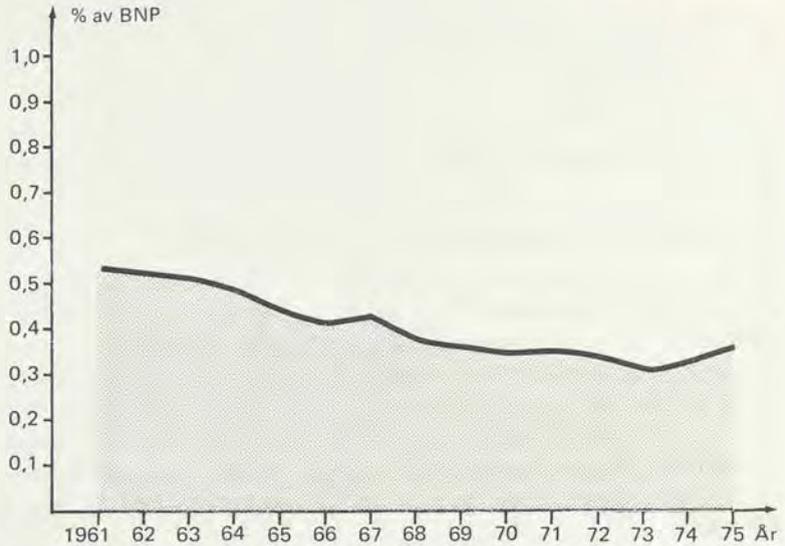
0,7-procentmålet innebär att varje i-lands nettoutbetalningar av offentligt bistånd skall uppgå till minst 0,7 procent av landets BNP. Ett särskilt mål för det offentliga biståndet föreslogs vid UNCTAD:s andra möte år 1968. Det ingår i FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet.

Det svenska 1-procentmålet, som uppnåddes 1975/76 gäller inte utbetalningar utan biståndsanslagets andel av totala BNP.



Figur 4.2 DAC-ländernas utbetalningar av offentligt utvecklingsbistånd i procent av BNP, 1961-1975

Källa: DAC.



6% – för att därefter öka relativt snabbt. 1974 och 1975 var den multilaterala andelen av DAC-ländernas bistånd över en fjärdedel (se figur 4.3).

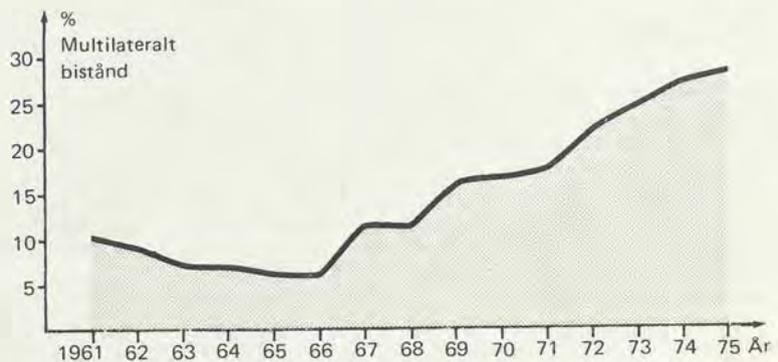
Tabellerna 12 och 13 i bilaga 3 visar hur andelen och den faktiska storleken multilateralt bistånd förändrats i DAC-länderna. Norge, Danmark och Sverige har alltid haft en hög andel multilateralt bistånd, men denna andel har minskat och uppgick under de senaste åren till omkring hälften av biståndsutbetalningarna.

De stora biståndsgivarna lämnar vanligen en betydligt mindre andel till internationella organisationer. Förenta Staterna och Frankrike har ökat denna andel något de senaste åren. Några länder kanaliserar nästan ingenting via internationella organisationer. Till dem hör Sovjetunionen, övriga östeuropeiska stater samt Kina (som fram till 1971 inte tillhörde FN).

Tendensen sedan 1960-talets början har varit att vissa små DAC-länder haft mycket stor andel multilateralt bistånd, då de startade egna biståndsprogram. Denna andel har gradvis minskat, alltefter som bilaterala program

Figur 4.3 Andel av DAC-ländernas bistånd som överförs till internationella organisationer 1961-1975 (procent)

Källa: DAC.



kunnat byggas upp. Till denna grupp hör Sverige. De stora biståndsgivarna har i stor utsträckning kanaliserat sitt bistånd direkt till mottagarna och följaktligen har den multilaterala andelen varit liten. Den har dock varit växande under de senaste åren.

Fram till mitten av 1960-talet slussades omkring hälften av det multilaterala biståndet genom de egentliga FN-organen. Från 1967 och framåt har FN-organens andel av det totala multilaterala biståndet utgjort omkring en tredjedel. (Se tabell 14 i bilaga 3).

FN:s minskade andel återspeglar framför allt de ökade bidragen till IDA, och att de regionala utvecklingsbankerna kommit igång med mer omfattande verksamhet.

#### 4.5.5 Andel av biståndet som går till de fattigaste länderna

De flesta små biståndsgivande länderna lämnar en betydligt större andel av sitt bistånd till de fattigaste av u-länderna. Både när det gäller andelen som går till FN:s 25 fattigaste u-länder och när det gäller länder med BNP/inv under 200 dollar kommer länder som Sverige, Danmark och Norge högt på listan. De flesta stora biståndsgivarna befinner sig i närheten av genomsnittet för DAC-länderna. Undantaget är Japan som ligger betydligt under detta genomsnitt. (Se tabell 4.6.)

**Tabell 4.6 Andel av DAC-ländernas bilaterala bistånd (bruttoutbetalningar) som gick till u-länder med låg BNP/inv. 1974**

DAC-land	Direkt bistånd (netto enl. DAC, milj. dollar)	Andel till 25 minst ut- vecklade län- derna (%) <sup>a</sup>	Andel till län- der med BNP/inv. i intervallet 0-200 dollar (%)
Norge	73	29	85
Belgien	208	17	83
Sverige	234	27	79
Canada	496	18	79
Danmark	93	33	76
Nya Zeeland	30	10	70
Förenta Staterna	2 557	8	68
Schweiz	45	20	66
Storbritannien	509	11	63
Finland	15	52	62
Nederländerna	303	9	60
Japan	880	2	58
Västtyskland	1 015	11	52
Österrike	20	2	36
Italien	0,3	26	30
Australien	390	2	28
Frankrike	1 388	10	27
<i>DAC-genomsnitt</i>		<i>10</i>	<i>56</i>

<sup>a</sup> Denna ländergrupps genomsnittliga BNP/inv. är knappt 100 dollar.

#### 4.5.6 *Finansieringsvillkor*

Biståndets värde för mottagaren är beroende av de finansieringsvillkor som är knutna till biståndet. Under ett antal år har DAC för sina medlemsländer ställt upp rekommendationer vad gäller de finansiella villkor biståndet lämnas på.

I tabell 4.7 visas hur stor andel av biståndet som lämnas som gåva samt det s. k. gåvoelementet (begreppet förklaras i tabellen) i ett antal länders bistånd 1967 och 1974.

Av de studerade biståndsgivarna framstår Australien, Norge, Nya Zeeland och Sverige som de mest generösa vad avser de genomsnittliga finansieringsvillkoren. Österrike och Japan hade bland DAC-länderna de mest oförmanliga finansiella villkoren.

#### 4.5.7 *Biståndets bindning*

DAC har skapat ett system för att rapportera om medlemsländernas bindning av biståndet. De olika ländernas uppgifter är emellertid inte alltid jämförbara eller exakta.

De DAC-länder som år 1974 registrerade den största andelen obundet bistånd var Sverige, Västtyskland, Australien och Norge. Minst andel obundet bistånd hade Förenta Staterna och Belgien.

**Tabell 4.7 Andel gåvor samt "gåvoelement" i det totala biståndet 1967 och 1974**

Land	Andel gåvor (%)		Gåvoelement i totala biståndet (%)	
	1967	1974	1967	1974
Australien	100	99	100	99
Belgien	93	89	97	96
Canada	67	77	96	97
Danmark	64	69	91	94
Finland	64	63	91	89
Frankrike	72	78	81	88
Förenta Staterna	66	72	90	90
Italien	23	96	41	98
Japan	37	27	58	61
Nederländerna	72	67	86	87
Norge	100	100	100	100
Nya Zeeland	100	97	100	99
Schweiz	100	91	100	97
Sverige	84	98	98	99
Storbritannien	57	56	85	86
Västtyskland	44	48	71	84
Österrike	36	26	52	49
<i>DAC-genomsnitt</i>	<i>63</i>	<i>65</i>	<i>84</i>	<i>86</i>

Källa: DAC. Uppgifterna avser gåva och gåvoelement i förhållande till respektive lands biståndsåtaganden. Begreppet gåvoelement används för att ange hur fördelaktig en biståndskredit är i förhållande till en kommersiell kredit. Gåvoelementet beräknas som en kredits nominella värde minus diskonterat nuvärde av framtida amorteringar och räntebetalningar vid 10 procent diskonteringsränta.

Efter flera års diskussioner såg det i början av 1971 ut som om de flesta DAC-länder skulle kunna komma överens om att ta bort bindningen av kreditbiståndet. Utvecklingen på den internationella valutamarknaden detta år gjorde dock att Förenta Staterna inte längre ansåg sig kunna ingå någon överenskommelse, varför denna inte blev av. Efter en tids avbrott återupptogs diskussionerna igen, men någon överenskommelse har hittills inte kommit till stånd.

I juni 1974 kom åtta DAC-länder överens om att låta upphandling under utvecklingskrediter från dessa länder ske också i u-länder. De åtta länderna var Danmark, Förenta Staterna, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Sverige och Västtyskland. År 1975 hade också Australien och Schweiz anslutit sig till denna överenskommelse.

Sovjetunionen, de östeuropeiska staterna och Kina har i princip helt bundet bilateralt bistånd.

#### 4.5.8 Biståndets programmering

Begreppet landprogrammering synes inte användas enhetligt av olika givarländer och internationella organisationer. I svensk biståndsdiskussion anges det att biståndets konkreta innehåll bör fastställas med mottagarlandets planer och prioriteringar som utgångspunkt. Internationellt synes dock denna användning vara mindre vanlig. De länder som anger att de vid biståndsgivningen tar mottagarens önskemål till utgångspunkt är främst Sverige, Danmark (endast för tekniskt bistånd), Västtyskland och Norge.

Flera länder (Danmark, Canada, Norge, Västtyskland, Finland och Sverige) upprättar för närvarande landprogram för mottagarländerna. UNDP har en landprogrammering som görs upp i samarbete med mottagarländerna medan IBRD/IDA normalt diskuterar projekt för projekt med låntagarna.

Ett land, Förenta Staterna, har övergivit sitt tidigare system för landprogrammering och i stället övergått till sektorprogrammering. Förändringen innebär en återgång till ett tidigare arbetssätt: i stället för att vara inriktat på enskilda mottagarländers hela ekonomier kommer Förenta Staterna att styra sina insatser till vissa sektorer. En viss landprogrammering kommer dock att bibehållas för att möjliggöra den regionala fördelningen av sektorbiståndet.

Norge koncentrerar allt bistånd utom insatser inom några sektorer (bland annat sjötransport, familjeplanering och stöd till privat industri) till programländerna, medan Danmark däremot hittills endast har tillämpat landkoncentrationsprincipen på det tekniska biståndet.

Australien och Storbritannien har slutit flerårsavtal för biståndet till vissa mottagarländer. Canadas biståndsmyndighet har inom vissa ramar rätt att sluta flerårsavtal med ordinarie mottagare av kanadensiskt bistånd. Likaså kan bl. a. Nederländerna sluta flerårsavtal.

#### 4.5.9 Biståndsformer

Det bilaterala biståndet kan delas upp i tre huvudgrupper: finansiellt bistånd, personalbistånd samt bilateral livsmedelshjälp. Det finansiella biståndet kan i sin tur fördelas på projekt, program- samt annat kapitalbistånd (bland annat

skuldkonsolidering).

I rapporteringen till DAC tycks dessa begrepp inte användas enhetligt, varför uppgifter från olika länder inte är helt jämförbara.

Enligt DAC-uppgifter lämnade Canada, Japan och Förenta Staterna 1971 mer än 20 procent av sitt bistånd (utbetalningar) i form av livsmedelsbistånd. Den största andelen s. k. tekniskt bistånd, vars tyngsta komponent är personalbistånd men som också innehåller kunskapsöverföring i form av t. ex. kurser och stipendier, hade 1971 Frankrike (45 procent). Av de övriga levererade Danmark, Västtyskland och Storbritannien mellan 20 och 30 procent och Canada, Nederländerna, Norge och Förenta Staterna mellan 10 och 20 procent som tekniskt bistånd. Australien och Japan hade de lägsta andelarna med 5 procent.

Av de socialistiska länderna har Folkrepubliken Kina haft ett anmärkningsvärt stort personalbiståndsprogram – år 1971 arbetade nära 20 000 kinesiska experter i olika u-länder, varav ca 14 000 i Tanzania i samband med Tanzamjärnvägen.

Endast två länder, Frankrike och Förenta Staterna hade detta år ett större antal personer engagerade i personalbistånd (41 000 respektive 22 000 personer).

Det kinesiska personalbiståndet är intressant bland annat på grund av att den kinesiska biståndspersonalen förutsätts ha samma standard som mottagarlandets motsvarande personal.

Vad gäller förskjutningarna inom det finansiella biståndet saknas uppgifter för vissa DAC-länder, men några karakteristika för enskilda länder kan förtjäna att noteras:

- Nederländerna, Norge och Västtyskland för en medveten politik för att minska projektbiståndets andel.
- Frankrike strävar efter att minimera administrations- och betalningsbalansstödet. Det utgjorde 9 procent av de totala åtagandena 1971 och inriktades främst på de minst utvecklade afrikanska länderna. Storbritannien angav att behovet av sådant stöd hade minskat och att det därför skulle få en sänkt andel.
- Sovjetunionen och de östeuropeiska staterna ger så gott som allt sitt bistånd till icke-socialistiska u-länder i form av projektbistånd, medan de socialistiska u-länderna erhåller en betydande del som programbistånd. Folkrepubliken Kina avviker från de övriga socialistiska givarländerna genom att ge enbart 50–65 procent av sitt bistånd i form av projektbistånd. I övrigt användes Kinas bistånd till budgetstöd, katastrofhjälp samt till utjämning av handelsunderskott.

#### 4.5.10 *De största mottagarna av bistånd från DAC-länder och internationella organisationer*

Begreppet "största biståndsmottagare" är inte entydigt, eftersom argument kan framföras för flera olika sätt att uttrycka storleken av biståndet. Ett sätt att mäta är i absoluta tal. Då tas ingen hänsyn till mottagarlandets storlek, invånarantal, utvecklingsnivå och andra faktorer som påverkar biståndsbehovet. Ett annat sätt är att mäta biståndet per invånare i mot-

tagarländerna. Då erhåller vanligen länder med mycket liten befolkning höga värden.

De länder som i absoluta tal erhöll mest bistånd ifrån DAC-länderna under perioden 1972-74 var Indien, Indonesien, Sydvietnam, Bangladesh, Pakistan och Sydkorea i nu nämnd ordning. Cuba och Nordvietnam befinner sig i samma kategori om biståndet från öststaterna räknas in.

De u-länder (exkl. europeiska) som erhöll mest bistånd per invånare under samma period var i rangordning Gabon, Botswana, Israel, Jordanien, Sydvietnam, Kongo, Swaziland, Kambodja och Tunisien samt Cuba och Nordvietnam.

Det är naturligt att stora mottagarländer med många invånare erhåller i absoluta tal stort bistånd. Samtidigt är det naturligt om länder med extremt liten befolkning kommer högt på listan när det gäller mottaget bistånd per invånare.

Andra faktorer som slår igenom är om länderna anses strategiskt viktiga av stormakterna. Ett extremt exempel på detta var under Vietnamkriget Sydvietnam som hamnade högt upp mätt både i absoluta tal och per invånare, trots att landet varken har särskilt stor eller särskilt liten befolkning. Andra förutsättningar tycks vara tidigare koloniala relationer och en bedömning av investeringsklimatet.



## 5 U-ländernas i-landspolitik

### 5.1 Inledning

Relationerna mellan de rika och de fattiga länderna präglas av den starkare parten, dvs. industriländerna. Som beskrivits i kapitel 2 har de grundläggande reglerna för den internationella ekonomin utformats av de rika industriländerna utan att någon större hänsyn tagits till de fattiga ländernas behov eller önskemål. Samma förhållande gällde då flera av de tongivande internationella organisationerna skapades, t. ex. IBRD, IMF och GATT.

U-ländernas svaga förhandlingsposition på de flesta områden har inneburit att deras politik mot de rika länderna, deras *i-landspolitik*, bestått i att klargöra de fattiga ländernas syn på de rika ländernas u-landspolitik. Under de senaste åren har u-länderna som grupp allt aktivare och mera självständigt drivit denna i-landspolitik och utvidgat den till flera ämnesområden. Ursprungligen spelade t. ex. biståndet en dominerande roll. Den har minskat i takt med att u-ländernas syn på relationerna mellan rika och fattiga länder vidgats till ett helhetsperspektiv omfattande alla typer av samband. Under 1970-talet har framför allt handelsfrågor i vid mening, valutafrågor och frågor om kontrollen över de egna resurserna kommit att dominera. En orsak till detta är att allt fler u-länder starkare än tidigare känt behov av att betona den nationella ekonomiska och politiska självständigheten.

En viktig manifestation av den ökade u-landsaktiviteten var FN:s generalförsamlings sjätte extra möte den 9 april–2 maj 1974, vid vilken en förklaring om upprättande av en ny ekonomisk världsordning och ett handelsprogram antogs. Dessförinnan höll de alliansfria staterna i september 1973 ett viktigt toppmöte i Alger. I september 1975 genomförde FN en sjunde extra generalförsamling. Vid denna antogs en omfattande resolution om utveckling och internationellt samarbete.

Sammankallandet av den sjätte extra generalförsamlingen genomdrevs av u-länderna. Den karaktäriserades av det internationella konfrontationsklimat som rådde omedelbart efter de stora oljeprishöjningarna. Under intryck av OPEC-staternas nyvunna ökade makt försökte u-länderna genomdriva mer långtgående krav än tidigare. I-länderna befann sig i en defensiv situation. Framför allt de mäktigaste av dem ville egentligen inte tillmötesgå några av u-landskraven. Resolutionen från den sjätte extra generalförsamlingen antogs utan omröstning. Alla i-länder avgav dock röstförklaringar, där de i större eller mindre utsträckning tog avstånd ifrån resolutionstexten. Förenta Staterna ansåg att någon enighet inte förelåg och vägrade att godta



begreppet "en ny ekonomisk världsordning".

Vid den sjunde extra generalförsamlingen var förhandlingsklimatet lugnare och större enighet kunde nås. Resolutionen därifrån återspeglar detta i mjukare formuleringar, som u-länderna gått med på för att få de flesta i-länder att i princip acceptera texten. Även i detta sammanhang avgav dock i-länderna röstförklaringar i vilka de preciserade hur de uppfattade vissa paragrafer och angav vilka paragrafer de inte kunde stödja.

Huvuddokumentet från dessa möten, tillsammans med 77-gruppens förslag vid mötena, torde vara de viktigaste när det gäller att bedöma vilka förändringar i de rådande ekonomiska och politiska relationerna mellan u- och i-länder som u-länderna som grupp önskar genomföra.

De ligger därför i detta kapitel som grund för en genomgång ur u-lands-perspektiv av intressekonflikter och samarbetsfrågor mellan de fattiga och de rika länderna. De flesta krav som u-länderna framför i dessa dokument har förekommit i flera tidigare gemensamma u-landsdeklarationer från Bandung-konferensen 1955 till 77-gruppens krav i Alger-stadgan 1967, Lima-deklarationen 1971 och Manila-deklarationen 1976. Anledningen till att de upprepas är att de inte blivit tillgodosedda, sedan de först framfördes. Bandung-konferensen rekommenderade t. ex. att "kollektiva åtgärder skall vidtas av de deltagande länderna för att stabilisera internationella priser och efterfrågan på råvaror genom bilaterala och multilaterala arrangemang". Några krav är dock relativt nya och innebär en framflyttning av u-landspositionerna. Ett viktigt skäl till att en sådan framflyttning kunnat göras är OPEC-ländernas nyvunna finansiella maktställning.

Andra viktiga dokument i detta sammanhang är FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet, dvs. 1970-talet, (DD II-strategin) samt de ståndpunkter som redovisats i anslutning till uppföljningen av denna strategi; vidare den stadga om staters rättigheter och skyldigheter som antogs av FN:s generalförsamling i december 1974 och den s. k. Dakar-deklarationen år 1975, som angav de alliansfria staternas syn på råvarornas roll i utvecklingen. Ytterligare viktiga dokument är den s. k. Lima-deklarationen från UNIDO:s andra generalkonferens i mars 1975, 77-gruppens s. k. Manila-deklaration inför UNCTAD IV samt dokument ifrån de alliansfria staternas toppmöte i Colombo 1976.

De centrala dokumenten kompletteras i vissa fall med uttalanden och dokument från länder som Sverige samarbetar med på biståndsområdet.

Att använda centrala FN-dokument och gemensamma u-landsdeklarationer som utgångspunkt för en redogörelse för u-ländernas i-landspolitik är endast en av flera metoder att redovisa u-ländernas önskemål.

77-gruppens och de alliansfria staternas gemensamma deklarationer har utarbetats vid förhandlingar inom dessa ländergrupper. Vid dessa förhandlingar adderas i stort sett alla u-landskrav till en lista som presenteras som gruppens gemensamma krav. Det innebär bl. a. att vissa av kraven kan beröra endast en mindre grupp länder. De starkare u-länderna liksom sådana länder som har en klar uppfattning om vilka krav de vill driva påverkar deklarationernas innehåll mer än övriga länder. Deklarationerna kan karaktäriseras som u-ländernas maximikrav.

De i FN antagna resolutionerna är resultatet av förhandlingar mellan framför allt 77-gruppen och de västliga industriländerna. U-ländernas krav

har därvid ofta omformulerats på ett sådant sätt att de inte är bindande för i-länderna, vilket varit en förutsättning för att i-länderna skulle godta dem. Andra krav har helt fallit bort. Många i-länder har dessutom reserverat sig mot vissa delar i de FN-resolutioner de godkänt utan omröstning. Resolutionerna återspeglar dock i stort sett vilka frågor u-länder och i-länder är överens att fortsätta att förhandla om.

En annan viktig svaghet med de gemensamma deklARATIONERNA är att de inte belyser u-ländernas interna utvecklingspolitik. Ett undantag är den deklARATION som antogs vid ILO:s Världssysselsättningskonferens år 1976, i vilken begreppet basbehovsstrategi spelar en dominerande roll. (Se kapitel 2, sid 60): I denna deklARATION betonas att den interna politiken i många u-länder måste ändras för att målen för en sådan strategi skall kunna uppnås.

Tröts sina svagheter är dock de gemensamma deklARATIONERNA och FN-dokumenterna de viktigaste sammanställningarna av u-ländernas samlade krav. U-ländernas främsta önskemål redovisas här, tillsammans med några av i-ländernas invändningar, under huvudrubrikerna handelspolitik, biståndspolitik, valutapolitik samt övriga åtgärder. Sveriges ståndpunkter och agerande redovisas i kapitel 6 "En svensk u-landspolitik".

På ett begränsat utrymme är det inte möjligt att redovisa alla krav. Inte heller är det meningsfullt att vara alltför detaljerad, eftersom fullständiga resolutionstexter och vissa av u-landsförslagen finns tillgängliga i FN-dokument och t. ex. publikationer från UD och SIDA. För att göra texten kortare används de benämningar på de olika internationella dokumenten, som utkristalliserats i den internationella konferensvärlden.

## *Benämningar på vissa internationella dokument*

### *FN-dokument*

FN-dokumenterna är resultatet av förhandlingar mellan u-länderna som grupp, i-länder och centralplanerade länder. Trots att u-länderna har majoritet i FN återspeglar de alltså inte uteslutande u-ländernas krav, utan dessa är vägda mot de övriga ländernas intressen. Detta har framför allt resulterat i att formuleringarna i u-ländernas krav "mjukats upp", så att de inte binder i-länderna för konkreta åtgärder, eller så att tidsgränser för åtgärders genomförande tagits bort. Det är därför som formuleringar av typ "alla ansträngningar bör göras" eller "där så är möjligt" ofta uppträder, medan fasta tidsangivelser som regel saknas.

*DD II-strategin* = Den internationella utvecklingsstrategin för det andra utvecklingsårtiondet (1970-talet), antagen vid FN:s generalförsamling 1970.

*Deklarationen om en ny ekonomisk världsordning* = Deklarationen om upprättande av en ny internationell ekonomisk ordning, antagen av FN:s generalförsamlings sjätte extra möte 9 april–2 maj 1974. Deklarationen antogs utan omröstning, men i särskilda uttalanden anmälde alla i-länder reservationer mot olika punkter i förklaringen. Vid detta möte antogs också ett *handlingsprogram* för upprättande av en ny internationell ekonomisk ordning. Också det antogs utan omröstning, men med särskilda uttalanden med reservationer från många i-länder.

*Stadgan om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter*, som antogs av FN:s 29:e generalförsamling i december 1974. Sex i-länder röstade emot stadgan och tio i-länder avstod. Stadgan anger bl. a. principer som bör vara vägledande för framför allt ekonomiska förbindelser mellan stater.

*Resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling*, som har rubriken Utveckling

och internationellt ekonomiskt samarbete. Den antogs i september 1975 utan omröstning. Antalet reservationer i form av röstförklaringar var betydligt mindre än vid den sjätte extra generalförsamlingen.

#### *UNCTAD-dokumentet*

Vid FN:s första "världshandelskonferens" i Genève 1964 skapades ett sekretariat för att utreda och förbereda frågor inom UNCTAD:s kompetensområde. UNCTAD står för FN:s konferens för handel och utveckling och permanentades som institution vid den första konferensen. Sedan dess har ytterligare tre konferenser om handel och utveckling hållits. I UNCTAD sker förhandlingarna så att u-länder, i-länder och de centralplanerade länderna för sig kommer överens om gemensamma positioner. Dessa utgör sedan utgångspunkt för förhandlingar med de övriga grupperna. UNCTAD-beslut, liksom beslut i FN, kan vara resultatet av förhandlingar där parterna blivit eniga eller av majoritetsbeslut.

Förkortningarna på konferenserna är följande:

UNCTAD I	= FN:s första konferens för handel och utveckling, Genève 1964
UNCTAD II	= FN:s andra konferens för handel och utveckling, New Delhi 1968
UNCTAD III	= FN:s tredje konferens för handel och utveckling, Santiago de Chile 1972
UNCTAD IV	= FN:s fjärde konferens för handel och utveckling, Nairobi 1976

#### *77-grupps-dokument*

Efter att redan under UNCTAD I ha samordnat sina krav samlades 77 u-länder i Alger 1967 för att utarbeta gemensamma u-landsståndpunkter inför den andra konferensen för handel och utveckling. Därmed skapades ett mönster för de flesta stora internationella överläggningar om utvecklingsfrågor, nämligen att u-länderna utarbetar gemensamma ståndpunkter som sedan i-länderna försöker ge mindre kategorisk och därmed mindre bindande utformning. Även om antalet u-länder ökat till över 110 kallas u-landsgruppen fortfarande 77-gruppen i konferenssammanhang.

Följande 77-gruppsdokument är särskilt viktiga:

*Alger-stadgan* = 77-gruppens krav inför UNCTAD II, utarbetade i Alger 1967.

*Lima-deklarationen* = 77-gruppens krav inför UNCTAD III, utarbetade i Lima 1971.

*Manila-deklarationen* = 77-gruppens krav inför UNCTAD IV, utarbetade i Manila 1976.

#### *De alliansfria staternas dokument*

De alliansfria staterna har vid flera tillfällen utarbetat dokument som ger deras syn på förhållandet mellan de rika och fattiga länderna. Under 1970-talet har de alliansfria staternas och 77-gruppens krav i allt större utsträckning kommit att vara desamma. Omkring 3/4 av 77-gruppens stater är också med i de alliansfria staternas grupp. De flesta länder som står utanför är latinamerikanska. Också flera av de tongivande latinamerikanska staterna har dock på senare tid deltagit som observatörer. Bland övriga u-länder som står utanför de alliansfria staternas grupp kan nämnas Iran, Pakistan och Thailand.

Några av de oftast citerade dokumenten från de alliansfria staternas toppmöten är

*Lusaka-deklarationen*, från det tredje mötet mellan stats- och regeringschefer från

de alliansfria staterna i Lusaka, Zambia, 8–10 september 1970.

*Georgetown-deklarationen*, från mötet med de alliansfria staternas utrikesministrar, i Georgetown, Guyana, 12 augusti 1972.

*Alger-deklarationen*, från det fjärde mötet mellan stats- och regeringschefer från de alliansfria staterna i Alger, Algeriet, 5–9 september 1973.

*Dakar-deklarationen*, från ett möte om råvarufrågor i Dakar, Senegal, 4–8 februari 1975 på initiativ av fjärde mötet i Alger 1973.

*Colombo-deklarationen*, från det femte mötet mellan stats- och regeringschefer från de alliansfria staterna i Colombo, Sri Lanka, 16–19 augusti 1976.

## 5.2 Handelspolitik ur u-landsperspektiv

### 5.2.1 Allmän handelspolitik

#### *Allmänt*

De flesta u-länders utrikeshandel präglas av den struktur som byggdes upp under kolonialtiden. Det politiska oberoendet innebar inte att handelsmönster bröts sönder. I vissa fall har i-ländernas dominans förstärkts genom den ekonomiska och teknologiska utvecklingen och en protektionistisk handelspolitik.

För flertalet u-länder är det av stor betydelse att de kan förbättra sina exportmöjligheter. U-ländernas exportprodukter möter ofta handelshinder på i-landsmarknaderna. De internationella handelsförhandlingarna skedde under lång tid inom GATT, vilket bl. a. innebar att tullsänkningar i första hand skedde för varor som var av betydelse för i-ländernas export. I förhandlingar av detta slag har u-länderna ofta saknat möjligheter att lämna några kommersiellt intressanta erbjudanden. Förhandlingssituationen har ofta varit ojämn och de fördelar u-länderna erhållit har inneburit, vanligen marginella, eftergifter från i-ländernas sida.

#### *Generellt preferenssystem*

Sedan FN:s första konferens för handel och utveckling 1964 har u-länderna drivit kraven på ett generellt system för tullpreferenser för u-landsprodukter. Principen accepterades av i-länderna vid UNCTAD II år 1968 och resulterade, sedan Förenta Staterna år 1975 också infört ett system, i att samtliga i-länder har infört generella tullpreferenser med tullfrihet eller tullnedsättning för vissa varor från u-länder. Preferenssystemen är något olika utformade och begränsningarna av deras omfattning är många.

När det generella preferenssystemet utarbetades beräknades att omkring 10 procent av i-ländernas tullbelagda import av jordbruksvaror och knappt 40 procent av deras tullbelagda färdigvaruimport från u-länder täcktes av systemet. Totalt ingick därmed i princip varor för omkring 2,5 miljarder dollar.

Mellan 30 och 70 % av de varor som i princip ingick i systemet torde i realiteten ha erhållit tullfrihet eller lägre tullar. Huvudorsaken till det stora bortfallet anses vara att reglerna för att redovisa varornas ursprung är så utformade att de är svåra att följa. Ett mindre antal jordbruksvaror ingår i systemet och i princip alla färdigvaror och halvfabrikat. Alla importländer

har dock undantagit väsentliga delar av färdigvarorna från systemet, eller begränsat effekterna med andra typer av importrestriktioner, s. k. icke-tariffära hinder. Särskilt gäller det sådana varor där u-länderna är konkurrenskraftiga.

Sedan preferenssystemet i princip godtagits har u-länderna dels strävat efter att förmå i-länderna minska de restriktioner och förbehåll som de införde från början, dels att förhindra att andra typer av handelshinder införs.

Kraven på att preferenssystemet skall tillämpas generösare av i-länderna och att det inte skall urholkas genom att andra handelshinder upprättas framfördes först i strategin för det andra utvecklingsårtiondet (DD II) 1970. I handlingsprogrammet 1974 anges att det generella preferenssystemet bör tillämpas och förbättras bl. a. genom att utvidgas till jordbruksråvaror och andra råvaror, inklusive bearbetade sådana. Kompensation bör ges i form av nya marknader för u-länder som genom de generella preferenssystemen kommit att få dela tidigare tullförmåner med andra u-länder på vissa marknader i i-länderna. I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling anges att det generella preferenssystemet inte bör upphöra efter tio år, som ursprungligen angivits. Det bör också hela tiden förbättras genom att täcka flera varor och ge större förmåner.

I Manila-deklarationen anges att preferenssystemet bör utgöra en permanent del av handelspolitiken både i marknadsekonomierna i väst och de östeuropeiska staterna. Systemet bör också förbättras och utvidgas.

### *Förmånsbehandling och tullavveckling i övrigt*

Ett allmänt handelspolitiskt huvudkrav från u-länderna är att tillträdet för u-ländernas export till i-ländernas marknader skall förbättras genom omedelbar och total avveckling av tullar, icke-tariffära hinder och restriktiva affärsmetoder. I DD II-strategin finns dessa krav angivna i mjukare formuleringar. Framför allt talas där om vissa gradvisa åtgärder. Inte heller i handlingsprogrammet fick u-länderna igenom sina krav. I detta återfinns i-ländernas ståndpunkt att u-länderna skall beredas ökat tillträde till i-lands-marknaderna genom en gradvis avveckling av hindren.

Enligt ett annat u-landskrav i handlingsprogrammet, som i mindre bindande formuleringar fanns med i DD II-strategin, skall multilaterala handelsförhandlingar mellan i-länder och u-länder bygga på principen om förmånsbehandling för u-länderna, vilket alltså innebär en avvikelse från GATT-regeln om lika behandling av alla länder. De skall syfta till att upprätthålla och öka fördelarna för u-länderna inom den internationella handeln så att en avsevärd ökning av valutaintäkterna, fördelning av exporten på flera varor och ökad ekonomisk tillväxttakt kan åstadkommas. Kraven återfinns i resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen och i Manila-deklarationens handlingsprogram. I det senare uttrycker u-länderna också önskemål om att u-ländernas rätt att införa exportsubventioner erkänns och att import från u-länder i princip skall undantas ifrån de skyddsklausuler som i-länderna infört i internationella handelsöverenskommelser.

### *Koppling mellan import- och exportpriser*

Utvecklingen under 1970-talets första år ledde till att u-länderna i handlingsprogrammet 1974 önskade införa vissa krav som inte fanns med i DD II-strategin. En åtgärd som bl. a. den snabba internationella inflationen aktualiserat var en koppling mellan u-ländernas exportpriser och importpriser med hjälp av s. k. indexering. Därigenom skulle, enligt u-länderna, mera rättvisa bytesförhållanden skapas. En UNCTAD-studie om indexering blev färdig hösten 1974. Dess slutsatser var bl. a. att indexeringar är tekniskt möjliga, men endast under särskilda omständigheter. Vidare att indexering kan vara ett effektivt sätt att motverka internationell spridning av inflation men att den inte kan stabilisera råvarupriserna. Enligt studien skulle mekanismen för indexering behöva variera från vara till vara. Indexering skulle kunna genomföras gradvis genom att indexregler tas med i existerande och nya råvaruavtal eller i ett system för kompensatorisk finansiering. Det anges också att erfarenheterna av internationella råvaruavtal visat att möjligheterna att genomföra direkt indexering är begränsade för alla råvaror utom de som huvudsakligen produceras av få u-länder och vars efterfrågan är relativt elastisk. UNCTAD-studien exemplifierar med koppar, bauxit, fosfat, bananer och te, förutom olja.

I-länderna har tagit bestämt avstånd från en direkt koppling mellan export- och importpriser. De skäl som anförts har varit att en sådan koppling skulle vara tekniskt komplicerad och förutsätta alltför stora ingrepp i det rådande ekonomiska systemet genom att sätta marknadskrafterna ur spel. I handlingsprogrammet finns emellertid en rekommendation om att man skall sträva efter att etablera en sådan. I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling uppmanas UNCTAD:s generalsekreterare att fortsätta att studera olika indexeringssystem med syfte att lägga fram konkreta förslag inför UNCTAD IV. Han uppmanas också att göra en preliminär studie av proportionen mellan råvarupriser och de slutliga konsumentpriserna för produkter baserade på dessa råvaror.

I Manila-deklarationen anges indexering som en viktig del av ett integrerat råvaruprogram (se sid 140). I resolutionen om råvaror som antogs vid UNCTAD IV har denna del så gott som helt försvunnit. Den finns endast kvar i en formulering om att priserna på de färdigvaror u-länderna importerar är en av flera faktorer som skall beaktas då råvaruprisarrangemang utarbetas.

#### *5.2.2 U-ländernas råvaruhandel*

Huvuddelen av u-ländernas export utgörs fortfarande av råvaror, även om andelen sjunkit betydligt sedan 1960.

De internationella åtgärder som är aktuella för att förbättra u-ländernas möjligheter att öka och stabilisera sina intäkter från råvaruexport är främst olika typer av råvaruavtal, minskning av de rika ländernas importbegränsningar för jordbruksprodukter samt förändringar i handelsstrukturen som gör det möjligt att öka förädlingsgraden av råvarorna innan de exporteras.

Eftersom u-ländernas export till stor del består av råvaror har åtskilliga förslag som syftar till att öka och stabilisera deras exportinkomster från dessa produkter presenterats. De åtgärder som faktiskt genomförts är in-

ternationella råvaruavtal för vissa produkter samt IMF:s kompensatoriska finansiering av buffertlager för tenn. Vidare har inom ramen för det s. k. Lomé-avtalet mellan EG och ett antal u-länder ett system för stabilisering av intäkterna för råvaruexport genomförts. De hittills ingångna internationella råvaruavtalen syftar till att stabilisera råvarupriser eller intäkter från råvaruexport. I vissa fall utgör också en ökning av exportinkomsterna ett centralt mål. Avtal har ingåtts mellan producent- och konsumentländer för varorna tenn, socker, kaffe, kakao och vete. Flera av dessa har visat sig ha begränsad betydelse när det gäller att uppnå målen.

I 77-gruppens deklARATIONER i Alger 1967 och Lima 1971 var ett centralt krav att åtgärder måste vidtagas för att hindra prisfall och kraftiga prisvariationer för u-ländernas råvaror.

I handlingsprogrammet anges att råvaruavtal i lämpliga fall skyndsamt bör utarbetas i syfte att verka stabiliserande och, om erforderligt, reglerande på världsmarknaden av råvaror. Ett övergripande program bör utarbetas för att ange riktlinjer och ta i beaktande pågående arbete på råvaruområdet. I-länderna efterlyste i detta sammanhang förbättringar eller nya metoder inom avtalen, som måste utarbetas vara för vara.

Idén om ett integrerat program för råvaror har existerat sedan den första UNCTAD-konferensen år 1964. Det program som diskuterats vid FN:s extra generalförsamlingar 1974 och 1975 har utarbetats av UNCTAD-sekretariatet och innehåller ett antal åtgärder avsedda att förbättra u-ländernas råvaruinkomster så att de blir både jämnare och högre. Programmet innehåller ett antal konkreta förslag.

- Arrangemang för internationella lager- och andra marknadsinterventioner för ett antal råvaror samtidigt.
- En internationell fond för buffertlagring.
- Ett system med multilaterala kontrakt och åtaganden på medellång sikt för att säkerställa både utbud och efterfrågan.
- Förbättrade möjligheter att lämna kompensatorisk finansiering för förändringar av exportintäkter.
- U-ländernas andel ökas när det gäller transport, marknadsföring och distribution av råvaror.

Vid UNCTAD IV beslöt man i princip att anta ett integrerat råvaruprogram. 19 råvaror nämns i samband med programmet, men flera skall kunna inkluderas. Råvaruprogrammets detaljer blir föremål för fortsatta förhandlingar. Bland annat har UNCTAD:s generalsekreterare i uppdrag att senast i mars 1977 sammankalla en förhandlingskonferens om den gemensamma fond som enligt UNCTAD-sekretariatets förslag skall finansiera de buffertlager av tio olika råvaror.

I en röstförklaring som gavs av 15 europeiska länder, däribland de nordiska, samt Kanada välkomnades starkt den resolution som antagits av UNCTAD om råvaruprogrammet och som kunde innebära möjligheter till en positiv utveckling på råvaruområdet. I röstförklaringen underströks att detta fordrade politisk vilja. De sexton industriländerna förklarade sig beredda att delta i det kommande arbetet.

Handlingsprogrammet anger också att allmänna principer angående prispolitiken för u-ländernas råvaruexport skall fastställas, med syfte att rätta

till och åstadkomma tillfredsställande bytesförhållanden för dessa länder. U-länderna krävde att för exporten av produkter för vilka priser och marknader inte kan stabiliseras skulle skillnaden mellan lägsta lönsamma pris och marknadspris genom internationellt finansierade arrangemang överföras till u-länderna. Detta kunde i-länderna inte godta. Kravet togs inte med i handlingsprogrammet.

Enligt handlingsprogrammet bör inte nyinvesteringar för utvidgning av produktion i i-länderna av syntetmaterial och ersättningsprodukter göras i de fall där naturmaterial kan tillfredsställa marknadens krav. I-länderna motsatte sig kravet med hänvisning till regeringarnas begränsade inflytande i dessa frågor.

### *Livsmedel*

Under den sjätte extra generalförsamlingen krävde u-länderna att i-länderna när det gäller produktion och lagring av livsmedel skulle avstå från sådana åtgärder, som kan få ogynnsamma verkningar för u-länder med effektiv produktion av samma livsmedel eller för importerande u-länder som får betala högre importpriser.

I-länderna tillbakavisade kravet på avveckling av gränsskyddet. De i handlingsprogrammet angivna åtgärderna innebär att i-länderna i sina politiska överväganden om produktion, lagring, import och export av livsmedel bör ta full hänsyn till både u-länder, som importerar livsmedel och inte har råd med höga importpriser och u-länder som exporterar livsmedel och har behov av ökade marknader. U-ländernas export av livsmedelsprodukter borde främjas genom rättvisa arrangemang, bl. a. genom gradvis avveckling av sådana skydds- och andra åtgärder som utgör illojal konkurrens. Åtgärder för att öka produktion och lagringsmöjligheter i u-länderna skulle vidtas genom bl. a. en ökad försörjning med väsentliga produktionsmedel, inklusive gödningsämnen, från i-länderna på gynnsamma villkor.

Vidare borde enligt handlingsprogrammet alla åtgärder vidtas för att u-länderna skall säkras import av tillräckliga kvantiteter livsmedel utan orimlig belastning på deras utländska valuta. Samma krav ställdes när det gäller import av för jordbruksproduktionen nödvändiga varor, t. ex. konstgödsel.

Dessa krav framställdes i mer detaljerad form i resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen 1975. En viktig utgångspunkt var därvid beslutet vid Världslivsmedelskonferensen i november 1974. Bland kraven i generalförsamlingens resolution kan nämnas:

- Rådgivande gruppen för livsmedelsproduktion i u-länder skulle snabbt identifiera de u-länder som hade den största potentialen för ökad livsmedelsproduktion. Denna grupps arbete har påbörjats.
- I-länder, östeuropeiska länder och oljeländer borde lämna väsentliga, frivilliga bidrag till Internationella jordbruksutvecklingsfonden. Överenskommelse om bidrag på totalt 1 miljard dollar har sedan dess ingåtts. Ratificeringsproceduren gör att utbetalningar från fonden troligen kan göras först år 1978.
- I-länderna borde stödja utvidgningen av internationella jordbruksforskningscentra.
- Alla länder borde acceptera både principen om ett minimimål för livs-



medelsbistånd och en långtidsplanering av livsmedelsbiståndet. Målet för säsongen 1975–76 var 10 milj. ton spannmål. Man nådde drygt 9 milj. ton.

- Alla länder uppmanades att delta i det globala informationssystemet för livsmedel och jordbruk. Till detta system har samtliga FAO:s medlemsländer utom Sovjetunionen och Kina anslutit sig.
- I-länderna borde lämna en ökad andel av livsmedelsbiståndet som gåva. De borde också acceptera att detta bistånd i ökad utsträckning levereras via multilaterala organ.
- Givarländerna borde också leverera bistånd på mjuka villkor för att göra det möjligt för de hårdast drabbade länderna att täcka det beräknade behovet av 1 milj. ton konstgödsel 1975–76. Detta mål uppnåddes inte.
- Alla länder borde ansluta sig till åtagandet om en internationell livsmedelsberedskap. De skulle bygga upp och underhålla tillräckliga spannmålsreserver. I-länder och oljeländer skulle upprätta lager eller fonder som står till Världslivsmedelsprogrammets, WFP:s, disposition som katastrofreserv. Målet för dess storlek borde vara minst 500 000 ton. Katastrofreservdiskussioner har förts inom ramen för förhandlingar om ett nytt internationellt veteavtal. Flera av de viktigaste veteproducenterna har hittills inte velat acceptera att skilja ut spannmål, som står till WFP:s förfogande. De enda länder som i slutet av 1976 avsatt särskilda katastroflager är Sverige, Norge, Västtyskland och Kanada.<sup>1</sup>

OPEC-ländernas gemensamma agerande har inneburit att u-ländernas intresse för producentsamarbete kraftigt ökat. U-länderna önskade i handlingsprogrammet att de skulle erkännas rätten att upprätta och stärka producentsammanslutningar och gemensamma marknadsarrangemang till försvar för priserna på exportråvarorna. Kravets formuleringar mjukades upp efter förhandlingar med i-länderna. I handlingsprogrammet anges endast att verksamheten skall underlättas och sammanslutningarnas syften främjas. Huvudsyftet skall vara en ordnad råvaruhandel, förbättrade exportinkomster för råvaruproducerande u-länder, förbättrade bytesförhållanden för dessa länder samt fortsatt tillväxt av världsekonomin till fördel för alla.

### 5.2.3 *U-ländernas färdigvaruhandel*

#### *Allmänt*

U-ländernas export av industrivaror har ökat betydligt snabbare än deras export av råvaror. Andelen industrivaror i u-ländernas totala export har därigenom ökat och var ca 24 procent år 1972. På grund av oljeprisernas snabba ökning har andelen därefter sjunkit. Om råolja exkluderas har andelen industrivaror dock fortsatt att öka. Som framgår av kapitel 3 svarar ett tiotal u-länder för omkring 3/4 av hela u-landsgruppens export av färdigvaror.

Ökningen av u-ländernas industrivaruexport hindras avsevärt av de handels hinder som i-länderna upprättat. Dessa är ofta riktade direkt mot sådana produkter som mest konkurrenskraftigt produceras i u-länderna, t. ex. textilier och skor. Det nominella<sup>2</sup> tullskyddet mot u-ländernas industriexport är i genomsnitt dubbelt så högt som gentemot i-ländernas industriexport.

<sup>1</sup> Sveriges agerande med anledning av livsmedelskonferensens krav redovisas i kapitel 6.

<sup>2</sup> Tullarna på bomull och garn kan användas för att illustrera innebörden av nominell resp. effektiv tull. Bomull importeras tullfritt för ca 5 kr./kg medan garn, som importeras för ca 12 kr./kg, är belagt med en tull på 7 %. Den nominella tullen på garn uppgår sålunda till 84 öre/kg, vilket är liktydigt med 12 % av förädlingsvärdet (12-5 = 7 kr.). Tullskyddet för förädlingsmomentet kallas den effektiva tullen.

Detta beror på de frihandelsområden som i-länderna upprättat mellan sig t. ex. i EG och EFTA. En annan orsak är u-ländernas svaga förhandlingsposition i GATT. Genom tullarnas konstruktion med tullfrihet eller låga tullar för råvaror och höga effektiva tullar på lågförädlade varor motverkar systemet att förädlingsindustrier byggs upp i u-länderna.

Den viktigaste hittills genomförda åtgärden till förmån för u-ländernas industrivaruexport är genomförandet av det generella preferenssystemet, som behandlats i avsnitt 5.2.1.

#### *Andra import hinder än tullar*

Förutom tullar används en mängd andra åtgärder för att bromsa eller hindra import. Dessa kallas gemensamt för icke-tariffära import hinder. Många av dem är kvantitativa, t. ex. importkvoter, importförbud och "frivilliga" exportbegränsningsavtal. Andra begränsningar är sådana lagar och normer som krävs enligt t. ex. gällande miljölagstiftning, hygieniska krav och industriella standardnormer i importländerna.

Kvantitativa importrestriktioner upprättas normalt antingen av betalningsbalansskäl eller för att skydda bestämda inhemska industrier eller industrigrenar. Licensgivning används ofta för att genomföra t. ex. importkvoteringar och kan därvid utnyttjas för att hindra importen att ens uppnå importkvoten.

Över 120 produkter eller produktgrupper av u-ländernas nuvarande export av färdigvaror och halvfabrikat, inklusive bearbetade jordbruksprodukter, möts enligt UNCTAD av icke-tariffära hinder i i-länderna. Dessa hinder finns trots det generella preferenssystemet och kan därför sägas utgöra en andra försvarslinje i i-länderna gentemot konkurrenskraftig import från u-länderna.

Enligt DD II-strategin skall industriländerna "normalt inte höja gällande tullar eller utöka icke-tariffära handelshinder eller diskriminerande åtgärder av annat slag om detta bidrar till att försämrade villkoren för tillträde till marknaderna för färdigvaror och halvfabrikat av betydelse för utvecklingsländernas export". Dessa krav har upprepats i resolutionerna från sjätte och sjunde extra generalförsamlingarna.

I ett UNCTAD-dokument om export av färdigvaror och halvfabrikat från u-länderna inför UNIDO:s andra generalkonferens i mars 1975 anges att de i-länder som gjort åtaganden om att inte öka eller skapa nya handelshinder inte strikt följt dessa åtaganden. I samma dokument konstateras en ökad tendens att införa s. k. frivilliga exportbegränsningar, som u-länderna känner sig tvungna att acceptera eftersom de fruktar att i annat fall drabbas av restriktioner i form av t. ex. kvoteringar, vilket kan vara ännu oförmånligare. I Manila-deklarationen anges att det är nödvändigt att undvika den typ av internationella avtal som textilavtalet är exempel på och som öppnar vägen för sådana "frivilliga" exportbegränsningsavtal.

#### *5.2.4 Transporter och försäkringar*

U-länderna levererar enligt UNCTAD volymmässigt närmare två tredjedelar av de totala lasterna (inkl. olja) på världshaven men äger endast 8 % av

världens handelsflotta. Detta medför att u-länderna i hög grad är beroende av utländska rederiers villkor, vilket bl. a. kan försvåra avsättningsmöjligheterna genom höga transportavgifter för deras produkter. Vidare skulle inkomster från en utbyggd sjöfartsnäring i sig utgöra en viktig inkomstkälla.

Ett av de svåraste hindren för att bygga ut u-länders handelsflottor är att i-länder och internationella kreditinstitutioner är mycket restriktiva med lån till denna sektor. Ett u-landskrav är därför att i-länderna skall förbättra villkoren för bilateralt bistånd och kommersiella krediter för dessa ändamål.

Ökat inflytande över villkoren för sjötransporter har u-länderna försökt skaffa sig genom att rikta sina krav till de dominerande sjöfartsnationerna och till de s. k. linjekonferenserna. (Överenskommelser om fraktsatser, tidtabeller och andra konkurrensvillkor mellan linjerederierna på en viss rutt.) Dessa konferenser har hittills i stort sett kunnat arbeta utan reglerande ingrepp från statliga myndigheter.

U-ländernas krav har varit att deras rederier skall få bli fullvärdiga medlemmar i dessa linjekonferenser och att en kod med regler för linjekonferensernas verksamhet skall utarbetas. Syftet skulle bl. a. vara att göra det möjligt att få en internationell kontroll över vissa konkurrensförhållanden, t. ex. vilka fraktsatser som skall gälla.

Arbete inom UNCTAD resulterade i ett förslag till konvention för linjekonferenserna som efter omröstning antogs av en klar majoritet av de deltagande staterna. Den s. k. UNCTAD-koden innehåller dels förslag om offentligrättslig reglering av linjekonferenserna, dels en uppdelning av lasttrafiken så att importlandet i princip skall erhålla 40 %, exportlandet 40 % och endast 20 % lämnas fria för tredje lands rederier att konkurrera om. Ett antal i-länder, däribland Sverige, röstade emot koden.

Koden träder i kraft sex månader efter det att minst 24 stater, som representerar minst 25 % av världens linjetonnage, har anslutit sig till koden. Detta hade i november 1976 endast gjorts av 17 stater med knappt tre procent av totala tonnaget. Vissa länder har dock börjat tillämpa koden, trots att den ännu inte trätt i kraft. Enligt handlingsprogrammet skall alla ansträngningar göras för att säkra ett tidigt genomförande av UNCTAD:s linjekonferenskod.

När det gäller försäkringskostnader anger handlingsprogrammet att alla ansträngningar skall göras för att hålla nere u-ländernas kostnader för försäkringar och återförsäkringar och stödja tillväxten av inhemska försäkrings- och återförsäkringsmarknader i u-länderna. Likartade krav förekommer bl. a. i DD II-strategin.

### *5.2.5 U-länders exportfrämjande verksamhet*

U-ländernas exportprodukter kan delas upp i två huvudkategorier. Den ena gruppen utgörs av strategiska varor som olja och koppar, där i-ländernas beroende av import från u-länderna skapar förutsättningar för ett långtgående producentsamarbete. Den andra och betydligt mer blandade huvudgruppen utgörs av produkter som inte är av kritisk betydelse för i-länderna och som direkt eller indirekt måste konkurrera med export från i-länder. Marknadsföring av den senare gruppen omfattar vanligen olika åtgärder för att öka konkurrenskraften och anpassa produkterna till i-landsmarknadernas

krav i olika avseenden.

U-ländernas produkter är ofta dåligt anpassade till i-landsmarknadernas krav på t. ex. kvalitet och förpackning. Detta gäller speciellt naturprodukter som gummi och textilfibrer, som på grund av bland annat varierande skördebetingelser inte kan hålla samma jämna kvalitet som konkurrerande syntetprodukter. Ett speciellt problem för u-länderna är de industriella standardnormer som gäller för många produkter.

En annan svårighet som möter u-landsexportörer är att de saknar tillräcklig kännedom om distributionskanaler och försäljningsmetoder.

U-ländernas regeringar försöker ofta stödja de exportinriktade industriföretagen genom exportsubventioner av olika slag, t. ex. skatterabatter och exportbidrag. Sådana åtgärder strider ofta mot GATT, som dock varit tämligen överseende med att u-länder i vissa fall vidtagit åtgärder som inte varit helt i linje med avtalets bestämmelser. Samtidigt begränsas u-länders export av vissa produkter genom att utländska företag i etablerings- och licensavtal begränsar eller förbjuder export. Detta är en av de s. k. restriktiva affärsmetoder som u-länderna vill avskaffa. I resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen sägs att restriktiva affärsmetoder som är skadliga för framför allt u-ländernas utrikeshandel bör avskaffas. Ansträngningar på internationell och nationell nivå bör göras för att skapa rättvisa regler på området.

En annan typ av exportstöd är krediter och försäkringar. Väsentligt bistånd från rika länder och internationella organisationer krävs av u-länderna för att bygga upp kunnande och institutioner på detta område.

FN:s utvecklingsstrategi anser att "utvecklingsländerna skall intensifiera sina ansträngningar att i högre grad utnyttja exportfrämjande åtgärder som instrument för att öka exporten såväl till industriländerna som till andra utvecklingsländer. Ett effektivt internationellt bistånd skall ges för detta ändamål".

I-länderna har satsat biståndsresurser för att finansiellt och tekniskt stödja u-ländernas exportansträngningar samt ge råd vad avser standardisering, förpackning, kvalitetskontroll liksom utbildning av exportörer. FN:s organ för att kanalisera sådant bistånd är UNCTAD/GATT:s internationella handelscentrum (International Trade Centre - ITC).

Nederländerna, Storbritannien och Sverige har upprättat särskilda importkontor för u-landsprodukter. Motsvarande kontor i Norge startade sin verksamhet vid årsskiftet 1976/77. Kontoren skall underlätta för u-landsproducenter att marknadsföra sina varor i respektive länder.

### 5.2.6 Anpassningsprogram i i-länderna

Huvuddelen av i-ländernas protektionistiska importpolitik i form av tullar, kvantitativa restriktioner, diskriminerande statlig upphandling, rörliga importavgifter, exportsubventioner m. m. syftar till att skydda icke konkurrenskraftig inhemsk produktion. De områden som speciellt skyddas är ofta arbetsintensiva produktionsgrenar som textil, läder och skor samt jordbruk. U-länderna är ofta särskilt konkurrenskraftiga på just dessa områden.

För att åstadkomma en för såväl i- som u-länder rationellare arbetsfördelning krävs att i-länderna vidtar åtgärder för att stödja de industrier och

arbetare som kan komma att bli negativt påverkade av import från u-länderna. Sådana närings- och sysselsättningsåtgärder rubriceras ofta som anpassningsprogram i den internationella debatten.

Inhemsk åtgärder för att utan akuta sysselsättningsproblem överföra resurser från låg- till högproduktiva sektorer förekommer i alla i-länder. Några motsvarande anpassningsprogram för att underlätta strukturella förändringar för att åstadkomma motsvarande rationellare arbetsfördelning mellan i- och u-länder har tidigare inte förekommit. Nederländerna har sedan 1974 i biståndsbudgeten avsatt vissa medel för särskilt u-landsanpassning av näringslivet. I 1976 års biståndsbudget avsattes ett belopp motsvarande omkring 56 milj. kr. för anpassningsåtgärder i det nederländska näringslivet. Den del av den holländska strukturpolitiken som skall kunna utnyttja biståndsmedel är insatser i branscher där produktionen sannolikt kommer att fortsätta att minska i förhållande till importen från u-länderna även om företagen investerade i nya maskiner m. m. I dessa branscher skulle strukturpolitiska åtgärder förbättra u-ländernas exportmöjligheter och bidra till en bättre internationell arbetsfördelning.

Holländska regeringen fattar själv beslut om sådana strukturinsatser som skall finansieras med biståndsmedel. Regeringen vill alltså själv pröva att u-landsaspekterna beaktas i tillräckligt hög grad. Bland tänkbara åtgärder nämns investeringspremier till företag som vill byta ut sin produktionsutrustning mot sådan som tillåter produktion av mer konkurrenskraftiga varor. Vidare avvecklingspremier eller stöd till nedskärning av överkapacitet och övergångsstöd för omstrukturering av holländska företag.

Under år 1975 anvisades totalt ca 9 milj. kr. från biståndsbudgetens strukturanlag till två projekt. Ett textilföretag som bildat vissa samägda företag i afrikanska länder har erhållit stöd för att omstrukturera sin produktion i Holland, vilken kräver nyinvesteringar. Ett företag har erhållit stöd för begränsning och omstrukturering av sin tillverkning av träfiberplattor, plywood och fanér.

I Norge har regeringsförslag framlagts om att anslå medel över biståndsbudgeten för inhemska anpassningsåtgärder. Dessa medel skulle förvaltas av de vanliga norska industripolitiska organen i samarbete med de biståndspolitiska. Samtidigt som användningen av medlen skulle ha ett klart utvecklingspolitiskt syfte borde de samordnas med industri- och näringspolitiken i övrigt. Som exempel på tänkbara åtgärder anges finansiellt stöd till produktionsomläggningar och investeringar, omskolning av arbetskraft samt stöd till företag som under en övergångsperiod har räntabilitetsproblem.

Ett flertal i-länder hävdade i samband med att FN-strategin antogs att man ej kan behandla frågan om anpassningsprogram annat än i samband med konkreta problem och att det därför ej var möjligt att utveckla ett sådant program i förväg.

I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling anges att i-länderna bör bedriva en sådan närings- och arbetsmarknadspolitik som främjar en överföring till u-länderna av sådana industrier som är mindre internationellt konkurrenskraftiga. Detta skulle leda till en strukturanpassning i industriländerna och en högre utnyttjandegrad av naturtillgångar och mänskliga resurser i u-länderna. I denna process må hänsyn tas till de berörda industriländernas ekonomiska struktur och mål, liksom till industriernas

behov att utveckla en mer livskraftig produktion eller expansion i andra ekonomiska sektorer. Syftet är att kraftigt öka u-ländernas andel av världens totala industriproduktion, i enlighet med den s. k. Lima-deklarationen vid UNIDO:s andra generalkonferens 1975. Motsvarande krav finns med i Manila-deklarationen.

### 5.2.7 Teknologioverföring

Högst 2 % av världens forskning sker idag i u-länderna. Teknologikutvecklingen gäller till den helt dominerande delen utveckling av teknologi anpassad till förhållanden i de rika länderna. Större delen av forskningen sker inom företag, i de flesta länder med ett kraftigt statligt stöd.

Den internationella handeln med teknologi har vuxit kraftigt sedan andra världskriget. Nära 60 procent av inkomsterna har gått till företag i Förenta Staterna. Största delen av handeln äger rum mellan de rika västländerna, men u-ländernas betydelse som mottagare av importerad teknologi har ökat under 1960-talet. UNCTAD har beräknat u-ländernas utgifter för patent, licenser, processkunnande och varumärken till 1,5 miljarder dollar år 1968 och gjort prognosen att de i slutet av 1970-talet skulle uppgå till 9 miljarder dollar.

Teknologi kan förvärfas av u-länder på i huvudsak tre olika sätt: Genom direkta investeringar, genom köp av patent och licenser samt genom tekniskt bistånd.

Företag inom tillverkningsindustrin som har tillgång till en viss teknologi överför den ofta i samband med direktinvesteringar eller deltagande i joint ventures. Kunskaperna om denna teknologi blir då förbehållen dessa företag. I andra fall kan teknologin erhållas genom köp av patent och licenser. Sådana kontrakt innehåller ofta inslag som begränsar eller fördyrar köpet av själva teknologin. Båda metoderna resulterar normalt i att världsländet får dålig kontroll över kostnaderna för teknologioverföringen.

Patentlagstiftningen i u-länderna är ofta kvarlevor från kolonialtiden och illa anpassad till situationen i dessa länder. De internationella regler som gäller, framför allt den s. k. Paris-konventionen, ger i sig utrymme för flexibilitet i utformningen av de nationella patentreglerna. De flesta u-länder har emellertid hittills haft svårt att utnyttja denna flexibilitet eftersom de saknat kapacitet att administrera och reformera sitt patentsystem.

U-ländernas direkta utgifter för teknologi i form av patent- och licensavgifter, royalties m. m. utgör endast en del av de totala kostnaderna. De indirekta kostnaderna i form av överpriser på kapitalvaror, andra varor och tjänster som köps samtidigt kan enligt UNCTAD vara betydande.

Alltifrån Alger-stadgan 1967 har u-landsgruppen krävt att teknologiskt kunnande skall överföras på för u-länderna förmånligare villkor än hittills och att existerande restriktioner tas bort. I Lima-programmet står bl. a.:

”De utvecklade länderna skall ge största möjliga tillgång till existerande patenterad och icke-patenterad teknologi på rättvisa och rimliga villkor, utan några restriktioner som kan hindra industri eller export, utan diskriminering mellan utvecklingsländer och på preferensbasis.”

I DD II-strategin sägs bl. a. att ett omfattande program för att överföra teknologi till u-länder skall genomföras. Vid uppföljningen av det andra utvecklingsåriondets två första år lade en grupp u-länder fram ett dokument med deras syn på utvecklingen under denna period. När det gäller teknologiöverföring ges följande omdöme: "Ingen väsentlig ny åtgärd har vidtagits av de utvecklade länderna för att genomföra handlingsprogrammet för att förenkla tillträde till och överföring av teknologi till utvecklingsländerna på rättvisa villkor."

I handlingsprogrammet från sjätte generalförsamlingen angavs att alla ansträngningar bör göras för att

- utarbeta en internationell uppförandekod för överföring av teknologi anpassad till u-ländernas behov och villkor;
- på förbättrade villkor ge u-länderna tillgång till modern teknologi och där så är lämpligt anpassa den teknologin till u-ländernas speciella ekonomiska, sociala och ekologiska villkor varierande utvecklingsnivåer;
- avsevärt öka i-ländernas bistånd till forskning och utvecklingsprogram i u-länderna och skapa en lämplig inhemsk teknologi;
- till u-ländernas behov anpassa affärspraxis rörande överföring av teknologi och förhindra missbruk av säljarens rättigheter;
- befrämja det internationella samarbetet beträffande forskning och utveckling vid prospektering, utvinning och vård av naturtillgångar och alla energikällor.

U-länderna önskar bl. a. ändra de internationella patentreglerna så att strängare krav ställs på att företag som fått patent i ett u-land faktiskt också utnyttjar det för tillverkning i landet. Vidare vill man få större frihet att inrätta specialformer av industriellt rättsskydd avpassade till u-ländernas behov. Man vill också skapa möjligheter att ge förmånligare behandling åt egna - eventuellt också andra u-länders - medborgare på patentområdet.

U-länderna har i flera sammanhang, bl. a. i ECOSOC:s kommitté för vetenskap och teknologi för utveckling, krävt att särskilda kvantitativa mål sätts upp för i-ländernas stöd till vetenskap och teknologi. I-länderna har dock inte gått med på att införa några sådana mål.

U-länderna anser att den internationella koden för villkoren vid överföring av teknologi skall vara bindande, vilket bl. a. framgår av Manila-deklarationen. I-länderna motsätter sig detta och vill att koden skall ses som en rekommendation. Vid UNCTAD IV antogs en resolution enligt vilken en expertgrupp till mitten av 1977 skall söka utarbeta ett förslag till kod. Därvid sägs dock ingenting om kodens ställning.

En FN-konferens år 1979 om vetenskap och teknologi för utveckling har beslutats.

## 5.3 Biståndspolitik ur u-landsperspektiv

### 5.2.1 *Inledning*

U-ländernas principiella uttalanden om utländskt bistånd föregås vanligen av en stark betoning av de inhemska resursernas betydelse, biståndets tillfälliga karaktär och krav på att utvecklingssamarbetet ej skall minska det

biståndsmottagande landets politiska och ekonomiska oberoende.

Tanzanias president Nyerere har uttryckt sin syn på biståndet på följande sätt: "Jag vill påstå att hela idén med bistånd är fel. Det är inte rätt att den stora majoriteten av världens folk ska tvingas uppträda som ovärdiga tiggare. I en värld liksom i en stat där jag är rik därför att du är fattig och jag är fattig därför att du är rik, är överföringen av tillgångar från rika till fattiga en fråga om rättvisa, inte en fråga om välgörenhet."

U-ländernas önskemål om biståndets omfattning och inriktning utgör sällan basen för vad som brukar rubriceras biståndspolitiska diskussioner. Biståndspolitik har i den internationella debatten nära nog blivit synonymt med biståndsgivarnas mål och prioriteringar av biståndsverksamheten. Detta förhållande kan förklaras av givarens dominans vid beslut om biståndets omfattning och villkor.

I-ländernas biståndspolitik varierar från land till land. Det gäller främst i vilken utsträckning biståndsverksamheten styrs av kommersiella och säkerhetspolitiska överväganden samt graden av politisk vilja att överföra en bestämd utvecklingsstrategi till biståndsmottagaren.

Inom ramen för samma biståndsmål har biståndsgivarna vid olika tidpunkter haft olika åsikter om vilka sektorer som varit mest lämpade att stödja. Ett land som Tanzania kunde t. ex. uppleva att ingen av de bilaterala biståndsgivarna i slutet av 1960-talet var intresserade av att stödja hälsovård på landsbygden. Några år senare uttryckte flera biståndsgivare starkt intresse just för hälsovårdsprogram på landsbygden. Sådana svängningar i biståndsgivarnas intresseriktning försvårar mottagarlandets planering.

Gemensamt för flertalet biståndsgivare – såväl bilaterala som multilaterala – är att de uppfattar planeringen av biståndets innehåll som en uppgift för givaren. Att överlåta till mottagaren att – inom en av givaren angiven ram – samordna biståndsresurserna i det egna nationella utvecklingsarbetet anses vanligen omöjligt.

Denna givarestyrning av biståndet utgör ett huvudproblem för u-länderna – framför allt de små u-länderna. Samarbetar ett u-land exempelvis med ett femtontal olika biståndsgivare kan det innebära att man ställs inför kravet att genomföra ett stort antal olika och inbördes motstridiga utvecklingsstrategier samtidigt.

För att reducera de negativa effekterna av en utbudsstyrd biståndsgivning har u-länderna vid internationella och bilaterala förhandlingar allt starkare betonat att det tekniska och finansiella biståndet skall syfta till att främja mottagarens utvecklingsarbete inom ramen för de mål och prioriteringar som u-landet anger.

Biståndsgivarens vilja att utnyttja biståndet för att uppnå kommersiella fördelar och säkerhetspolitiska mål samt påverka mottagarens utvecklingsarbete på olika nivåer präglar emellertid fortfarande stora delar av samarbetet. U-ländernas biståndspolitik blir därför i praktiken vanligen att försöka passa samman givarens mål med inhemska strävanden.

Under 1970-talet har en del u-länder upplevt samma problem gentemot vissa av de internationella organisationerna som i de direkta biståndsrelationerna med enskilda rika länder. Det är bakgrunden till att handlingsprogrammet innehåller en paragraf om att internationella finansieringsorganisationer effektivt skall spela sin roll som utvecklingsfinansieringsbanker



utan att diskriminera mot sina medlemsländer på grund av det politiska eller ekonomiska system som råder i dessa och att deras bistånd skall vara obundet.

Ett annat önskemål i handlingsprogrammet är att u-länderna skall kunna delta mer effektivt i IBRD:s och IDA:s beslutsprocess genom att ett rättvisare röstsystem skapas.

Ett generellt problem för u-ländernas planering av biståndsinflödet är vidare att olika inhemska intressegrupper söker stärka sin ställning genom direkta överenskommelser med utländska biståndsgivare. Speciellt markant är denna koppling när det gäller finansiering av kommersiellt eller säkerhetspolitiskt intressanta projekt. Motsvarande samarbete förekommer emellertid ofta också för att stödja en viss typ av projekt eller förstärka arbetet inom en viss sektor utöver vad som angivits i de nationella plandokumenten.

Detta har lett till att ett av målen för många u-länder är att reducera sådana biståndsstyrda omprioriteringar. Ett medel för att uppnå detta mål är att få till stånd en u-landscentrerad programmering av biståndsresurserna, som utgår från en given långsiktig finansiell ram. UNDP:s system med landprogrammering avsåg att stärka u-ländernas situation på detta område. För att vidareutveckla och öka förståelsen för denna form av utvecklings-samarbete krävs ökade kunskaper om de problem som uppstår för mottagaren, särskilt när givarens och mottagarens utvecklingsstrategier inte stämmer överens.

Här skall några problem redovisas som kan uppstå för mottagaren av bistånd. Beskrivningen gäller normalt oavsett om biståndet kommer från ett enskilt land eller en internationell organisation.

### 5.3.2 *U-landets biståndsplanering*

#### *Biståndets långsiktighet och flexibilitet*

U-landets biståndsplanering kan ses som en integrerad del av den totala utvecklingsplaneringen. I många u-länder utgör just denna totala samordning av biståndsresurserna ett av huvudmålen för biståndsplaneringen.

Detta kan ske endast om u-landet kan bedöma biståndets storlek under den aktuella planperioden. En meningsfull och effektiv biståndsplanering i u-länderna förutsätter därför att givarna kan ge fleråriga utfästelser om biståndets storlek och på förhand ange eventuella begränsningar vad avser dess användning. Dialogen mellan u- och i-länder har i detta avseende präglats av att givaren krävt att mottagaren skall ha en utvecklad femårsplanering men själv inte kunnat prestera utfästelser om biståndets storlek för mer än ett år i taget. Under de senaste åren har emellertid vissa biståndsgivare kunnat utsträcka sina planeringsramar till två eller tre år.

Biståndets andel av u-landets statsbudget påverkar regeringens handlingsfrihet i planerings- och budgetarbete. I länder som Botswana och Bangladesh har utvecklingsbudgeten vissa år varit i stort sett helt biståndsfinansierad. En sådan situation medför att projekt som ingen biståndsgivare är intresserad av måste avskrivs eller uppskjutas. I andra länder som exempelvis Kenya har under ett antal år 40 till 60 % av utvecklingsbudgeten finansierats med externa resurser. Det kan då tyckas att Kenya bör kunna utnyttja

de egna resurserna helt fritt. Detta är dock inte fallet, eftersom biståndsgivarna normalt ställer kravet att mottagarlandet med egna medel skall finansiera en del av det projekt eller program som biståndsgivaren stödjer. Därmed binds ytterligare inhemska medel till av biståndsgivarna önskade verksamheter.

Samtidigt som u-länderna eftersträvar åtaganden från biståndsgivarna söker de öka möjligheterna att disponera om biståndsresurser på samma sätt som inhemska resurser när förutsättningarna förändrats och planerna måste justeras. Kräver biståndsgivarna att mottagaren under alla omständigheter skall avsätta de avtalade inhemska resurserna för att förverkliga just de biståndsfinansierade projekten kan detta – vid minskade statsintäkter – medföra för u-landet mycket besvärande konsekvenser.

Att biståndsgivande länder och organisationer arbetar med olika principer och metoder innebär också att i mottagarlandet får förvaltningens högre tjänstemän och ministrar ägna en mycket stor del av sin tid åt de ofta förekommande expert- och politiska delegationer som besöker landet.

En mer detaljerad diskussion av u-landets "kostnader" för att ta emot bistånd återfinns i bilaga 8.

### *Biståndets inriktning*

En väsentlig del av u-landets biståndsplanering består i att fördela tillgängliga resurser mellan olika sektorer och projekt. En rad faktorer styr denna planering. Det kan vara fråga om historiska skäl, vissa givares speciella erfarenheter, kunskaper och preferenser, liksom politiska önskemål om att vissa verksamheter skall vara helt självfinansierande och att ingen biståndsgivare skall bli för dominerande inom en viss sektor. På motsvarande sätt söker ofta biståndsgivarna att utifrån egna biståndspolitiska strategier styra biståndet till vissa sektorer och projekt. U-landets faktiska biståndsplanering består därför ofta av ett antal kompromisser.

Vid formulering av de *nationella planmålen* spelar numera vanligen de utländska biståndsgivarna en underordnad roll, även om exempel fortfarande finns på att utländska planeringsgrupper haft stort inflytande. I vissa fall inkluderas emellertid målformuleringar som primärt syftar till att tillmötesgå vissa finansiellt betydelsefulla biståndsgivare.

U-landets biståndsplanering på *sektornivå* är – liksom den övergripande nationella planeringen – en avvägning mellan olika intressegrupper. Även om enighet råder i en u-landsregering om vissa grundläggande drag i den utvecklingspolitik som skall föras, kan fackministerierna vara oense om den faktiska fördelningen av tillgängliga resurser.

Den oklarhet som i denna situation kan uppstå om vad som är u-landets faktiska prioriteringar och mål har ofta gjort det möjligt för fackministerier att med biståndsgivares hjälp hävda sina speciella intressen. Givarens metoder för biståndsplanering blir i detta fall av avgörande betydelse. Förhandlar den biståndsgivande myndigheten direkt med berörda fackmyndigheter om enskilda projektinsatser förstärker det fackministeriet och ger biståndsgivaren ett avgörande inflytande på biståndets fördelning mellan olika sektorer. Samtidigt reduceras de centrala planeringsmyndigheternas möjligheter att

utforma en plan i enlighet med de grundläggande riktlinjerna för det långsiktiga utvecklingsarbetet.

Biståndsplanering på *projektnivå* domineras också ofta av en rad intresseggrupper inom och utom landet. I många fall önskar exempelvis enskilda biståndsgivare genomföra projekt och program i enlighet med den utvecklingsstrategi som de anser att landet borde föra även om den avviker från de politiskt formulerade målen i respektive u-land. Flertalet u-länder är dock angelägna att reducera biståndsgivarnas politiska påverkan och begränsa dialogen mellan de båda samarbetsparterna till mer fackmässiga frågor. Man betonar därför starkt att de utländska resurserna måste användas inom ramen för de mål som angivits på såväl nationell, sektor- som projektnivå.

"Fackmässiga" frågor innehåller dock ofta tekniska lösningar och arbetsmetoder, som kan få väsentliga politiska konsekvenser. Genom den "fackmässiga" frågan om val av produktionsteknik i t. ex. industrier eller vid vägbyggen påverkas genomförandet av regeringens politik och därmed dess planering när det gäller sysselsättning och import.

Den här typen av avvikelser från den fastlagda planeringen uppstår naturligtvis endast i sådana länder där regeringens mål inte sammanfaller med de tekniska lösningar, som inhemska och utländska specialister rekommenderar på projektnivå. Men regeringarna i sådana länder riskerar att genomförandet av de enskilda projekt och program som utgör en utvecklingsplans konkreta innehåll skapar en utveckling som inte är förenlig med de långsiktiga mål regeringen själv ställt upp.

Det torde i flertalet fall vara svårt att särskilja den kunskapsöverföring som u-länderna efterfrågar och som är ett av utvecklingssamarbetets huvudmål och den politiska påverkan som de söker undvika. Däremot är det uppenbart att det är på denna s. k. facknivå som biståndets positiva och negativa effekter även uttryckt i termer av påverkan, kan vara direkt styrande.

### *Biståndets villkor och programmering*

En annan viktig dimension av u-landets biståndsplanering är att söka undvika eller reducera de negativa effekterna av de säkerhetspolitiska, kommersiella eller andra villkor som kan vara av väsentlig betydelse för biståndsgivarna. I detta sammanhang utgör direkt biståndsrelaterade villkor också en viktig komponent. Exempel på dylika villkor är ränte- och återbetalningsbestämmelser, krav på insyn i berörda statliga institutioner, krav på inköp av varor från biståndsgivaren, restriktioner avseende finansiering av lokala kostnader, krav på förmåner för biståndspersonal, och bestämmelser om politisk lojalitet mot biståndsgivaren.

U-landet tvingas ofta att också ta hänsyn till biståndsgivarens krav på koncentrerade insatser. För att uppnå en viss demonstrations- eller informationseffekt önskar många biståndsgivare att deras bidrag används till uppbyggnad av konkreta objekt (t. ex. sjukhus, vägar eller skolbyggnader) eller inom geografiskt väl avgränsade projekt.

Det är givetvis ett komplicerat pussel för mottagaren att få de många biståndsbitarna med vitt skilda villkor och begränsningar att täcka hela be-

hovet av personal och pengar. Antalet statliga och internationella biståndsgivare är över tjugo för exempelvis Bangladesh, Tanzania, Kenya och Nigeria. Därtill kommer ett stort antal missionssällskap och icke-statliga biståndsorganisationer. En viss del av denna i-landscentrerade biståndsplanering går därför åt till att utforma biståndsframställningarna så att de passar respektive biståndsgivares biståndspolitik. Resultatet av en sådan i-landscentrerad biståndsplanering kan bli att regeringens olika utvecklingsprogram splittras upp på ett antal biståndsinsatser och biståndsgivare. Endast med stor tur och skicklighet kommer denna mosaik av projekt och biståndsinsatser att bilda det mönster som regeringen avsett i utvecklingsplanen.

Många biståndsgivare försvårar dessutom u-ländernas biståndsplanering genom att endast ange vaga restriktioner och önskemål. I stället granskas varje föreslagen insats av biståndsgivarna och godkänns eller avslås utan att kriterierna klart redovisas för mottagarlandet.

Ett av u-länderna starkt förordad alternativ till denna givarstyrda biståndsplanering är en långsiktig biståndsprogrammering som utgår från mottagarens mål och prioriteringar. Genom en dylik programmering kan biståndsresurserna integreras i den långsiktiga utvecklingsplaneringen på samma sätt som inhemska resurstillskott. Ett sådant system förutsätter dock att mottagarlandets mål och prioriteringar är klart utformade vilket inte alltid är fallet. En förstärkning av den inhemska planeringsfunktionen är i sådana fall en förutsättning för en långsiktig biståndsplanering.

### 5.3.3 U-ländernas biståndspolitik – några ytterligare typiska drag

#### *Bundet och obundet bistånd*

Ett av de centrala u-landskraven är att biståndet skall vara obundet och att det inte skall styras av kommersiella och andra främmande intressen. Resursöverföringar som är av kommersiell karaktär bör enligt denna u-landsuppfattning ej definieras som bistånd.

Inom den biståndspolitiska sfären har kritiken speciellt gällt i-ländernas krav att u-länder som erhåller bistånd måste använda dessa resurser för att köpa det biståndsgivande landets varor. I Lima-deklarationen år 1971 upprepades tidigare krav på omedelbara åtgärder för att åstadkomma en total avbindning av biståndet.

I FN:s utvecklingsstrategi liksom i resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling återfinns rekommendationer att det finansiella biståndet i princip skall vara obundet. I Manila-deklarationen anges att biståndskrediter skall vara obundna och att gåvobistånd också skall vara obundet, så långt detta är möjligt.

En annan typ av upphandlingsbegränsning består i att givaren föreskriver att ingen eller en mycket begränsad del av biståndet får utnyttjas för upphandling i det biståndsmottagande landet.

Merparten av internationellt bistånd har sedan lång tid endast utgått för att täcka utländska kostnader, dvs. för varor och personal från utlandet. U-länderna stimuleras därigenom att välja projekt som kräver stor import och mycket utländsk personal. Vanligtvis leder denna strävan till kapitalintensiva och arbetskraftssnåla projekt. Sådana projekt strider ibland mot

ländernas utvecklingsplaner som numera i flera fall har en ökad sysselsättning som en viktig målsättning. Importerad utrustning minskar antalet arbetstillfällen. Samtidigt fördras driften och underhållet för mottagarlandet. Reservdelar och följdutrustning måste i fortsättningen importeras och betalas med utländsk valuta av u-landet ofta utan hjälp av bistånd.

Dessa begränsningar av den s. k. lokalkostnadsfinansieringen kan enligt u-länderna också vara ett effektivt medel att gynna i-landsexportörer på u-landets bekostnad. Manila-deklarationen anger att biståndet i ökad utsträckning skall finansiera lokala kostnader.

Huvudmålet för u-länderna är totalt obundet bistånd. Framstegen i den riktningen har varit små. Det är därför naturligt att u-länderna också föreslagit delreformer.

I Alger-deklarationen föreslås exempelvis att biståndsgivarna – och ej mottagarna – skall svara för de merkostnader som uppstår genom att upphandlingen begränsas till ett land eller en producent. Vidare har man från u-ländernas sida ofta framfört att en speciellt angelägen form av avbindning är att tillåta varor och tjänster från u-länder att konkurrera med givarens varor och tjänster. Detta för att hindra att u-ländernas produkter diskrimineras genom i-ländernas marknadsföring via biståndsanslagen. Detta krav återfinns också i Lima-deklarationen, som betonar att en dylik avbindning skulle kunna stimulera handeln mellan u-länder.

Sedan 1974 finns en överenskommelse, till vilken tio DAC-länder anslutit sig, som går ut på att en sådan begränsad avbindning skall gälla vid upphandling under biståndskrediter.

### *Projekt, sektor- och planbistånd*

Traditionellt är biståndet utformat som projektstöd eller som personalbistånd. På senare år har biståndsgivare efter krav från u-länder accepterat ett mera generellt stöd t. ex. till ett avgränsat program, hel sektor eller som nationellt planstöd. U-landets regering får härigenom möjlighet att disponera biståndet – pengar och personal – inom det område som anges av biståndsgivaren. En allt större grupp u-länder har som ett biståndspolitiskt mål att försöka öka denna andel av sektor- och planbistånd. I Manila-deklarationen anges t. ex. att biståndet i ökande utsträckning bör ges i form av icke projektbundet stöd och programbistånd.

Ett annat skäl som angivits för en ökad andel sektor- och planbistånd är dessa biståndsformers större flexibilitet vid variationer i biståndsvolymen. Förändringar i mottagarens prioriteringar – exempelvis på grund av mindre statsintäkter än beräknat – förutsätter en motsvarande omfördelning av de inhemska resurserna. Är dessa låsta i projektavtal kan de verksamheter som råkar vara biståndsfinansierade bli omöjliga att justera med hänsyn till det nya läget. Resultatet blir att en biståndsform snarare än mottagarlandets prioriteringar får en avgörande betydelse för utvecklingsarbetets inriktning. Dessa effekter kan reduceras eller helt elimineras genom ett icke projektknutet bistånd.

Framför allt de minst utvecklade u-länderna önskar ofta både tekniskt bistånd för projektplanering och sektor- eller planbistånd för finansieringen samtidigt som de i många fall aktivt efterfrågar konsultinsatser och andra

fackmässiga råd i de fall som de finansiella biståndsresurserna knyts till ett speciellt projekt. För u-länder med en relativt väl utbyggd planeringskapacitet utgör emellertid biståndsgivarnas krav på medverkan eller insyn i beredningen av enskilda projekt en direkt börda. I de fall som biståndsgivaren dessutom önskar förändra målen för ett enskilt projekt uppstår speciella problem i samordningen med övriga verksamheter inom samma eller andra sektorer.

Kravet på ett allmänt planbistånd framkommer också genom u-ländernas allt starkare betoning av nya kanaler för överföring av finansiella resurser från i- till u-land. Det dominerande u-landskravet därvidlag har varit att upprätta en "länk" mellan de speciella dragningsrätterna och överföringen av finansiella resurser från i- till u-land. (Se vidare avsnitt 5.4.4).

En länk för u-länderna skulle innebära ett obundet finansiellt budgetstöd av samma karaktär som planbistånd. Att u-länder som erfarit det bundna biståndets negativa effekter och en stark givarstyrning via projektbistånd eller andra villkor ger denna nya form av resursöverföring en central plats i sin bistånds- och valutapolitik är naturligt.

### *Biståndets volym*

U-ländernas starka betoning av biståndets villkor har medfört en stark koppling mellan volym och villkorsfrågor. I en del fall utvecklas dessa politiska avvägningar i en verklig strategi för hur och när bistånd skall utnyttjas. I andra fall utgår viljan att minska biståndet mera direkt från det politiska beroende som utrikespolitiskt motiverade variationer av biståndsvolymen till ett visst land kan orsaka.

Samtidigt har u-landsgruppen betonat betydelsen av att i-länderna uppfyller sina åtaganden i enlighet med paragraferna 42 och 43 i FN:s utvecklingsstrategi.

"(42) Varje ekonomiskt utvecklat land bör eftersträva att från och med år 1972 årligen till utvecklingsländerna föra finansiella nettoresursöverföringar i form av faktiska utbetalningar till ett minsta belopp motsvarande 1 % av bruttonationalprodukten till marknadspris. . ."

"(43) Med hänsyn till den särskilt betydelsefulla roll som endast kan spelas av offentligt utvecklingsbistånd bör en större del av finansiella resursöverföringar till utvecklingsländerna ske i form av sådant bistånd. Varje ekonomiskt utvecklat land skall fortlopande öka sitt offentliga utvecklingsbistånd till utvecklingsländerna och göra sitt bästa för att vid mitten av utvecklingsårtiondet nå ett minsta nettobelopp motsvarande 0,7 % av bruttonationalprodukten till marknadspris."

Vid u-landsgruppens granskning av DD II-strategins resultat år 1973 konstaterade man bl. a. att det offentliga biståndets andel av OECD-ländernas BNP minskat från 0,53 % 1960/61 till 0,35 % 1970/71. Andelen minskade ytterligare till 0,30 % år 1973 för att därefter åter öka något till 0,33 % år 1974 och 0,36 % år 1975.

I diskussionerna om handlingsprogrammet vid den extra generalförsamlingen 1974 önskade u-länderna att DD II-strategins mål för offentliga och övriga resursöverföringar skulle uppnås snabbare och helst överskridas. I-länderna erinrade om de förbehåll och reservationer till utvecklingsstrategin

som de framfört i samband med dess antagande 1970.

I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling anges att i-länderna antar som sitt gemensamma mål att öka biståndet i avsikt att uppnå 0,7-procent-målet i slutet av 1970-talet. Detta innebär en förskjutning fem år framåt i tiden i förhållande till tidigare resolutioner.

I Manila-deklarationen anges att alla i-länder bör uppnå 0,7-procentmålet snarast möjligt och i inget fall senare än 1980. Detta mål bör behandlas som det enda faktiska volymmålet. I Manila-deklarationen begärs också att reglerna skärps för vad som skall definieras som bistånd. Bl. a. bör både räntor och amorteringar dras bort för att termen nettobistånd skall få användas.

Det minskade bistandsflödet har tvingat u-länderna till en ökad upplåning på kommersiella villkor, vilket ytterligare ökat deras skuldbörda.

I Lima-deklarationen år 1971 understryks att "stabilitet och kontinuitet i flödet av bistandsresurser är en viktig förutsättning för att u-länderna skall kunna planera sitt framtida utvecklingsarbete... inhemska och internationella fluktationer skall (därför) ej erkännas som giltiga skäl för att reducera bistandsvolymen. Det skall också accepteras att offentligt bistånd skall programmeras på lång sikt för att erbjuda en fast bas för planering i utvecklingsländerna." I detta sammanhang har speciellt betonats att i-ländernas betalningsbalansproblem inte kan tas som intäkt för förändringar i biståndsgivningen.

### *Biståndets finansiering*

U-ländernas skuldbörda har ökat mycket kraftigt. I slutet av år 1973 uppgick u-ländernas offentliga skuldbörda till ca 118 miljarder dollar. Sedan dess har den fortsatt att öka mycket snabbt. (Se bilaga 7.)

Den växande skuldbördan upplevs av många u-länder som ett avgörande hinder för utvecklingsarbetet. Den största delen av amorteringar och räntebetalningar sker på grund av kommersiella lån. För de fattigaste u-länderna består dock ofta större delen av skuldbördan av biståndskrediter eller andra offentliga lån.

I biståndspolitiska sammanhang försöker u-länderna öka den andel av biståndet som ej behöver betalas tillbaka. Man önskar därigenom förebygga de negativa effekterna av en ökad skuldbörda i stället för att – som praxis utvecklas för närvarande – vänta till återbetalningsproblem uppstått och då söka reducera dem genom olika former av skuldkonsolideringar. Önskemål om gävbistånd i stället för kreditbistånd, mjuka villkor i stället för hårda ingår därför som en väsentlig del i u-ländernas biståndspolitik. Vid UNCTAD III år 1972 föreslogs av u-länderna att en särskild fond skulle upprättas för finansiering av skuldräntor och att speciella åtgärder skulle vidtagas för att underlätta skuldkonsolideringar. Detta krav önskade u-länderna ta in i handlingsprogrammet 1974. Man lyckades emellertid endast få med en mindre förpliktande text, enligt vilken alla ansträngningar skall göras för att vidta lämpliga skyndsamma åtgärder, inklusive internationella sådana, för att lindra de negativa konsekvenserna för u-ländernas utveckling till följd av utländska skulder på hårda villkor. Vidare att alla ansträngningar skall göras för omförhandlingar på en fall-till-fall bas med syfte att ingå

avtal om skuldeftergift, senare återbetalningar eller räntesubventioner.

I resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen understryks åter att villkoren för det finansiella biståndet bör förbättras. Andra rekommendationer i denna resolution anger att Världsbanksgruppens kapital bör ökas väsentligt, särskilt IDA-resurserna. Vidare att FN:s utvecklingsorgan, särskilt UNDP, samt de regionala utvecklingsbankerna bör få ökade resurser. Dessa ökningarna bör ske utan men för flödet av bilateralt bistånd.

I-länder och oljeexporterande länder uppmanas även att lämna bidrag till FN:s specialfond i en sådan omfattning att denna kan komma igång med ett låneprogram, helst under 1976.

Resolutionen anger angående u-ländernas skuldbörda att UNCTAD bör överväga behovet av att så snabbt som möjligt sammankalla en konferens med de viktiga biståndsgivande, långgivande och låntagande länderna.

Inför UNCTAD IV var detta ett av u-ländernas viktigaste krav. Framför allt var man inriktad på att få till stånd en internationell överenskommelse om avskrivning av de minst utvecklade ländernas skulder och omförhandlingar av de skulder som de hårdast skuldsatta länderna har. De större i-länderna motsatte sig bestämt detta och hänvisade till omförhandlingar från fall till fall. Något beslut om avskrivningar togs inte vid konferensen, utan frågan hänvisades till fortsatta diskussioner.

I ett u-landsperspektiv är också finansieringsvillkoren en fråga om ökat eller minskat beroende av givaren. En åsikt som ofta förs fram av de långgivande länderna är att mottagaren genom att åläggas en återbetalningsskyldighet skulle upplva detta som ett tecken på samarbete mellan likvärdiga parter. Denna uppfattning framkommer vanligen ej i u-ländernas biståndspolitiska uttalanden som tvärtom understryker att gåvobistånd snabbare möjliggör att biståndet kan ersättas av ökade inhemska resurser.

## 5.4 Valutapolitik ur u-landsperspektiv

Innan vi kan redovisa u-ländernas krav på valutapolitikens område är det nödvändigt att kortfattat redogöra för hur det internationella valutasystemet vuxit fram och hur det ser ut för närvarande. En kortfattad redogörelse av detta slag saknar mängder av detaljer och nyanser. Vi har koncentrerat oss på de drag som har betydelse för u-länderna.

### 5.4.1 *Bretton Woods-systemets tillkomst och funktionssätt*

Det valutasystem som skapades vid överläggningar i Bretton Woods i Förenta staterna år 1944 innebar bl. a. att varje land angav en fast kurs, parivärde, för sin valuta och en mycket begränsad marginal kring parivärdena,  $\pm 1\%$ , inom vilken valutakursen tilläts svänga. Växelkurssystemet var ej avsett att vara alldeles stelt – kursjusteringar kunde och förväntades vidtas av länder som råkat in i en fundamental jämviktsbrist. För att administrera detta nya system skapades samtidigt Internationella valutafonden, IMF.

Vid andra världskrigets slut var det egentligen endast Förenta staternas produktionsapparat som var intakt; i Europa och Japan låg stora delar av industrin i spillror. Att återuppbygga denna fordrade maskiner och material,



vilka främst fanns att tillgå i Förenta staterna, som i sin tur inte hade ett motsvarande behov av europeiska varor. De flesta länder fick därför till en början underskott i sin handel med Förenta staterna. Detta förhållande ledde till en svår dollarbrist under de första efterkrigsåren liksom under nästan hela 1950-talet. Dollarn efterfrågades emellertid inte endast för betalning av import från Förenta staterna. Den efterträdde pundet som det mest eftertraktade betalningsmedlet inom stora delar av världshandeln. Grunden lades till att ge dollarn ställningen som den mest eftertraktade reservvalutan.

Dollarns starka ställning byggde förutom på uppfattningen om den amerikanska ekonomins styrka även på Förenta staternas förpliktelser att, vid begäran, växla dollar mot guld.

Samtidigt med ett överskott i handelsbalansen fick Förenta staterna ett underskott i sin samlade utrikesbalans, betalningsbalansen. Överskotten på handels- och tjänstebalansen räckte inte till för att väga upp de amerikanska utbetalningarna för militär och civil hjälp till andra länder och för investeringar i företag eller andra kapitalplaceringar.

Det fortgående dollarflödet med underskott i den amerikanska utrikesbalansen utgjorde till viss del en förutsättning för den expansion som skedde under 1950- och 1960-talen i industriländernas produktion och handel. En omfördelning skedde gradvis av den industriella världens monetära tillgångar med följd att dollarbristen också avvecklades. Under denna expansions- och omfördelningsperiod anses det att Bretton Woods-systemet fungerade tämligen väl. Ytterligare en orsak till det var att förhållandet mellan Förenta staternas likvida tillgångar och likvida skulder till utlandet, trots underskott i utrikesbalansen, länge föreföll betryggande. Detta förhållande nådde en vändpunkt i början av 1960-talet då de utestående fordringarna översteg det guld som fanns tillgängligt i Förenta staterna för inlösen.

Under resten av 1960-talet upplevde valutasystemet starka påfrestningar med ett allt mer sjunkande förtroende för den tidigare så starka dollarn. Förenta staternas möjlighet att finansiera engagemang utomlands – såväl civila som militära – genom skuldsättning till utlandet på grund av ständiga underskott i utrikesbalansen upplevdes som alltmer besvärande. Här spelade inte minst Förenta staternas krig i Vietnam stor roll. Omvärldens förtroende för dollarn sjönk. Detta fick till följd att ett stort antal länder begärde omväxling av sina dollarbehållningar mot guld, vilket medförde att Förenta staternas guldreserv och dess möjlighet att upprätthålla förpliktelsen om guldkonvertibilitet sjönk katastrofalt. Förenta staterna tvingades slutligen, trots starkt motstånd, 1971 upphäva denna förpliktelse. En av hörnstenarna i Bretton Woods-systemet hade raserats. Händelserna därefter och arbetet på en reform av valutasystemet redovisas i avsnitt 5.4.6.

#### 5.4.2 *Internationella valutafonden (IMF)*

Internationella valutafonden (IMF) blev således den centrala organisationen på det internationella valutaområdet och skulle som sådan tjäna som permanent samarbetsorganisation i monetära frågor. En rad viktiga beslut har dock i praktiken fattats av några få rika länder, inom främst den s. k. tio-gruppen.

Valutafondens syfte, enligt dess stadga, är bl. a. att främja världshandeln och därmed medlemsländernas ekonomiska tillväxt. Den skall härvid verka för ett stabilt kurssystem samt för fria löpande betalningar. Valutafonden är inte att betrakta som ett organ för överföring av biståndsmedel till u-länderna.

Medlemsländerna har tillfört IMF finansiella resurser, som fonden på vissa villkor genom utlåning skall ställa till förfogande för medlemsländer, som befinner sig i betalningsbalanssvårigheter, för att underlätta ett smidigt återställande av jämvikt. Dessa finansiella resurser inbetalas vid ett medlemslands inträde i valutafonden i form av en viss mängd guld och nationell valuta, vilket tillsammans utgör medlemmens s. k. kvot i IMF. Enligt den nya IMF-stadgan, som redovisas i avsnitt 5.4.6., skall vid kommande kvot-höjningar inga inbetalningar längre ske i guld. Guldets ersätts med särskilda dragningsrätter (SDR)<sup>1</sup> eller av en valuta som accepteras av valutafonden.

Ett medlemslands rätt att låna från IMF står i proportion till det belopp det betalat in – dvs. kvoten. Villkoren vid utlåning blir hårdare ju större andel av kvoten ett land vill utnyttja. När ett land utnyttjar sin rätt att låna i IMF, kallas det att landet gör en dragning på valutafonden.

Valutafondens krediter är kort- eller medelfristiga. Normalt skall återbetalning ske efter 3–5 år. För lån ur den s. k. utvidgade faciliteten (Extended facility) and Trust Fund skall återbetalning dock ske efter 4–8 år respektive 6–10 år. Räntan på erhållna lån, som f. n. maximalt kan uppgå till 6,5 % (för oljefaciliteten gäller dock något högre ränta), baseras på lånets storlek och lånetidens längd.

#### 5.4.3 Lånemöjligheter inom IMF av särskilt intresse för u-länderna

Under 1960- och 1970-talen har, vid sidan av de ordinarie dragningsmöjligheterna, flera särskilda lånemöjligheter skapats i valutafonden. I flera fall har dessa varit direkt inriktade på u-ländernas behov.

#### *Kompensatorisk finansiering vid förändringar i exportintäkterna*

Kompensatorisk finansiering innebär att om ett lands exportintäkter under en 12-månadersperiod understiger en beräknad femårstrend, så berättigar skillnaden mellan trenden och exporten nedgångsåret till lån från valutafonden, under förutsättning att den inträffade nedgången är tillfällig och att den ligger utom landets kontroll. Denna lånemöjlighet tillkom 1963 för de medlemsländer, som är beroende av exportintäkter från ett fåtal råvaror, dvs. i första hand u-länder. Utnyttjande av denna lånemöjlighet påverkar inte en medlems övriga lånemöjligheter i valutafonden. Efter vissa lättnader i reglerna har intresset ökat starkt under senaste året för denna lånemöjlighet.

#### *Finansiering av buffertlager*

En särskild lånemöjlighet inrättades 1969 för de länder, som deltar i internationella råvaruavtal. Lån kan härvid erhållas för att finansiera – inom ramen för dessa råvaruavtal – upprättande av buffertlager. Ett krav är dock att valutafonden godkännt det internationella avtal som kan komma ifråga

<sup>1</sup> Hur SDR-systemet skapades redovisas i avsnitt 5.4.4. Värdet av en SDR var ursprungligen en dollar. Vid årsskiftet 1976/77 motsvarade en SDR omkring 1,15 dollar.

för finansiering, varvid gäller att avtalet måste omfatta både producent- och konsumentländer. Hittills har endast tennavtalet och kakaoavtalet godkänts av IMF. Ytterligare en begränsning har hittills varit att land, som erhållit lån för detta ändamål och samtidigt ej utnyttjat de första 25 % av sina ordinarie lånemöjligheter i IMF (den s. k. guldtranchen), automatiskt förlorat rätten att utnyttja denna tranch. Denna regel kommer att tas bort i samband med att den nya IMF-stadgan börjar tillämpas. På grund av hittillsvarande begränsningar har u-länderna varit relativt obenägra att utnyttja denna lånemöjlighet.

### *Den utvidgade fondfaciliteten*

Denna lånemöjlighet, som inrättades 1974, ger möjlighet till lån som är större och på längre tid än vad som normalt gäller i IMF. Den är avsedd för sådana länder som antingen fått sin ekonomi strukturellt snedvriden av t. ex. långvarig inflation eller vars ekonomi karaktäriseras av låg tillväxt och kroniskt svag betalningsbalans. För användande av denna lånemöjlighet fordras att valutafonden godkänt ett omfattande stabiliseringsprogram.

### *Trust Fund*

För att bistå medlemsländer med en per capita-inkomst för 1973 på högst 300 SDR, med betalningsbalansstöd på förmånliga villkor inrättades 1976 en s. k. Trust Fund. För att erhålla detta stöd krävs bl. a. att medlemslandet fastställer ett tolv månadersprogram, som syftar till att avhjälpa föreliggande problem med betalningsbalansen. Stödet utgår i form av lån med en löptid på 10 år och en ränta på 1/2 %.

Storleken på ett lands potentiella lånemöjligheter skall motsvaras av dess kvotandel i IMF den 31 december 1975. Trust Funds verksamhet skall i huvudsak finansieras genom att större delen av den vinst, som uppkommer vid valutafondens guldförsäljningar, tillförs Trust Fund. Genom guldförsäljningarna, som totalt omfattar 1/6 av IMF:s guldbehållningar, beräknas Trust Fund tillföras totalt 1,2–1,5 miljarder SDR under de närmaste åren.

### *Oljefaciliteten*

Trots att den s. k. oljefaciliteten numera upphört att lämna lån, bör den nämnas här som ett exempel på de lånemöjligheter som skapats under senare år med speciell inriktning på u-länderna. Oljefaciliteten inrättades för perioden juni 1974–december 1975 för att bistå de medlemsländer med lån, som drabbades hårdast av oljeprishöjningarna. Resurserna till faciliteten lånades upp i första hand från oljeproducerande länder, men också från några i-länder, däribland Sverige. Totalt utlånades från oljefaciliteten ca 6,9 miljarder SDR till 55 medlemsländer, varav 45 u-länder. För att minska räntekostnaderna för lån ur oljefaciliteten för de u-länder, som av FN bedömts som de hårdast drabbade, inrättades 1975 ett räntesubventionskonto.

#### 5.4.4 De särskilda dragningsrätterna (SDR)

Under Bretton Woods-systemet första årtionde ansågs tillgången på likviditet – i form av monetärt guld och reservvalutabehållningar – som tillräcklig. Det ständiga dollarutflödet utgjorde härvid en grundläggande källa. I början av 1960-talet uppstod dock tvekan om tillgången på likviditet i ett längre perspektiv. De amerikanska underskotten, vilka haft en avgörande betydelse för likviditetsskapandet, mötte som vi sett ovan, alltmer motstånd. Ett stabilt internationellt valutasystem fordrade att de amerikanska betalningsunderskotten hölls nere. Utvecklingen av den internationella likviditeten bestämdes av förhållanden utanför internationell kontroll.

Vid mitten av 1960-talet inleddes därför förhandlingar om hur man på ett planmässigt sätt och under internationell kontroll skulle kunna tillgodose det framtida behovet av internationell likviditet. Den väg som slutligen valdes innebar att det inom valutafonden upprättades ett system med s. k. särskilda dragningsrätter, SDR.

Den totala mängden SDR skall bestämmas av det långsiktiga globala behovet av reserver. Tilldelningen av SDR till medlemsländerna sker i förhållande till deras kvoter i valutafonden. Den totala mängden SDR uppgår f. n. till 9,3 miljarder vilket dock endast utgör en mindre del av de samlade officiella reservtillgångarna i form av guld och valutor på drygt 180 miljarder SDR.

SDR-systemet har avsevärda likheter med ett system för checkräkningskredit. Ett land med underskott i sin betalningsbalans kan dra på sina tilldelade SDR, vilka sedan byggs upp igen när landet ifråga får ett överskott.

Varje medlem som deltar i systemet får ett konto i valutafonden. Detta konto krediteras med det antal SDR medlemmen tilldelats. När ett land önskar utnyttja sina dragningsrätter vänder det sig till valutafonden med begäran om att erhålla andra länders valutor i utbyte mot SDR. Valutafonden utser ett lämpligt mottagarland med stark valutareserv, som får tillhandahålla valuta och i gengäld ökas dess SDR-kvot i IMF.

Värdet på en SDR baserades tidigare på en på förhand given relation till dollarn. Detta system ändrades i juli 1974 så att SDRs värde blev beroende av värdet av en s. k. "korg" av sexton olika valutor, däribland de större i-ländernas (bl. a. Sveriges), som till vissa fastställda proportioner anses ingå i en SDR.

#### 5.4.5 U-ländernas krav

U-ländernas möjligheter till inflytande över det internationella valutasystemet har hittills varit mycket begränsade. Under 1960-talet ökade u-ländernas intresse för de monetära frågorna, inte minst på grund av att de omvälvningar som skedde med bl. a. införandet av flytande växelkurser kom att drabba deras ekonomier mycket hårt. Det framstod som allt klarare för u-länderna att de samfällt måste begära att ökad hänsyn visades deras intressen.

U-ländernas krav, som kommit att formuleras i en rad dokument från bl. a. möten med 77-gruppen och under de extra generalförsamlingarna i FN kan sammanfattas enligt följande:

- ökat inflytande för u-länderna i de monetära frågorna och en förstärkning av Internationella valutafondens roll
- särskilda hänsyn till u-ländernas speciella problem på det monetära området och vid utformningen av Internationella valutafondens utlåningsregler.

Till dessa krav som gäller ändringar i det internationella valutasystemet har u-länderna på senare år också fogat önskemål om ökat tillträde till de enskilda i-ländernas kapitalmarknader.

### *Ökat inflytande*

U-ländernas starkt ökade intresse för valutafrågor har medfört krav på förändringar i beslutsprocessen när det gäller dessa frågor. Beslut i internationella valutapolitiska frågor skall antas under full och mera effektiv medverkan av u-länderna. I detta syfte skall IMF:s roll som förhandlingsform och beslutande organ ökas samtidigt som det inflytande som utövas av i-landsgrupper, t. ex. den s. k. tio-gruppen, minskas. U-landsinflytandet skall också ökas genom att röstningsreglerna i IMF ändras så att u-länderna får en ökad del i beslutsprocessen.

Genom förslaget om en höjning av IMF:s totala kvoter från ca 29 till 39 miljarder SDR, vilket beräknas träda i kraft 1977/78, ökas u-ländernas andel av kvoterna till 35 % genom att de oljeproducerande ländernas andelar ökar från 5 % till 10 % av de totala kvoterna.

### *Internationella valutafondens utlåningsregler*

Från u-ländernas sida framhålls ofta att det internationella valutasystemet inte utformats så att det tar tillräcklig hänsyn till u-ländernas speciella behov. Bristerna i valutasystemet hänger intimt samman med brister i de internationella handels- och finansiella systemen. Enligt u-länderna bör man verka för en sådan utveckling av *hela* det internationella ekonomiska systemet, som gynnar utveckling och världshandel och därvid tar särskild hänsyn till u-ländernas intressen. Bland de krav u-länderna i olika sammanhang framfört om särskilda hänsyn till deras problem vid det internationella valutasystemets tillämpning kan nämnas:

- Anpassningsprocessen vid rubbningar i i-ländernas betalningsbalanser skall utformas så att den ej drabbar u-länderna.
- Realvärdet i u-ländernas valutainkomster bör upprätthållas.
- Återgång till ett system med fastare växelkurser.
- Ökat skydd mot de effekter som inflation och recession i i-länderna kan komma att ha på u-ländernas betalningsbalanser.
- Vid ökning och fördelning av den internationella likviditeten bör u-länderna ges en förmånligare behandling än hittills.
- Nationella reservvalutors roll bör minskas och de särskilda dragningsrätterna, SDR, bör bli den centrala reservtillgången i det internationella valutasystemet.

Därtill kan nämnas frågan om en länk mellan skapandet av internationell likviditet i form av ökad tilldelning av SDR och utvecklingsfinansiering.

Detta krav har länge framförts från u-ländernas sida. Frågan kan dock t. v. sägas ha förlorat sin aktualitet i och med att den ej återfinns i förslaget till en ny stadga för valutafonden. Kravet kan dock förväntas finnas kvar för att åter framföras mera uttalat bl. a. i samband med framtida förändringar i den nu överenskomna IMF-stadgan.

Från u-ländernas sida framställs också krav på andra specifika förbättringar av existerande utlåningsmöjligheter inom IMF samt införande av nya lånemöjligheter. Härvid kan följande krav nämnas:

- Bättre villkor rent allmänt, t. ex. längre återbetalningstider, minskade krav i samband med erhållande av lån på att föra en viss ekonomisk politik, större automatik vid beviljande av lån.
- Ytterligare förbättringar i systemet med kompensatorisk finansiering.
- Bättre möjligheter att finansiera råvarulager. (Dessa diskussioner förs främst inom UNCTAD).
- Allmänt utökade möjligheter för u-länderna att erhålla stöd från IMF vid betalningsbalansunderskott.

#### 5.4.6 *Bretton Woods-systemets sammanbrott och arbetet på en valutareform*

På hösten 1971 råkade Bretton Woods-systemet i en akut kris. Pressen på dollarn och USA:s guldreserv under 1969–71, som ovan nämnts, ledde i augusti 1971 till det amerikanska beslutet att upphäva dollarns guldkonvertibilitet, dvs. att växla dollarn till guld. Detta beslut följdes av att alla viktigare länder upphörde att köpa och sälja dollar till tidigare fastställda kurser. Dessa åtgärder stred direkt mot en av huvudprinciperna – upprätthållandet av parivärden – i Bretton Woods-systemet.

En lösning av växelkursproblemet nåddes genom den s. k. Smithsonian-överenskommelsen i december 1971. Genom denna skedde en kraftig nedskrivning av dollarn och uppskrivningar av flera viktiga valutor. Smithsonian-överenskommelsen var emellertid endast en temporär nödlösning. De långsiktiga problemen rörande valutasystemets funktion lämnades ouppklarade. I februari 1973 skedde åter vissa justeringar av växelkurserna, varvid dollarn ånyo skrevs ner. Efter ytterligare en valutakris strax därefter valde vissa länder att tills vidare låta sina valutor flyta fritt. Vissa europeiska länder, däribland Sverige, beslöt härvid att upprätthålla de inbördes gällande marginalkurserna om  $\pm 2,25\%$  men dock inte marginalkurserna mot dollar. Detta samarbete har kallats "valutaormen".

Redan under krisen 1971 inledde Internationella valutafonden arbetet på en reform av valutasystemet. I juli 1972 upprättades den s. k. 20-kommittén, vari ingick representanter också för u-länderna, inom valutafondens ram. Den fick i uppdrag att leda arbetet på en totalreform av det internationella valutasystemet, som skulle föreligga 31 juli 1974. Under inverkan av bl. a. oljekrisen 1973 insågs det orealistiska i dessa planer. Ambitionen inriktades nu i stället på de problem som var av omedelbar betydelse, nämligen effekterna av den tvära omkastningen i betalningsförhållandena som oljepris-höjningarna medförde. Den slutrapport 20-kommittén framlade 1974 innefattade en ofullständig skiss på hur ett reformerat system kunde utformas

samt förslag till vissa kortsiktiga åtgärder. Samtidigt föreslogs inrättande av en ny kommitté, den s. k. interimskommittén som bl. a. gavs i uppdrag att leda det fortsatta arbetet på en gradvis reform av valutasystemet. Härvid skulle främst frågan om växelkursbestämmelserna och guldets roll i valutasystemet prioriteras. Resultatet av interimskommitténs och sedermera också valutafondens direktions arbete kunde slutligen 1976 presenteras i form av ett förslag till reviderad stadga för Internationella valutafonden.

Detta förslag har nu förelagts medlemsländerna för godkännande. De beräknas träda i kraft tidigast under 1977, dock troligen först under 1978, eftersom det i ett stort antal länder krävs parlamentarisk behandling innan godkännande kan ges.

Den nya stadgan innebär inte en total omarbetning av hittills gällande stadga, men medför ändå – direkt eller indirekt – att nästan hela gällande regelsystem berörs. Nedan sammanfattas de väsentligaste förändringarna i den reviderade IMF-stadgan.

### *Växelkurser*

De nya växelkursbestämmelserna innebär att medlemmarna fritt kan välja växelkursarrangemang men samtidigt måste iaktta vissa regler vid tillämpningen därav. Detta betyder i praktiken att det system med flytande växelkurser, som vissa länder nu tillämpar, legaliseras. De parivärden som fastställdes i den gamla stadgan upphör att gälla. Medlemsländerna åläggs dock samtidigt att nära samarbeta med IMF för att söka ordnade kursarrangemang och för att främja ett stabilt kurssystem. IMF skall övervaka medlemsländerna kurspolitik. Om det internationella ekonomiska läget så tillåter, kan valutafonden, med 85 % majoritet, besluta att återinföra ett parivärdesystem. (85 %-majoriteten innebär att Förenta staterna ensamt kan stoppa förslaget). Ett sådant beslut förhindrar dock ej medlem, som så önskar, att fortsätta att tillämpa annat växelkursarrangemang.

U-ländernas krav om återgång till ett system med fastare växelkurser kan sägas endast delvis ha tillgodosetts. De för u-länderna negativa effekterna av systemet med flytande växelkurser kvarstår. Endast om ett parivärdesystem eventuellt återinförs kan u-ländernas krav om ökad fasthet i systemet sägas ha uppfyllts.

### *Guldet*

Guldets roll i valutasystemet minskas gradvis genom föreslagna ändringar i stadgan. Det skall inte längre utgöra den gemensamma nämnaren i ett parivärdesystem. SDRs värde skall inte heller uttryckas i guld. Det officiella guldpriset avskaffas. Kravet på obligatoriska betalningar i guld från medlem till fonden upphävs, t. ex. vid inbetalningen i samband med kvothöjningar.

IMF skall vidare avyttra 1/3 av sina guldbehållningar genom att 1/6 återställs till medlemsländerna och ytterligare 1/6 försäljes. Vinsten från försäljningen skall tillfalla u-länderna både direkt och via Trust Fund. I den nya stadgan finns också möjlighet för fonden att med 85 % majoritet besluta om framtida användning av fondens resterande guldbehållningar.

Avskaffandet av det officiella guldpriset kommer att potentiellt öka den

internationella likviditeten då marknadspriset överstiger det officiella priset. Denna ökade likviditet kommer endast i mycket begränsad omfattning att komma u-länderna tillgodo, då deras sammanlagda innehav av guld är ganska litet.

### SDR

Medlemsländerna skall tillsammans med IMF verka för att SDR görs till den viktigaste reservtillgången i valutasystemet.

Dessutom införs andra bestämmelser som ökar SDRs betydelse bl. a. genom att SDR i ökad omfattning skall kunna användas i transaktioner medlemsländer emellan och i IMF:s verksamhet. Förutom medlemsländer skall också andra offentliga myndigheter kunna tillåtas inneha och använda SDR.

SDR:s ökade betydelse tillmötesgår ett av u-ländernas krav.

## 5.5 U-landsönskemål på vissa ytterligare områden

### 5.5.1 *Kontroll över de egna resurserna*

Ett krav som u-länderna tryckt allt starkare på är att de själva skall ha kontroll över naturtillgångar och andra resurser i det egna landet. I DD II-strategin spelar dessa frågor en relativt undanskymd roll, men i förklaringen om upprättande av ny internationell ekonomisk ordning från FN:s sjätte extra generalförsamling intar de en central plats.

I förklaringen om ny ekonomisk ordning anges tjugo principer som skall vara grundläggande. Av dessa gäller fem principer kontrollen över de egna resurserna, nämligen

- Principen om full permanent suveränitet för varje stat över sina naturresurser och alla sina ekonomiska aktiviteter. I syfte att skydda dessa resurser är varje stat berättigad att utöva effektiv kontroll över dem och deras exploatering med medel som lämpar sig för landets egen situation inklusive rätten att nationalisera eller överföra ägandet till de egna medborgarna. Denna rätt är ett uttryck för staters permanenta suveränitet. Ingen stat skall utsättas för ekonomiskt, politiskt eller annan typ av tvång för att hindra den att till fullo utnyttja sin oförytterliga rätt;
- Principen om rätt för alla stater, områden och folk under utländsk ockupation och kolonial dominans eller apartheid att återfå sina områden och erhålla full kompensation för exploatering och skador;
- Principen om övervakning och kontroll av de multinationella företagens verksamhet i de länders intresse där dessa företag är verksamma och på basis av full suveränitet för dessa länder;
- Principen att u-länderna och folken under kolonialstyre, rasdominans och utländsk ockupation har rätt att uppnå frigörelse och återfå effektiv kontroll över sina naturresurser och ekonomiska aktiviteter;
- Principen om utsträckande av bistånd till utvecklingsländer, folk och områden som är under kolonialstyre, utländsk ockupation etc. och som hindras från att utöva sina suveräna rättigheter och som har upprättat



eller håller på att upprätta effektiv kontroll över sina naturresurser och ekonomiska aktiviteter som fortfarande är under utländsk kontroll.

Den svåraste frågan att komma överens om på detta område under förhandlingarna vid den extra generalförsamlingen var kompensation vid nationaliseringar. U-länderna ansåg att tvister om ersättnings storlek och betalnings sätt skulle avgöras av den nationaliserande statens domstolar och i överensstämmelse med dess egen lagstiftning. I-länderna krävde möjlighet till prövning av internationell rättsinstans och enligt internationell rätt. Kompromissen blev att ingen hänvisning till vilken instans som skall pröva ersättningsfrågan togs med i texten.

I Stadgan om statens rättigheter och skyldigheter som antogs av FN:s generalförsamling 1974 förekommer dessa krav. Sex i-länder röstade emot hela stadgan, samtliga i-länder reserverade sig mot att nationell domstol också i sista hand skulle avgöra ersättningsfrågor.

En fråga som också erhållit ökad tyngd i u-ländernas argumentering är kontrollen över de multinationella företagens verksamhet i u-länderna. Genom att dessa företag är så stora och bedriver verksamhet på så många håll har u-länders regeringar normalt en mycket oförmånlig förhandlingsposition gentemot dem. I FN genomförde en särskilt utsedd grupp av s. k. eminenta personer en utredning. Det internationella arbetet på att skapa internationella och nationella riktlinjer för de transnationella företagens rättigheter och skyldigheter bedrivs inom FN främst i den därefter tillsatta kommission för dessa frågor. Samtidigt har pågått ett intensivt arbete på samma område inom OECD, som resulterat i ett förslag till kod, som framför allt behandlar världsländernas skyldigheter gentemot företagen.

I handlingsprogrammet anges att:

Alla ansträngningar bör göras för att en internationell uppförandekod för multinationella företag skall kunna utarbetas, antas och genomföras i syfte att:

- Förhindra inblandning i de inre angelägenheterna i de länder där företagen verkar samt företagets samarbete med rasistiska regimer och koloniala administrationer;
- Reglera företagets verksamhet i sina värdländer, eliminera restriktiva affärsbruk och åstadkomma en anpassning till u-ländernas nationella utvecklingsplaner samt i detta sammanhang om nödvändigt underlätta översyn och revidering av tidigare ingångna avtal;
- Åstadkomma bistånd, överföring av teknologi och företagsledarkunskaper till u-länderna på rättvisa och gynnsamma villkor;
- Reglera återföringen av vinster med hänsyn tagen till alla parter legitima intressen;
- Befrämja återinvesteringar av företagets vinster i u-länderna.

### 5.5.2 *Industrialisering*

I handlingsprogrammet från sjätte extra generalförsamlingen ingår även ett avsnitt om industrialisering. Enligt detta bör det internationella samfundet göra alla ansträngningar i syfte att befrämja industrialiseringen av u-länderna.

- I-länderna bör, inom ramen för sitt offentliga bistånd och de internationella finansorganen, på ett positivt sätt besvara framställningar från u-länderna om finansiering av industriprojekt;
- I-länderna bör i överenskommelse med u-länderna och inom ramen för dessa länders lagar och regleringar stimulera investerare att finansiera industriprojekt i dessa länder, i synnerhet beträffande exportinriktad produktion;
- I syfte att åstadkomma en ny internationell ekonomisk struktur som ökar u-ländernas andel av världens industriproduktion bör i-länderna och FN:s fackorgan i samarbete med u-länderna bidra till att råvarubearbetande industrier med prioritet upprättas i de u-länder som producerar råvarorna;
- De operationella och utbildningsinriktade tekniska biståndsprogrammen omfattande yrkesutbildning och företagsledarutbildning av inhemsk personal i u-länderna bör med bistånd från i-länderna och de internationella organisationerna fortsätta och utvidgas i enlighet med u-ländernas särskilda utvecklingsbehov.

Vid UNIDO:s andra generalkonferens år 1975 antogs en deklaration om industriutveckling och industrisamarbete samt ett handlingsprogram. U-länderna önskade att besluten skulle fattas utan omröstning. Vissa i-länder, främst Förenta Staterna, krävde emellertid formell röstning. Därvid röstade flertalet i-länder emot eller lade ner sina röster på flera viktiga frågor i deklarationen.

I deklarationen och dess handlingsprogram ingår att industriavsnitten i deklarationen om ny ekonomisk världsordning och dess handlingsprogram skall genomföras. Vidare finns en mängd paragrafer som följer motsvarande avsnitt i nya ekonomiska världsordningen och dess handlingsprogram, men som inte behandlar industrifrågor i egentlig bemärkelse.

Några viktiga punkter på industriområdet i deklarationen är att

- u-ländernas andel av världens industriproduktion ökas i maximal utsträckning och så långt som möjligt mot minst 25 % år 2000,
- marknadskrafternas fria spel inte är den lämpligaste metoden att stödja industrialisering i världsvid skala,
- de multinationella företagens verksamhet bör bli föremål för reglering och övervakning,
- u-länderna skall stödja en integrerad och mångsektoriell inriktning på sin industriutveckling, där hänsyn tas till både tekniska och socio-ekonomiska effekter,
- jordbruksbaserad och jordbruksrelaterad industri skall stödjas, liksom basindustrier som stål, kemisk och petro-kemisk industri och mekanisk industri för att öka det ekonomiska oberoendet.
- UNIDO förvandlas till ett fackorgan.

I resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen bekräftas Lima-deklarationen. Där sägs också att konsultationer på olika nivåer bör genomföras inom och mellan internationella organisationer och enskilda länder. Därvid bör UNIDO spela en framträdande roll. Konsultationerna skall underlätta att Lima-deklarationens mål på industriområdet uppnås. I resolutionen anges

också att det är önskvärt att utveckla trepartssamarbetet mellan länder med olika ekonomiska och sociala system. Vidare uppmanas i-länderna att stimulera sina företag att delta i investeringsprojekt i u-länderna, inom ramen för dessa länders egen utvecklingsplanering.

### 5.5.3 Åtgärder för de minst utvecklade länderna

Det har länge stått klart att många av de åtgärder som ingår i t. ex. strategin för det andra utvecklingsårtiondet i liten utsträckning ger fördelar till de fattigaste, minst utvecklade u-länderna. I DD II-strategin finns därför ett avsnitt om särskilda åtgärder för de minst utvecklade u-länderna och åtgärder till förmån för u-länder utan egen kust. Formuleringarna är allmänna, men biståndsverksamhet av olika slag spelar en större roll i dessa avsnitt än i strategin som helhet. Motsvarande avsnitt finns i resolutionen från UNCTAD III.

Motsvarigheten till dessa avsnitt i handlingsprogrammet är det särskilda program som framför allt innefattar katastrofåtgärder för de u-länder som drabbades hårdast av den ekonomiska krisen 1973-74, varvid man speciellt haft de minst utvecklade och kustlösa staternas särskilda problem i åtanke.

Som ett första steg i programmet uppmanades FN:s generalsekreterare att inleda en katastrofoperation för att hjälpa de hårdast drabbade länderna att upprätthålla sin import av förnödenheter under det närmaste året. Bistånd till katastrofoperationen kunde lämnas både multilateralt och bilateralt på extra fördelaktiga villkor som tog hänsyn till mottagarnas svåra situation.

Katastrofprogrammet avslutades under 1975. Då hade ett antal av FN:s medlemsländer registrerat åtaganden som i många fall täckte flera år för de mest drabbade u-länderna till ett belopp av omkring 2 400 miljoner dollar. Av dessa hade 275 miljoner dollar ställts till FN:s generalsekreterares förfogande. Beslut togs om en särskild fond också för mer långsiktiga insatser, men denna har inte erhållit några substansiella finansiella bidrag.

Resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen innehåller flera paragrafer under de olika ämnesrubrikerna som uppmanar i-länderna att särskilt förmånligt behandla de minst utvecklade och hårdast drabbade u-länderna, liksom kustlösa u-länder och sådana som är öar.

I Manila-programmet inför UNCTAD IV preciserade 77-gruppen ytterligare sina krav på särskilda åtgärder för de minst utvecklade länderna, u-länder som saknar kust och u-länder som är öar.

På biståndsområdet gäller kraven bl. a. att dessa länder bör få en större andel av det totala biståndet, och att biståndet till de minst utvecklade länderna huvudsakligen bör lämnas som gåva. Tidigare biståndutfästelser bör säkras mot inflation. I-länderna bör skriva av tidigare offentliga lån och överväga att mjuka upp återbetalningsvillkoren för kommersiella lån som dessa u-länder tidigare erhållit. Alla multilaterala och bilaterala biståndsorgan bör införa mer flexibla kriterier för bistånd till de minst utvecklade länderna. UNDP bör öka de finansiella ramarna för dessa länder.

På det handelspolitiska området innehåller Manila-deklarationen bl. a. följande önskemål för de minst utvecklade länderna:

- Det generella preferenssystemet bör utvidgas till att täcka jordbruksprodukter och hantverksprodukter av intresse för dessa länder.

- I väntan på att i-ländernas handelshinder tas bort för import från samtliga u-länder, bör dessa hinder tas bort från sådana varor som är av särskilt intresse för de minst utvecklade länderna.
- Reglerna inom multilaterala arrangemang, t. ex. IMF:s kompensatoriska finansiering, bör ändras så att de minst utvecklade länderna kan begära kompensation utan att i förväg visa att de kriterier som krävs faktiskt har inträffat.

Bland övriga krav kan nämnas:

- Särskilda frakttariffer för export från de minst utvecklade länderna bör upprättas. Bistånd till dessa länder för att utvidga handelsflottor och hamnar bör prioriteras högt.
- Övriga u-länder bör i största möjliga utsträckning ge preferensbehandling åt import från de minst utvecklade länderna.

## 5.6 Sammanfattning

I detta kapitel har ett antal av u-ländernas krav på förändringar i de internationella ekonomiska relationerna presenterats. Syftet har inte varit att ge en komplett sammanställning, utan att redovisa några av de enligt vår mening viktigaste u-landskraven.

Av redovisningen framgår att u-ländernas strävan varit densamma sedan u-länderna som grupp började formulera sina krav gemensamt. Allmänt uttryckt har målet varit att öka u-ländernas utbyte av deras ekonomiska relationer med de rika länderna. Trots att de har olika samhällssystem och befinner sig på olika utvecklingsnivå har u-länderna som grupp kunnat ställa sig bakom en mängd krav gentemot de rika länderna. Dessa krav har ändrats över tiden. De huvudsakliga skälen till att kraven förändrats torde vara:

- Den utveckling som skett har lett till att vissa problem, t. ex. instabiliteten i det internationella valutasystemet, skjutits i förgrunden. Detta har då medfört att u-länderna preciserat och vidareutvecklat sina krav.
- U-länderna har fått tillgång till ökade utredningsresurser, bl. a. inom UNCTAD. De har därför kunnat utforma sina förslag mer i detalj. De olika förslagen för att stabilisera och öka u-ländernas exportinkomster från råvaror är exempel på detta, liksom förslaget till uppförandekod för teknologiöverföring.
- I-ländernas motstånd mot vissa u-landsförslag har ibland inneburit att u-länderna sökt alternativa medel att uppnå samma mål. Starkt motstånd från i-länderna kan också, åtminstone temporärt, innebära att u-länderna minskar sina ansträngningar att driva ett krav, i likhet med vad som skett med den s. k. indexeringen.

Vilka u-landskrav som drivs hårdast vid en viss tidpunkt beror naturligtvis också på hur u-länderna bedömer möjligheterna att få gehör hos i-länderna.

U-ländernas förhandlingsposition var fram till de stora oljeprishöjningarna 1973–1974 svag på de flesta områden. Situationen ändrades under perioden omedelbart därefter. Oljeländernas nyvunna ekonomiska makt och indu-

striländernas osäkerhet om hur den nya situationen skulle bemästras innebar att u-länderna kunde ta initiativ till FN:s sjätte extra generalförsamling. Vid denna konferens flyttades u-landspositionerna fram på flera områden. Det viktigaste av de nya områdena var kontrollen över det egna landets naturresurser. Redan vid FN:s sjunde extra generalförsamling ett drygt år senare hade förhandlingssituationen ländergrupperna emellan "normaliserats", så att den åter liknade situationen före 1973.

Förslag på handelspolitikens område har länge spelat en central roll i u-ländernas krav. Målet har främst varit att öka och stabilisera exportintäkterna.

Bland de förslag som när det gällde råvaror spelade stor roll på 1960-talet kan nämnas s. k. kompensatorisk finansiering för enskilda råvaror, buffertlager och åtgärder som skydd för konkurrens från syntetprodukter. Tanken på ett integrerat program för råvaror fanns även då, men det är först på 1970-talet som ett utarbetat sådant presenterats.

När det gäller färdigvaror har u-ländernas krav främst gått ut på att underlätta tillträde till i-ländernas marknader genom tullsänkningar och borttagande av andra importhinder. Det generella system för tullpreferenser, varom principöverenskommelse träffades vid UNCTAD II år 1968 och som under 1970-talet genomförts av i-länder är exempel på ett u-landskrav som faktiskt genomförts. Alla i-länder har emellertid infört undantag i systemet. U-länderna har därför övergått till att begära att i-länderna skall minska antalet undantag.

När det gäller andra importhinder än tullar har mycket små framsteg gjorts i diskussionerna mellan u- och i-länder. Det är snarast så att antalet sådana hinder ökat.

U-landskraven när det gäller t. ex. sjöfart och teknologiöverföringar har gradvis preciserats och bl. a. resulterat i UNCTAD:s linjekonferenskod och arbete på en kod för teknologiöverföring.

Syftet med u-landskraven på biståndsområdet har varit att få mera bistånd på bättre villkor. Kraven har således bl. a. gällt biståndets volym, kreditvillkor, bindning till projekt och upphandling. Samtidigt har de konkreta önskemålen förändrats. Det 1 %-mål som formulerades i början på 1960-talet var oklart på en rad punkter. Det avsåg inte bara bistånd utan också en rad privata och kommersiella transaktioner av skiftande karaktär. Successivt har volymmålet preciserats. Nu gällande FN-beslut uppställer som mål för i-länderna att till u-länderna överföra offentligt bistånd enligt fastställd definition till ett värde som motsvarar 0,7 % av BNP. Samtidigt har u-länderna tvingats acceptera att tidpunkten då alla i-länder skall ha uppnått detta mål skjutits framåt i tiden.

I deklARATIONEN om en ny ekonomisk världsordning från FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 spelar biståndet en relativt undanskymd roll. I resolutionen från sjunde extra generalförsamlingen 1975, liksom i ännu högre grad i 77-gruppens Manila-deklARATION 1975 behandlas det emellertid mer utförligt.

Alltefter som skuldbördan för allt fler u-länder kraftigt ökat, inte minst på grund av stor kommersiell upplåning under senare år, har kraven förändrats också på detta område. Vid UNCTAD I gällde kraven stöd från internationella organisationer vid omförhandlingar om tidigare lån. Vid

UNCTAD IV var u-ländernas krav – som de inte fick gehör för – att förhandlingar om generella skuldavskrivningar skulle startas.

Inställningen till utländska investeringar har ändrats över tiden. Texterna från UNCTAD I gav uttryck för ett relativt oreserverat stöd för sådana investeringar. Dock fanns formuleringar med om vikten av att sådana investeringar sker inom ramen för värdlandets egen planering och utvecklingspolitik. Detta har senare understrukits allt starkare, framför allt vad gäller de multinationella företagen. Kontrollen över dessas verksamhet har framför allt kommit i blickpunkten i u-ländernas dokument under 1970-talet.

Frågan om den nationella suveräniteten över de egna naturtillgångarna har spelat en ökad roll under 1970-talet, framför allt i dokumenten från de alliansfria staternas statschefsmöte 1973, FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 och i stadgan om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter 1974.

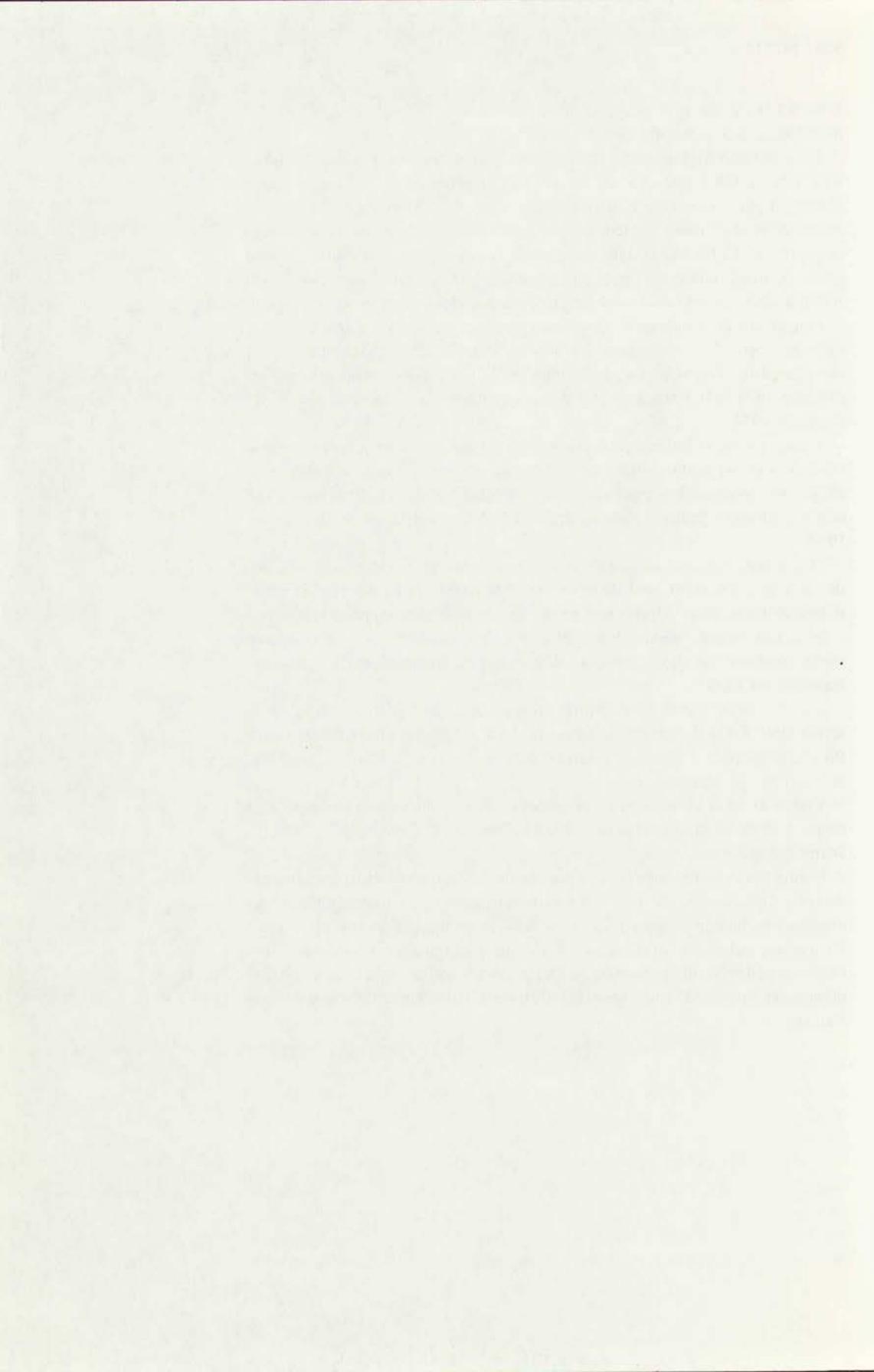
Vikten av ökad industriproduktion och förbättrad livsmedelsförsörjning i u-länderna har understrukits under lång tid. De mest detaljerade förslagen ifråga om livsmedel utarbetades inför Världslivsmedelskonferensen 1974 och beträffande industrialisering inför UNIDO:s andra generalkonferens 1975.

Det internationella valutasystemets utformning och u-ländernas inflytande över detta system spelade en relativt undanskymd roll i de tidigaste u-landsdokumenten. Under senare år har valutafrågorna spelat större roll i dessa dokument. Vidare har OPEC-staternas starkt ökade ekonomiska makt inneburit att dessa länders inflytande i de internationella valutadiskussionerna ökat.

Krav på särskilt stöd för de minst utvecklade u-länderna har förekommit sedan UNCTAD II. Senare har särskilda åtgärder krävts i förhållande också till andra grupper – kustlösa u-länder och de hårdast drabbade u-länderna är exempel på sådana.

Vikten av ökat ekonomiskt samarbete mellan u-länder har understrukits länge. Vid de alliansfria staternas statschefsmöte i Colombo 1976 var detta ämne huvudtemat.

Denna korta sammanfattning visar att de flesta krav som u-länderna nu driver i diskussionerna med i-länderna har funnits på dagordningen vid internationella konferenser i 15–20 år. Under denna period har vissa krav åtminstone delvis förverkligats, t. ex. det generella preferenssystemet. Flerparten är emellertid inte genomförda. Det är dock vanligen inte längre allmänt utformade önskemål utan tekniska lösningar på olika områden som diskuteras.



## 6 En svensk u-landspolitik

### 6.1 Inledning

I kapitel 5 redovisas u-ländernas syn på relationerna mellan de rika och de fattiga länderna. Redovisningen baseras på gemensamma u-landsdokument och FN-resolutioner. Ur dokumenten kan utläsas en tendens att betrakta förhållandet mellan rika och fattiga länder på olika områden som en helhet. Biståndet ses som en del av mer omfattande relationer.

De rika länderna byggde efter andra världskriget upp internationella organisationer, inriktade på separata sektorer, t. ex. IMF för valutafrågor, GATT för handelsfrågor, FN:s fackorgan för olika specialområden. I dessa organisationer har diskussioner sedan förts om varje ämne för sig. Denna tradition har inneburit svårigheter att behandla relationerna i ett sammanhang, vilket u-länderna under senare år önskat.

Många u-länder har haft svårt att förstå varför rika länders biståndsåtgärder ibland direkt motverkas av åtgärder på t. ex. handels- eller jordbrukspolitikens område.

Genom att u-länderna, trots i-ländernas motstånd år 1964 lyckades genomdriva att UNCTAD skapades, erhöll de ett forum där handelsfrågor i vid mening samt utvecklingsfrågor inkl. bistånd kunde diskuteras.

Gradvis ökade förståelsen också hos i-länderna för en sammanhållen syn på relationerna mellan rika och fattiga länder. Ett sådant synsätt återspeglas i FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet (DD II-strategin), som antogs 1970 och som Sverige antagit utan reservationer.

I handlingsprogrammet som antogs tillsammans med resolutionen om en ny internationell ekonomisk världsordning vid FN:s sjätte extra generalförsamling 1974 har u-ländernas krav på vissa punkter ytterligare preciserats och positionerna flyttats fram. Sverige har, med vissa reservationer som angavs då programmet antogs i FN utan omröstning, godkänt detta handlingsprogram.

Resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 innehåller något mjukare formuleringar än handlingsprogrammet från den sjätte. Också denna resolution togs utan omröstning. Sverige lämnade ingen röstförklaring och får alltså anses ha godkänt resolutionen i dess helhet.

Biståndsminister Sigurdson sade i ett anförande vid ECOSOC:s sommar-session 1974 bl. a. att "de rika länderna måste svara på den nya och bredare inställningen till utveckling med en medveten och sammanhållen politik. I Sverige undersöker vi möjligheter att stödja ett sammanhållet synsätt på



u-ländernas krav och effekterna för dessa länder av Sveriges ekonomiska politik”.

I regeringsförklaringen i januari 1975 sades bl. a. att ”Sverige stöder de fattiga folkens krav på en ny ekonomisk världsordning”. Vid ett framtids-symposium i april 1975 talade statsministern om ”... den maktförskjutning i världssamfundet till de fattiga ländernas förmån som är en förutsättning för att en bred internationell samverkan ska komma till stånd och som är den egentliga innebörden i kravet på en ny ekonomisk ordning, så som den slagits fast av den extra generalförsamlingen förra året. Sverige ger detta sitt stöd därför att vi vill verka för konstruktivt samarbete i stället för konfrontation...”

Vid FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 sades i det svenska anförandet bl. a. att ”Sverige har tillkännagivet sin anslutning till dessa dokument (= deklARATIONEN om en ny internationell ekonomisk ordning med dess handlingsprogram från FN:s sjätte extra generalförsamling samt stadgan om staters ekonomiska rättigheter och skyldigheter). Vi betraktar dem som riktlinjer för vårt arbete i framtiden. Genomförandet kommer att innebära en lång och svår politisk process. Förhandlingar är nödvändiga i många internationella fora, men det är nu som de första stegen mot en ny och rättvisare ekonomisk världsordning måste tas.”

Statsminister Palme sade i sitt tal inför FN:s generalförsamling den 11 november 1975 bl. a.: ”Samtidigt måste dock de rika länderna acceptera en reform av ett ekonomiskt system som tjänat de fattiga länderna dåligt. Sverige har utlovat stöd för en ny ekonomisk världsordning och jag förnyar detta löfte.”

I regeringsförklaringen i oktober 1976 sades bl. a.: ”Vår anslutning till tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning är ett uttryck för den solidaritet vi känner med fattiga och förtryckta folk.”

Utrikesminister Söder påpekade i sitt anförande inför FN:s generalförsamling i oktober 1976 bl. a.: ”Vi anser att de rika länderna, både i öst och väst, har ett solidariskt ansvar för att förverkliga tankarna bakom en ny ekonomisk världsordning. Vi kommer i Sverige att liksom hittills kontinuerligt pröva vilka åtgärder på det nationella likaväl som på det internationella planet som bör vidtagas för att detta stora mål skall komma närmare.”

I sitt anförande inför FN:s generalförsamlings andra kommitté en månad senare underströk biståndsminister Ullsten samma sak genom att bl. a. säga: ”Låt mig från början klargöra att den svenska regeringen starkt stödjer de grundläggande tankar som ligger bakom en ny ekonomisk världsordning.”

Sveriges allmänna stöd åt en ny ekonomisk världsordning har således tydligt uttryckts i både internationella och nationella sammanhang.

## 6.2 Vad menas med en svensk u-landspolitik?

En mängd åtgärder som vidtas i Sverige påverkar u-länderna. De kan delas in i två kategorier:

- Åtgärder som direkt syftar till att påverka relationerna till u-länderna.

- Åtgärder som vidtas utan att avse u-länderna, men som ändå får effekter som påverkar dessa.

En svensk u-landspolitik i meningen ett antal åtgärder som påverkar relationerna med u-länderna finns alltså, vare sig den är medveten eller inte. De politiska uttalandena om svenskt stöd till en ny ekonomisk världsordning och behovet av en mer sammanhållen politik måste enligt vår uppfattning innebära att regeringen åtagit sig att undersöka vad detta konkret skulle innebära för Sverige på alla områden som berörs i generalförsamlingens rekommendationer. En naturlig bas för en sådan analys är den nuvarande svenska politikens effekter för u-länderna.

Men en svensk u-landspolitik innebär inte endast att ta ställning till resolutionen om en ny ekonomisk ordning och dess handlingsprogram. Sverige har relationer med u-länder också utanför dem som anges i dessa dokument. Ett exempel på sådant område är kulturen. Ett annat exempel är hur konsumtionsmönstret i de rika länderna påverkar förhållandena i de fattiga länderna.

I följande avsnitt i detta kapitel skall vi dels sammanfatta vår syn på de principer som bör gälla för den svenska u-landspolitiken, dels diskutera några exempel på konkreta åtgärder som Sverige skulle kunna vidta inom ramen för en sådan politik. En viktig utgångspunkt är därvid de ovan nämnda FN-resolutionerna. Den väsentliga del av u-landspolitiken som biståndet utgör behandlas i kapitel 7.

### 6.3 Allmänt om Sverige och en ny ekonomisk världsordning

Flera av rekommendationerna i FN-resolutionerna innebär en uppmaning till en viss internationell organisation att studera en viss fråga. Det är då självfallet omöjligt att beräkna effekterna av detta. I andra fall är förslagen så allmänt formulerade att det är svårt att precisera dess effekter.

Det är alltså inte möjligt att direkt bedöma vilka effekterna skulle bli om alla rekommendationer i FN-resolutionerna genomfördes i praktiken. Det står dock klart att de fattiga länderna som grupp skulle erhålla en ökad andel av världens samlade resurser, vilket skulle innebära en maktförskjutning. Begreppet en ny ekonomisk världsordning kan således användas för att ange en rörelseriktning, som ger de fattiga länderna en ökad andel av de totala resurserna.

De rika ländernas agerande hittills har visat att mer betydande förändringar av existerande förhållanden möter starkt motstånd. Flertalet rika länder önskar bevara det bestående. Också i många u-länder har grupper med motsvarande intresse stort inflytande.

Att u-länderna som grupp och många individuella u-länder skulle erhålla ökade resurser och därmed ökad makt om FN-resolutionernas rekommendationer genomfördes innebär inte nödvändigtvis att förändringar sker inom de enskilda u-länderna. 77-gruppens inställning på detta område är att interna förändringar är en angelägenhet för varje land. Den nationella fördelningspolitiken stod dock i blickpunkten vid ILO:s världssysselsättningskonferens 1976. Vid denna antogs en s. k. basbehovsstrategi, som innebär att u-län-

derna uppmanas att inrikta sina utvecklingsansträngningar på att främst tillgodose de fattiga människornas grundläggande behov.

Om u-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning genomfördes skulle planmässiga förändringar behöva vidtas i de rika länderna. Hur genomgripande dessa skulle upplevas beror på över hur lång tid de genomförs. Om förändringarna sker planerat och gradvis torde ekonomierna i de rika västländerna lättare klara en sådan anpassning, än t. ex. den plötsliga förändring som de kraftigt ökade oljepriserna innebar 1973 och 1974. Det finns dock anledning betvivla att dessa länders regeringar idag verkligen har den politiska vilja som erfordras för sådana gradvisa förändringar.

Alternativet till en ny ekonomisk världsordning är ytterligare ökande ekonomiska, teknologiska och sociala klyftor mellan rika och fattiga länder. Dessa klyftor förutses skapa sådana spänningar och konflikter att det borde ligga i alla länders intresse att förebygga dem genom att vidta åtgärder utifrån resolutionerna om en ny ekonomisk världsordning.

Den bristande politiska viljan i vissa rika länder får inte i Sverige utgöra motiv för passivitet. Även om Sverige redan nu bedriver en något gynnsammare politik gentemot u-länderna än många andra rika länder bör vi i internationella sammanhang och i direkta relationer med u-länder på vissa områden kunna vidta ytterligare för u-länderna positiva åtgärder.

Vi är medvetna om att sådana åtgärder förutsätter vissa uppoffringar, förutom den direkta finansieringen via biståndsbudgeten. Samtidigt kan de dock i vissa fall resultera i t. ex. billigare varor, vilket konsumenterna måste uppfatta som en fördel.

Vi anser det rimligt att Sverige som helhet tar på sig vissa ökade kostnader för att uppfylla en del av u-ländernas krav. Med hjälp av t. ex. arbetsmarknads- och näringspolitiska åtgärder måste man förhindra att dessa kostnader drabbar speciella grupper i det svenska samhället.

Vi anser inte att Sverige omedelbart kan genomföra alla åtgärder som u-länderna kräver. Den svenska regeringen måste självklart väga dessa åtgärder mot olika mål i den inhemska politiken liksom i sin utrikespolitik i övrigt. Lika självklart är det att den svenska regeringen bör välja att stödja eller tillmötesgå sådana krav som ligger i linje med målen för den svenska u-landspolitiken.

En svensk u-landspolitik, baserad på solidaritet med de fattiga länderna, innebär att en större del av de reala resurserna i Sverige överförs till dessa länder. Detta behöver inte ske i form av bistånd. Det kan också ske t. ex. genom att u-länderna får mer betalt för sina produkter, att de får sälja större kvantiteter i Sverige, eller att de får tillgång till teknologi på förmånligare villkor.

#### 6.4 Motiv, mål och medel för en svensk u-landspolitik

Motiv och mål för en svensk u-landspolitik har hittills i begränsad utsträckning diskuterats av statsmakterna. Detta avsnitt är avsett att vara ett bidrag till den diskussion som med nödvändighet måste ta sig allt konkretare former under de närmaste åren.

För den svenska biståndspolitiken är solidaritetsmotivet det viktigaste

och det som alltsedan proposition 1962:100 angivits som tillräckligt. Motiven för den svenska u-landspolitiken är flera och mindre entydiga.

Också för u-landspolitiken spelar solidaritetsmotivet en väsentlig roll. Biståndrelationerna är ju en viktig del av denna politik. Även på andra områden, t. ex. stöd till u-ländernas exportfrämjande åtgärder och råvaruavtal, motiveras den svenska politiken av solidaritet med u-länderna. Det svenska stödet för en ny ekonomisk världsordning måste innebära att detta motiv får ökad tyngd för u-landspolitiken. Härigenom ökar också behovet att analysera vilka konkreta effekter dessa krav kan få.

Ett annat viktigt motiv som bygger på ett för alla länder gemensamt intresse är de globala resurs- och miljöfrågor som måste lösas genom internationella överenskommelser. Detta motiv har på senare år spelat en viktig roll i den svenska utrikespolitiken.

Den svenska politiken gentemot u-länderna är naturligtvis också i övrigt en del av den totala svenska utrikespolitiken. Ett mål för den svenska utrikespolitiken som anförts som motiv för ett omfattande svenskt bistånd är att minskade klyftor mellan rika och fattiga länder minskar spänningen i världen och därför är fredsbevarande. Samma utrikespolitiskt betingade motiv kan anföras för en med u-länderna solidarisk svensk politik på andra områden än biståndets.

Direkt utrikespolitiska mål kan också få konsekvenser för t. ex. handels- och biståndspolitikens utformning gentemot u-länder. Den svenska Rhodesia- och Vietnam-politiken är typiska exempel på detta, liksom stödet till befrielseströrelser i södra Afrika. Denna politik har resulterat i en omfattande goodwill för Sverige även i många u-länder som inte erhåller svenskt bistånd.

På flera sätt ligger det också i Sveriges direkta intresse att bygga ut samarbetet med u-länderna.

Konkurrenskraften för u-ländernas produktion på vissa områden kommer med säkerhet att öka. Effekterna i Sverige av en sådan konkurrens kan kanske uppskjutas men inte hejdas. Att på ett tidigt stadium anpassa den svenska ekonomin till denna utveckling kan ge fördelar också för Sverige.

Sverige är beroende av en stabil tillförsel av vissa för folkhushållet nödvändiga råvaror, inkl. olja. Genom att ingå samarbetsavtal med u-länder som exporterar sådana produkter kan Sverige öka stabiliteten i tillförseln. Investeringar, utbildning och överföring av teknologi kan ingå från svensk sida i en sådan uppgörelse.

Ett antal u-länder, främst olje-exporterande sådana, har under de senaste åren erhållit mycket stora finansiella resurser, som gjort dem till snabbt expanderande marknader för investeringar av i-landsföretag och export från i-länderna. För de svenska företagen är det väsentligt att kunna konkurrera på dessa marknader.

Slutligen bör nämnas att Sverige kan ha stort utbyte av att vidga de kulturella kontakterna med u-länderna.

Liksom biståndspolitiken kan övriga delar av u-landspolitiken delas in i en multilateral och en bilateral del.

Den multilaterala delen skulle bestå av olika slag av internationellt överenskomna åtgärder för alla eller för en grupp u-länder, t. ex.:

- Svenska generella åtgärder som i princip gäller alla u-länder, t. ex. det generella preferenssystemet.
- Svenskt agerande för att skapa internationella överenskommelser baserade på u-landskrav i t. ex. handlingsprogrammet från FN:s sjätte extra generalförsamling. Exempel på sådana åtgärder är försöken att komma överens om multilaterala skuldavskrivningar och arbetet med en kod för transnationella företag liksom för teknologiöverföring.
- Svenskt stöd till ökat u-landsinflytande i internationella organisationer.

Den bilaterala u-landspolitiken skulle utformas som ett direkt samarbete med enskilda u-länder.

U-landspolitikens olika delar kan ge skilda resultat för olika grupper av u-länder. Generella handelspolitiska åtgärder, t. ex. preferenssystemet, tenderar att på kort sikt gynna de u-länder som har en mer utbyggd modern sektor. Hur internationella överenskommelser slår beror naturligtvis på deras innehåll. Ett ökat u-landsinflytande i internationella organisationer torde främst gagna u-länderna som grupp. Hur detta inflytande kan komma att utnyttjas är osäkert, även om det kan anses troligt att de starkare u-länderna liksom hittills kommer att dominera när hela u-landsgruppens ståndpunkter skall utformas.

Den multilaterala u-landspolitiken bör som främsta mål ha att ge u-länderna som grupp en ökad andel av världens resurser och en förstärkt maktposition i förhållande till de rika i-länderna. Politiken bör också gå ut på att underlätta det u-landssamarbete som vuxit fram bl. a. inom ramen för de alliansfria staternas organisation och 77-gruppen, t. ex. genom att stödja gemensamma organ för dessa grupper.

Samtidigt kan konstateras att en sedan länge pågående trend kraftigt förstärks i och med OPEC-staternas agerande. U-länderna består av länder med mycket olika förutsättningar, och olika inhemsk utvecklingspolitik, vilket gör att det kan vara motiverat att diskutera vilka som bör kunna dra nytta av vissa u-landsinriktade åtgärder från i-ländernas sida. De rikare OPEC-länderna bör t. ex. redan nu behandlas på annat sätt än övriga u-länder. Det förefaller därför oundvikligt att en ny definition av u-länder – i meningen länder som är berättigade till särskilda stödåtgärder – växer fram.

Sverige bör arbeta för att hänsyn till u-länderna tas också i internationella överenskommelser som främst rör i-länderna. Ett exempel är de effekter EFTA- och EG-avtalen får på importen till Sverige av teko-produkter. Tullarna för dessa varor från EG och EFTA tas gradvis bort, samtidigt som de finns kvar för import från länderna utanför dessa handelsblock, inklusive u-länderna. Därigenom diskrimineras u-länderna i allt större utsträckning på detta område i förhållande till de flesta västeuropeiska länder.

Sverige bör också stödja u-landsgruppens krav på en starkare position och på medinflytande i internationella förhandlingar. Konkret innebär detta bl. a. att Sverige bör arbeta för att beslut om t. ex. handels- och utvecklingsfrågor fattas i FN-organ, inkl. UNCTAD, snarare än i sådana mindre grupper där u-länderna har svårare att göra sig gällande. Sverige bör också arbeta för att u-ländernas inflytande ökar i sådana internationella organisationer där t. ex. röstregler innebär att dessa länders inflytande f. n. är litet.

Den multilaterala u-landspolitiken kan också gälla en mindre grupp u-länder. Många av de fattigaste u-länderna har inte möjlighet att i första omgången dra någon väsentlig nytta av generella svenska åtgärder. Dessutom torde i-länderna som grupp i de internationella diskussionerna vara beredda att tillmötesgå u-ländernas samlade krav i mindre omfattning än vad Sverige skulle kunna tänka sig. Inom ramen för detta synsätt kan Sverige också verka för att internationella överenskommelser utformas så att de i så stor utsträckning som möjligt inriktas på de fattigaste u-länderna. Ett exempel på en internationell åtgärd där detta kunde genomföras vore den diskuterade länken mellan SDR och finansiella överföringar till u-länder.

I Sverige bör vi analysera vilka ytterligare u-landskrav vi är beredda att acceptera om de för svensk del skulle gälla en viss grupp u-länder. En sådan grupp skulle kunna vara de enligt FN minst utvecklade länderna eller de hårdast drabbade.

Inom en bilateral svensk u-landspolitik kan en mängd olika åtaganden rymmas, t. ex. särskilda avtal om handel och utnyttjande av teknologi, gemensam exploatering av mineralfyndigheter, konsultverksamhet och specialistutbildning samt kulturutbyte. På handelns område måste givetvis åtgärdernas förenlighet med GATT prövas.

Målen för den bilaterala u-landspolitiken kan grovt uttryckt delas upp i två grupper – de solidariska respektive de som är bestämda av svenska egenintressen. Den första gruppen innehåller de mål som gäller för den svenska biståndspolitiken. Till den andra gruppen kan föras de mål som blir resultatet av de egenintressen som nämnts tidigare; att på ett tidigt stadium anpassa den svenska ekonomin till konkurrens från u-länderna, att göra råvarutillförseln så säker som möjligt och att ge svenska företag export- och investeringsmöjligheter på expanderande u-landsmarknader.

Dessa mål torde resultera i två grupper av bilaterala samarbetspartners; dels länder med vilka biståndssamarbete redan pågår eller sådana som skulle kvalificera sig som mottagare av svenskt bistånd, dels för Sverige kommersiellt intressanta u-länder.

Det är naturligt att de svenska biståndsanslagen även i fortsättningen används för att finansiera samarbete med den första gruppen länder, medan den statliga delen av samarbetet med länder i den andra gruppen finansieras över andra anslag. Det är emellertid angeläget att åtgärder av denna senare typ inte motverkar Sveriges strävanden på biståndsområdet.

I de följande avsnitten diskuteras kortfattat några av de konkreta åtgärder Sverige skulle kunna vidta inom ramen för en u-landspolitik. De bör betraktas som enstaka exempel och utgör inte på något sätt en katalog över samtliga åtgärder vi anser skulle kunna vidtagas. Att upprätta en sådan katalog kräver en omfattande genomgång av bl. a. den svenska handels-, sjöfarts-, industri-, jordbruks- och arbetsmarknadspolitiken. Vi har enligt våra direktiv inte haft till uppgift att göra en sådan genomgång.

I exemplifieringen behandlar vi främst några åtgärder, som kan riktas mot enskilda eller mindre grupper av u-länder. När det gäller generella åtgärder som kräver internationella förhandlingar kan vi i detta sammanhang endast ange några som vi anser bör prioriteras av Sverige. Det konkreta innehållet blir sedan beroende av förhandlingarnas resultat.

## 6.5 Handelspolitiska frågor

### 6.5.1 Sveriges handel med u-länderna

Värdet av den svenska importen från u-länder har under en lång följd av år utgjort mellan 9 och 12 % av den totala svenska importen. Fram t. o. m. år 1970 bestod u-landsimporten till omkring 1/3 av råolja och oljeprodukter. På grund av de kraftiga oljeprishöjningarna har därefter dessa produkters andel ökat.

Andelen av den svenska exporten som gått till u-länder har varierat mellan 8 och 13 % med undantag av år 1968 då den utgjorde 15 %.

Handeln med u-länderna har således kvantitativt varit begränsad i förhållande till den totala svenska utrikeshandeln. U-länderna som grupp har dock erhållit betydligt större intäkter av exporten till Sverige än de erhållit i form av bistånd. Självfallet skall man då komma ihåg att biståndet till största delen utgår som gåva, medan exportintäkterna till stor del motsvaras av produktionskostnader i u-länderna. År 1975 var u-ländernas intäkter av export (exkl. olja) till Sverige omkring 3,9 miljarder kr., dvs. nästan dubbelt så mycket som biståndsutbetalningarna, trots att de senare ökat mycket snabbt.

Det svenska handelsmönstret gentemot u-länderna skiljer sig inte ifrån andra industriländers. Tre fjärdedelar av u-ländernas export till Sverige utgjordes i början av 1970-talet av råvaror. Den andelen ökade i och med de stora oljeprishöjningarna och 1974 var råvaruandelen 80 procent. Enbart olja och oljeprodukter stod detta år för omkring 55 % av den totala svenska importen från u-länder. Samtidigt har u-landsexporten till Sverige av vissa bearbetade produkter ökat snabbt, ehuru från en låg nivå, U-ländernas färdigvaruexport till Sverige består till omkring hälften av teko-produkter.

Six u-länder står för omkring hälften av exporten (exkl. olja) till Sverige. Av dessa är ett programland för svenskt bistånd, nämligen Indien (bl. a. teko-produkter, vävnader, livsmedel, malmer). Övriga fem länder är Brasilien (främst kaffe), Hongkong (främst teko-produkter), Chile (främst koppar), Colombia (främst kaffe) och Sydkorea (främst teko-produkter).

Tabell 6.1 Sveriges handel med u-länderna 1966-75 (milj. kr.)

År	Import	Import exkl. olja	Export	Handels- balans
1965	2 592	1 781	1 698	- 894
1966	2 653	1 830	1 893	- 760
1967	2 702	1 774	2 103	- 599
1968	3 108	1 944	3 947	+839
1969	3 169	2 057	3 052	- 117
1970	3 610	2 401	3 178	- 432
1971	3 730	2 080	3 314	- 416
1972	3 731	2 284	4 092	+361
1973	4 317	2 695	5 008	+695
1974	7 762	3 428	7 585	- 177
1975	8 594	3 917	9 104	+510

Källa: SCB

Tabell 6.1 visar värdet av Sveriges handel med u-länderna 1965–1975. Som framgår av tabellen ökade u-ländernas import av svenska produkter snabbt under 1972 och 1973, vilket resulterade i ett svenskt handelsbalansöverskott mot u-länderna (inkl. oljeländerna) dessa år, efter ett årtionde av underskott. År 1974 ökade den svenska exporten till u-länderna med omkring 50 procent och importen (exkl. olja) från u-länderna med över 25 procent. De kraftigt ökade oljepriserna innebar dock ett svenskt handelsbalansunderskott gentemot u-länderna. 1975 innebar ånyo ett överskott i handeln med u-länderna.

Verkstadsprodukter inkl. transportmedel dominerar u-ländernas import av svenska varor. Dessa varugrupper står för mellan 2/3 och 3/4 av Sveriges u-landsexport.

De viktigaste delarna av en multilateral svensk u-landspolitik på handelsområdet torde gälla det generella preferenssystemet och den serie av åtgärder som kallas UNCTAD:s integrerade råvaruprogram.

### 6.5.2 Generellt preferenssystem

Det svenska preferenssystemet för vissa u-landsprodukter trädde i kraft år 1972 och utvidgades till ytterligare varugrupper år 1974. Det gäller alla industrivaror, med undantag av ett antal produkter på textil-, sko- och lädervaruområdet samt ett begränsat antal jordbruksvaror och livsmedel.

Under GATT-förhandlingar 1976 har ett antal i-länder, däribland Sverige, medgivit tullåttnader för tropiska produkter från den 1 januari 1977. För svensk del innebär detta framför allt att tullen på kaffe slopas. Därigenom kommer, enligt budgetpropositionen 1977 (bilaga 14, handelsdepartementet), 90 % av importen från samtliga u-länder och 99 % av importen från de minst utvecklade länderna att vara tullfri.

Inom ramen för det svenska systemet preferensbehandlades import för 406 milj. kr. år 1975. Detta år var 68 länder berättigade till preferensbehandling vid import till Sverige. Totalimporten från dessa länder uppgick till ca 7,5 miljarder kr., varav ca 5,3 miljarder kr. infördes tullfritt även utan särskilda preferenser. Varor för omkring 1,8 miljarder kr. belades således med tull, varav kaffe där tullen från och med 1977 är borttagen, för 760 milj. kr.

Av den preferensbehandlade importen kom år 1975 omkring hälften från Hongkong, Jugoslavien och Brasilien.

En undantagsklausul gäller, som ger Sverige rätt att vidta särskilda åtgärder om preferensberättigade varor importerar i sådana kvantiteter eller under sådana omständigheter att marknadsstörning orsakas eller hotas att uppkomma. Undantagsklausulen har t. o. m. slutet av år 1975 inte utnyttjats. Om marknadsstörningar skulle uppträda finns dessutom administrativt enklare metoder att ta till.

Flera skäl anges för att hålla teko-, sko- och lädervaror utanför preferenssystemet. Ett är att den svenska sysselsättningen hotas. Ett annat är att den svenska beredskapen inför kris- och krigssituationer kräver en viss produktionskapacitet. Ett tredje är att Sverige redan nu gått längre än andra industriländer när det gäller åtaganden inom det generella preferenssystemet.

Genomsnittstullen för import av teko-produkter till Sverige är omkring



15 procent, vilket är betydligt över den allmänna svenska tullnivån. Den effektiva tullen,<sup>1</sup> dvs. skyddet för förädlingsmomentet är väsentligt högre.

Sveriges handelsavtal med den gemensamma marknaden EG innebär att tullen på teko-produkter från de västeuropeiska medlemsländerna gradvis minskas. Samma sak har redan skett inom EFTA. Det innebär att alla länder utanför dessa handelsblock, inklusive u-länderna som för närvarande täcker omkring 20 % av den svenska marknaden, utsätts för en allt kraftigare diskriminering.

I den studie av den svenska importen av industrivaror från låglöneländer som publicerades av Industrins Utredningsinstitut 1973 sägs bl. a. att "borttagandet av de svenska tullarna gentemot EEC-länderna under 1970-talet kan komma att förbättra dess konkurrenskraft gentemot låglöneländerna så att de rentav kan erövra marknadsandelar från låglöneländerna på den svenska marknaden". Denna utveckling innebär att u-länderna på ett av de få områden där de är konkurrenskraftiga utsätts för omvända preferenser på i stort sett hela den europeiska marknaden.

Enligt vår uppfattning bör import av teko-produkter från u-länderna inte på detta sätt diskrimineras i förhållande till import från europeiska länder.

Inom ramen för det generella preferenssystemet bör Sverige – liksom Norge redan gjort – ge gruppen minst utvecklade länder, enligt FN:s definition, preferenser för samtliga färdigvaror. Även om den svenska importen av färdigvaror från denna grupp u-länder för närvarande är ytterst liten skulle ett fullständigt preferenssystem bidra till att underlätta för dessa länder att komma igång med export av industriprodukter. En sådan åtgärd från svensk sida skulle eventuellt också aktualisera frågan i andra i-länder.

### 6.5.3 UNCTAD:s integrerade råvaruprogram

UNCTAD:s integrerade råvaruprogram redovisas i kapitel 5. Programmet innehåller ett antal konkreta förslag.

- Arrangemang för internationella lager och andra marknadsåtgärder för ett antal råvaror samtidigt.
- En internationell fond för buffertlagring.
- Ett system med multilaterala kontrakt och åtaganden på medellång sikt för att säkerställa både utbud och efterfrågan.
- Bättre möjligheter att finansiellt kompensera u-länder för minskade exportintäkter (s. k. kompensatorisk finansiering).
- Åtgärder för att öka u-ländernas möjligheter att transportera, marknadsföra och distribuera råvaror.

Vid FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 uttalade Sverige principiellt stöd för detta program, men ansåg att pågående överläggningar får utvisa vilken uppslutning som kan åstadkommas för programmets olika delar. Sverige såg heller inte någon olöslig motsättning mellan förslaget om en sammanhållen lösning för ett antal råvaror och den traditionella lösningen vara för vara.

När det gäller stabilisering av exportinkomsterna angav Sverige att tiden är mogen för ett globalt system, som kunde baseras på det så kallade STABEX-systemet och delar från förslaget om supplementär finansiering från

<sup>1</sup> Se fotnot sid. 142.

slutet av 1960-talet. (STABEX är ett system för att stabilisera intäkterna från exporten av vissa råvaror till EG för de till EG associerade u-länderna.) Från svensk sida underströks att ett sådant system bör innefatta särskilda förmåner för de fattigaste länderna, att det bör bygga på höggradig automatik i resursöverföringen i syfte att undvika inblandning i mottagarnas ekonomiska politik samt att det bör administreras inom FN-systemet.

Den svenska inställningen till internationella råvaruavtal har varit att dessa bör ta hänsyn till både producent- och konsumentintressen. När sådan hänsyn tas, kan även rent producentsamarbete vara rimligt.

Inget annat producentarbete kan ge någon grupp u-länder samma förhandlingsstyrka som de oljeexporterande staternas organisation OPEC. Ett vanligt problem för råvaruproducerande u-länder är att deras individuella förhandlingsposition är svag, särskilt om deras exportintäkter domineras av ett fåtal råvaror. Utbudsbegränsningar eller minimiprisnivåer kan då vara värdefulla instrument, som dock måste utnyttjas i samverkan för att resultat skall nås. Från svensk sida finns inte anledning att motsätta sig att sådana överenskommelser görs mellan de exporterande u-länderna själva, antingen detta sker inom ramen för ett program som omfattar flera råvaror eller endast gäller en vara. Detta slag av överenskommelser kan bidra till att uppnå målet, en starkare förhandlingsposition gentemot importländerna. En sådan modell är bättre än nuvarande råvarumarknader, där kraftiga prisförändringar drastiskt kan ändra vissa u-länders exportintäkter, utan att dessa länder kan påverka situationen.

Det fortsatta arbetet med ett integrerat råvaruprogram kommer troligen att vara en av de viktigaste internationella u-landspolitiska frågorna under den närmaste tiden. Sverige bör göra stora ansträngningar för att ett sådant program faktiskt kommer till stånd och att det utformas på ett för u-länderna förmånligt sätt.

#### 6.5.4 *Andra importhinder än tullar*

Till gruppen andra importhinder än tullar hör importförbud, kvoter och "frivilliga" exportbegränsningsavtal. Andra importbegränsande åtgärder är lagar och normer som krävs enligt t. ex. miljölagstiftning, hälsovårdsbestämmelser och andra säkerhetsregler. Avsikten med denna senare typ av bestämmelser är att skydda hälsa och säkerhet för invånarna i Sverige. Detta syfte måste naturligtvis även i fortsättningen vara vägledande för bestämmelserna.

Ytterligare ett hinder för vissa u-länders export är de s. k. restriktiva affärsmetoder som många företag använder. De innebär bl. a. att företagen ställer som villkor för etablering i t. ex. ett u-land att export från det ny-etablerade företaget inte får ske, eller endast får ske till ett begränsat antal länder.

Förutom genom tullar skyddas den svenska textilindustrin av importkvoter och "frivilliga" exportbegränsningsavtal, som i praktiken fungerar som av Sverige ensidigt uppsatta importkvoter.

Att införa importrestriktioner för sådana färdigvaror som konkurrenskraftigt kan produceras i u-länder innebär att Sverige med handelspolitiska medel bromsar den utveckling som man med biståndspolitiska medel söker främja,

Med bistånd stöds t. ex. ITC:s exportfrämjande verksamhet och utbyggnad av industrier för bearbetning av inhemska råvaror i u-länderna.

Ett konkret exempel är det svenska stöd som utgick till Indien för att detta land vid St. Eriksmässan 1970 bl. a. skulle presentera skjortor och blusar för export. Två år senare, när det visade sig att de importerade skjortorna och blusarna var konkurrenskraftiga, ingicks ett "frivilligt" exportbegränsningsavtal med Indien. År 1975 hade den svenska efterfrågan på indiska skjortor och blusar sjunkit så att nya sådana avtal inte behövdes.

De svenska kvantitativa importrestriktionerna har upprättats för att skydda enstaka inhemska industrier (Tretorns stöveltillverkning) eller industrigränar (teko-industrin). Vidare anfördes beredskapskäl för generell kvoter av skoimporten. Däremot har inte betalningsbalansskäl anförts.

De skäl som vanligen anförs för de svenska handelshindren för teko-produkter gäller således sysselsättning och försörjningsberedskap. Det senare behandlades i Försörjningsberedskapsutredningens delbetänkande "Kläder och skor" (H 1972:3, sid. 26). Där framfördes bl. a. följande principiella inställning om importrestriktioner:

De betydande handelspolitiska nackdelar som är förenade med höjda tullar och tillämpande av kvantitativa importrestriktioner utgör enligt vår bedömning i sig ett starkt motiv för att söka undvika denna utväg att bibehålla en inhemsk produktion i försörjningssyfte. Härtill kommer att tullar och kvantitativa restriktioner inte får anses vara ändamålsenliga medel för ett sådant syfte. Vi avstyrker därför i princip att eventuella stödåtgärder för att bibehålla en nedläggningshotad industri nu får formen av ingripande vid gränsen till skydd för den inhemska tillverkningen.

Enligt vår mening bör ett sysselsättnings-, regional- eller försörjningspolitiskt motiverat skydd för en inhemsk produktion så långt möjligt ges en sådan utformning att det inte motverkar Sveriges biståndspolitiska mål. Detta innebär att åtgärderna inte bör ha karaktär av gränsskydd.

### 6.5.5 *Importkontoret för u-landsprodukter (IMPOD)*

Efter riksdagsbeslut år 1974 inrättades året därpå ett importkontor för u-landsprodukter (IMPOD) i Sverige. Syftet är att öka u-ländernas exportintäkter och bidra till deras utveckling. Arbetsuppgifterna består i att till u-landsexportörer lämna information och handledning om de kommersiella avsättningsmöjligheterna och marknadsförhållandena i Sverige samt förmedla kontakter med den svenska marknaden och med svenska företag. Kontorets tjänster bör, enligt propositionen, stå öppna för de utomeuropeiska länderna i 77-gruppen samt Israel, Mongoliet, Västra Samoa, Nordkorea och DRV, vissa ännu ej självständiga områden samt exportörer från områden som kontrolleras av befrielseerörelser.

Kontoret bör enligt riksdagsbeslutet vara oförhindrat att stå till tjänst med marknadsinformationer om alla varor utan undantag. Upplysningar om gällande importbegränsning för t. ex. jordbruksvaror, teko-produkter och andra som särskilt känsliga ansedda varor skall därvid lämnas.

IMPOD:s verksamhet består främst av att besvara och förmedla affärsförfrågningar samt att bedriva mer aktiva ansträngningar att öka importen från ett mindre antal u-länder.

Enligt IMPOD:s anslagsframställning för 1977/78 tog man under de första åtta månadernas verksamhet emot knappt 800 affärsförfrågningar. Hälften av dessa antingen utannonserades eller resulterade i att direktkontakter förmedlades. Maximalt 10 % av de utannonserade förfrågningarna resulterade i någon form av kontakt. Av de av IMPOD förmedlade direktkontaktorna hade ett 30-tal resulterat i affärer.

Nära hälften av alla förfrågningar har kommit ifrån Indien. Andra länder med många förfrågningar är Pakistan, Kenya, Sri Lanka och Brasilien. Nästan 1/4 av förfrågningarna har gällt textilier och skor. Andra stora produktgrupper har varit hantverksprodukter, födoämnen, maskiner, apparater och elektrisk material, mineraler samt hudar och skinn.

IMPOD har hittills varit en försöksverksamhet. Kontoret har därför experimenterat med olika former och i de aktiva ansträngningarna försökt få erfarenheter av samarbete med länder på olika utvecklingsnivå och med olika ekonomiska system. Under den första åttamånadersperioden har kontaktinitiativ inriktats på Tunisien, Vietnam, Sri Lanka, Kenya och Peru. De flesta av dessa länder är också mottagarländer för svenskt bistånd. Ett intresse för Sverige i dessa länder har troligen väckts genom biståndssamarbetet.

IMPOD finansieras med biståndsmedel. Det är därför naturligt att u-länderna betraktas som kontorets egentliga uppdragsgivare. Samtidigt är en förutsättning för framgång att kontoret har goda relationer med importörer i Sverige. Vi anser dessa principer särskilt viktiga då det gäller att möjliggöra import av u-landsprodukter som konkurrerar med redan etablerad svensk import från i-länder, liksom av produkter där u-landsprodukterna riskerar att orsaka svårigheter för svenska tillverkare.

Liksom när det gäller t. ex. Tunisien kan IMPOD spela en roll i strävandena att bredda samarbetet med programländerna för svenskt bistånd.

## 6.6 Jordbrukspolitiska frågor

Enligt resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling kan världens livsmedelsproblem lösas främst genom att livsmedelsproduktionen i u-länderna snabbt ökas. För detta krävs förändringar i produktionsmönstret samt handelspolitiska åtgärder som kan öka u-ländernas jordbruksproduktion och exportintäkter.

U-länderna önskar därför mer bistånd för att öka jordbruksproduktionen både för inhemsk konsumtion och för export. De önskar också ökat tillträde till i-ländernas marknader för sina exportprodukter på jordbruksområdet.

I-ländernas jordbrukspolitik innebär normalt att den inhemska produktionen är väl skyddad från konkurrens utifrån. Detta gäller också Sverige. Med undantag av tropiska produkter är de flesta livsmedels- och jordbruksprodukter av någon kvantitativ betydelse i den svenska utrikeshandeln reglerade. Gränsskyddet för dessa varor består normalt av variabla avgifter, som fungerar som "utjämningsstull" mellan den svenska prisnivån och världsmarknadspriset.

En av 1972 års jordbruksutredning tillsatt expertgrupp lämnade i december

1975 en rapport: "Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv" (Ds Jo 1975:12).

Rapporten ger en översikt av den svenska jordbrukspolitikens riktlinjer hittills och jordbrukspolitiken i vissa andra industriländer. Den refererar FAO-material om den globala livsmedelssituationen och världsmarknaden för olika jordbruksprodukter, redogör för svenska och internationella priser, redovisar de internationella organisationernas arbete på det jordbrukspolitiska området samt den svenska utrikeshandeln med jordbruksprodukter och livsmedel.

I rapportens sammanfattande bedömning anges bl. a. följande:

- Vilka krav som den globala försörjningen ställer på industriländerna och deras produktionsförmåga blir i hög grad avhängigt av i vilken utsträckning och i vilken takt u-länderna förmår påskynda sin produktionsökning.
- I samband med uppföljningen av världslivsmedelskonferensen har de västliga i-länderna ställts inför ett dilemma därigenom att de å ena sidan uppmanats att starkare utnyttja sin produktionspotential för att kunna hjälpa u-länderna under en övergångsperiod och i nödsituationer, och å andra sidan förutsätts göra detta på ett sådant sätt, att de inte försvårar u-ländernas strävan att öka sin produktionsnivå.
- U-ländernas önskemål om friare tillträde till marknader i industriländerna berör för Sveriges vidkommande främst socker och vegetabiliska fetter och oljor, förutom kolonialvaror – "tropiska produkter" – som inte produceras i Sverige.
- Från svensk sida har, i anslutning till världslivsmedelskonferensen och i andra sammanhang, ställts i utsikt att Sverige skulle bidra till tryggheten av världens livsmedelsförsörjning genom en utvidgad reservlagring och genom vissa leveranser på särskilda villkor av främst spannmål till behövande u-länder. Även gentemot andra länder har Sverige gjort vissa utfästelser om försäljning av vissa kvantiteter spannmål. Dessa åtaganden och avtal bör ses i relation till vår nuvarande produktion. Spannmålsöverskotten uppgår f. n. till 700 000–900 000 ton per "normalår". Såvitt nu kan bedömas torde även om nämnda åtaganden infrias, betydande spannmålsöverskott komma att föreligga även framdeles om nuvarande åkerareal behålls.

Rapporten anger främst socker och vegetabiliska fetter och oljor som produkter för vilka u-länderna önskar friare marknadstillträde. Anledningen till att sådant friare marknadstillträde saknas är att svensk produktion av motsvarande produkter anses behöva skyddas. Med utgångspunkt från importen av jordbruksprodukter under perioden 1971–1975 kan också oljekraftfoder och vissa köttprodukter läggas till denna grupp, även om u-landsandelen för importen av dessa varor f. n. är liten.

Vi har valt att här behandla socker som exempel på vilka effekter som beslut baserade främst på svenska inrikespolitiska motiv kan få för u-länder. På det jordbrukspolitiska området har under senare år diskussionen om socker varit framträdande i debatten, vilket är ett skäl till att detta exempel valts.

Socker är för u-länderna som grupp den näst efter kaffe viktigaste exportprodukten inom jordbrukssektorn. Till skillnad från kaffe är konkur-

ensen mellan i-länder och u-länder hård när det gäller sockerproduktionen. Den totala utrikeshandeln av socker omfattar omkring en fjärdedel av världens totala produktion, vilken 1974/75 uppgick till knappt 80 milj. ton. Fram till slutet av 1974 ägde omkring hälften av handeln rum inom ramen för speciella avtal. Från 1975 är den mindre än en fjärdedel. På den del av världsmarknaden som inte regleras av särskilda avtal var priserna fram till i början av 1970-talet mycket låga. Därefter skedde en snabb prisökning till nivåer som i slutet av 1974 var upp till sex gånger högre än ett drygt år tidigare. Därefter har priserna sjunkit kraftigt igen till en nivå väsentligt under det svenska producentpriset (slutet av 1976).

Enligt ett internationellt sockeravtal 1968 åtog sig Sverige att begränsa arealen för odling av sockerbetor till 40 000 ha, vilket innebar en viss minskning av arealen. Åtagandet förde med sig en ökad import eftersom den svenska konsumtionen de senaste åren varit stabil. Varje beslut om ökad areal för sockerbetsodling innebär minskad import, framför allt från Cuba, som är den viktigaste leverantören av råsocker.

Inför förhandlingar om nytt sockeravtal 1973 hade den svenska inställningen ändrats. I riksdagen hade under en följd av år i motioner föreslagits att sockerbetsarealen skulle utvidgas. I jordbruksutskottets betänkande 1972 och 1973 angavs att "skäl talar för en utvidgning av den för svensk sockerbetsodling använda arealen".

På grund av oenighet mellan de deltagande länderna blev 1973 års internationella sockeravtal ett s. k. administrativt avtal, som saknar bestämmelser om priser och kvoter.

Riksdagsbeslut 1973 och 1974 gjorde en utökning av den svenska sockerbetsarealen möjlig, och under de senaste åren har jordbruksnämnden beslutat om gradvisa ökningar till 53 000 ha 1976. Som skäl anfördes i regeringens proposition 1974 (nr 122) att sockerbolagets nuvarande brukskapacitet därmed fullt skulle kunna utnyttjas.

Sockerbetsodlingens ekonomiska konkurrenskraft är stor gentemot flertalet andra grödor i Sverige med nu gällande priser och kostnader. Det ligger således i de svenska betodlarnas intresse att så stor del av sockerproduktionen som möjligt baseras på betor odlade inom landet. En ökning av betarealen med 10 000 ha ökar produktionen i Sverige med omkring 50 000 ton vid normalskörd. Den totala importen (råsockervärde) var ca 67 000 ton 1974 och ca 76 000 ton 1975. Motsvarande siffror för den inhemska produktionen var 301 000 ton 1974 och 277 000 ton 1975.

Importen av råsocker har använts som buffert för att kunna utnyttja produktionskapaciteten så väl som möjligt vid Sockerbolagets raffinaderi i Arlööv. Andelen importerat råsocker som använts som råvara vid detta raffinaderi har minskat från drygt 60 % säsongen 1971/72 till knappt 40 % säsongen 1974/75. Det är endast vid raffinaderiet i Arlööv som importerat råsocker kan användas. Detta raffinaderi står för omkring en tredjedel av den totala svenska sockerproduktionen. Det finns således möjlighet att med hänsyn till raffinaderiets kapacitet mer än fördubbla u-landsimporten av råsocker.

Det u-landspolitiska perspektivet saknas i den utredning från Statens Industriverk om sockerindustrin som publicerades på sommarn 1976. Där föreslås att den nuvarande principen att sockerregleringen skall syfta till

fullt utnyttjande av Sockerbolagets kapacitet skall bibehållas. Det innebär att den inhemska produktionen tillåts öka genom att betodlingsarealen utökas i takt med produktivitetshöjningen inom sockerindustrin. Det konstateras också att den långsiktiga genomsnittliga världsmarknadsprisnivån på socker är av central betydelse för den svenska sockerindustrins konkurrenskraft. Industriverkets utredning anger också att den svenska konsumtionen av socker, ca 43 kg per invånare, internationellt sett inte är särskilt hög. En rad OECD-länder har en högre konsumtion. I u-länderna är däremot förbrukningen per invånare betydligt lägre.

Statens Industriverks utredning bedömer på grundval av prognoser från Världsbanken och FAO att sockerpriserna på världsmarknaden kommer att ligga på en så hög nivå under de närmaste åren att svensk sockerproduktion kommer att vara konkurrenskraftig. Världsbanken och FAO räknar därvid med att totalkonsumtion och total produktion skall öka i ungefär samma takt. Industriverkets utredning påpekar emellertid att de internationella prognoserna rörande prisutvecklingen är osäkra. Utvecklingen under 1976 är ett exempel på detta, eftersom världsmarknadspriset under andra halvåret legat betydligt under det svenska. Prisnedgången beror på att den beräknade världsproduktionen för säsongen 1976/77 är betydligt större än den beräknade konsumtionen.

Världsmarknadspriset på socker har också tidigare fluktuerat kraftigt. Under perioder med höga priser och stor efterfrågan har u-länderna knappast några avsättningsproblem. I en sådan situation är den svenska sockerpolitiken mindre intressant ur u-landssynpunkt. På längre sikt skulle dock en sådan pris- och efterfrågesituation sannolikt leda till att många i-länder utökade sina arealer för sockerbetsodling, vilket relativt snabbt skulle minska importutrymmet, sänka priserna och skapa avsättningssvårigheter för u-landsproducenter.

Utän att gå in på hur det tekniskt skall ske, anser vi att u-ländernas exportintressen bör tillmätas stor vikt vid utformningen av skyddet för jordbruksprodukter i Sverige samt vid internationella åtaganden på detta område. Som tidigare påpekats förekommer direkt konkurrens mellan svenskproducerade och u-landsproducerade jordbruksprodukter endast när det gäller ett fåtal produkter. Det bör vara ett mål att för dessa produkter minska gränsskyddet för import från u-länder, medan skyddet för import från övriga länder kvarstår. En minskning av sockerbetsarealen från 1975 års höga nivå bör t. ex. av u-landshänsyn kunna övervägas i regioner där sysselsättningen inte hotas.

## 6.7 Sjöfartspolitik

Sverige tillhör de länder som har en handelsflotta som är betydligt större än det egna landets utrikeshandel kräver. Den svenska handelsflottans transportarbete utförs till mer än 80 % i trafik utanför Sverige, s. k. crosstrade. Det svenska sjöfartsnettot uppgick under början av 1970-talet till ca 2,5 miljarder kr per år, ökade 1974 till ca 3,8 miljarder kr och minskade 1975 till omkring 2,9 miljarder kr.

Sverige har utan reservationer antagit FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet. Därmed har Sverige i sjöfartsavsnittet antagit bl. a. principen att u-länderna skall ges möjlighet att utöka sina handelsflottor. Vidare att u-ländernas nationella rederier i princip bör upptas som fullvärdiga medlemmar i sådana linjekonferenser som är engagerade i dessa länders nationella sjöburna handel. Strategin innehåller också krav på att u-länderna bör få en ökande och betydande andel av transporten av laster som härrör från dessa länders utrikeshandel. Ett antal åtgärder som bör genomföras för att uppnå detta mål anges, bl. a. förbättring av linjekonferenssystemet, hänsyn till u-ländernas situation vid fastställande av linjefraktsatser, hamnförbättringar, förbättrade kreditvillkor samt finansiellt och tekniskt bistånd för att utöka deras handelsflottor.

Huvudlinjen i sjöfartsnationernas argumentering är att myndighetsingripanden och restriktioner i sjöfartsnäringens kommersiella verksamhet är av ondo. U-länderna har haft föga förståelse för detta argument, eftersom sjöfarten tillhör de mest kartelliserade näringsgrenarna – dock är den inte statligt utan privat reglerad.

Den svenska ståndpunkten i sjöfartsfrågor har varit densamma som övriga stora sjöfartsnationers. Sverige har förklarat sig kunna acceptera att ett u-land kan ge lastpreferenser åt egna linjerederier, förutsatt att de reserverade lastandelarna står i ett realistiskt förhållande till landets transportkapacitet.

I enlighet med denna allmänna inställning var det naturligt att Sverige röstade emot UNCTAD:s linjekonferenskod som bl. a. innebär att en uppdelning av linjesjöfarten görs, så att importlandet skall erhålla 40 procent, exportlandet 40 procent och endast 20 procent lämnas fria för tredje lands rederier att konkurrera om. 40–40–20-uppdelningen innebär också att om ett u-land endast kan frakta 10 % av sin export till ett visst i-land på egna kölar så övertar just detta i-land de övriga 30 % av u-landets kvot och får på så sätt 70 % av linjefrakterna till detta u-land. Sverige har därför angivit att bestämmelserna om lastuppdelning säkert kommer att vara gynnsamma för rederier i redan väletablerade sjöfartsnationer medan det är tveksamt om u-länder som är i behov av hjälp för att stärka sina positioner i linjesjöfarten kommer att få någon verklig nytta av bestämmelserna.

UNCTAD-koden träder i kraft två år efter det att den ratificerats av minst 24 stater, som representerar minst 25 % av världens linjetonnage. År 1976 förefaller det som om detta kommer att ta lång tid. Paragrafen om lastuppdelning har dock redan börjat tillämpas av flera u-länder, trots att UNCTAD-koden ännu inte trätt i kraft.

Det finns flera skäl att motsätta sig UNCTAD-koden som den kommit att utformas. Den leder till en svår reglering. Den ger en skyddad marknad till konkurrenssvaga i-länder. Den höjer priserna. Den leder till att i-landsrederier tar över u-landsrederier för att få del av deras 40 %. Den får en negativ effekt för svensk linjesjöfart. Samtidigt är koden det mest konkreta u-landskravet på det sjöfartspolitiska området.

Det är tänkbart att en mer flexibel attityd på ett tidigt stadium till u-ländernas krav från de stora sjöfartsnationerna hade resulterat i en överenskommelse som givit u-landsrederier en viss kvot och låtit resten vara öppet för konkurrens. Sverige gjorde år 1972 ett försök att utarbeta ett förslag om ett sjöfartens frihandelsområde, som i viss utsträckning skulle ha till-



mötesgått u-ländernas krav utan att ha UNCTAD-kodens nackdelar. Det svenska förslaget har i liten utsträckning intresserat övriga i-länder, och fördes i vilket fall inte fram som alternativ till UNCTAD-koden.

## 6.8 Valutapolitiska frågor

U-ländernas krav på valutaområdet redovisas i kapitel 5. Som där konstateras har förändringar i det internationella valutasystemet skett efter omfattande förhandlingar, där de rika industrinationernas synpunkter spelat en helt dominerande roll. Samtidigt har u-länderna drivit ett antal krav på förändringar. På vissa punkter har också de rika länderna och IMF gått med på dessa krav. Vi vill i detta sammanhang nämna två områden där Sverige bör göra en konstruktiv insats i framtiden.

U-länderna har länge krävt att en länk skall upprättas mellan skapandet av internationell likviditet i form av ökad tilldelning av speciella dragningsrätter, SDR, och utvecklingsfinansiering. Denna fråga är inte berörd i det förslag till ny stadga för valutafonden som beräknas träda i kraft under 1977 eller 1978. Kravet kan förväntas återkomma från u-landshåll.

När det gäller SDR har den svenska grundinställningen varit att tilldelningen bör bestämmas utifrån det internationella valutasystemets behov. Sverige har dock sedan år 1973 ansett sig kunna acceptera att möjligheter öppnas i IMF:s stadga till en länk vid en framtida tilldelning av SDR, samt att en sådan länk i första hand bör gynna de fattigaste u-länderna.

Enligt vår uppfattning finns det mycket som talar för att överföringen av resurser i form av SDR till u-länderna anpassas till det internationella konjunkturläget. De fattiga länderna bör sålunda tillföras finansiella resurser när den internationella konjunkturen är på väg nedåt. Härigenom får u-länderna möjlighet att öka sin import vilket innebär att en annars outnyttjad industriell kapacitet i i-länderna tas i anspråk. Länken bör alltså kunna fungera både som en metod för att överföra resurser till fattiga länder och för att dämpa konjunkturväxlingarna. På detta sätt skulle också en viss automatik uppnås i överföringarna av finansiella resurser för utvecklingsändamål.

De oljeexporterande u-ländernas ställning i IMF har stärkts genom att deras kvoter, som är avgörande för röstfördelningen, har ökats. Övriga u-länder har emellertid en mycket svag position. Det är därför viktigt att Sverige fortsätter sina strävanden att stärka de fattiga u-ländernas ställning inom IMF.

## 6.9 Anpassad näringspolitik

I alla länder sker en anpassning av näringslivet till den förändrade inhemska och internationella konkurrenssituationen. U-ländernas krav på en anpassad näringspolitik innebär att i-länderna på förhand skall anpassa sitt näringslivs struktur så att en ökad import av bearbetade varor från u-länderna inte

skall behöva bromsas av arbetsmarknadsskäl eller andra näringspolitiska skäl.

Two i-länder – Nederländerna och Norge – har under 1974 och 1975 redovisat åtgärder avsedda att underlätta en anpassad näringspolitik. Dessa har beskrivits i kapitel 5.

En anpassningspolitik har bedrivits länge i alla i-länder, inklusive Sverige. Den består av de närings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som sätts in för att den s. k. strukturomvandlingen skall kunna ske på ett så smidigt sätt som möjligt. Skälen till denna strukturomvandling är många. Den internationella konkurrensen och koncentrationen i allt större produktionsenheter är en. Endast inom några få branscher har därvid produktion förlagd till u-länder spelat en viss pådrivande roll.

Det nya i u-ländernas krav är att denna strukturrationalisering i i-länderna skall ske på förhand i sådana branscher där u-landsimporten är på väg att spela en väsentlig roll och att i-länderna aktivt skall verka för att sådan produktion utflyttas till u-länderna. De praktiska problemen är uppenbara.

Det är svårt att avgöra var gränsen går mellan åtgärder inom ramen för en "normal" näringspolitik och sådana som kan betecknas som särskilt u-landsinriktade. Det är inte rimligt att förenkla problemet dithän att man hävdar att alla aktiviteter som rör företag som påverkas av u-landsimport kvalificerar för insatser inom ramen för en u-landsinriktad anpassningspolitik.

Sveriges villighet till anpassning bör vara stor när det gäller import från u-länder. En förutseende anpassningspolitik kan betyda mycket för u-ländernas exportsträvanden, och är samtidigt en förutsättning för att förändringarna inom vårt land sker i socialt acceptabla, solidariskt präglade, former. Vi anser emellertid inte att det finns någon anledning att finansiera en sådan anpassning, som ofta torde få karaktären av samtidig anpassning snarare än anpassning på förhand, med biståndsmedel. Det bör utgöra en del av vår framtida näringspolitik, vid vars utformning en hög beredskap bör eftersträvas när det gäller att underlätta konkurrenskraftig u-landsexport.

## 6.10 Teknologioverföring

DD II-strategin, handlingsprogrammet och de olika u-landsdokumenten understryker u-ländernas önskemål att få tillgång till patenterad och icke-patenterad teknologi på rimliga villkor. Hinder för överföring av teknologi och fritt utnyttjande av överförd teknologi bör enligt dessa krav tas bort så att den kan utnyttjas optimalt för att bidra till den utveckling som ett visst u-lands regering önskar.

Omkring 98 % av den marknadsekonomiska världens totala forskning sker idag i i-länderna. Utvecklingen av teknologi är på motsvarande sätt anpassad till förhållandena i dessa länder. Forskningen för detta bedrivs till största delen av företag, ofta med kraftigt statligt stöd.

De förslag för att förbättra u-ländernas situation som framför allt diskuteras i olika internationella organ är att skapa någon form av ett internationellt informationssystem om tillgänglig teknologi på olika områden,

som skulle kunna underlätta u-ländernas teknologival, samt en uppförandekod för teknologiöverföring.

Från svensk sida har starkt betonats att en förutsättning för att u-länderna effektivt skall kunna utnyttja och välja mellan tillgänglig teknologisk kunskap är att deras "infrastruktur" förstärks. Det kräver att de skaffar sig egen kapacitet att utarbeta och administrera en medveten politik när det gäller teknologiöverföring samt att administrera ett nationellt patentsystem. Arbetet inom UNCTAD förefaller också i allt större utsträckning inriktas på dessa frågor.

Sverige kan med bistånd eller på annat sätt bidra till utbyggnaden av u-ländernas kapacitet. Vi konstaterar i detta sammanhang med tillfredsställelse att beredningen för u-landsforskning har uppbyggnaden av u-ländernas egen forskningskapacitet som högsta prioritet i sitt arbete.

Vi kan inte gå in i detalj på hur ett internationellt informationssystem och en uppförandekod skall vara utformade. Sverige bör i båda fallen aktivt arbeta för att de internationella överenskommelserna bidrar till att motverka den vanligen mycket stora skillnaden i parternas förhandlingsstyrka. Denna ojämnhet karakteriserar ofta förhandlingar mellan företag eller regeringar i u-länder och de stora, internationella företag i de rika länderna som vanligen kontrollerar den teknologi u-länderna vill ha.

### 6.11 Svenska företags verksamhet i u-länderna

Det svenska biståndet till industriutveckling i u-länder behandlades i Industribiståndsutredningens betänkande "Industriutveckling och utvecklingsamarbete" (SOU 1972:90). Inom ramen för denna utredning gjordes också en omfattande studie av privata investeringar i u-länder, deras omfattning, fördelning och effekter. Studien visade att det inte är möjligt att dra generella slutsatser beträffande utländska investeringars effekter för värdlandet vad gäller t. ex. betalningsbalans, ekonomisk tillväxt, sysselsättning, utbildning och överföring av kunnande.

Industribiståndsutredningen påpekade i sitt betänkande att Sveriges industriella samarbete med u-länder utgörs av dels statliga bistånd samt vissa handelspolitiska åtaganden som styrts av utvecklingspolitiska och allmänna utrikespolitiska mål, dels handel och investeringar av omedelbart kommersiellt intresse.

"Även om dessa båda verksamhetsgrenar sålunda har olika huvudsyften, påverkar de den ekonomiska och sociala utvecklingen i u-länderna på ett sätt och i en omfattning som gör det naturligt både för u-länderna och för de svenska statsmakterna att behandla handel, investeringar och bistånd som komplementära delar av det ekonomiska samarbetet med dessa länder. Avvägningen av biståndsmål och kommersiella mål är särskilt viktig i de fall då statliga stödåtgärder sätts in för att i utvecklingspolitiskt syfte stimulera svensk export till och investeringar i u-länder."

Den svenska politiken har således inneburit att privata investeringar och direkta biståndsinsatser betraktats som komplementära delar av de ekonomiska förbindelserna mellan Sverige och dessa länder. En så klar avgränsning mellan dessa aktiviteter som möjligt har eftersträvat, då det gäller

det statliga stödet. Förutsättningen för att sådant stöd skall utgå har varit att insatserna legat i linje med de biståndspolitiska målen. I sådana sammanhang har ett omfattande samarbete mellan biståndsmyndigheter och svenska företag skett, framför allt i form av konsultuppdrag.

Det enda stödet med biståndsanknytning till företagens av kommersiella skäl genomförda direkta investeringar som införts är investeringsgarantisystemet, som trädde i kraft 1968. Detta system gäller för investeringar i de u-länder som är mottagarländer för svenskt bistånd. Det har hittills inte utnyttjats av företagen. Garantierna gäller endast s. k. politiska risker. Vissa villkor beträffande t. ex. utvecklingseffekt och personalpolitik måste vara uppfyllda för att garantier skall kunna lämnas. Biståndsanknytningen gäller finansieringen av systemet. I proposition 1968:101 anges nämligen att om fonderade premiemedel inte skulle räcka för att bestrida förluster, skall biståndsanslaget kunna utnyttjas för att täcka dessa.

Industribiståndsutredningen (IBU) föreslog inom ramen för existerande organisationer ett antal åtgärder för att effektivisera biståndet för u-länders industrialisering. Av dessa åtgärder berör två företagens direktinvesteringar i u-länderna.

Investeringsgarantisystemet föreslogs bli utvidgat till att gälla i princip samtliga u-länder. Budgetmedel som kunde komma att erfordras för skaderegleringar överstigande premiemedel föreslogs överföras från biståndsanslaget till annat anslag. I samband därmed föreslogs dock att uppbyggnad av en premiereservfond borde ske genom en engångsavsättning av biståndsmedel.

UNIDO:s ansträngningar att stimulera utkontraktering av i-landsföretagens tillverkning till u-länder borde enligt IBU kunna bli föremål för svenskt stöd.

Industribiståndsutredningen förordade däremot inte att ett svenskt investeringsbolag för främjande av företags u-landsinvesteringar skulle bildas. IBU motiverade detta bl. a. med att ett sådant bolag inte skulle uppnå erforderlig verksamhetsnivå.

Sedan Industribiståndsutredningens betänkande publicerades har en utveckling skett som på flera sätt påverkar förhållandet mellan Sverige och u-länderna på industriområdet.

Som framgår av kapitel 5 har frågan om u-ländernas industrialisering spelat en väsentlig roll vid flera internationella konferenser. Den s. k. Lima-deklarationen från UNIDO:s andra generalkonferens år 1975 innehåller en lång rad krav, avsedda att snabbt utvidga u-ländernas industriproduktion. Däri hänvisas också till dokumenten från FN:s sjätte generalförsamling. Enligt dessa bör bl. a. i-länderna positivt besvara framställningar från u-länderna att finansiera industriprojekt. I-länderna bör också i överenskommelse med u-länderna och inom ramen för dessa länders lagar stimulera investerare att etablera sig i u-länder. I-länderna bör särskilt söka stödja upprättandet av råvarubearbetande industrier i u-länderna med råvarutillgångar.

Från några av mottagarländerna för svenskt bistånd har efterfrågan på svenskt industrikunnande snabbt vuxit. I SIDA:s anslagsframställning för 1977/78 redovisas denna ökade efterfrågan, som främst kommit ifrån Cuba, Tanzania, Moçambique och Vietnam. Orsakerna till efterfrågeökningen beskriver SIDA på följande sätt:

”Mottagarländernas myndigheter och utvecklingsorgan hoppas eller räknar med att förberedande utredningar skall följas av ett engagemang i projektets genomförande. Förhoppningarna om engagemangets innehåll och utformning växlar från fall till fall, beroende på ländernas allmänna utvecklingspolitik och industripolitik, erfarenheter från olika samarbetsformer med utländska företag, tillgång på lämpliga inhemska företagare och möjligheter att erhålla medverkan i lämpliga former från företag i andra länder än i Sverige. Inte sällan behövs investeringskapital och annat riskvilligt kapital till de aktuella industriprojekten, något som utgör viktiga inslag i förhoppningarna om ett svenskt engagemang.

Önskemålen att knyta kontakter med svensk industri – till skillnad från andra i-länders industri – torde ha motiv som växlar från land till land. Nya länder som Sverige stött politiskt och materiellt under befrielsekampen söker naturligt nog efter frigörelsen samarbete med Sverige på en rad olika områden, varav industrin inte är det minst väsentliga. Man söker sig vidare till Sverige för medverkan i industrisatsningar för att därigenom minska beroendet av den tidigare kolonialmaktens företag. En tredje motivering kan vara att samarbetet med Sverige inom biståndets ram givit goda resultat inom olika utvecklingssektorer (t. ex. undervisning, landsbygdsutveckling) samtidigt som man finner att industriinventeringar av det ena eller det andra skälet misslyckats. Sveriges tekniska anseende och välkända sociala lösningar utgör ytterligare skäl för önskemålen om samarbete med Sverige. Kännedom om innehållet och utformningen av den svenska insatsen i det stora skogsindustriprojektet i Vietnam kan slutligen bidra till att Sverige väljs när det gäller medverkan i nya industrianläggningar.”

Reaktionen från de svenska företagen anger SIDA på följande sätt i sin anslagsframställning:

”I den utsträckning som samarbetet leder till möjligheter för svenska företag till ökad export av varor finns ett starkt intresse från industrin att medverka. När efterfrågan innefattar samarbete kring industrietableringar i u-länder är det svårare att generellt uttala sig om svensk industris intresse. Varje etablering innehåller en rad komponenter – kvalificerad personal, utbildning, teknologi, patent- och licensieringsavtal, maskiner, projekt- och företagsledning, investeringskapital m. m. – vilka i olika kombinationer eller ”paket” kan överföras från aktuella svenska företag. Hur paketet utformas i varje särskilt fall blir avhängigt av en mängd faktorer, exempelvis mottagarlandets utvecklingsnivå och industripolitik, och dess tillgång på personal för företagsledning, komplikationsgraden hos den aktuella produktionsprocessen, tillgången till investeringskapital samt möjligheterna att överföra kapitalet. Utformningen av det paket som erbjuds bestäms ytterst av vad som är kommersiellt intressant för aktuella svenska företag och vad de bedömer vara värt att avdela resurser till.”

Sverige har under 1974 och 1975 ingått samarbetsavtal med ett antal u-länder utanför biståndsområdet, främst oljeexporterande sådana (se avsnitt 6.12). Enligt flera av dessa avtal kan Sverige bidra med industriellt kunnande och kapital i olika former.

I samband med en avveckling av det rena biståndssamarbetet med några länder utvecklas detta till ett s. k. bredare samarbete, som också kan gälla industrisektorn.

I en departementspromemoria från handelsdepartementet (Ds H 1976:5) ”Ökade insatser för svensk export till u-länder” föreslås vissa åtgärder för att främja svenska företags u-landsexport. Ett av förslagen berör direkt de svenska investeringar i u-länderna.

I promemorian föreslås att investeringsgarantisystemet utvidgas i huvud-

sak enligt de riktlinjer som industribiståndsutredningen angivit. Det sägs även att om det skall vara någon mening med att upprätta ett kommersiellt inriktat investeringsgarantisystem så måste det i princip omfatta samtliga u-länder. Vidare att kraven på utvecklingseffekt i ett sådant system kan sättas något lägre än vad nu är fallet, att någon nertrappning av de sociala villkoren inte bör ske samt att det måste ankomma på mottagarlandet att avgöra om en investering skall äga rum eller ej.

Den utvidgning av investeringsgarantisystemet som föreslås i promemorian motiveras, liksom i industribiståndsutredningen, kommersiellt.

Också det av Exportkreditnämnden (EKN) administrerade garantisystemet vid svenska företags export till u-länder – de s. k. u-garantierna – har som huvudsyfte att främja svenska företags export. Trots att huvudmålet är kommersiellt skall emellertid skadefall som inte täcks av EKN:s skaderegleringsfonder finansieras med biståndsmedel. Hittills har biståndsmedel inte i något fall behövt utnyttjas för sådana regleringar, men i 1976 års budgetproposition sägs att den ökande omfattningen av garantigivningar och de därmed växande riskerna för skadefall kan leda till att biståndsmedel ur katastrofreserven måste tas i anspråk. I sin anslagsframställning för 1977/78 säger SIDA att man vill se det eventuella utnyttjandet under 1976/77 som en engångsåtgärd. Biståndsanslaget bör, betonar man, förbehållas ändamål som internationellt kan redovisas under beteckningen bistånd till u-länder. Också i 1977 års budgetproposition har emellertid katastrofreserven beräknats med hänsyn till den växande risken för skaderegleringar.

### *Överväganden och förslag*

En grundläggande princip för svenskt bistånd är att det skall utformas och inriktas i enlighet med de önskemål som anges av mottagarlandets regering. Detta innebär att mottagarlandets egen planering läggs till grund för förhandlingar om hur tillgängliga resurser skall utnyttjas. Som vi tidigare understrukit kan det finnas restriktioner på svensk sida som begränsar valfriheten i enskilda fall. Det kan t. ex. gälla de finansiella villkoren för biståndet, krav på bindning av viss del av landramen eller brist på kunskap om vissa typer av insatser. Dessa begränsningar hindrar emellertid inte att biståndet inriktas på att finansiera en av mottagarlandets regering klart prioriterad verksamhet.

Denna metod att planera det svenska biståndet ger mottagarlandet vida möjligheter att fritt välja hur svenska biståndsmedel skall utnyttjas. Valet kan gälla traditionella biståndsinsatser inom t. ex. hälsovård eller jordbruk, köp av svenska produkter eller samarbete i olika former med svenska företag och institutioner. Flera av de aktiviteter som finansieras med biståndsmedel är av direkt kommersiellt intresse för svenska företag. Så länge insatsernas primära syfte är att tillgodose mottagarlandets intressen uppstår emellertid inte några gränsdragningsproblem.

Vi anser det därför viktigt att slå fast följande princip. Biståndsanslagen skall endast utnyttjas för att finansiera verksamheter som klart prioriteras av u-länderna. Denna princip gäller helt oberoende av vilken utformning de konkreta insatserna får. I fråga om insatser där det i första hand gäller

att tillgodose svenska intressen och där u-landsintresset kommer i andra hand eller enbart är ett svepskäl får alltså verksamheten finansieras från andra anslag. För detta talar inte bara behovet av att, som industribiståndsutredningen framhöll, göra en klar boskillnad mellan bistånd och kommersiellt motiverade insatser. Vi anser det också orimligt att Sverige skulle finansiera t. ex. kommersiella stödåtgärder på bekostnad av gjorda utfästelser på biståndsområdet.

Enligt vår uppfattning kan statliga stödåtgärder i form av garantier för privata investeringar i u-länder eller för exportkrediter till u-länder inte primärt motiveras från biståndspolitiska utgångspunkter. Härav följer att det inte kan komma i fråga att använda biståndsmedel för att betala eventuella skadefall inom investerings- och exportkreditgarantisystemen. Det statliga stöd som kan behövas på dessa områden får bedömas från närings- och exportpolitiska utgångspunkter och finansieras i konkurrens med andra kommersiella stödåtgärder som kan komma i fråga.

På svensk sida finns också en annan viktig skillnad mellan bistånd och kommersiella relationer till u-länderna. Utvecklingssamarbetet är en statlig angelägenhet där regeringen kan och bör ta det fulla ansvaret. I fråga om kommersiellt samarbete, vare sig det gäller traditionell handel, avtal om investeringar eller licensavtal träffas besluten på svensk sida vanligen av privata företag. Regeringen saknar idag möjlighet att i dessa fall ta ansvar för de "svenska" insatserna. På u-landssidan är denna distinktion inte alltid lika klar. Inom ramen för förhandlingarna om en ny ekonomisk världsordning har också framförts en rad krav som egentligen gäller de stora internationella företagen även om de formellt riktas till i-ländernas regeringar. I-landsgruppen har i dessa fall ofta understrukit att regeringarna inte kan godta u-landskraven då de saknar medel att genomföra dem.

Vi anser att svenska företag som arbetar internationellt i allt väsentligt bör kunna bedriva sin verksamhet på samma villkor som konkurrenterna. Undantagen från denna regel kan inte bli alltför talrika. Redan idag görs en inskränkning när det gäller svenska företags möjlighet att exportera vapen. Kraven på solidaritet med de fattiga länderna och vår uppslutning bakom u-ländernas krav på en ny ekonomisk världordning gör det nödvändigt att regeringen genom lagstiftning också fastställer vissa riktlinjer för svenska företags direktinvesteringar utomlands.

Sverige har hittills hävdats att beslut om sanktioner på det handels- och näringspolitiska området hör hemma i FN:s säkerhetsråd. I enlighet med denna uppfattning är regeringens möjlighet att förordna om sanktioner som berör svenska företag knuten till förutsättningen att beslut fattats av FN:s säkerhetsråd. Förordnande om sanktionslagens tillämpning har därför hittills tillämpats endast i ett fall, nämligen i fråga om Rhodesia.

En av grundstenarna i de senaste årens svenska utrikespolitik har varit att bekämpa den sydafrikanska apartheidpolitiken. Inom ramen för den svenska biståndspolitiken har ett omfattande stöd lämnats till befrielseströrelser i södra Afrika, bland dem ANC i Sydafrika och SWAPO i Namibia.

Sverige har i FN fördömt Sydafrikas raspolitik och där pläderat för att sanktioner tillgrips och framhållit att Sverige skulle vara berett att stödja ett beslut i säkerhetsrådet om att förbjuda utländska nyinvesteringar i Sydafrika och Namibia. Den svenska regeringen avråder svenska företag från

att nyinvestera i landet, men något förbud föreligger inte. Ledande afrikanska organisationer i Sydafrika som SACTU och ANC tar bestämt avstånd från utlandsinvesteringar och hävdar att de förstärker apartheidssystemet.

I sammanvägningen av mål för den svenska politiken anser vi att de utrikespolitiska målen bör väga tyngst i denna fråga. Även om ett svenskt förbud mot nyinvesteringar i Sydafrika och Namibia endast får marginella effekter på den sydafrikanska ekonomin anser vi den psykologiska effekten vara viktig. Utvecklingen i Sydafrika och Namibia under senare år har inneburit att rasmotsättningarna ytterligare skärpts och förtrycket hårdnat.

Det är inte rimligt att låta företagen själva avgöra om de skall investera eller inte i Sydafrika och Namibia och räkna med att de mot bakgrund av den svenska regeringens negativa inställning skall välja att avstå. Beslut i politiska frågor som dessa bör inte lämnas åt företagen. Den svenska södra Afrika-politiken måste utformas av regering och riksdag. Vi föreslår därför att regeringen skyndsamt förelägger riksdagen förslag till förbud för svenska företag att nyinvestera i Sydafrika och Namibia samt att regeringen ytterligare intensifierar sin verksamhet för att åstadkomma FN-sanktioner när det gäller handel med investeringar i Sydafrika och Namibia.

En lagstiftning mot svenska företags investeringar i Sydafrika och Namibia kan självfallet endast gälla företag i Sverige. Vi förutsätter dock att Exportkreditnämnden vid sin bedömning av företagens ansökningar om s. k. u-garantier ställer som krav att dotterbolag, som företaget ifråga kontrollerar, inte heller har investerat i Sydafrika sedan en sådan lagstiftning trätt i kraft.

## 6.12 Bilateralt samarbete med u-länder utanför biståndsområdet

Vissa u-länder önskar ingå bilaterala samarbetsavtal med Sverige, utan att dessa avtal i någon större utsträckning inkluderar bistånd från Sverige. I flera fall har Sverige intresse av att ingå sådana avtal för att trygga försörjningen av olja och vissa råvaror.

I detta sammanhang kan två huvudtyper av samarbetsavtal vara av intresse både för vissa u-länder och för Sverige.

Den första gäller ekonomiskt samarbete med u-länder med en mycket god finansiell situation. Särskilt typiska exempel utgör vissa oljeexporterande stater. Sådana länder önskar tillgång framför allt till tekniskt kunnande på specialistnivå och industriellt kunnande. De har finansiella resurser att betala kommersiellt för att få sådant kunnande. De önskar att samarbetet sker inom ramen för någon form av regeringsavtal. Sådana samarbetsavtal i något olika former ingicks 1974 och 1975 med Algeriet, Egypten, Irak, Iran och Libyen. Samarbetsavtal med dessa och liknande länder kan vara av stort intresse för Sverige på grund av möjligheterna att den vägen trygga försörjning av olja och andra viktiga råvaror. De kan också vara av stort intresse för svenska företag eftersom möjligheterna att erhålla kontrakt på dessa länders marknader därigenom underlättas. Dessa två skäl gör att rent svenska intressen väger betydligt tyngre än de mål som gäller för det svenska biståndet.



Även andra u-länder än sådana som exporterar olja eller viktiga råvaror har behov av den typ av kunnande som i biståndssammanhang överförs under benämningen tekniskt bistånd. En del av dem har finansiella möjligheter att betala detta kunnande på kommersiella villkor.

De bägge nämnda kategorierna u-länder skulle behöva samma slags tjänster ifrån Sverige. Det gäller att kontraktera personer, institutioner eller företag, ofta på konsultbasis, för att genomföra kvalificerade specialuppgifter och betala kommersiellt för detta. Det kan också vara fråga om motsvarande uppgifter när det gäller utbildning och forskning.

Svårigheterna för u-länder som behöver detta slags tjänster är att veta var man får tag på de personer och företag som är intresserade och kvalificerade samt hur man lättast lyckas kontraktera dem. Här skulle en central informations- och rekryteringsenhet på svensk sida kunna vara nyttig.

En försöksverksamhet rörande utbildningssamarbete med sådana u-länder som Sverige slutit samarbetsavtal med pågår sedan mitten av 1975. I den tidigare nämnda departementspromemorian om ökade insatser för svensk export till u-länder föreslås att ett statligt organ inrättas med uppgift att mot betalning ställa svensk kompetens inom tjänstesektorn till förfogande för u-länder. Verksamheten skall enligt förslaget främst bestå i att samordna och leda insatser till en början främst på utbildningsområdet, att rekrytera personal för tjänstgöring i u-länder, att tillhandahålla konsulttjänster åt svenska företag i utbildningsfrågor i samband med utbildning i Sverige och förmedla kontakter av olika slag. Det bör också enligt förslaget övervägas om bolaget skall ägas av staten och näringslivet gemensamt, samt om det skall ingå i Statsföretagsgruppen eller vara ett fristående aktiebolag med staten som majoritetsdelägare och övriga aktiebolag fördelade på intressenter vars tjänster främst kommer att tas i anspråk. Bolaget bör enligt promemorian drivas i affärsmässiga former.

En efterfrågan på svenska tjänster på utbildningsområdet från vissa u-länder som är beredda att betala för dessa tjänster föreligger. Vi anser att denna efterfrågan bör mötas. I handelsdepartementets promemoria presenterats inget klart utformat förslag till hur detta skall ske, utan flera olika organisatoriska alternativ förs fram. Vi anser inte att vi bör gå in på organisatoriska frågor i detta sammanhang. Vi vill emellertid betona att ett utvidgat utbildningssamarbete mot betalning inte får leda till att SIDA:s motsvarande verksamhet försvåras. Det är därför angeläget att åtgärder vidtas för att öka möjligheterna att rekrytera personal för utvecklingssamarbete.

En annan typ av avtal gäller sådant samarbete som växer fram som en breddning av eller ersättning för existerande biståndssamarbete. Huvudskälet till sådana förändrade samarbetsförhållanden torde vara att u-landet i fråga nått en utvecklingsnivå som motiverar en minskning av biståndet. Någon minskning av biståndet måste emellertid inte vara aktuell för att önskemål om att vidga samarbetet till andra områden i biståndet kan uppstå. Även i sådana fall är det naturligt att SIDA:s erfarenheter tas tillvara.

## 6.13 Kultursamarbete

De allmänna internationella dokumenten om relationerna mellan rika och fattiga länder, t. ex. DD II-strategin och resolutionerna från FN:s sjätte och sjunde extra generalförsamling, innehåller ingenting om kultur. De är koncentrerade till de ekonomiska frågorna.

Även om kultursamarbetet inte spelar någon väsentlig roll för de ekonomiska relationerna mellan rika och fattiga länder anser vi att kultursektorn bör ingå som en del av den svenska u-landspolitiken. Vi är samtidigt medvetna om svårigheterna att konkretisera denna typ av samarbete. Åtskilligt av det som kallas kultursamarbete kan lika gärna benämnas ett ömsesidigt utbyte av information om förhållanden i två länder.

Kultursamarbete mellan ett rikt och ett fattigt land bör kunna ske på en mer jämbördig nivå än på många andra områden, där det rika landets ekonomiska överlägsenhet spelar en viktig roll. Samtidigt vill många u-länder först bygga upp en nationell bas innan de öppnar sig för ett mer omfattande kulturutbyte. De riskerar annars att utländska värderingar och kulturyttringar, ofta med starka kommersiella intressen bakom sig, slår sönder också den del av den nationella kulturen som man vill bevara och kanske också utnyttja i arbetet med att skapa en nationell identitet hos befolkningen.

Genom att kunskap om u-länders kultur sprids kan förståelsen i Sverige för förhållandena i u-länderna ökas och u-landsbildningen göras mer levande. Litteratur, musik, film, teater, bildkonst och andra kulturyttringar som skapas av u-ländernas egna medborgare ger möjlighet för människor i i-länder till inlevelse i de levnadsvillkor som gäller i u-länderna. Det kan bl. a. av den anledningen vara motiverat att med biståndsmedel finansiera vissa insatser på kulturområdet.

Ansvaret för utvecklingen av u-ländernas kultur ligger hos folk och regeringar i dessa länder. Därmed är också sagt att stöd från i-länderna måste lämnas på u-ländernas villkor. Det är också angeläget att i-länderna inte uppträder så, att de försvårar utvecklingen av u-ländernas egna kulturer.

En speciell form av stöd till kultur i u-länder är finansiellt stöd för att rädda unika minnesmärken, t. ex. Abu Simbel. Sådana minnesmärken är "internationella" och det bör inte begäras av det land där de råkar befinna sig att det ensamt skall klara de ofta kostnadskrävande aktioner som är nödvändiga. UNESCO synes vara den bäst lämpade organisationen att organisera sådana internationella aktioner.

Vi anser det viktigt att ett kultursamarbete mellan Sverige och olika u-länder utvecklas. Det är naturligt att därvid dra nytta av de erfarenheter som det begränsade samarbetet med vissa afrikanska stater givit under den försöksperiod som pågått sedan 1973. Detta samarbete har administrerats av Svenska Institutet, som beräknar att efter genomfört försöksprogram kunna redovisa en slutrapport under sommaren 1977. I denna rapport räknar institutet med att "... kunna ge ett erfarenhetsgrundat systematiserat bidrag till frågorna under vilka förutsättningar, med vilket innehåll och med vilken teknik ett kulturutbyte/samarbete kan bedrivas med de länder, som berörs av försöksverksamheten." Institutet förutsätter att dessa erfarenheter också kan vara av värde för bedömningen av förutsättningarna för kultursamarbete

också med andra u-länder.

Erfarenheterna från det kultursamarbete som pågår får visa i vilken utsträckning finansiering med biståndsmedel kan motiveras. En utredning pågår inom SIDA angående sådant kultursamarbete. Det pågående officiella samarbetet utanför biståndet förutsätter vi kommer att vidareutvecklas. Det är viktigt att det inofficiella samarbetet på olika nivåer stimuleras. Folk-rörelserna kan därvid spela en viktig roll.

## 6.14 Samordningen av den svenska politiken gentemot u-länderna

Utvecklingen under 1970-talet och resolutionerna vid FN:s extra generalförsamlingar 1974 och 1975 ställer ökade krav på en aktivare svensk samordning av politiken gentemot u-länderna. Det krävs en bättre beredskap i förhållande till de u-landskrav som kommer att dominera relationerna mellan de rika och fattiga länderna under ett antal år.

Då SIDA år 1965 ersatte NIB som svenskt verkställande biståndsorgan skapades också ett samrådsorgan mellan departementen, som kallades Biståndsberedningen. Där ingick företrädare för handels-, finans- och utrikesdepartementen samt statsrådsberedningen och SIDA. Även andra departement kunde ingå då så ansågs önskvärt. Biståndsberedningen var ett forum för diskussion och information rörande frågor av större betydelse, men ingen instans som skulle fatta beslut. Ett viktigt skäl att inrätta beredningen var att biståndsfrågorna på departemental nivå sköttes av tre olika departement – finans-, utrikes- och handelsdepartementen. Beredningens diskussioner kom främst att gälla samordning av svenska biståndsinsatser, medan Sveriges agerande på andra områden och i de internationella organisationerna sällan förekom.

År 1970 skapades u-avdelningen på UD, varvid det departementala huvudansvaret för det internationella utvecklingssamarbetet samlades på ett ställe. Samma år bildades den s. k. multilaterala samrådsgruppen. Enligt statsverkspropositionen 1973 är huvudsyftet med denna grupp att bidra till att det svenska uppträdandet i de många internationella organisationer som behandlar u-landsprogram grundas på enhetliga riktlinjer. I samrådsgruppen ingår tjänstemän från berörda departement och verk, däribland SIDA.

Samrådsgrupper har i huvudsak diskuterat uppföljningen av Jacksonrapporten, uppföljningen av FN:s andra utvecklingsårterionde samt utarbetat allmän instruktion för multilaterala biståndsfrågor. Dessutom har diskussioner förts inför t. ex. IDA-förhandlingar, stöd till regionalbanker och viktiga debatter i centrala FN-organ.

Inför stora internationella konferenser som t. ex. UNCTAD och FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 sker samordning i för ändamålet särskilt tillsatta arbetsgrupper.

FN:s fackorgans verksamhet behandlas inom speciella fackorganskommittéer, t. ex. ILO-kommittén, UNESCO-rådet, FAO-kommittén. Sammansättningen av dessa kommittéer återspeglar i ringa grad FN-organens nuvarande starka inriktning på u-landsfrågor. Detsamma gäller de monetära

frågorna, som normalt behandlas av finansdepartementet och riksbanken.

En viss samordning av den svenska u-landspolitiken sker således. Den är dock framför allt anpassad till att förbereda konkreta frågor inför större internationella förhandlingar och konferenser. Utvecklingen under 1970-talet kräver att Sverige kontinuerligt analyserar långsiktiga frågor om landets relationer till u-länderna. Endast på detta sätt kan en förutseende och för u-länderna så fördelaktig politik som möjligt utformas och genomföras av Sverige.

Flera olika fackdepartement har huvudansvaret för olika delar av u-landspolitiken. Det är därför, som regeringen understrukit i den senaste budgetpropositionen, angeläget att vidta åtgärder för en mer systematisk samordning av u-landspolitiken. Ansvar för att samordna Sveriges u-landspolitik bör naturligen falla på utrikesdepartementet.

Det torde inte vara realistiskt att vänta sig snabba förändringar som ett resultat av en aktivare u-landspolitik. Likafullt anser vi att en systematisk och fortlöpande prövning av dessa frågor är väsentlig. Skälen härför är att den svenska politiken mot u-länderna i största möjliga utsträckning bör konkretisera den solidaritet med dessa länder Sverige deklarerat. Dessutom kan på detta sätt de möjliga och nödvändiga svenska anpassningsåtgärderna, ske på ett lugnare och smidigare sätt.



## 7 En svensk biståndspolitik

Budgetåret 1958/59 uppgick Sveriges samlade biståndsanslag till knappt 9 milj. kr. Nu avsätter vi en större andel av våra totala resurser för utvecklingssamarbete än något annat industriland. Även i absoluta tal representerar biståndsanslagen – 3 122 milj. kr. för budgetåret 1976/77 – betydande belopp.

Denna snabba utveckling – från en "fotnot" i statsbudgeten till en av de viktiga budgetposterna – präglar Sveriges "biståndshistoria". Det är samtidigt en utveckling från en obetydlig specialfråga som endast intresserade en mindre grupp internationella entusiaster till dagens omfattande debatt i riksdagen, massmedia och bland allmänheten.

Det svenska statliga biståndets historia är således kort. Den har ändå inneburet omfattande förändringar i synen på biståndets roll och utvecklingens orsaker. I början fungerade FN och andra organisationer och länder som förebilder för det svenska biståndet på nästan alla punkter. Så småningom erhöles svenska erfarenheter som påverkade det fortsatta biståndets utformning och inriktning.

### 7.1 Historik och erfarenhetsredovisning

#### 7.1.1 *Hur det svenska biståndet vuxit fram*<sup>1</sup>

##### *Biståndet före år 1962*

Det första svenska statliga biståndet var den del av de svenska reguljära bidragen till FN som i slutet av 1940-talet slussades till organisationens tekniska biståndsprogram. Sverige stödde också FN:s år 1949 inrättade s. k. utvidgade tekniska biståndsprogram (EPTA) för experter, stipendier och viss utrustning. Rekrytering av svensk FN-personal och arrangerandet av FN-stipendiater studier i Sverige sköttes av Svenska Institutets byrå för tekniskt bistånd.

Det svenska statliga biståndet direkt till u-länder påbörjades år 1952 och sköttes av den halvstatliga Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade länder. Kommittén hade ett mycket starkt folkrörelseinflytande, vilket var naturligt med tanke på att bl. a. missionen, Röda Korset och Rädda barnen sedan lång tid haft omfattande u-landskontakter. Centralkommitténs huvuduppgifter var att sprida information om u-länderna för att stärka den svenska u-landsopinionen och genomföra svenska tekniska biståndsprojekt.

<sup>1</sup> Detta avsnitt baseras bl. a. på bakgrundsrapporter av Sixten Heppling och Lars Kalderén.

De första mottagarländerna för svenskt direkt – eller som det senare kom att heta, bilateralt – bistånd blev Etiopien och Pakistan. Det ansågs att ett land i Afrika och ett land i Asien borde väljas. I Afrika fanns vid den tidpunkten endast två självständiga stater förutom Sydafrika, nämligen Etiopien och Liberia. Valet föll på Etiopien, främst på grund av de relativt omfattande förbindelser mellan detta land och Sverige som funnits i flera decennier. I Asien valdes Pakistan, bl. a. efter råd från svenska och internationella tjänstemän på hög nivå med erfarenheter från olika asiatiska länder. Landets stora biståndsbehov och låga andel av de internationella biståndsresurserna bidrog också till valet.

När de första projekten skulle väljas ansågs det bl. a. viktigt att de var praktiskt inriktade och gällde områden på vilka det i Sverige fanns omfattande erfarenhet. De första projekten kom bl. a. därför att gälla yrkesutbildning – ett institut för utbildning av byggnadstekniker och för viss byggmaterialforskning i Addis Abeba och en yrkesskola i Landhi utanför Karachi. Metoder och tänkesätt följde i hög grad de som gällde inom FN vid denna tidpunkt.

Andra aktiviteter som startades av Centralkommittén var utbildning för viss u-landspersonal i Sverige. Det första svenska familjeplaneringsprogrammet inleddes på Ceylon år 1958. Centralkommittén arbetade uteslutande med tekniskt bistånd, dvs. kunskapsöverföring med hjälp av svensk personal, stipendier och viss utrustning.

På informationssidan bedrevs i samarbete med folkrörelser och riksorganisationer ett intensivt upplysningsarbete. För att nå en vidare krets än de redan intresserade startade Centralkommittén år 1955 den första Sverige Hjälpers-insamlingen, som följdes av en andra insamling år 1961. En viktig avsikt med insamlingen var att skapa förståelse för betydelsen av vad som då kallades hjälp till självhjälp.

Centralkommitténs biståndsverksamhet växte snabbt. Önskemål om bistånd kom från en mängd håll. Det framgick klart att det var nödvändigt att staten helt övertog det ekonomiska och organisatoriska ansvaret för det svenska utvecklingsbiståndet. En utredning, "Administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna", utarbetade förslag till statlig biståndsadministration. År 1961 godkände riksdagen regeringens förslag om att inrätta ett helstatligt organ för handläggning av biståndsfrågor. Nämnden för internationellt bistånd, NIB, trädde i funktion den 1 januari 1962.

NIB erhöll i förhållande till tidigare sekretariat ökade kansliresurser. Förankringen i folkrörelserna behölls genom att NIB förutom att ha en lekmanstyrelse också hade ett råd där de flesta organisationer som tillhört Centralkommittén var representerade.

År 1961 beslöt regeringen att ett förslag till samlad svensk biståndspolitik skulle utarbetas och föreläggas riksdagen året därpå. Beredningen för internationella biståndsfrågor tillsattes med statsminister Tage Erlander som ordförande. Arbetsgrupper gjorde utredningar och på grundval av beredningens och arbetsgruppernas resultat utarbetades proposition 1962:100 med riktlinjer för det svenska u-landsbiståndet.

### *NIB-tiden 1962–1965*

När NIB började sin verksamhet och proposition 1962:100 godkändes av riksdagen karaktäriserades det svenska biståndet av tre förhållanden: Det var totalt sett obetydligt, det bestod endast av tekniskt bistånd och det slussades i helt dominerande utsträckning via FN-systemet.

Proposition 1962:100 utgjorde grunden för den snabba expansion av det svenska biståndet som sedan skedde. Samtidigt som riksdagen godkände propositionen beslöts att biståndsanslagen skulle öka från ca 50 mkr till ca 131 mkr, alltså betydligt mer än en fördubbling. Även under de följande budgetåren ökade anslaget väsentligt, under perioden 1962/63–1965/66 med i genomsnitt 30 procent per år. Biståndet via internationella organisationer fortsatte att vara omfattande, men den andel som lämnades som direkt svenskt bistånd ökade. Det direkta svenska biståndet lämnades dock i inte obetydlig utsträckning i samarbete och samråd med internationella organisationer. Det tekniska biståndet utgick delvis i form av s. k. multibi-bistånd, där vissa av FN:s fackorgan genomförde verksamhet, finansierad med svenska medel. Det finansiella biståndet utgick till stor del i form av s. k. samfinansieringar med IBRD/IDA.

Under de första åren efter 1962 ökade antalet mottagarländer för tekniskt bistånd snabbt. Alla ansökningar som ur projektsynpunkt föreföll vettiga godkändes. Detta skapade problem för biståndsmyndigheten och riksdagen uttalade år 1964 att de svenska biståndsinsatserna inte borde splittras på alltför många länder.

1966 fastslog statsmakterna att det tekniska biståndet skulle koncentreras till några få av de länder, med vilka samarbete redan inletts. Etiopien, Kenya, Tanzania, Tunisien, Indien och Pakistan blev därigenom huvudmottagarländer för svenskt tekniskt bistånd. Det viktigaste kriteriet för valet av huvudmottagarländer var alltså om biståndssamarbete i för dåvarande svenska förhållanden väsentlig omfattning redan pågick. Speciella utrikespolitiska skäl gjorde att samarbete dessutom påbörjades med ytterligare några länder, nämligen Botswana, Lesotho, Swaziland och Zambia. Koncentrationen till några få mottagarländer skulle dock inte gälla insatser som rörde familjeplanering och katastrofbistånd.

Proposition 1962:100 angav yrkesutbildning och familjeplanering som två lämpliga ämnesområden för det tekniska biståndet, utan att andra områden utslöts. Gradvis ökade antalet sådana områden inom vilka biståndsinsatser påbörjades.

Förutom tekniskt bistånd förekom från år 1962 varubistånd i form av svenska produkter, framför allt papper och konstgödsel. Året därpå ingicks avtal om den första svenska biståndskrediten, och finansiellt bistånd lämnades sedan dels i form av direkta svenska biståndskrediter, dels i form av omfattande svenska bidrag till IDA.

### *Perioden 1965–1975*

Efter en administrativ utredning förändrades år 1965 biståndsförvaltningens organisation. Styrelsen för internationell utveckling, SIDA, bildades som ett statligt verk.



Som biståndets riktlinjer gällde fortfarande proposition 1962:100, men preciseringar och vissa gradvisa förskjutningar i biståndets utformning skedde. Koncentrationen till ett fåtal huvudmottagarländer stod fast, även om så småningom ytterligare länder kom att anslutas till denna kategori. Koncentrationen skulle gälla det direkta biståndet, oavsett om det lämnades som gåvor eller som krediter.

Antalet ämnesområden som ingick i biståndet ökade. År 1966 godtog statsmakterna på SIDA:s förslag att Sveriges tekniska biståndsinsatser i stort sett borde begränsas till familjeplanering och hälsovård, lärar- och yrkesutbildning, livsmedelsförsörjning i vid bemärkelse samt s. k. byutvecklingsprogram (community development). Det tekniska biståndet lämnades utslutande på gåvovillkor. Det finansiella biståndet, som i stor utsträckning lämnades som krediter, täckte helt andra områden, t. ex. vägar, vattenförsörjning, annan infrastruktur samt import av kapitalvaror.

Ett antal nya inslag i det svenska biståndet växte också fram ifrån 1960-talets mitt. En svensk fredskårsverksamhet startades 1965. Inom denna kunde svenska ungdomar med tillräckliga yrkeskunskaper arbeta på en annan nivå i vissa u-länder än de s. k. kontraktsanställda. Den svenska fredskåren inrättades tillsammans med flera andra europeiska länders efter amerikansk förebild. Till skillnad från Förenta Staternas fredskår lades i den svenska stor vikt vid att de som reste ut hade yrkesutbildning och arbetslivserfarenheter.

Ett annat nytt inslag var det s. k. förvaltningsbiståndet, dvs. personalbistånd som inte var knutet direkt till svenskstödda biståndsinsatser. Svenskar arbetade därvid i mottagarländernas förvaltning antingen som rådgivare eller direkt som tjänstemän, men utan att vara knutna till andra svenskstödda verksamheter.

I proposition 1962:100 angavs när det gällde biståndsanslagens storlek att strävandena skulle inriktas på att successivt öka dessa så att de uppnådde en nivå som motsvarade 1 % av bruttonationalprodukten. Någon bestämd tidpunkt för 1-procentmålets uppnående angavs dock inte.

Det svenska biståndet växte under 1960-talet snabbt i omfattning. Anslagen fyrdubblades och den utsända personalen tredubblades under sexårsperioden 1962/63 till 1968/69. Erfarenheter vanns, metoder och innehåll blev därför inte längre en ren återspeglning av FN:s eller Världsbankens.

Andelen bistånd som slussades direkt fortsatte att öka, tills anslagen för bistånd via internationella organisationer i slutet av 1960-talet uppgick till omkring 40 procent av de totala.

Bland annat för att skapa ett fastare underlag för det svenska biståndets tillväxt mot 1-procentmålet utarbetades en ny biståndsproposition, 1968:101. Den antogs av riksdagen och innebar en anpassning av riktlinjerna från 1962 till det mer omfattande svenska biståndet. 1-procentmålets uppnående fastställdes till budgetåret 1974/75.

Det svenska biståndets mål och motiv förändrades inte genom proposition 1968:101. Ett fortsatt starkt stöd till de internationella biståndsprogrammen fastslogs. Samtidigt angavs ett sådant stöd göra det godtagbart att koncentrera de direkta biståndsinsatserna till ett mindre antal mottagarländer. Som huvudmottagarländer angavs Etiopien, Indien, Kenya, Pakistan, Sudan, Tanzania och Tunisien. Zambia angavs som jämförbart med huvudmottagar-

länderna. Det angavs också att då ökningen av biståndsresurserna efter hand blev betydande, kunde en försiktig vidgning av kretsen av huvudmottagarländer bli möjlig utan att biståndets effektivitet eftersattes. Undantag från koncentrationsprincipen gjordes för familjeplanering, katastrofbistånd, länder som befann sig i ett utsatt läge samt för flyktingar från områden som kontrollerades av vita minoritetsregimer i södra Afrika. Därmed fastslogs möjligheterna att stödja befrielseströrelsers humanitära verksamhet.

I proposition 1968:101 konstaterades också att de svenska biståndsinsatserna allt mindre uppfattades som svenska modellprojekt utan som bidrag till en verksamhet för vilken u-landets regering hade det huvudsakliga ansvaret. Vidare sades att då det svenska biståndet successivt fick större resurser kunde helt nya verksamhetsområden bli aktuella. Tills vidare borde dock planeringen inriktas på i huvudsak de verksamhetsgrenar och områden där erfarenheter redan vunnits. Att biståndsresurserna utökades kunde dock innebära att hela program inom sektorer eller delsektorer kunde stödjas i stället för enstaka projekt. Det påpekades att för kreditbiståndet borde sådant programbistånd lämnas när det var lämpligt ur utvecklingssynpunkt.

Under 1960-talets sista år fortsatte biståndet att växa. Inriktning och metoder förblev ungefär desamma som tidigare.

I och med statsverkspropositionen år 1970 och riksdagsbehandlingen av denna kom i större utsträckning än tidigare diskussionen om det direkta svenska biståndet att handla om valet av mottagarländer. Riksdagen underströk då att såväl ländervalet som utformningen av de enskilda biståndsinsatserna har betydelse för möjligheterna att förverkliga de uppställda målen för svensk biståndspolitik. Riksdagen godkände också propositionens slutsats att vid utbyggnad av det svenska direkta biståndet borde en gradvis förskjutning åstadkommas, så att nya insatser i första hand kom ifråga i länder som i sin ekonomiska och sociala politik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Riksdagen förutsatte att en sådan politik kunde bedrivas i länder med olika politiska och ekonomiska system.

I ländervalsdiskussionen har under 1970-talet ökad vikt kommit att läggas på mottagarländernas strävanden efter ekonomiskt oberoende, förutom de tidigare kriterierna. Detta kan sägas vara en vidareutveckling av de principer som gjorde att svenskt bistånd utgått till de länder som särskilt drabbats av de vita minoritetsregimerna i södra Afrika.

Riksdagsbesluten om att en försiktig ökning av kretsen av mottagarländer är möjlig samt om den gradvisa förskjutningen när det gäller biståndet till sådana länder har inneburit att biståndssamarbete sedan 1970 kommit igång i större skala med Bangladesh, Botswana, Cuba, Vietnam, Guinea-Bissau, Sri Lanka och Moçambique.

Under 1970-talet har planeringsmetodiken för det svenska biståndet ändrats så att mottagarländerna i större utsträckning har möjlighet att påverka innehållet inom på förhand givna finansiella ramar. Denna s. k. landprogrammering är en konsekvens av det synsätt som vuxit fram sedan 1970-talets början och som går ut på att det svenska biståndet är resurstillskott till aktiviteter som mottagarlandets myndigheter bedriver och ansvarar för.

Landprogrammeringen har också inneburit att valet av sektorer för bi-

ståndet i större utsträckning bestäms av mottagarna och att därför den speciella svenska betoningen av vissa sektorer minskat.

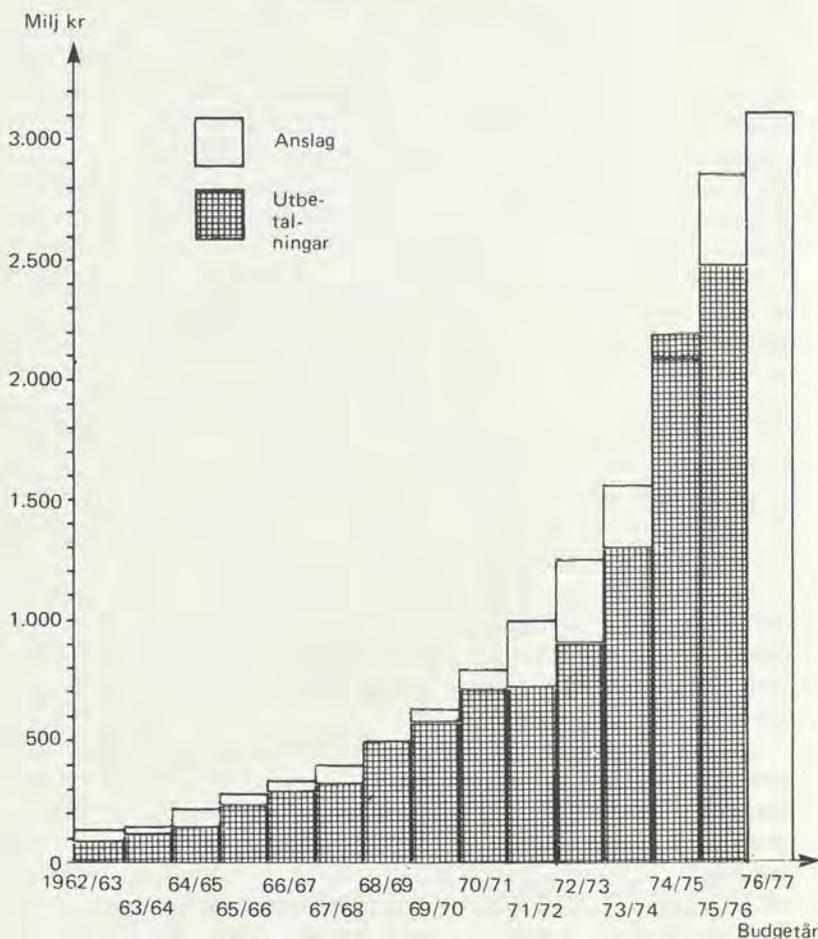
På grund av de omfattande tork- och översvämningkatastrofer som inträffat på många håll i världen under 1973 och 1974 har katastrofbiståndet kommer mer i blickpunkten och också erhållit en ökande andel av de växande biståndsanslagen.

Under 1970-talet har också i ökad utsträckning diskuterats målen och effektiviteten när det gäller de olika internationella organisationerna, delvis mot bakgrund av u-ländernas inflytande i dessa organisationer.

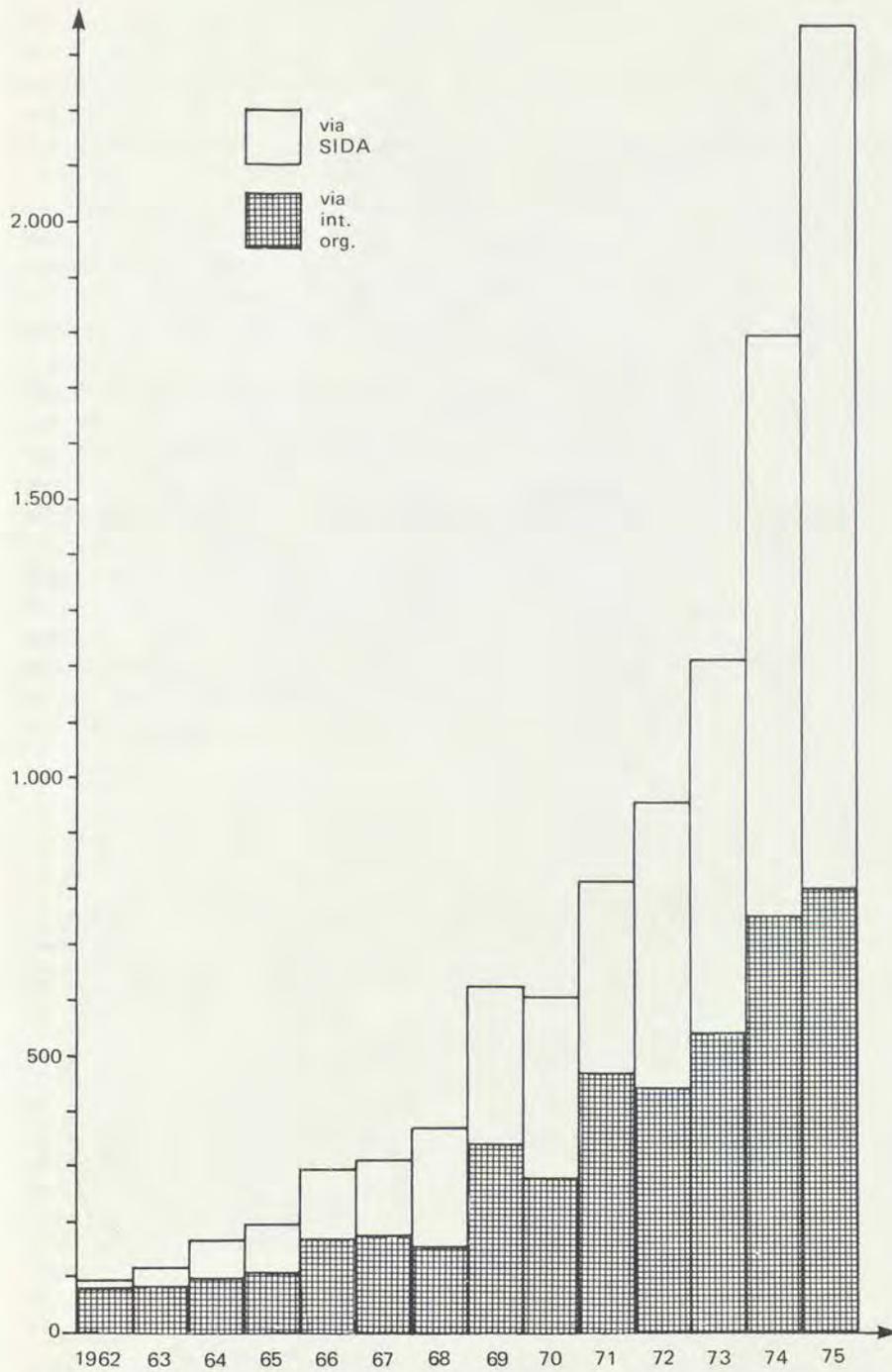
<sup>1</sup> Bilaga 4 innehåller tabeller om hur det svenska biståndet utvecklats när det gäller storlek, innehåll och inriktning under perioden 1962–1975. I detta avsnitt skall några av dessa tabeller sammanfattas med hjälp av diagram och kortfattad text.

### 7.1.2 Totalt överförda biståndsresurser 1962–1975<sup>1</sup>

Under elvaårsperioden 1951/52–1961/62 uppgick de svenska bidragen till "internationell hjälpverksamhet" totalt till omkring 145 milj. kr. De totala biståndsanslagen under femtonårsperioden 1961/62–1975/76 har uppgått till ca 12,3 miljarder kronor. Det innebär att för perioden som helhet har ca 1,7 % av totalbudgetutgifterna gällt bistånd.



Figur 7.1 Biståndsanslag och faktiska utbetalningar, 1962/63–1977/77 (milj. kr., löpande priser)

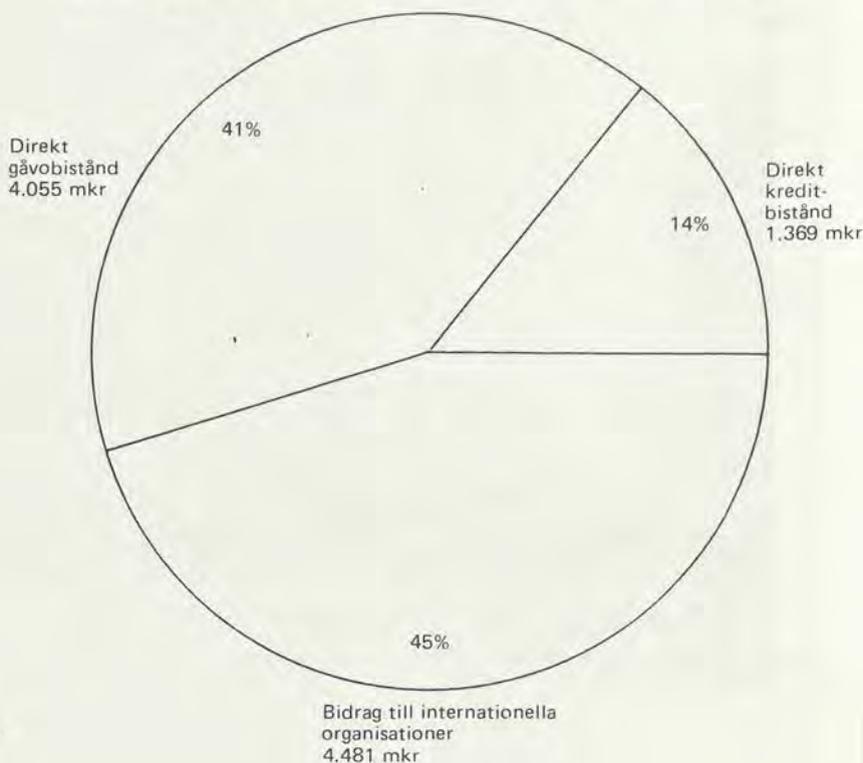


Figur 7.2 Utbetalat bistånd via SIDA resp. internationella organisationer 1962–1975 (milj. kr., löpande priser)

De totala utbetalningarna är betydligt mindre än de totala anslagen. Det beror dels på att anslagen också omfattar budgetåret 1975/76 medan utbetalningarna registrerats t. o. m. kalenderåret 1975, dels på att det ofta dröjer en tid innan avtalat bistånd faktiskt utnyttjas. De totala utbetalningarna av svenskt bistånd sedan NIB:s tillkomst, dvs. under fjortonårsperioden 1962–1975, har uppgått till omkring 9,9 miljarder kronor.

Figur 7.1 visar hur biståndsanslagen och de faktiska utbetalningarna av bistånd utvecklats under perioden 1962/63–1975/76. Det är baserat på löpande priser, vilket gör att den reala ökningstakten överdrivs. Ökningstakten har dock varit snabb. Den reala ökningen av biståndsanslaget 1975/76 (inflationseffekten är då borträknad) torde ha motsvarat det totala biståndsanslaget så sent som 1968/69.

Figur 7.2 visar hur stor del av det svenska biståndet som gått direkt, dvs. som kanaliserats via NIB/SIDA och hur stor del som gått via internationella organisationer. Diagrammet visar att andelen direkt bistånd ökat gradvis. Förändringen i riktning mot ökat direkt svenskt bistånd är dock inte lika snabb när det gäller faktiska utbetalningar som när det gäller anslagen. Utbetalningarna från Sverige till de internationella organisationerna sker, med få undantag, samma år som de budgeteras, medan en del av de direkta biståndsanslagen inte utbetalas förrän senare. Att anslagen betalas till de internationella organisationerna betyder dock inte att de når u-länderna snabbare än det svenska direkta biståndet. Det tidsmässiga gapet mellan inbetalningarna av de rika ländernas bidrag och utbetalningarna till projekt och program i u-länderna är minst lika långt i de flesta internationella organisationer.



Figur 7.3 Totala svenska biståndsutbetalningar 1962–1975 (milj. kr.)

De angivna siffrorna underskattar andelen av det svenska biståndet som kanaliseras via internationella organisationer, eftersom s. k. multibi-bistånd i statistiken anges som bilateralt bistånd trots att det verkställs av FN-organ med svensk finansiering.

Figur 7.3 visar att ca 45 % av det totala utbetalade svenska biståndet 1962–1975 lämnats via internationella organisationer, trots att sedan mitten av 1960-talet anslagen för multilateralt bistånd utgjort mellan 35 och 44 procent av de totala biståndsanslagen.

Det svenska direkta biståndets fördelning på mottagarländer framgår av tabell 7.1. De länder som i kronor räknat t. o. m. budgetåret 1976/77 erhållit mest svenskt bistånd är Indien och Tanzania. Därefter följer Vietnam, Bangladesh (inkl. bistånd till Östpakistan innan Pakistan delades), Kenya och Etiopien.

De fyra största mottagarna av det direkta, länderdestinerade svenska biståndet har erhållit omkring 57 %. Utökas gruppen till de åtta största mottagarna blir andelen omkring 80 %. Det bör påpekas att en väsentlig del av det direkta biståndet inte är länderdestinerat, utan går till aktiviteter som direkt eller indirekt berör flera länder, t. ex. regional verksamhet och forskning.

Tabell 7.1 De största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd totalt t. o. m. budgetåret 1976/77. (Anslag<sup>a</sup>, milj. kr.)

Land	Milj. kr.
1 Indien	1 264
2 Tanzania <sup>f</sup>	1 174
3 Vietnam <sup>e</sup>	1 135
4 Bangladesh <sup>b</sup>	625
5 Kenya <sup>f</sup>	355
6 Etiopien	348
7 Tunisien	324
8 Zambia	223
9 Cuba	204
10 Botswana <sup>g</sup>	164
11 Pakistan <sup>c</sup>	163
12 Sri Lanka	156
13 Moçambique (FRELIMO) <sup>d</sup>	145
14 Guinea-Bissau (PAIGC) <sup>d</sup>	134
15 Sudan	61
16 Laos	60
17 Portugal	45
18 Swaziland <sup>g</sup>	39
19 Afghanistan	35
20 Turkiet	34

<sup>a</sup> Faktiska utbetalningar och kreditreservationer t. o. m. 1972/73. Landramar eller motsvarande fr. o. m. 1973/74, katastrofbistånd är inte medräknat.

<sup>b</sup> Inkl. bistånd till Östpakistan, innan Bangladesh blev självständigt.

<sup>c</sup> Endast bistånd till Västpakistan före Bangladeshs självständighet.

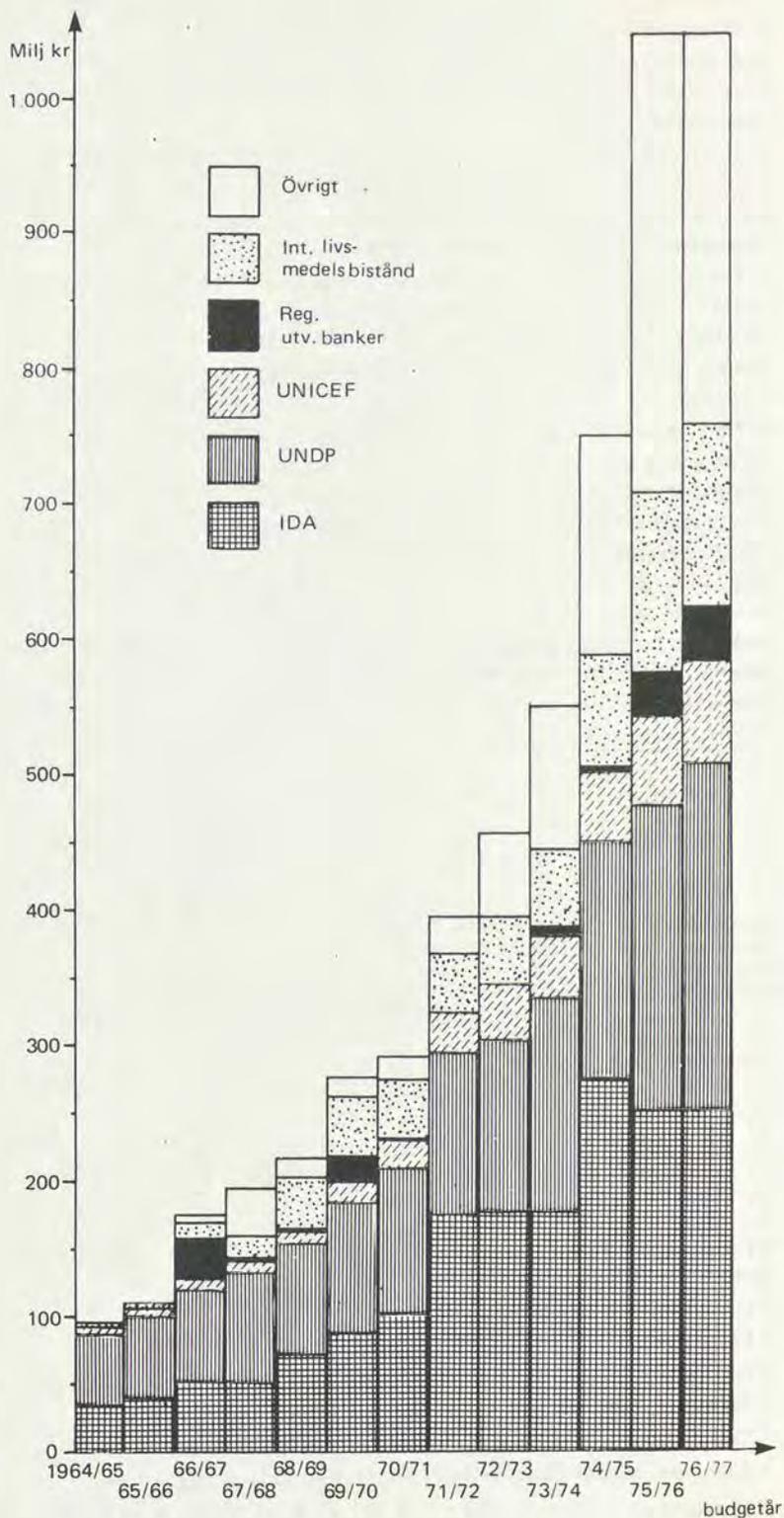
<sup>d</sup> Inkl. bistånd till självständighetsrörelserna PAIGC resp. FRELIMO.

<sup>e</sup> Bistånd till DRV och Sydvietnam (PRR).

<sup>f</sup> Exkl. bistånd till Östafrikanska Gemenskapen, EAC.

<sup>g</sup> Exkl. visst bistånd till Botswana, Lesotho, Swaziland gemensamt.

Källa: SIDA



Figur 7.4 Bidrag till internationella organisationers biståndsprogram, 1964/65–1976/77 (anslag milj. kr., löpande priser)

Tabell 7.2 Svenskt bistånd till programländerna 1976/77, kr./inv. Anslag

Land	Kr./inv.
1 Guinea-Bissau	78:40
2 Botswana	70:20
3 Tanzania	17:90
4 Zambia	13:30
5 Moçambique	8:50
6 Vietnam	7:40
7 Tunisien	7:30
8 Kenya	5:60
9 Cuba	4:50
10 Sri Lanka	3:80
11 Etiopien	2:60
12 Bangladesh	1:40
13 Indien	0:40

Källa: av riksdagen anvisade landramar för 1976/77. Befolkningssiffror ur World Bank Atlas 1975. Summorna avrundade till närmaste 10-öresbelopp.

De länder som erhöll mest svenskt bistånd per invånare 1976/77 framgår av tabell 7.2. På grund av att antalet invånare är så litet erhåller Botswana och Guinea-Bissau med detta sätt att räkna överlägset mest, trots att biståndet till dessa länder i absoluta tal inte är särskilt stort. Det folkrika länderna Indien och Bangladesh kommer av motsvarande skäl längst ned på listan.

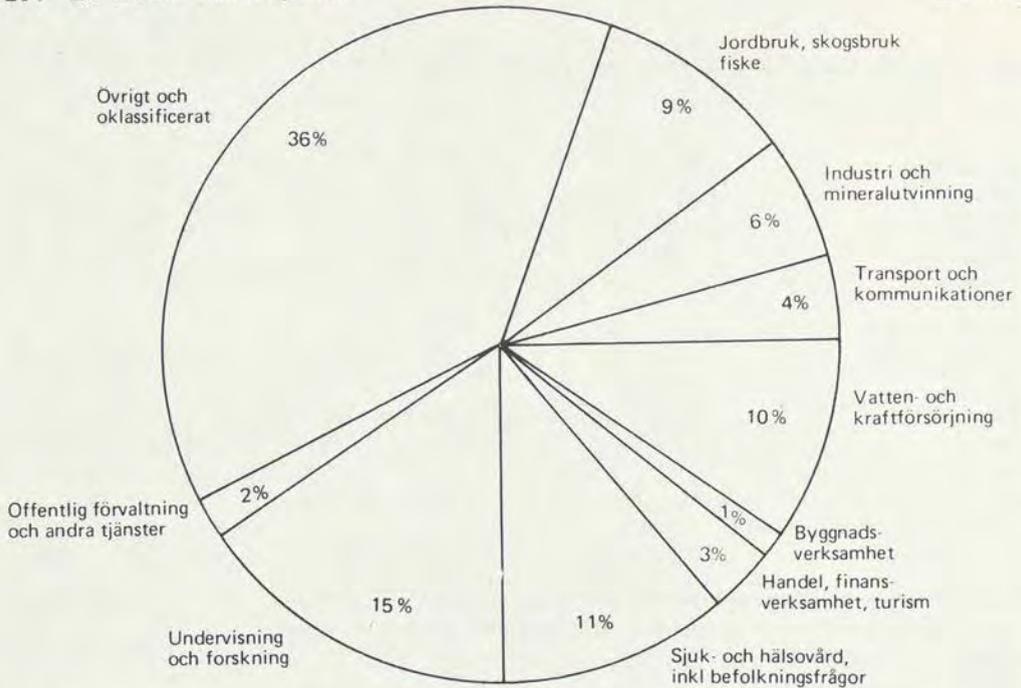
Det multilaterala biståndets fördelning på olika internationella organisationer framgår av figur 7.4. Under perioden 1964/65–1975/76 erhöll IDA omkring en tredjedel av de totala multilaterala anslagen och UNDP en knapp tredjedel. Fram till och med 1970/71 var UNDP-anslagen större än IDA-anslagen. Därefter har IDA-anslagen varit större. Det internationella livsmedelsbiståndet (WFP/FAC) har erhållit omkring 11,5 % av de multilaterala anslagen och UNICEF omkring 6,5 %.

Figur 7.5 visar fördelningen på sektorer av det direkta svenska biståndet via SIDA. Därav framgår att undervisning och forskning är den största sektorn, följd av hälsovård, inkl familjeplanering, vatten- och kraftförsörjning samt jordbruk och skogsbruk. En väsentlig del av posten övrigt och oklassificerat består av finansiellt stöd som kan användas för import av varor av skilda slag, framför allt kapitalvaror, men som är svårt att placera in inom olika samhällssektorer.

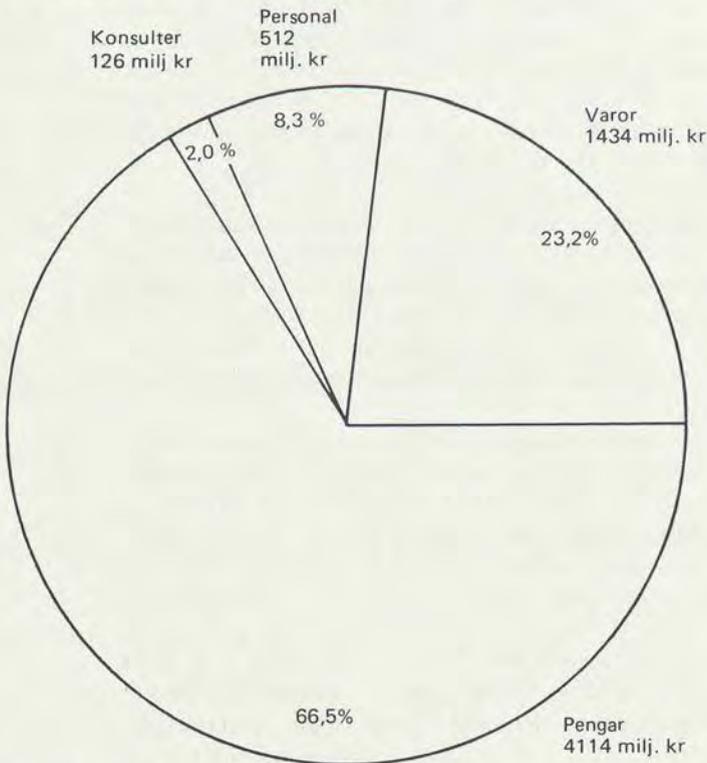
Figur 7.6 visar det direkta biståndets fördelning på resurstyper under perioden 1966/67–1975/76. Det visar att omkring 2/3 av det direkta biståndet under denna period utgått i form av pengar. En väsentlig del av denna del av biståndet används dock sedan för inköp av svenska varor. Andelen svenska varor underskattas därför i en uppställning av den här typen. Kostnaderna för personalbistånd inkl. konsulter uppgår till knappt 10 %.

Figur 7.7 visar det antal personer som rekryterats och sänts ut av SIDA under perioden 1965/66–1975/76. Under denna elvaårsperiod har knappt 4 000 personer rekryterats varav omkring 60 % arbetat inom direkta svenska biståndet och omkring 40 % för internationella organisationer och i dessas sekretariat. Figur 7.8 visar antalet svenskar som varit i tjänst inom biståndet vid olika tidpunkter under samma period.

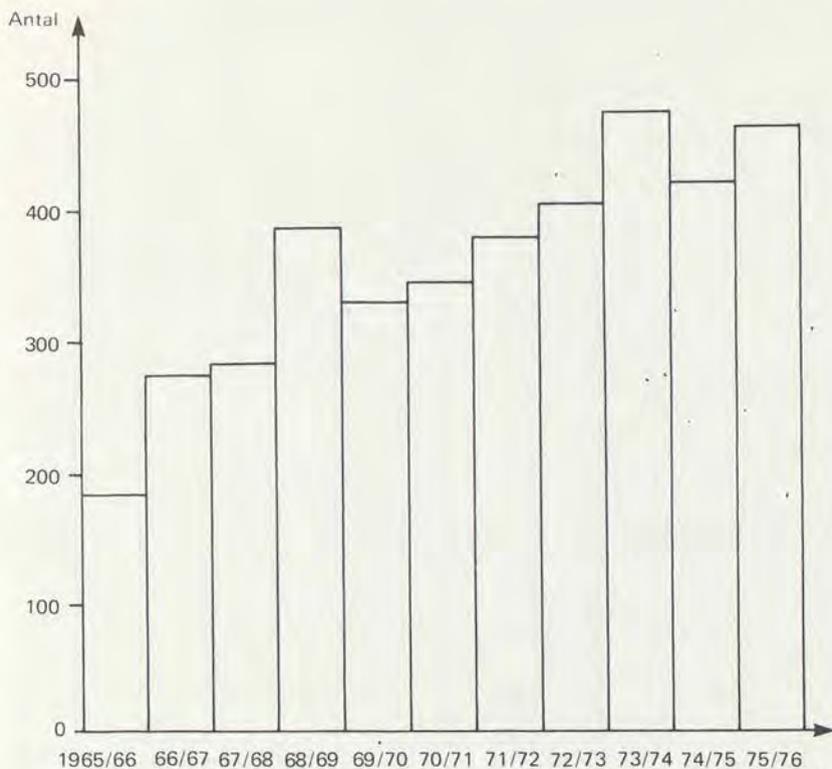




Figur 7.5 Bistånd via SIDA fördelat på näringsgrenar (utbetalningar)



Figur 7.6 Bistånd via SIDA fördelat på resurstyper 1966/67-1975/76 (utbetalningar, milj. kr., löpande priser)



Figur 7.7 Antal personer rekryterade av SIDA budgetåren 1965/66–1975/76

### 7.1.3 Några viktiga trender i det svenska biståndet

#### *Den snabba ökningen av biståndets storlek*

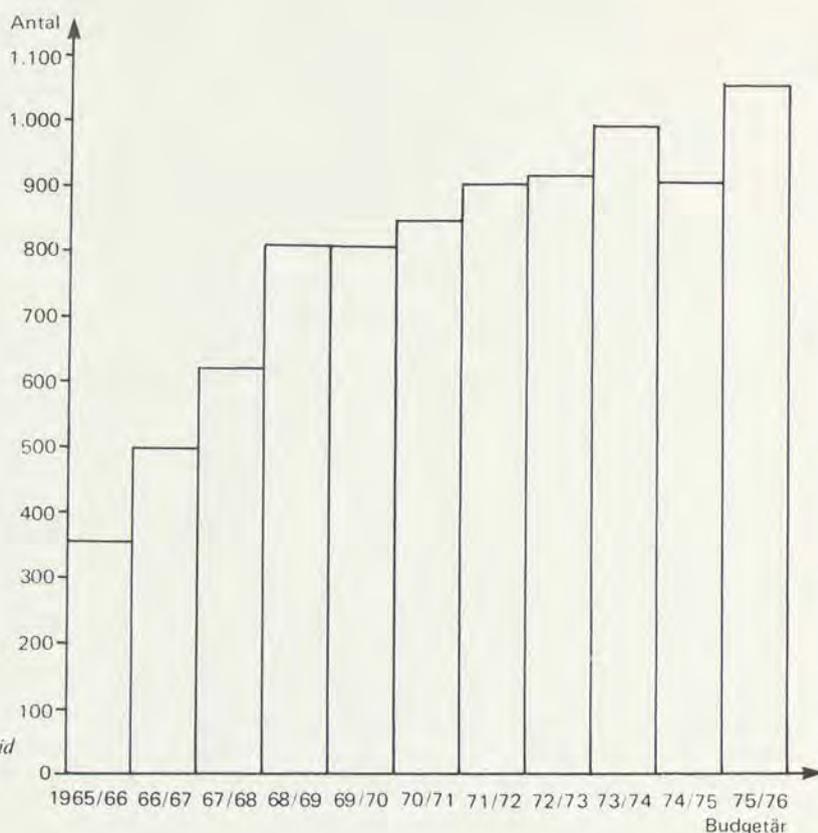
Det svenska biståndet var i början av 1960-talet till sin storlek ytterst obetydligt. Genom den snabba ökningen av biståndsanslagen under en femtonårsperiod har denna situation förändrats. Sverige är i mitten av 1970-talet det industriland som lämnar mest bistånd i förhållande till sin BNP. I vissa mottagarländer och internationella organisationer spelar det svenska biståndet idag en väsentlig roll.

Ökningen av biståndsanslagen genomfördes utan en fastlagd tidsplan fram till 1968, då riksdagen beslöt att enprocentmålet skulle uppnås år 1974/75. Detta mål uppnåddes med ett års försening år 1975/76.

Den oavbrutna ökningen av biståndsanslagen, också under konjunktur- nedgångar i den svenska ekonomin, har skapat respekt för Sveriges strävanden till solidaritet med u-länderna.

#### *Ökad andel direkt bistånd*

Att andelen direkt bistånd ökat är föga märkligt eftersom det svenska biståndet i början av 1960-talet dominerades av bidrag till internationella organisationer. Allteftersom erfarenheterna av svenskt bistånd vuxit har det direkta biståndet kunnat byggas ut och klarare riktlinjer utformas både vad



Figur 7.8 Svensk biståndspersonal<sup>1</sup> i tjänst vid utgången av budgetåren 1965/66–1975/76

gäller mål och metoder. Genom att anslagen hela tiden vuxit snabbt har denna ökning kunnat ske samtidigt som den del av biståndet som kanaliseras via internationella organisationer i absoluta tal fortsatt att snabbt öka. Det utbetalade svenska biståndet till internationella organisationer år 1975 var, i löpande priser, tio gånger större än år 1963.

Den svenska positiva grundsynen på de internationella organisationernas arbete ligger fast. Sverige tillhör fortfarande, tillsammans med Norge och Danmark, de länder vars andel multilateralt bistånd är störst, och Sverige tillhör de största biståndsgivarna också i absoluta tal till UNDP, UNICEF och ITC. Den positiva grundsynen har inte hindrat Sverige från att vid olika tillfällen kritiskt granska de internationella organisationernas biståndsverksamhet i syfte att bidra till effektivisering och vidareutveckling.

Allteftersom det svenska biståndets mål preciserats har emellertid skillnaderna mellan dem och åtminstone vissa internationella organisationers mål framstått klarare. Samtidigt har andelen direkt svenskt bistånd ökat. En självständig svensk biståndspolitik förutsätter att det direkta biståndet är av väsentlig storlek.

### *Tolkningen av de grundläggande målen för det direkta biståndet har förändrats*

Synen har förändrats på hur målen för biståndspolitikerna skall tolkas. Det har framför allt inneburit att ökad vikt lagts på u-ländernas egen politik. Den omfattande offentliga debatten om ländervalet är ett tecken på att denna utveckling av biståndspolitikerna ansetts väsentlig.

Som grund för denna diskussion har legat en förändring i sättet att se på biståndets roll i u-länderna. Den förändringen har följt i spåren på att de rika länderna insett att de inte med bistånd kan genomföra den snabba utveckling i u-länderna, som många på 1950-talet trodde skulle vara möjlig. I stället har man kommit fram till att det är u-ländernas egna ansträngningar som är avgörande och att biståndets roll ofta är marginell men ändå viktig. Bistånd till länder i vilka utvecklingen ger fördelar åt befolkningsmajoriteten innebär ett effektivare angrepp på fattigdomen än bistånd till länder vilkas politik inte skapar en utveckling som når en stor del av befolkningen. I det senare fallet kan biståndet innebära stöd till endast en liten grupp människor.

Det svenska valet av nya mottagarländer under 1970-talet kan bl. a. ses som en konsekvens av den ökade vikt som lagts vid u-ländernas egna ansträngningar.

### *Från projekt/sector-tänkande till landtänkande*

FN:s bistånd bedrevs under lång tid med stark bindning på förhand till särskilda projekt, som ofta betraktades som modellprojekt som biståndsgivaren hade det primära ansvaret för. Då Sverige startade ett direkt bistånd var det naturligt att mycket av FN:s syn och metoder övertogs.

En annan konsekvens av att u-ländernas egna ansträngningar kommit i centrum är förändringar i planering och genomförande av det svenska biståndet. Tidigare inriktades biståndet på enskilda projekt med stark bindning av biståndsresurser till bestämda på förhand definierade ändamål. Den modellen har delvis ersatts av överföring av resurser med mindre stark ändamålsbindning till de utvecklingsprogram på olika områden som mottagarlandet genomför.

De viktigaste förändringarna i det svenska biståndets metodik torde vara att mottagarlandet erhållit ökat inflytande över biståndets innehåll, inriktning och ökad planeringstrygghet inom ramen för det på fleråriga åtaganden baserade landprogrammeringssystemet.

På dessa områden torde Sverige vara ett föregångsland och åtskilliga u-länder har uttryckt sin uppskattning av denna utformning. Dessa u-länder har kunnat använda det svenska biståndet som argument när man förhandlat med andra biståndsgivare om hur biståndet bör vara utformat.

### *Större andel gåvobistånd, ökad bindning till upphandling i Sverige*

De finansiella villkoren för det svenska direkta biståndet har gradvis förbättrats, sett ur mottagarsynpunkt. Dels har andelen av det totala biståndet

som lämnas utan återbetalningsskyldighet ökat, dels har villkoren för de svenska utvecklingskrediterna förbättrats. Enligt riksdagens beslut år 1974 skall allt nytt bistånd till länder som tillhör gruppen "minst utvecklade" enligt FN, lämnas som gåva. Regeringen har från samma år erhållit be- myndigande att efter prövning från fall till fall lämna utvecklingskrediter utan ränta eller administrationsavgift.

Under 1970-talet har en ökad bindning av det svenska biståndet till upp- handling i Sverige skett. Metoden har därvid varit att regering och riksdag fastslagit ett totalt belopp av biståndsanslaget som skall användas för uppköp av varor i Sverige. Detta belopp har ökat från 21 milj. kr. budgetåret 1971/72 till 600 milj. kr. 1976/77, vilket innebär att det bundna varubiståndets andel av biståndsanslaget ökat från omkring 2 till drygt 19 procent. Den bilaterala delen av varubiståndet fördelas av biståndsmyndigheterna på olika mot- tagarländer, som skall utnyttja de så fördelade ekonomiska ramarna för inköp av varor i Sverige. De kan välja vilka varor de vill, vilket innebär att en inte oväsentlig valfrihet finns kvar. Den ökade bindningen till upp- handling i Sverige uppfattas dock som en försämring av det svenska bi- ståndet, sett ur mottagarperspektiv.

#### 7.1.4 *Effekterna av det svenska biståndet*

Vad blir resultatet av de biståndsresurser som ställs till förfogande? Först bör konstateras att det svenska biståndet normalt kombineras med resurser från mottagarlandet och ibland också från andra utländska källor. Att i ett projekt eller program sortera ut just den direkta effekten av det svenska biståndet är därför varken möjligt eller nödvändigt. Det avgörande är re- sultatet av projektet eller programmet som sådant.

Det är naturligtvis lättare att mäta de direkta effekterna av ett enstaka projekt än av utvecklingen inom en hel sektor. Ju lättare projektet kan identifieras, desto lättare är det att också se det direkta resultatet.

Bistånd, vars ändamål inte är styrt till enstaka projekt är svårare att iden- tifiera. Därmed blir också dess effekter svårare att skilja ut. Det enda som säkert kan sägas är att svenskt bistånd bidragit till den faktiska utvecklingen inom en sektor eller i sista hand den totala utvecklingen inom landet.

Förutom de direkta effekter som de biståndsstödda aktiviteterna resulterar i, kan mottagarlandet också påverkas på andra sätt utifrån.

Ett omfattande utländskt bistånd till en viss sektor kan t. ex. påverka prioriteringen mellan de olika sektorerna i mottagarlandet. Ett sådant bistånd kan på längre sikt frigöra inhemska eller andra utländska resurser, som kan användas inom andra sektorer.

Det är dock troligt att t. ex. det omfattande svenska finansiella och per- sonalbiståndet till Tanzanias vattenförsörjningsprogram på landsbygden in- neburit att detta expanderat snabbare än vad som varit fallet om motsvarande svenska resurser lämnats utan ändamålsbindning.

I Tanzania hade vattenförsörjningen på landsbygden länge varit ett högt prioriterat område. Därför skedde inte några förändringar i landets prio- riteringar. Däremot ökades väsentligt kapaciteten att genomföra ett program,

vilket innebar att också de tanzaniska resurserna till vattenprogrammet fick lov att ökas.

Ju hårdare ändamålsstyrt biståndet är, desto lättare är det att identifiera det biståndsstödda projektet eller programmet i mottagarlandet. Fiskeskolan i Kelibia, Kenya Science Teachers College i Nairobi, vägen Gaberones-Lo-batse i Botswana är konkreta ting. Biståndet har – tillsammans med mottagarlandets resurser – åstadkommit fysiska resultat.

Ett mindre ändamålsstyrt bistånd – t. ex. finansiering av en del av ett program för att bygga hälsovårdscentraler på landsbygden eller för att bedriva en nationell vuxenundervisningskampanj – är inte lika lätt att identifiera. Visserligen står efter hälsovårdsprogrammets fullföljande ett antal hälso-centraler färdigbyggda, men det är inte möjligt att sortera ut vissa av dem som svensk-finansierade. Ett allmänt finansiellt importstöd är inte heller möjligt att i efterhand identifiera i form av bestämda varor som är köpta med just svenska pengar.

I efterhand kan sägas att oavsett graden av identifierbarhet dessa olika biståndsinsatser har bidragit till att ett mottagarland utvecklats på det sätt som faktiskt skett. Det innebär – fortfarande oavsett graden av identifierbarhet hos biståndsinsatserna – att det är viktigt att analysera utvecklingen i mottagarländerna på ett nationellt plan. Sådana studier bedrivs av de svenska biståndsmyndigheterna. För att skapa en kontinuerlig uppföljning införde SIDA 1972 de s. k. landrapporterna. I dessa analyserades den nationella utvecklingen jämförd med de utvecklingsmål som satts upp i utvecklingsplaner och liknande dokument, det svenska biståndets roll i olika sektorer och de direkta produktionseffekterna av svenskstödda projekt och program sammanfattades. Speciella landrapporter skrevs även 1973, men 1974 slogs de samman med biståndsprogrammen, där de nu utgör en del. Detta har inneburit att den systematiska erfarenhetsredovisningen minskat i omfattning. En löpande uppföljning av utvecklingen på nationell nivå görs också av beskickningarna i mottagarländerna i deras rapportering.

Ur mottagarsynpunkt ser biståndsbilden vanligen ut på följande sätt. Regeringen har ett stort antal projekt och program som man vill genomföra. En del av dessa är inte planerade i detalj, för andra finns sådana planer, men finansiering och viss personal saknas. En angelägenhetsgradering av dessa projekt görs, även om inte några klara kriterier för en sådan gradering finns och projekten alltså inte ställs upp i turordning på en lång lista. Om ytterligare resurser, t. ex. i form av svenskt bistånd, ställs till förfogande, innebär det att ytterligare något projekt eller program kan påbörjas tidigare än annars skulle vara fallet. Tydligast framgår detta naturligtvis om det svenska biståndet inte alls är ändamålsbundet.

Riksrevisionsverket har i sin rapport från år 1974 delat in biståndets effekter i resursökande, kvalitetsökande och policypåverkande. På nationell nivå kan sägas att det svenska biståndet bidrar till att genomföra det utvecklingsprogram som mottagarlandets regering faktiskt genomför. Det svenska biståndets roll är därvid alltid resursökande och/eller policy-påverkande.

Biståndet är resursökande på så sätt att det ökar den totalt tillgängliga volymen av existerande resurser i mottagarlandet, antingen det gäller kapitalresurser i allmänhet, utländsk valuta eller tekniskt kunnande. Biståndet är kvalitetsökande när det innebär att redan existerande resurser i mot-

tagarlandet kan utnyttjas effektivare. Biståndet är policy-påverkande när det ändrar inriktningen på mottagarlandets utvecklingspolitik. Sådan policy-påverkan kan dels ske genom att biståndsgivaren i förväg ställer krav på förändringar eller genom att biståndets genomförande visar mottagarlandet fördelarna av en ökad satsning på t. ex. en viss sektor.

Trots förändringarna i det svenska biståndets metodik har det hittills i dominerande grad varit ändamålsbestämt till vissa projekt eller program i mottagarlandet. Dessa biståndsinsatser följs upp i landets och i SIDA:s regelbundna rapportering, som normalt är inriktad på kostnaderna för de biståndsstödda projekten och programmen samt det fysiska genomförandet.

För ett tjugotal projekt genomförs varje år speciella värderingar av olika typ och ambitionsnivå. Vissa av dessa syftar till att klargöra måluppfyllelsen. Andra studier avser vissa aspekter av ett projekt som är av direkt betydelse för frågan om fortsatt verksamhet. För projekt och program finns mer eller mindre klart uttalade mål för verksamheten. Ofta är de koncentrerade till direkta produktionseffekter, t. ex. att bygga x antal klassrum före ett visst år, utbilda y lärare per år i tekniska ämnen eller bygga dricksvattenanläggningar för z antal människor på landsbygden. I andra fall är målen mer allmänt angivna, som t. ex. att utveckla skogssektorn eller hälsovården på landsbygden.

De direkta produktionseffekterna av enskilda projekt och program är ofta relativt lätta att konstatera. T. ex. att inom det etiopiska skolbyggnadsprogrammet, ESBU, 1968–72 byggdes 3 413 klassrum, vilket var färre än vad som angivits i de mycket ambitiösa målen i Etiopiens femårsplan och ESBU:s handlingsprogram.

Det svenska stödet till ESBU-programmet har haft resursökande effekter, men också kvalitetsökande på grund av de metoder som utarbetats inom ESBU-programmet. Dessutom har programmet sannolikt haft policy-påverkande effekter. Den etiopiska regeringens satsning på skolutbildning på landsbygden skulle utan ESBU troligen varit mindre. Ett skäl är att ESBU inneburit att medel insamlats lokalt för att uppföra skolor. Dessa medel skulle inte lösgjorts om inte ESBU-programmet kommit igång.

På motsvarande sätt kan beträffande Tanzanias program för vattenförsörjning på landsbygden konstateras att 1,413 projekt genomförts fram t. o. m. 1968 och att ca 1,1 milj. människor därigenom antas ha erhållit förbättrad försörjning med hushållsvatten. Flera studier har gjorts av effekterna för befolkningen och positivt samband har konstaterats mellan förbättrad vattentillgång och hälsotillstånd, produktivitet, ujamaa-socialism och självtillit. Det är emellertid svårt att mäta dessa effekter i kvantitativa termer och slutsatserna är ofta osäkra.

Det svenska biståndet har i hög grad varit resursökande i det tanzaniska vattenprogrammet eftersom 75–80 procent av kapitalkostnaderna täckts med svenska medel, samtidigt som ett tiotal kontraktanställda och ett femtiotal fredskårsdeltagare varit anställda inom programmet under en följd av år. Detta har också inneburit vissa kapacitetshöjande effekter p. g. a. den utbildning och metodutveckling som skett med hjälp av dessa svenskar.

Utvecklingen i ett visst land utgörs av den totala effekten av alla aktiviteter som pågår i landet. Normalt utgör de totala biståndsinsatserna en liten del av dessa aktiviteter och Sveriges andel av biståndsinsatserna är i sin tur

vanligen liten. Det är svårt att hävda mer än att det svenska biståndet i någon mån bidragit till den faktiska utvecklingen på nationell nivå.

Ju större överensstämmelse det finns mellan mottagarlandets utvecklingspolitik och det svenska biståndets inriktning, desto större är förutsättningarna att uppnå de uppsatta målen för de enskilda projekten.

Biståndsinsatser uppfyller på projektnivå vissa mål, och bidrar samtidigt till den helhet som den nationella utvecklingen innebär. Det svenska biståndet kan därför i vissa fall sägas både uppfylla och inte uppfylla sina mål. På nationell nivå kan eventuellt sägas att p. g. a. svenskt bistånd har utvecklingspolitiken i mindre utsträckning än annars skulle vara fallet avvikit från de svenska biståndspolitiska målen. Förutsättningen för en sådan slutsats är att det svenska biståndet inneburit att t. ex. en viss sektor erhållit mer resurser än den annars skulle ha fått, dvs. motsvarande mottagarlands resurser har inte överförts till andra aktiviteter. Sådana effekter är ofta svåra att konstatera, åtminstone i ett något längre tidsperspektiv, då mottagarlandet haft möjlighet att anpassa sin interna resursfördelning till biståndets volym och inriktning.

## 7.2 Volymmålet för svenskt bistånd

I direktiven sägs att vi i vårt arbete skall utgå "från riksdagens beslut att den årliga anslagsvolymen för biståndsändamål skall uppgå till 1 % av BNP". Vi har tolkat detta så att vi inte har i uppgift att ta ställning till ett eventuellt nytt volymmål för svenskt bistånd. Det är ändå angeläget att kort beröra denna fråga innan vi redovisar förslag till principer för biståndets utformning.

Sveriges utbetalningar av bistånd är idag, räknade som andel av bruttonationalprodukten (BNP), större än för något annat industriland. Det av FN fastställda 0,7 %-målet uppnåddes år 1974. Nederländerna uppnådde målet år 1975 och Norge ligger mycket nära målet. Även om de svenska biståndsanslagen ligger kvar på 1 %-nivån kommer våra utbetalningar under den närmaste framtiden att vara relativt större än för något av de övriga i-länderna.

Även räknat som andel av budgetens samlade utgifter representerar biståndsanslagen ett betydande belopp. Årliga anslag på 3-5 miljarder kronor under 1970-talets slut innebär att 3-4 % av budgeten går till bistånd. Biståndsbetalningar av denna storleksordning ställer stora krav på den externa balansen och därmed på hur den ekonomiska politiken utformas.

Däremot är Sveriges bistånd naturligtvis ringa i förhållande till u-ländernas behov. Det förtjänar emellertid att framhållas att ett bistånd på 1 % av BNP och på "svenska" villkor från alla rika länder - industriländer, östeuropeiska länder och oljeländer - skulle representera ett mycket betydande resurstillskott för världens fattiga länder. Redan om 0,7 %-nivån nåddes av alla dessa länder under 1970-talets andra hälft skulle detta innebära att fattiga u-länder kunde öka sina investeringar med ca 30 %.

Riksdagens beslut om 1 %-målet år 1968 var enligt vår uppfattning mycket viktigt. Det fattades vid en tidpunkt då Sveriges bistånd var relativt blygsamt. Vi anser det klart att 1 %-planen varit av avgörande betydelse för att föra upp biståndet till dagens nivåer.



Under senare år har emellertid biståndsdebatten inriktats på nya områden, vilket gjort att volymmålet fått mindre betydelse. Framför allt 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 att vi har 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 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 f. ö. vara både positiva och negativa för samhälls-ekonomi.

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 växer blir emellertid frågor om biståndets kvalitet och inriktning allt viktigare. Detta har också avspeglats i den svenska debatten, som under senare år mest handlat om planering och val av samarbetsländer. Enligt vår uppfattning vore det olyckligt om denna viktiga debatt återigen kom i skymundan därför att intresset skulle koncentreras till frågan om ett volymmåls storlek och tidpunkten för när det skall nås.

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

## 7.3 Mål och motiv för biståndet

### 7.3.1 Redovisning av gällande motiv för biståndspolitik

I den svenska debatten om skälen för internationellt utvecklings-samarbete kan huvudsakligen tre motivkretsar urskiljas.

Tyngdpunkten har alltid legat på vad som kan kallas de *ideella* eller *moraliska* motiven. Både i prop. 1962:100 och i prop. 1968:101 fastslogs att de rika länderna hade en "moralisk plikt" att lämna bistånd till u-länderna.<sup>1</sup> År 1962 framhöll statsminister Erlander i sin föredragning att hjälpen till u-länderna tidigare i dominerande utsträckning dikterats av ideella och religiösa motiv. I detta avseende hade en förändring skett men även den biståndsgivning som under senare år ägt rum – "mer inriktad på att främja ekonomisk utveckling på längre sikt" – kunde, med propositionens ord, "i hög grad härledas ur känslor av moralisk plikt och internationell solidaritet". Dessa känslor ansågs vara "uttryck för en fördjupad insikt om att fred, frihet och välbefinnande inte är exklusivt nationella angelägenheter utan något alltmär universellt och odelbart. De ideella motiven för biståndsgivningen är alltså samtidigt i hög grad realistiska". Efter redovisningen av de ideella och moraliska motiven, konstaterades i prop. 1962:100 att det svenska utvecklingsbiståndet inte krävde "någon annan motivering än den här anförda".

<sup>1</sup> Motiven för biståndet behandlas i prop. 1962:100 på sid. 5–7 och i prop. 1968:101 på sid. 82–83.

Bland de utrikes- och säkerhetspolitiska motiven anfördes både år 1962 och 1968 att biståndet borde stå i samklang med Sveriges strävanden "att bidra till utjämning och större förståelse mellan folken och att därigenom främja internationell solidaritet och en fredlig utveckling i världen." I prop. 1962:100 framhölls också att en ekonomisk utjämning mellan fattiga och rika folk på sikt kunde "bli ett villkor för fredliga internationella relationer". Vidare framhölls att det låg i Sveriges intresse att "det av flertalet u-länder nyförvärvade politiska oberoendet ges det ekonomiska underlag och sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet".

Vid sidan av de moraliska och utrikespolitiska motiven har Sveriges ekonomiska *egenintresse* av utvecklingssamarbetet intagit en förhållandevis undanskymd plats. I prop. 1962:100 nämndes i-länders och u-länders gemensamma intresse av en expanderande världsekonomi. Det framhölls också att även ett samarbetet på rent kommersiella villkor kunde gagna u-länderna. Att dessa insatser också låg i i-landets intresse gjorde dem "inte mindre värdefulla från utvecklingssynpunkt." Det fastslogs emellertid att de inte skulle räknas in i givarländernas ekonomiska uppoffringar eftersom de var "helt kommersiellt betingade".

I prop. 1968:101 nämndes de ekonomiska motiven knappast alls. Där konstaterades endast att "en minskning av fattigdomen i andra länder ger underlag för en handel, som påskyndar den ekonomiska utvecklingen och gagnar alla deltagande parter".

I fråga om de ekonomiska motiven bör emellertid nämnas att både prop. 1962:100 och prop. 1968:101 i särskilda avsnitt behandlade handelspolitiskt och kommersiellt bistånd. Under den förstnämnda beteckningen inryms de åtgärder Sverige vidtar för att underlätta u-länders export till Sverige. Kommersiellt bistånd "omfattar i första hand olika statliga åtgärder med syfte att stimulera enskilda kommersiella transaktioner med u-länderna genom att reducera de särskilda risker som är förbundna därmed". Den viktigaste åtgärden på detta område är det system för investeringsgarantier som infördes efter förslag i prop. 1968:101.

Vid denna tidpunkt betraktades således investeringsgarantisystemet som en del av den svenska biståndspolitik och motiverades från samma utgångspunkter. Handelsministern konstaterade i propositionen att "ett svenskt garantisystem måste ansluta till de allmänna målen för den svenska biståndspolitik". Detta uttalande skall ses i samband med att handelsministern samtidigt föreslog att investeringsgarantisystemet skulle begränsas till den krets av länder som var huvudmottagare av svenskt bistånd.

Under åren efter 1968 utvecklades en delvis förändrad syn på det kommersiella biståndet vilket kommer till uttryck i industribiståndsutredningens betänkande (Industriutveckling och utvecklingssamarbete, SOU 1972:90):

"Privata investeringar i u-länder är liksom handel med dessa länder i första hand en kommersiell angelägenhet. Både säljare, investerare och köpare genomför transaktioner med det huvudsakliga syftet att uppnå en vinst. I motsats härtill syftar biståndet enbart till att stödja mottagarlandets ekonomiska och sociala utveckling."<sup>1</sup>

Utredningen konstaterade vidare att investeringar och biståndsinsatser, oberoende av syftet, kunde ha likartade utvecklingseffekter. Distinktionen

<sup>1</sup> Sid. 74-75.

mellan bistånd och kommersiella insatser skulle emellertid, "enligt utredningens uppfattning markeras om ett utvidgat investeringsgarantisystem beträffande både handläggning och medelsanvisning avskiljs från det bilaterala biståndsprogrammet." Utredningen föreslog emellertid att en engångsavsättning av biståndsmedel skulle göras till investeringsgarantisystemets premiereserv.

Regeringens syn på industribiståndsutredningen redovisades i statsverkspropositionen år 1974. Där framhölls att frågan om utvidgning av investeringsgarantisystemet borde ses "bl. a. från närings- och handelspolitiska utgångspunkter".

I fråga om det handelspolitiska biståndet synes inga problem i fråga om motiven föreligga. Åtgärder på detta område syftar entydigt till att stödja u-ländernas utvecklingsansträngningar. De kan därför utan svårighet motiveras från biståndspolitiska utgångspunkter.

Riksdagen har i allt väsentligt godtagit regeringens i propositionerna anförda motiv för biståndet. Statsutskottet konstaterade sålunda i sitt utlåtande 1962:135 att de i propositionen föreslagna allmänna riktlinjerna var väl underbyggda.

I sitt utlåtande nr 128 år 1968 framhöll statsutskottet följande om de i prop. 1968:101 föreslagna principerna:

"Till de uttalanden rörande det svenska biståndsprogrammets motiv och mål som gjorts i långtidsplanens inledande avsnitt ansluter sig utskottet. Allmänt sett innebär de en bekräftelse av 1962 års beslut om riktlinjerna för utvecklingsbiståndet."

I det följande påpekade utskottet bl. a. att biståndspolitiken "kontinuerligt utformats och reviderats under största möjliga hänsynstagande till mottagarlandets, FN-organens och de internationella biståndsprogrammets samlade erfarenheter och önskemål". Detta föranledde från tid till annan "vissa nyorienteringar och accentförskjutningar" men gav inte anledning att "ifrågasätta huvuddragen av det statliga biståndsprogrammets utformning". Någon diskussion om de centrala motiven för biståndet har inte förekommit i vare sig propositioner eller utskottsutlåtanden efter år 1968.

Statsutskottet anslöt sig också år 1968 till propositionens förslag "om fortsätta strävanden på det handelspolitiska området". I fråga om kommersiellt bistånd eller "biståndsprojekt samordnade med svenska företag och investeringar i u-länder" framhöll utskottet att "en huvudförutsättning för sådant samarbete är att insatsen svarar mot ett prioriterat önskemål från mottagarlandets sida och harmonierar med dess utvecklingsplan". I och för sig välkomnade utskottet "konkreta förslag till nya och vidgade former för samverkan mellan stat och näringsliv", om det biståndspolitiska syftet hölls i förgrunden, men man ansåg inte att det fanns anledning att förorda något bestämt uttalande.

Beträffande det i prop. 1968:101 föreslagna investeringsgarantisystemet underströk utskottet "att endast investeringar som klart kan väntas bidra till den ekonomiska utvecklingen i ett u-land bör stödjas inom ramen för ett garantisystem".

I fråga om det s. k. kommersiella biståndet konstaterade utrikesutskottet år 1974 (1974:3) att den av industribiståndsutredningen föreslagna utvidgningen av investeringsgarantisystemet inte hade biståndspolitiska motiv.

En utvidgning av systemet fick enligt utskottet inte ske på så sätt att biståndspolitikens målsättningar äventyrades. Utskottet instämde i propositionens förslag att ett ställningstagande i frågan borde ske först sedan biståndspolitiska utredningen lagt fram "sitt betänkande med förslag till principer för Sveriges framtida samarbete med u-länderna". Samtidigt framhöll utskottet att frågor som rörde kommersiellt samarbete med u-länderna "kan tas upp till behandling av den biståndspolitiska utredningen, vilken enligt direktiven bl. a. bör beakta industribistandsutredningens förslag vid sin allmänna översyn av den svenska biståndspolitiken".

### 7.3.2 Värdering av motiven för biståndspolitiken

Vi 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 bistandsprogram. Härav följer att detta motiv är överordnat andra skäl som kan anföras till förmån för Sveriges bistandsinsatser.

Solidariteten förstärks i och med att man lägger allt större vikt vid strävanden mot jämlikhet och jämställdhet mellan grupper och individer inom det svenska samhället. En jämlikhetspolitik i Sverige kan inte begränsas till åtgärder som utjämnar skillnader enbart inom nationen. Den solidaritet som måste bära upp alla jämlikhetssträvanden blir inte trovärdig utan sin internationella dimension. Därför blir ett omfattande bistandsprogram som syftar till internationell utjämning och social rättvisa ett naturligt inslag i Sveriges utrikespolitik.

Solidaritetsmotivet stärks också av den ökande insikten om att u-ländernas utvecklingsmöjligheter starkt påverkas av i-ländernas ekonomiska och politiska åtgärder på områden som ligger utanför biståndspolitiken. Sålunda utformade de rika länderna omedelbart efter andra världskriget de institutionella och principiella ramarna för den internationella ekonomin utan hänsyn till u-ländernas intressen. Flera av de regler som då fastställdes för t. ex. handel, internationell sjöfart och monetärt samarbete har, åtminstone enligt u-ländernas egen uppfattning, verkat hämmande på dessa länders utveckling. Först under senare år har u-länderna börjat få gehör för vissa av sina krav. Man behöver således inte söka sig tillbaka till kolonialismen för att finna starka moraliska skäl för biståndspolitiken.

Världen har aldrig haft så många fel- eller undernärda människor som idag. Enligt FAO är en miljard människor drabbade, varav en stor andel barn. Antalet vuxna icke-läskunniga ökade från 700 miljoner 1960 till 760 miljoner 1970. 300 miljoner människor i u-länderna är öppet arbetslösa, säsongsvis utan arbete eller har en sysselsättning som inte ger en inkomst svarande mot grundläggande behov. I många u-länder drivs allt större grupper till städerna med en ökande förslumning som följd.

Flera utredningar pekar på att de sämst ställda grupperna i många u-länder inte fått del av den ekonomiska tillväxt som skett i dessa länder under efterkrigstiden. I flera fall kan man peka på grupper som sett sin situation försämrats. Orsakerna till detta är att främst söka i den interna sociala strukturen. Så

spelar t. ex. jordägandeförhållanden och arrendesystem en avgörande roll för hur produktionsresultatet fördelas inom jordbrukssektorn. Ett annat problem är att jordbruksproduktionen i flera länder anpassats till den internationella ekonomin och efterfrågan i de rika länderna. Härigenom har i många fall nomadjordbrukare trängts undan från traditionella betesmarker och riskerna för hungersnöd har ökat. I flera länder har den kommersiella jordbruksexporten expanderat parallellt med en ökad svält och misär för de sämst ställda grupperna på landsbygden. Denna utveckling understryker att solidariteten främst måste gälla de fattiga i u-länderna.

Vi vill redan här understryka att en biståndspolitik som huvudsakligen motiveras av solidaritetskrav måste få en markerad inriktning på social rättvisa och ekonomisk utjämning. Vissa u-länder har en social och ekonomisk struktur som innebär att resurserna koncentreras i händerna på rika jord- och kapitalägare. För att lämna bistånd till sådana länder måste man finna former som gör att man når de fattigaste och bidrar till social och ekonomisk utjämning. Annars tillfaller merparten av fördelarna med biståndet de redan rika och det blir då endast i mycket begränsad omfattning fråga om en resursöverföring till de fattiga.

Som en del av solidaritetsmotivet kan man anföra de rent humanitära skälen för biståndsinsatser. Det långsiktiga utvecklingsarbetet inriktas på att medverka till en social och ekonomisk utveckling som i sig bidrar till att förebygga katastrofer och akuta nödsituationer. Det förefaller emellertid vara ett tragiskt faktum att insatser till följd av oförutsedda katastrofer och akuta nödsituationer kommer att behövas även i framtiden. En del av anslagen bör därför reserveras för dessa ändamål. Behov av medel för dessa insatser kan emellertid inte planeras in i det långsiktiga samarbetet. I det följande återkommer vi till de närmare riktlinjer som bör gälla för katastrofbiståndet.

Biståndspolitiken är en del av utrikespolitiken. Därav följer att biståndspolitiken bör stå i samklang med Sveriges allmänna utrikespolitiska principer. Betydande bidrag till FN-organens utvecklingsarbete blir indirekt ett stöd för FN:s ställning som centralt organ för att främja internationell solidaritet och en fredlig utveckling. Detta är ett av de utrikespolitiska motiven för biståndet.

I tidigare propositioner har framförts att biståndspolitiken skulle gagna ett allmänt säkerhetspolitiskt intresse. I prop. 1962:100 hävdades exempelvis att "en ekonomisk utjämning mellan fattiga och rika folk" på sikt "kan... bli ett villkor för fredliga internationella relationer". Att minska ekonomiska och sociala klyftor mellan och inom länder och att verka för att människors grundläggande rättigheter garanteras gör att risken för konflikter minskar. Genom att medverka till en utveckling i denna riktning bidrar biståndet således till att främja världsfreden. Dessutom innebär bistånd via FN till att stärka denna organisations ställning på det säkerhetspolitiska området. Det framstår hörutöver som ett säkerhetspolitiskt intresse att bryta länders isolering och öppna vägar för ett vidgat ekonomiskt och politiskt samarbete.

Särskilt från u-ländernas sida har under senare år betonats att det ligger i i-ländernas allmänna egenintresse att bistå u-länderna i deras utvecklingssträvanden. Därvid betonas framför allt att en ekonomisk expansion gör att dessa länder allt mer aktivt som exportörer och importörer kan delta i den internationella utvecklingen. En sådan utveckling ligger utan tvivel i Sveriges

intresse med hänsyn till vår stora utrikeshandel.

En ekonomisk utveckling baserad på intern resursmobilisering och obundet externt bistånd får till följd att de många alliansfria staterna i den tredje världen får en ökad politisk betydelse och möjligheterna till ett mer självständigt handlande. Även detta är ett klart utrikespolitiskt intresse för Sverige i en värld som hotas av att bli dominerad av supermakter och jätteföretag. Att de små och medelstora staterna i u-världen på detta sätt stärks ligger också i Sveriges intresse som ett litet, alliansfritt land.

Det är också möjligt att utforma biståndet så att det direkt gynnar givarlandsanknutna företags intressen. Nackdelarna för mottagarlandet vid ett sådant bistånd är enligt vår uppfattning så omfattande att denna typ av bistånd inte är förenligt med solidaritetsmotiv som måste utgå från en självklar respekt för mottagarlandets suveränitet och rätt att själva bestämma sin utveckling. Man kan också göra sannolikt att de kortsiktiga ekonomiska vinster som biståndsbindingen ger är mindre än de ekonomiska fördelar som vinnas på sikt vid en friare och mer u-landsanpassad biståndspolitik.

### 7.3.3 Fastställda mål för biståndspolitik

I prop. 1962:100 sades att "målet för biståndsgivningen är att höja de fattiga folkens levnadsnivå". Detta kunde inte ske enbart genom "yttre bistånd" ". . . . Biståndet bör lämnas så att det i högsta möjliga grad möjliggör och stimulerar till egna insatser".

För att få till stånd en biståndsgivning som är effektiv enligt angivna mål måste man beakta

"de sociala och politiska aspekterna av den utvecklingsprocess som biståndet avses främja. En omfördelning av jorden kan t. ex. vara ett väsentligt led i en stegring av jordbruksproduktionen, och skattereformer kan intaga en framskjutande plats bland de utvecklingsfrämjande åtgärder ett u-land kan vidtaga. Det är vanskligt att ange sociala och politiska mål för biståndsgivningen. Det är inte givet att de sociala och politiska system och principer till vilka vi ansluter oss är för alla u-länder ändamålsenliga eller uppnåeliga. Trots detta kan det vara rimligt att söka inrikta biståndsgivningen så att den, så långt man kan bedöma, medverkar till en samhällsutveckling i politiskt demokratisk och socialt utjämmande riktning. Det är inte i överensstämmelse vare sig med det svenska biståndets motiv eller med dess mål att det bidrager till att konservera en framstegsfientlig samhällsstruktur."

I propositionen från år 1962 nämndes också, såsom framgår av föregående avsnitt om motiven, att det från svensk synvinkel var önskvärt och naturligt att biståndet gav stöd åt u-länders strävan mot ekonomiskt oberoende.

Målen för svensk biståndspolitik, sådana de kommit att uppfattas under senare år lades alltså fast redan år 1962.

I prop. 1968:101<sup>1</sup> gjordes varken några tillägg eller preciseringar till tidigare angivna mål. Inte heller kopplades frågan om målen och deras uppnående till några uttalade principer för val av mottagarländer. Detta skedde först i statsverkspropositionen år 1970 där det framhölls att

"den ledande principen, då tillfälle ges till en utvidgning eller förnyelse av den länderkrets till vilken det direkta biståndet koncentreras, och vid fördelningen av bi-

<sup>1</sup> Målen för biståndspolitik behandlas i prop. 1968:101 på sid. 82-83.

ståndet mellan dessa länder, bör vara att främja uppnåendet av det dubbla mål som uppställts för vårt utvecklingssamarbete med u-länderna. Det är därför naturligt att Sverige i första hand söker samarbeta med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Vid utbyggandet av vårt direkta bistånd bör vi därför gradvis åstadkomma en förskjutning, så att nya insatser i första hand kommer i fråga i sådana länder".<sup>1</sup>

Följande år utvecklades i statsverkspropositionen motiven för ländervalet på följande sätt:<sup>2</sup>

"Det måste anses väsentligt att samarbetet mellan givare och mottagare på utvecklingsområdet kan baseras på en grundläggande samstämmighet i fråga om värderingar och målsättning. Rena effektivitetsskäl talar för detta. När givarlandets mål för utvecklingssamarbetet står i samklang med de resultat mottagarlandet eftersträvar i sin praktiska politik ökar förutsättningarna för att de enskilda biståndsinsatserna skall bli meningsfulla delar av en sammanhållen utveckling. Strategin innebär ett framsteg genom att den bekräftar nödvändigheten av detta samspel mellan i- och u-ländernas åtgärder.

Mot denna bakgrund kan man se frågan om de svenska utvecklingsinsatsernas inriktning på såväl ämnesområden som länder. För att pröva i vilken utsträckning våra insatser stimulerar mottagarländernas egna utvecklingsansträngningar och bidrar till ekonomisk och social utjämning fordras en bedömning av dessa länders utvecklingspolitik. Den precisering av principerna för *ländervalet* i den bilaterala svenska biståndsverksamheten som jag gjorde i föregående års statsverksproposition och som vann anslutning i riksdagens beslut är således en konsekvens av våra allmänna mål för utvecklingssamarbetet med de fattiga länderna.

Vid samma tillfälle betonade jag, och detta underströks ytterligare av riksdagen (SU 1970:84, rskr 191), att den förskjutning i det direkta biståndets inriktning, som följer av att nya insatser görs i första hand i länder som i sin egen politik eftersträvar ekonomisk och social utjämning, bör ske gradvis och att principen om en långsiktig planering av biståndet ligger fast. Detta följer f. ö. redan av den planeringsteknik med fastställda flerårsplaner som tillämpas. Den inriktning av biståndsverksamheten som följer av de redovisade riktlinjerna kommer således först om några år ge mer bestämda utslag i siffrorna för resursöverföring till olika länder."

År 1970 anförde statsutskottet följande med anledning av statsverkspropositionens förslag i fråga om ländervalet:<sup>3</sup>

"I propositionen uttalas att den ledande principen, då tillfälle ges till en utvidgning eller förnyelse av den länderkrets till vilken det direkta biståndet koncentreras, och vid fördelningen av biståndet mellan dessa länder bör vara att främja uppnåendet av det dubbla mål som uppställts för vårt utvecklingssamarbete med u-länderna. Det är därför naturligt att Sverige i första hand söker samarbeta med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Vid utbyggandet av vårt direkta bistånd bör vi därför enligt propositionen gradvis åstadkomma en förskjutning, så att nya insatser i första hand kommer i fråga i sådana länder.

Utskottet är medvetet om att såväl ländervalet som utformningen av de enskilda biståndsinsatserna har betydelse för möjligheterna att förverkliga de uppställda målen för svensk biståndspolitik och att erhålla största möjliga effekt av de enskilda insatserna. En långsiktig planering av biståndsinsatserna är under alla förhållanden nödvändig. Vad som i propositionen särskilt anförts om ländervalet innebär inte heller ett övergivande av principen om en långsiktig planering av det bilaterala biståndet. Som konsek-

<sup>1</sup> Prop. 1970:1, bil. 5, sid. 17.

<sup>2</sup> Prop. 1971:1, bil. 5, sid. 17.

<sup>3</sup> Statsutskottets utlåtande nr 84 år 1970, sid. 21-23.

vens härav kan det i praktiken endast bli fråga om en gradvis förskjutning av biståndsinsatsernas fördelning mellan mottagarländerna. Propositionen aktualiserar inte heller ett avbrytande av biståndssamarbetet med något av de nuvarande mottagarländerna. Utskottet utgår från att den svenska biståndspolitikens målsättningar är möjliga att uppnå i länder med olika politiska och ekonomiska system. Utskottet kan mot bakgrund härav och med beaktande av de synpunkter som utskottet anfört ge sin anslutning till propositionens uttalande vad avser ländervalet och förskjutning vid utbyggnad av Sveriges direkta bistånd.

Utskottet kan i detta sammanhang även ansluta sig till SIDA:s bedömning av hur bistånd från Sverige skall komma de breda befolkningslagren i de fattiga länderna till godo och medverka till social och ekonomisk utjämning i mottagarländerna. Biståndsinsatser inom jordbruk, vattenförsörjning, hälsovård och familjeplanering, skolbyggnad och yrkesutbildning, bör, såsom styrelsen framhåller i sin senaste anslagsframställning, utformas så att de direkt når gemene man i samhället. Varje överföring av finansiella resurser förutsätter insyn i medlens användning i enlighet med de avtal som överenskommit mellan parterna. Genom en sådan utformning bör även den kulturella och politiska utvecklingen i de fattiga länderna på sikt påverkas på det sätt som är önskvärt. Den samhällsutveckling i demokratisk riktning, som de svenska insatserna inom utvecklingssamarbetet enligt statsmakternas uttalanden skall medverka till, befordras genom att möjligheter skapas till utveckling och arbete och genom att befolkningstillväxten hålls tillbaka så att en snabbare standardhöjning möjliggörs.

Utskottets ställningstagande överensstämmer med uttalandet i motionerna I:450 och II:497 att våra projekt naturligtvis måste få en inriktning som gör att insatsen bidrar till en bred ekonomisk och social utveckling till gagn för den stora massan av folket. Som framhålls i de nämnda motionerna, varierar möjligheterna att bedöma resultatet beroende på vilken typ av projekt det gäller. Det är också klart att utsikterna till goda resultat kan vara beroende av i vilket land insatsen görs. Det finns länder vilkas regimer inte i första hand är inriktade på att utnyttja biståndssamarbetet för att höja folkets sociala och ekonomiska standard. I andra fall kan en bristfällig förvaltning göra att mottagarlandet inte uppfyller sin del av ett ingånget avtal och att insatsen av det skälet inte når avsett resultat. Återigen i andra fall kan regimen ha en klart uttalad vilja att åstadkomma sociala effekter, men svårigheter av annan art gör att resultaten ändå blir dåliga. Exempel på länder, där det råder i alla avseenden ideala förhållanden finns knappast. Utskottet kan på samtliga ovan angivna punkter instämma i motionernas uttalanden.

Till dessa i motionerna I:450 och II:497 anförda synpunkter vill utskottet lägga, att omfattningen och varaktigheten av svenskt bilateralt utvecklingsbistånd givetvis måste betingas av i vilken mån biståndet kan väntas bidra till de uppställda målsättningarnas förverkligande. Det ställer sig ofta svårt att på ett tidigt stadium förutsäga att så blir fallet. U-landsregimer som betecknar sig själva som progressiva och inleder ambitiösa utvecklingsprogram kan drivas att revidera sin politik eller störtas av grupper med mindre tilltalande målsättningar. Eftersom biståndspolitikerna måste arbeta på lång sikt, kan ett projekt inte lämpligen avbrytas på grund av sådana förändringar. Omvänt kan regimer, som framstår som föga framstegsvänliga, genom kontakt med olika biståndsgivare förmås att inleda program som på lång sikt kan ha positiva effekter. En schematisk uppdelning av u-länderna under olika etiketter är sålunda vanskelig.

Även om man beaktar ovan anförda reservationer och nyanseringar, synes det dock möjligt att uppställa vissa principer för ett lämpligt länderval, då en utvidgning av mottagarkretsen blir aktuell. I de fall då ett u-land sedan länge har behärskats av en regim som har visat sig ointresserad av en både ekonomisk och social utveckling finns det skäl att visa återhållsamhet i fråga om nya svenska biståndsinsatser. I de fall då starka indicier talar för att en u-landsregim allvarligt strävar till ekonomisk och social utjämning och har realistiska förutsättningar att samtidigt öka den allmänna utvecklingstak-



ten, om den får bistånd utifrån, kan det vara särskilt befogat för vårt land att underlätta dess strävanden.

Sammanfattningsvis vill utskottet betona riskerna med att döma u-ländernas interna politik efter dagslägets växlingar. Det svenska utvecklingssamarbetet skall syfta till reformer på lång sikt i en riktning, som är förenlig med våra ideal om social och ekonomisk rättvisa och om allas delaktighet i kulturen och i samhällets styrelse. När statsmakterna har att ta ställning till en utvidgning av mottagarkretsen för bilateralt bistånd, bör de främst välja länder som förenar fattigdomens och underutvecklingens behov med framstegsvilja och utvecklingskraft. Från allmän utjämnings synpunkt ställer det sig naturligt att utvälja särskilt fattiga länder som mottagare av svenskt bistånd, men detta innebär inte att sådant bistånd endast skall vara förbehållet de allra fattigaste länderna. En liknande tankegång synes SIDA:s styrelse i sin anslagsframställning ha velat ge uttryck åt.<sup>1</sup>

Följande är nöjde sig utrikesutskottet med att citera detta utlåtande och fogade därtill kommentaren att de svenska principerna för länderinriktningen stod i samklang med FN-strategin för det andra utvecklingsårtiondet.

I statsverkspropositionen år 1973 behandlades frågan om sambandet mellan ländervalet och det direkta svenska biståndet till de minst utvecklade u-länderna. Inledningsvis konstaterades att Sverige gav väsentligt mer till de minst utvecklade u-länderna än andra i-länder. Detta ansågs bero på "den klara boskillnad som görs mellan kommersiella transaktioner och biståndsinsatser. Andra i-länders bistånd är i betydande utsträckning knutet till kommersiellt intressanta projekt och dessa finns i regel i andra länder än de minst utvecklade". Därefter anfördes att även det direkta biståndet "till gruppen minst utvecklade u-länder i första hand inriktas på länder vilkas regeringar för en ekonomisk och social utvecklingspolitik präglad av utjämningssträvanden".

Utrikesutskottet anförde inga invändningar mot detta i sitt betänkande 1973:3.

#### 7.3.4 *Överväganden och förslag angående målen för biståndspolitiken*

En bred enighet har alltid rått om de allmänna målen för Sveriges biståndspolitik. Det är därför naturligt, såsom framhålls i direktiven, att vi tar dessa grundläggande principer till utgångspunkt för våra överväganden och förslag.

Den uppgift som direktiven ålägger oss är att vidareutveckla dessa principer. En analys av de faktorer som bidrar till en utveckling för social och ekonomisk utjämnning bör därvid utgöra grunden<sup>1</sup>. Mot denna bakgrund bör en prövning ske av principerna för den framtida avgränsningen av länder som mottar ett mera betydande bilateralt svenskt bistånd.

Det allmänna målet för biståndet är att åstadkomma eller bidra till en höjning av de fattiga människornas levnadsnivå, genom direkta angrepp på fattigdomen och dess orsaker. Detta mål är alldeles självklart och bör vara utgångspunkten för biståndspolitiken. Det är ju skillnaden i resurstillgång mellan de stora folkgrupperna i u-länderna och människorna i i-länderna som är det grundläggande motivet för allt bistånd. Allt bistånd bör därför ytterst syfta till att, direkt eller indirekt, öka och förstärka u-ländernas egna produktiva resurser liksom deras förmåga att effektivt använda dem för sina med-

<sup>1</sup> En genomgång av dessa problem finns i bilaga 5.

borgares bästa.

När det gäller utformningen och inriktningen av biståndet kan man urskilja fyra mål. Biståndet bör leda till

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

I fråga och resurstillväxt som mål för svenskt bistånd vill vi framhålla följande. Detta mål är av grundläggande betydelse eftersom en tillväxt av de samlade resurserna också underlättar uppnåendet av de övriga målen. Ju mer de samlade resurserna ökar desto mer finns det att fördela genom olika åtgärder som syftar till ekonomisk och social utjämning. Det är emellertid viktigt att tillväxtmålet ges en mycket vid tolkning. Resurstillväxten avser således inte bara den produktion som registreras i en ökad bruttonationalprodukt utan också ökade möjligheter för människor att påverka och disponera resurstillväxten. Inte heller får detta mål begränsas till att enbart avse insatser som på kort sikt ger utslag i ökad produktion.

Alla u-länder satsar i en eller annan mening på en ökad resurstillväxt. Skillnader gäller främst inriktningen på olika grupper i samhället, prioriteringen mellan olika sektorer och den teknik som används. 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 folklagens behov och beaktar sysselsättningsproblemen.

Det är emellertid tveksamt om detta problem kan förenklas till allmänna riktlinjer för alla u-länder. I och för sig behöver inte en inriktning av produktionen direkt för de inhemska konsumenternas behov ange att större tonvikt läggs vid utjämningssträvanden. I flera u-länder har en konsumtionsvaruindustri byggts upp bakom skyhöga tullar vilket framför allt gynnat kapitalägarna och drabbat konsumenterna i form av höga priser. F. ö. är det inte särskilt meningsfullt att inrikta produktionen på fattiga gruppers behov om inte samtidigt åtgärder vidtas för att omfördela köpkraften.

Teoretiskt är det naturligtvis möjligt att satsa på avancerad exportproduktion och tillgodose fördelningsmålen genom transfereringar. Utvecklingen hittills i u-länderna tyder på att det politiskt ofta är svårt att genom skattepolitiska åtgärder åstadkomma en jämnare resursfördelning. Mycket talar för att en produktionsökning direkt måste inriktas på att tillgodose de breda folklagens behov för att resultera i en jämnare resursfördelning. Saknas denna fördelningspolitiska ambition blir tillväxten av begränsat värde för de fattiga folkgrupperna. Det sagda innebär enligt vår uppfattning att om en konflikt uppkommer mellan utjämnings- och tillväxtmål måste det förstnämnda målet få väga över.

Den ökade tonvikt som under senare år lagts vid utjämningsmålet – både i Sverige och internationellt – beror på insikten om att ekonomisk tillväxt inte automatiskt leder till en jämnare fördelning av resurserna. Nästan alla u-länder inkluderar behovet av ekonomisk och social utjämning i målsättningen för utvecklingsplaneringen. Samtidigt finns flera exempel på u-länder som nått en snabb tillväxt utan att situationen för de fattigaste folkgrupperna för-

bättrats. De skillnader mellan olika u-länder som i detta avseende kan observeras beror således mindre på uttalade mål än på hur den faktiska politiken utformas.

Det är därför angeläget att noga följa hur mottagarländerna omsätter målen på detta område i sin praktiska politik. Ekonomisk och social rättvisa måste vara utvecklingssamarbetets huvudsyfte och prägla såväl biståndets utformning som valet av samarbetsländer. Det svenska biståndet måste inriktas på ett samarbete som innebär ett direkt angrepp på fattigdomen och dess orsaker; det skall nå ut till de fattigaste och mest eftersatta grupperna. Motivet för detta är främst att en förbättring av människors grundläggande situation i fråga om bostäder, hälsa, mat, utbildning och möjligheter till meningsfullt arbete är en nödvändig förutsättning för en bredare ekonomisk och social utveckling.

Mot en biståndspolitik som huvudsakligen inriktas på länder som strävar mot ekonomisk och social rättvisa kan invändas att man inte tar hänsyn till behoven i mer eller mindre fattiga u-länder. På denna punkt vill vi framhålla att Sveriges bistånd i ovanligt hög grad koncentreras till de allra fattigaste u-länderna. Den målsättning som gäller för biståndspolitikerna har alltså kunnat förenas med en relativt klar inriktning på de fattigare u-länderna.

Det är enligt vår uppfattning klart att Sveriges bistånd även i fortsättningen i första hand skall inriktas på mycket fattiga u-länder. Emellertid är det inte tillräckligt att bistånd går till mycket fattiga länder, det måste också nå ut till de fattiga människorna. Från denna utgångspunkt får utjämningsmålet betydelse för ländervalet.

Biståndets omfattning är mycket begränsad i förhållande till de enorma behoven, och kommer att så förbli även om väsentliga höjningar görs. Det är därför av central betydelse att bedöma hur man effektivast når ut till de fattiga folkgrupperna. Enligt vår uppfattning nås detta mål enklast när mottagarlandets egen regering satsar på en politik för att tillgodose de sämre ställda folkgruppernas behov. Ju större samstämmighet som råder mellan givar- och mottagarland i detta avseende, desto större förutsättningar finns för ett effektivt och friktionsfritt samarbete. Detta underlättar genomförandet av biståndsinsatserna. Utan denna grundläggande samstämmighet riskerar biståndsinsatserna att bli isolerade från den allmänna utvecklingen och sakna stöd från landets myndigheter. Det är emellertid ofta svårt att mäta graden av samstämmighet, eftersom förutsättningarna att förverkliga de fördelningspolitiska målen varierar starkt i olika u-länder. Förändringar i dessa förutsättningar liksom i den förda utvecklingspolitiken kan också medverka härtill.

Det bör i detta sammanhang också tillfogas att försök att styra mottagarländernas utveckling genom utformningen av de svenska insatserna strider mot en av de grundläggande principerna för samarbetet. Både i prop. 1962:100 och i prop. 1968:101 slogs fast att biståndet skall utformas i nära samverkan med mottagarlandet och infogas i landets utvecklingsplan. Denna princip, till vilken vi ansluter oss, förutsätter ett grundläggande samförstånd mellan de samarbetande länderna om målen för de gemensamma insatserna.

Satsningen på ekonomisk utveckling och social rättvisa varierar starkt mellan olika u-länder. Några u-länder hävdar att fattiga länder först måste

koncentrera sig på tillväxt för att tillgodose fördelningsmålen i ett senare skede. I andra u-länder har man konsekvent gett förtur åt utjämningssträvanden även om det kanske kan ha inverkat menligt på tillväxttakten. Mellan dessa ytterligheter finns den stora gruppen u-länder som valt olika individuella sätt att väga samman tillväxts- och utjämningsmålen. Utvecklingspolitikens mål och genomförande utformas i de flesta länder – liksom i Sverige – med hänsyn tagen till en mängd olika politiska och ekonomiska intressen. Olika delar av den politiska och administrativa ledningen kan också vara förespråkare för delvis olikartade utvecklingsstrategier. Detta leder till att utjämningsmålen får en starkare markering på vissa områden än på andra, vilket återigen på samma sätt gäller om Sverige. Det bör alltså finnas möjligheter för Sverige att samarbeta även med u-länder utanför den grupp länder som mycket klart och målmedvetet satsar på utjämning. En förutsättning är emellertid att det hos mottagaren faktiskt finns fördelningspolitiska ambitioner även om dessa ännu inte helt kunnat omvandlas till praktisk politik. Även hänsyn till de politiska och ekonomiska restriktioner u-ländernas regeringar tvingas arbeta under gör en flexibilitet i tillämpningen av ländervalskriterierna motiverad. En utgångspunkt bör emellertid vara att FN-strategins "reformavsnitt" kan läggas till grund för ett samarbete där båda parter aktivt deltar.

U-ländernas regeringar har efter det att FN-strategin antagits blivit allt mindre benägna att låta andra länder föreskriva vilken intern politik de skall föra. Någon motsvarighet till "reformavsnittet" finns således inte i resolutionerna från FN:s sjätte och sjunde generalförsamlingar. Enda undantaget är en mening i den senares jordbruksavsnitt där en försiktig hänvisning görs till sambandet mellan ökad livsmedelsproduktion och socio-ekonomiska reformer. Samtidigt konstaterar internationella organisationer, t. ex. ILO, att den av många u-länder använda utvecklingsmodellen med en satsning på snabb tillväxt, framför allt i den moderna sektorn, har misslyckats att förbättra de stora befolkningsgruppernas situation.

Strävan efter att förstärka det politiska och ekonomiska oberoendet har under senare år blivit ett alltmer uttalat mål för u-länderna som grupp. Även i detta avseende tillämpar de enskilda u-länderna vitt skilda strategier för att nå målet. Ett viktigt medel för att nå ökat oberoende är att öka självförsörjningsgraden när det gäller livsmedel och andra för folkförsörjningen absolut nödvändiga varor. Ett annat är att undvika beroendet av ett eller ett fåtal länder i utrikeshandel och bistånd.

För utformningen av den svenska biståndspolitik har oberoendemålet betydelse i två avseenden. Biståndet skall, enligt proposition 1962:100, stödja en utveckling som gör att "det av flertalet u-länder nyförvärvade politiska oberoendet ges det ekonomiska underlag och sociala innehåll, som är en förutsättning för en demokratisk samhällsutveckling och för verklig nationell oavhängighet". Detta kan sägas vara normalfallet; bistånd som stöd för mottagarlandets långsiktiga ansträngningar att bygga en ekonomisk bas för den politiska självständigheten. En biståndspolitik i detta syfte spänner över ett vitt fält, från stöd till jordbruket för att minska behovet att importera livsviktiga förnödenheter till insatser för att bygga upp en nationell industri som minskar ett ensidigt beroende av utländska företag och teknologi. Mer eller mindre uttalade finns dessa strävanden i flertalet u-länders utvecklingsplaner.

Oberoendemålsättningen innebär också en beredvillighet på svensk sida att stödja u-länder som utsätts för ett yttre tryck och vars möjligheter att själva bestämma sin utveckling därigenom hotas. Detta tryck kan komma från stormakter eller mäktiga grannar som genom olika åtgärder vill tvinga fram politiska förändringar eller följsamhet. Det kan också komma ifrån internationella finansiella organisationer eller multinationella företag för att pressa fram en omläggning av den ekonomiska politiken. Stöd bör kunna utgå i syfte att stärka sådana länders utveckling mot större självständighet under förutsättning att länderna i övrigt kan komma ifråga för svenskt bistånd.

Det är naturligt att man i Sverige hyser förhoppningen om att den ekonomiska utvecklingen i u-länderna på sikt skall leda till en demokratisk samhällsutveckling. För enskilda medborgare är de personliga fri- och rättigheterna lika åtråvärda som hos oss; och övergrepp mot den enskilde drabbar lika hårt. Den ekonomiska och sociala situationen i många u-länder gör det emellertid svårt att förverkliga en i västerländsk mening fungerande demokrati. Det demokratiska samhällssystemet i sin praktiska tillämpning i de nordiska länderna bygger inte enbart på de principiella förutsättningarna, fria och hemliga val, organisations- och föreningsrätt och självständiga massmedia. Viktiga är också de ekonomiska och sociala förutsättningarna – allmän läs- och skrivkunnighet, en inkomstfördelning som ger upphov till ekonomiskt starka organisationer för olika intressegemenskaper, delaktighet i beslutsprocessen även utanför det politiska fältet samt en tradition som minskar det alltid närvarande hotet mot öppna samhällssystem. I u-länderna är läs- och skrivkunnigheten ännu i många fall begränsad till små elitgrupper. Fackföreningarna är, om de överhuvud existerar, i flertalet fall små, ekonomiskt svaga och ofta beroende av regering och regeringsparti. Rätten att formellt bestämma om den nationella utvecklingen har i flertalet u-länder en tradition som sträcker sig mindre än 20–30 år bakåt i tiden. Militären spelar en betydelsefull roll i nästan alla u-länder, ofta som ett hot mot en demokratisk utveckling.

Mot denna bakgrund är det naturligt att knyta förhoppningarna om en demokratisk samhällsform till utvecklingen på lång sikt och till en relativt vid tolkning av demokratibegreppet. Härvid bör man inte enbart se till de formella ramarna för demokratin. Ett folkligt deltagande i beslutsprocessen är självfallet viktigt även om det inte sker inom i västerländsk mening demokratiska former. I en del av de s. k. enpartistaterna kan det enda tillåtna partiet ha karaktären av en nationell folkrörelse med det främsta syftet att mobilisera mänskliga och materiella resurser för utvecklingen. Inom denna ram finns ofta möjligheter till ett brett deltagande i beslutsprocessen. En förutsättning är att deltagandet grundas på en dialog där kritik och avvikande meningar kan framföras utan risk för repressalier. Härigenom skapas bättre underlag för beslut och politiken kan grundas på medborgarnas förtroende. Samtidigt läggs en grund som kan vidareutvecklas till en mer utvecklad demokratisk samhällsordning.

Med de preciseringar som angetts i det föregående bör enligt vår uppfattning målen för utvecklingssamarbetet även i framtiden vara att bidra till ökad resurstillväxt, ekonomisk och social utjämning, ekonomiskt och politiskt oberoende samt demokratisk samhällsutveckling i mottagarländerna. 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 fat-

tiga u-länder som själva aktivt strävar att förbättra de ekonomiska och sociala förhållandena för de sämst ställda grupperna.

Dessa mål får naturligtvis en mera direkt betydelse för Sveriges bilaterala bistånd än för det multilaterala samarbetet. Målen gäller emellertid självklart hela utvecklingssamarbetet. I fråga om det multilaterala biståndet skall emellertid tilläggas att bidrag till FN-organen får ett värde i sig som ett stöd för Sveriges allmänna FN-politik.

De principer som angetts i det föregående bör vara vägledande för det framtida valet av programländer, varom beslut fattas av riksdagen. Med sådana länder har Sverige ett omfattande och långsiktigt utvecklingssamarbete. Denna krets av länder bör emellertid liksom hittills förändras endast med stor försiktighet. För detta talar bl. a. behovet att koncentrera administrativa och finansiella resurser på ett begränsat antal länder. Riksdagens beslut om programländer bör också föregås av noggranna undersökningar av förutsättningarna för det planerade samarbetet.

Principerna för val av programländer bör naturligtvis vara vägledande även i de fall det blir fråga om att avbryta samarbetet. Detta innebär inte att mindre politiska eller ekonomiska förändringar i ett visst mottagarland genast aktualiserar en nedtrappning av biståndet. Toleransmarginalerna måste vara vida för länder med vilka ett omfattande samarbete inletts.

Normalt bör också avvecklingen av biståndet till ett land ske gradvis. Detta motiveras inte bara av att Sverige vanligen är bundet av långsiktiga utfästelser till programländerna. Ett omfattande utvecklingssamarbete innebär också ett moraliskt ansvar för Sverige. Mottagarlandet måste kunna förlita sig på att Sverige inte plötsligt avbryter samarbetet.

Enligt vår uppfattning är det främst två saker som kan och bör leda till att utvecklingssamarbetet 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 av ett lands ekonomiska situation. Ofta finns det i detta fall skäl att fortsätta samarbetet i andra former.

Det andra skälet att inleda en avveckling av biståndet är att förändringar i mottagarlandet kan inträffa som berör förutsättningarna för samarbetet. I de fall förändringarna är av sådan art att ett samarbete enligt ovan angivna riktlinjer inte längre är möjligt måste självfallet biståndet avbrytas. Även i detta fall bör emellertid avvecklingen normalt ske gradvis. Endast i de fall där de grundläggande politiska och ekonomiska förutsättningarna förändras bör samarbetet omedelbart avbrytas. Hittills har detta endast skett i samband med juntans maktövertagande i Chile.

De angivna målen tar sin utgångspunkt i utvecklingspolitikens faktiska utformning i de länder med vilka Sverige samarbetar. Det finns flera skäl för detta. Det är viktigt att i Sverige nå en bred opinionsmässig och parlamentarisk enighet om biståndsmålen. Utvecklingssamarbetet måste planeras på lång sikt och det är ett värde att mottagarländerna kan förlita sig på att biståndet utgår i planerad omfattning oberoende av parlamentariska förändringar i Sverige.

## 7.4 Multilaterala frågor

### 7.4.1 Redovisning av gällande riktlinjer för multilateralt bistånd

Frågan om de svenska biståndsanslagens fördelning på direkt samarbete med u-länderna och bidrag till internationella organ behandlades relativt utförligt både i prop. 1962:100 och i prop. 1968:101<sup>1</sup>. Några mer preciserade anvisningar gavs emellertid inte i någon av propositionerna. Den allmänna princip som framträder i de officiella texterna kan sägas gå ut på att Sverige bör kanalisera en relativt stor del av biståndspengarna genom de multilaterala organen.

I prop. 1962:100 konstaterades inledningsvis att Sverige "hittills i första hand medverkat i multilaterala biståndsåtgärder". Denna prioritering borde även i fortsättningen bibehållas. Bland det multilaterala biståndets fördelar framhölls bl. a. att det lämnas av en organisation i vars beslutande instanser mottagarlandet har säte och stämma. Det multilaterala biståndets ansågs också effektivare än det bilaterala "i det avseendet att det innebär en fullständig koordinering av ett stort antal givarländers insatser, under det att de bilaterala biståndsaktionerna ofta är helt fristående från varandra och därför kan få en mindre rationell karaktär, när det gäller såväl deras avvägning i stort som deras utformning i ett visst u-land". De internationella organens personella resurser och längre erfarenhet ansågs också borge för att deras bistånd var effektivare än svenska bilaterala insatser. I propositionen nämndes också att multilaterala organ lättare än enskilda länder kunde utöva påtryckningar – eller med propositionens ord "positiv vägledning" – på mottagarländerna.

Anledningen till andra givarländers svaga stöd för multilateralt bistånd angavs vara "maktpolitiska intressen och koloniala traditioner". I motsats härtill var det för Sverige ett utrikespolitiskt intresse att med stora multilaterala bidrag lämna ett allmänt stöd till FN:s verksamhet.

I prop. 1962:100 framhölls emellertid samtidigt att "det bilaterala biståndet också bör spela en väsentlig roll". Vissa biståndsuppgifter, t. ex. i fråga om familjeplanering, ansågs inte få tillräckligt utrymme i de multilaterala programmen. Den bilaterala biståndsformen gav vidare värdefulla kontakter som bl. a. stimulerade till "de personella insatser som främst det tekniska biståndet kräver".

Diskussionen i prop. 1962:100 avslutades med konstaterandet att "det svenska biståndsprogrammet måste innebära en väl avvägd kombination av såväl multilaterala som bilaterala insatser".

Den principiella hållningen till fördelningen mellan multilaterala och bilaterala biståndsinsatser undergick inga stora förändringar under de följande åren. I prop. 1968:101 återfanns sålunda endast ett fåtal nya argument. Bl. a. framhölls att stora multilaterala bidrag som via FN-organen spreds till alla u-länder gjorde det "godtagbart för enskilda givarländer att av effektivitetsskäl koncentrera sina biståndsresurser på ett mindre antal länder".

I avslutningen av avsnittet om multilateralt och bilateralt bistånd framhölls att skillnaderna mellan de två biståndsformerna blivit mindre skarpa. Den allmänna värderingen av multilateralt resp. bilateralt bistånd var i prop. 1968:101 snarast neutral medan prop. 1962:100 närmast såg de bilaterala

<sup>1</sup> Denna fråga behandlas i prop. 1962:100 på sid. 18–19 och i prop. 1968:101 på sid. 83–86.

insatserna som ett sätt att komplettera vissa brister i de multilaterala programmen.

Statsutskottets utlåtande med anledning av prop. 1968:101 berörde frågan om multilateralt och bilateralt bistånd relativt kortfattat. Propositionens förslag godtogs så gott som helt.

#### 7.4.2 *Statsmakternas syn på de multilaterala organen under senare år*

Under senare år har kritiken mot de internationella organens arbete blivit både mer omfattande och mer precis. Kritiken mot FN-organen i allmänhet och UNDP i synnerhet har i första hand gällt administrativa brister. Denna kritik, som bl. a. framförts från svensk sida, ledde till en stor översyn av hela UNDP-systemets organisation och verksamhet, den s. k. Jackson-utredningen. Huvudförslagen i utredningen gick ut på att verksamheten borde landprogrammeras och decentraliseras till fältet, varvid platsrepresentanterna i första hand borde stödja u-ländernas ansträngningar att samordna det externa biståndet. Positiva resultat av de reformer av UNDP-systemet som följde, redovisades i statsverkspropositionen år 1972 samtidigt som det framhölls att vissa viktiga reformer i vad avser förbättringar av personalrekrytering och operativ verksamhet återstod att genomföra.

Utrikesutskottet gjorde år 1971 (betänkande nr 15) en relativt utförlig redovisning av skälen för och emot samarbete med Världsbanksgruppen, i synnerhet IDA.

I betänkandet framhölls bl. a. att länder som drev en aktiv nationaliseringspolitik kunde missgynnas p. g. a. den allmänna utlåningspraxis som tillämpas. I fråga om ländervalet påpekade utskottet att en geografisk breddning skett under senare år. För IDA:s del begränsades emellertid möjligheterna i detta avseende av att utlåningen enligt stadgan inriktas på de fattigare länderna.

Utskottet framhöll i fråga om Världsbanksgruppens praxis för projektvärderingen bl. a. att det fanns exempel som visade

”att villkor i samband med utformningen av bank- eller IDA-finansierade projekt har kommit i konflikt med den nationella politiken i det låntagande landet. Framför allt är det bankgruppens räntabilitetsinriktade avgifts- och prispolitik, syn på arbetskraftens behov etc., som stundtals kommit att bryta sig emot centrala fördelningspolitiska prioriteringar i låntagarlandet.

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

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

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

Utskottet tillfogade emellertid att den utpräglad bankmässiga synen på verksamheten under senare år börjat förändras. Detta gällde framför allt



IDA. Utskottet refererade i detta sammanhang till de riktlinjer för verksamheten som Världsbankschefen förespråkade i olika sammanhang och pekade på att "den nya politiken" långsamt började avspegla sig i att nya områden gjordes till föremål för finansiering. Utskottets slutsats blev därför att även om Världsbanksgruppen fortfarande företrädde en traditionell utvecklingssyn så började riktlinjerna för dess verksamhet allt bättre överensstämma med principerna för Sveriges biståndspolitik.

I statsverkspropositionen år 1972 riktades kritik mot att IDA gjort sin långivning beroende av att u-länder lämnar ersättning för nationaliserad egendom i enlighet med fordringsägarnas villkor. Vid upprepade tillfällen har i statsverkspropositioner framhållits att Världsbanksgruppen måste basera "sin verksamhet på de låntagande ländernas egna ekonomiska och utrikespolitiska målsättningar och prioriteringar" (prop. 1972:1). I detta syfte borde i första hand IDA:s verksamhet "få en allt starkare anknytning till riktlinjerna i FN:s utvecklingsstrategi" (prop. 1973:1). Kritiken mot att Världsbanksgruppen ser enbart till "den snävt ekonomiska avkastningen" har upprepats vid flera tillfällen. I budgetpropositionen 1976/77 framhölls emellertid att "ett utmärkande drag i bankens och IDA:s utlåningspolitik ... under senare år varit en strävan att öka stödet till de fattiga befolkningsgrupperna".

SIDA tog i sin anslagsframställning för budgetåret 1974/75 upp kritiken mot de multilaterala organen. Styrelsen konstaterade inledningsvis att FN-organen utförde ett värdefullt arbete när det gällde den s. k. normbildande verksamheten, dvs. rekommendationer och beslut om allmänna riktlinjer för det internationella utvecklingssamarbetet.

I fråga om FN-organens verksamhet som biståndsförmedlare hade emellertid, enligt SIDA, vissa svagheter "på senare tid blivit alltmer uppenbara". En av orsakerna till detta var att FN-organen inte från början byggdes upp för att klara av det biståndsarbete som nu blivit deras huvuduppgift. Under senare år har UNDP:s styrelse gjort "aktningvärda ansträngningar att förbättra sin egen organisation och sina arbetsmetoder ... men de uttrycker själva bekymmer för kvarstående svagheter". SIDA framhöll också att den kritik som framförs inom FN-systemet ofta blir så försynt att den inte leder till åtgärder.

Bland de övriga multilaterala svagheter SIDA underströk bör nämnas bl. a. svårigheter att rekrytera dugligt folk p. g. a. hänsyn till 130 medlemsländers önskemål, en tung centralbyråkrati som förkväver initiativ och försenar genomförandet av insatser, en kvarlevande förmyndarattityd gentemot mottagarländerna och stora svårigheter till intern samordning inom FN-familjen. SIDA hävdade att verkets personal i umgänget med mottagarländernas politiker och ämbetsmän mötte "en stark och väl belagd kritik mot FN-organs biståndsarbete".

SIDA:s kritiska analys gällde främst den s. k. FN-familjen, däremot inte mot Världsbanksgruppens verksamhet. I fråga om IDA framhölls endast att det var en effektiv organisation och att Sverige borde fortsätta att svara för en oförändrad andel av organisationens resurser.

Frågan om det multilaterala biståndets för- och nackdelar diskuterades relativt utförligt också i statsverkspropositionen 1974. Bland motiven för Sveriges jämförelsevis stora multilaterala bidrag angavs bl. a. att de utgjorde

"en viktig del av vår allmänna FN-politik" samt att u-länderna av flera skäl betonat behovet av en ökad satsning på multilateralt bistånd. Den tidigare framförda synpunkten om att u-länderna i de multilaterala organens styrelser direkt påverkar riktlinjerna för samarbetet underströks i propositionen. Genom att lämna betydande bidrag kunde Sverige "verka för u-ländernas önskemål gentemot andra i-länder".

Det föredragande statsrådet framhöll vidare att "man knappast kan förvänta att det multilaterala biståndet uppnår samma administrativa effektivitet som kan förekomma inom det direkta utvecklingssamarbetet". Orsakerna till detta angavs bl. a. vara att personalen måste rekryteras på världsvid basis, vilket ledde till samarbetsproblem i sekretariaten och en långsamhet i beslutsfattandet. Vidare innebar UNDP-verksamhetens karaktär av "kunskapsöverföring från i första hand en rad i-länder till u-länder med vitt skilda förutsättningar att motta dessa kunskaper" att man mötte en rad "problem som inte möter ett enskilt i-land".

Reformerna av UNDP-systemet ansågs redan ha gett påtagliga resultat. Länderprogrammen hade sålunda gett "möjlighet till en samlad och rationell flerårsplanering av FN-biståndet med direkt anknytning till u-ländernas egna utvecklingsplaner". Fortfarande återstod emellertid mycket att göra innan alla fördelar av länderprogrammeringssystemet kunde uppnås.

I statsverkspropositionen underströks vidare att bedömningen av de multilaterala organens verksamhet inte fick begränsas till frågan om den rent administrativa effektiviteten. Den viktigaste grunden för bedömningen måste i stället vara innehållet i organisationernas politik i förhållande till de utvecklingsmål man ville nå.

Under åren 1974 och 1975 kom FN-organen alltmer i centrum för diskussionerna mellan de rika och fattiga länderna. Bl. a. behandlade FN:s två extra generalförsamlingar dessa frågor och begreppet "en ny ekonomisk världsordning" myntades. Sverige ställde sig positivt till FN:s ökade roll på detta område och uttryckte oro för att nybildade organ och grupper skulle ändra på förhållandena. Utrikesminister Andersson underströk i sitt tal i FN:s ordinarie generalförsamling 1975 att det var viktigt att arbetet med dessa frågor i fortsättningen väsentligen ägde rum inom ramen för FN.

I det svenska talet vid FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 påpekades att Sverige ser FN som ett naturligt forum för överläggningar om de globala ekonomiska problemen. Samtidigt underströks att Sverige inte alltid varit nöjt med FN-organens effektivitet. Bl. a. hänvisades till behovet av reformer både i de politiskt beslutande organen och sekretariatet, liksom av en konsolidering av de många biståndsfonderna.

I budgetpropositionen år 1975 underströks med anledning av den snabba internationella inflationens effekter på UNDP-programmet att "det är angeläget att FN:s roll i det globala biståndssamarbetet inte minskar".

I 1976 års budgetproposition sägs att ett resultat av den sjunde extra generalförsamlingen är att FN:s roll som förhandlingsforum stärkts. "Med hänsyn till u-ländernas starka stämma i FN-organisationen är denna utveckling tillfredsställande."

Inför den sjunde extra generalförsamlingen utarbetade en expertgrupp förslag till strukturreformer som syftade till att göra FN-systemet bättre lämpat för uppgifter på det ekonomiska och sociala området.

Tabell 7.3 De samlade biståndsanslagen fördelade på multilaterala och bilaterala anslag samt övrigt budgetåren 1965/66-1976/77

	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77
<i>Milj. kr.</i>												
Multilaterala anslag	108,2	142,2	162,0	217,6	279,8	305,7	427,2	493,7	550,0	750,0	1050,0	1050,0
Bilaterala anslag	167,1	185,9	232,2	272,6	333,5	466,5	541,0	707,0	960,0	1297,8	1736,3	1987,0
Övriga anslag	8,0	9,3	10,1	13,6	20,5	28,5	31,8	49,3	52,5	52,2	73,7	85,0
S:a biståndsanslag	283,3	337,4	404,3	503,8	633,8	800,7	1000,0	1250,0	1562,5	2100,0	2860,0	3122,0
<i>Procentuell fördelning</i>												
Multilaterala anslag	38,2	42,1	40,1	43,2	44,1	38,2	42,7	39,5	35,2	35,7	36,7	33,6
Bilaterala anslag	59,0	55,1	57,4	54,1	52,6	58,3	54,1	56,6	61,4	61,8	60,7	63,7
Övriga anslag	2,8	2,8	2,5	2,7	3,2	3,6	3,2	3,9	3,4	2,5	2,6	2,7

<sup>a</sup> Fördelningen på multilaterala och bilaterala anslag under perioden 1965/66-1969/70 är inte helt jämförbar med redovisningen under de följande åren. En omräkning efter den redovisningsmetod som tillämpas för perioden 1970/71-1975/76 skulle ge något högre multilaterala andel för de föregående åren, sannolikt en ökning med 1-2 procentenheter.

Denna rapport diskuteras i en särskild kommitté. Det är dock osäkert när kommittén kan bli färdig med sitt arbete. I budgetpropositionen 1976 underströks att det är angeläget att Sverige aktivt medverkar i arbetet på en reform av FN:s organisation.

#### 7.4.3 *Biståndsanslagens fördelning på multilaterala och bilaterala ändamål*

Under budgetåren 1960/61–1962/63 utgjorde de multilaterala bidragen ungefär 2/3 av de samlade biståndsanslagen. Därefter skedde en mycket snabb expansion av det bilaterala biståndet i samband med att Sverige år 1963 började lämna bilaterala utvecklingskrediter. Under budgetåren 1963/64–1964/65 fördelade sig de samlade biståndsanslagen ganska jämnt på multilaterala och bilaterala insatser om man tar hänsyn till att en del av det bilaterala anslaget inbegrep vissa bidrag av multilateral karaktär.

Budgetåret 1965/66 svarade de multilaterala bidragen för 38 % av totalanslaget och de bilaterala anslagen för 59 %, resterande 3 % utgjordes av kostnader för administration, utbildning, rekrytering och information. Under hela perioden 1965/66–1972/73 bibehölls i stort sett en fördelning enligt vilken multilaterala bidrag utgjorde drygt 40 % och det direkta biståndet omkring 55 % av totalanslaget. En minskning av den multilaterala andelen har därefter skett under budgetåren 1973/74–1976/77.

#### 7.4.4 *Andra länders multilaterala bidrag*

I början av 1960-talet svarade utbetalningarna av multilateralt bistånd, inkl. bidrag till EG:s European Development Fund (EDF), för ungefär 10 % av DAC-ländernas samlade utbetalningar av offentligt utvecklingsbistånd (ODA). Därefter sjönk den multilaterala andelen i stort sett kontinuerligt fram till ett lågvattenmärke på 5,7 % år 1966. Andelen multilateralt bistånd ökade snabbt under de följande åren, först till ca 11 % åren 1967–68 och därefter till 22–24 % under perioden 1972–74 för att nå 28 % år 1975.

Relativt sett stora multilaterala bidrag kan i viss utsträckning sägas vara en nordisk företeelse. Av de länder som redovisas i den s. k. DAC-statistiken är det endast för Danmark, Norge och Sverige som utbetalningarna av multilateralt bistånd under perioden 1965–75 genomsnittligt utgjort mer än hälften av de samlade biståndsutbetalningarna. Bland de i absoluta tal stora biståndsgivarna har Västtyskland ända sedan 1968 gett mer än en femtedel av biståndet via multilaterala organ. Storbritannien, Japan och Förenta Staterna har under de allra senaste åren markant ökat den multilaterala andelen av biståndet medan Frankrike fortfarande tillhör de länder som har den starkaste koncentrationen på bilateralt bistånd. I samtliga stora biståndsgivarländer har emellertid den relativa andelen multilateralt bistånd ökat sedan mitten av 1960-talet.

Av de medelstora biståndsgivarna lämnar Belgien, Canada, Italien och Nederländerna en relativt betydande del av biståndet via multilaterala organ medan en liten del av de australienska biståndsutbetalningen har multilateral karaktär.

Flera östeuropeiska länder erhåller från FN mer bistånd än de själva lämnar som bidrag. Eftersom dessutom de egna bidragen, till skillnad från det bi-

Tabell 7.4 a Multilateralt bistånd från DAC-länder 1965-1975 (utbetalningar, milj. dollar)

Land	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Australien	9	11	15	13	16	12	11	13	23	40	71
Belgien	8	9	14	14	31	27	36	63	56	64	126
Canada	28	31	46	33	85	79	97	154	166	217	268
Danmark	8	11	13	13	23	22	38	50	60	75	94
Finland	2	3	3	4	12	6	10	13	14	23	21
Frankrike	28	29	50	48	95	103	129	192	194	226	207
Förenta Staterna	69	-32	307	248	330	393	431	625	631	882	1107
Italien	32	31	31	24	25	85	46	51	74	216	356
Japan	17	48	38	48	96	87	79	133	246	246	297
Nederländerna	23	43	40	27	38	42	64	114	92	133	239
Norge	8	9	10	14	16	22	24	33	46	58	82
Nya Zealand	3	5	7	9	9	3	4	4	9	10	16
Schweiz	5	4	5	9	12	12	9	34	32	23	33
Storbritannien	53	56	53	45	79	48	74	128	161	221	256
Sverige	21	33	34	30	66	54	91	91	122	168	193
Västyskland	37	46	72	110	128	133	205	207	311	418	391
Österrike	3	5	7	9	9	6	6	14	33	39	15
Samtliga DAC-länder	350	337	739	687	1061	1124	1338	1917	2268	3060	3770

Källa: DAC-statistik. Totalsumman stämmer inte alltid med delsumman på grund av avkortning.

Tabell 7.4 b Andelen multilateralt bistånd från DAC-länder 1965-1975 (% av det totala offentliga utvecklingsbiståndet)<sup>a</sup>

Land	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Australien	8	9	9	8	9	6	6	5	8	9	14
Belgien	8	12	16	16	27	23	25	33	24	23	33
Canada	29	17	23	19	35	23	25	31	32	30	30
Danmark	64	50	50	45	43	37	51	52	46	45	46
Finland	80	78	83	83	87	81	77	63	51	61	43
Frankrike	4	4	6	6	10	11	12	15	13	14	15
Förenta Staterna	2	-1	9	8	11	13	13	19	21	26	27
Italien	53	39	20	16	19	57	25	49	39	100 <sup>b</sup>	71
Japan	7	17	10	14	22	19	15	22	24	22	26
Nederländerna	32	46	35	21	27	21	30	37	29	30	40
Norge	67	63	72	53	55	60	57	52	54	44	45
Nya Zeeland	24	36	44	52	60	21	22	21	31	25	24
Schweiz	41	27	37	36	40	39	32	53	50	31	32
Storbritannien	11	12	11	11	18	11	13	21	27	30	34
Sverige	55	58	56	42	55	46	57	46	43	42	34
Västyskland	8	11	14	20	22	22	28	26	28	29	31
Österrike	24	36	44	52	60	60	46	73	80	65	14
Samtliga DAC-länder	6	6	11	11	16	16	17	22	24	27	28

<sup>a</sup> avser utbetalningar<sup>b</sup> Italien lämnade också bilateralt bistånd som uppgick till samma belopp som återflödet av räntor på tidigare bilaterala biståndslån

Källa: DAC-statistik.

stånd de får, lämnas i icke konvertibel valuta kan man konstatera att flertalet östeuropeiska länder är nettomottagare av multilateralt bistånd.

#### *7.4.5 Förslag till principer för Sveriges samarbete med internationella biståndsorgan*

Direktiven anger att vi "bör pröva de internationella biståndsorganens verksamhet utifrån u-ländernas behov och de värderingar som vägleder den svenska biståndspolitik". Särskild vikt läggs vid en granskning av omfattningen av Sveriges finansiella bidrag till UNDP och IDA. Vårt uppdrag innefattar också en bedömning av hur Sverige på effektivast möjliga sätt skall kunna "verka för en utvecklingssyn som överensstämmer med de grundläggande värderingarna för den svenska biståndspolitik". I anslutning till vår diskussion av samarbetet med internationella biståndsorgan har vi också, enligt direktiven, att ta ställning till frågan om anslagens fördelning på multilaterala och bilaterala ändamål.

Vi skall börja med sistnämnda fråga, vilket ger tillfälle till en systematisk genomgång av de traditionella, allmänna argumenten för och emot multilateralt bistånd. Därefter diskuteras de mer specifika frågor som rör omfattningen av Sveriges samarbete med UNDP och IDA. Avslutningsvis redovisar vi några övriga principiella synpunkter på det multilaterala biståndet samt på frågan om Sveriges inflytande i de internationella biståndsorganen.

Ytterligare en utgångspunkt för våra överväganden är det pågående arbetet inom FN med FN-systemets framtida struktur, i de delar som gäller biståndsverksamheten. Det är på nuvarande stadium svårt att förutse vilka förändringar arbetet resulterar i. Vi har därför inskränkt oss till att ange vissa principiella synpunkter på FN:s organisation inom biståndsområdet.

#### *Biståndsanslagens fördelning på multilaterala och bilaterala ändamål*

En diskussion av för- och nackdelar med multilateralt och bilateralt bistånd bör utgå från u-ländernas inställning till dessa frågor. Den är emellertid inte alldeles lätt att klarlägga.

Allmänt sett förefaller flertalet u-länder föredra multilateralt bistånd framför bilateralt, trots att de multilaterala organen vanligen uppfattas som administrativt tröga. Skälen till denna multilaterala preferens är i första hand att det multilaterala biståndet är obundet, även om detta i några fall är kombinerat med stela upphandlingsregler, och lämnas på mycket förmånliga villkor. Därtill kommer att åtminstone FN-organen och Afrikanska Utvecklingsbanken verkar vara mer lyhörda för u-ländernas egna önskemål än vissa "givarländer" och risken för politiska påtryckningar från i synnerhet stormakter är mindre.

U-ländernas allmänna preferens för multilateralt bistånd är inte absolut. Samtliga länder som till oss gett till känna någon åsikt har framhållit att både multilateralt och bilateralt bistånd bör finnas.

För vår del gäller det närmast att ta ställning till hur Sverige skall fördela det samlade biståndsanslaget på multilaterala och bilaterala ändamål. I valet mellan multilateralt bistånd och svenskt bistånd förklarade samtliga u-landsrepresentanter som tillfrågades under de resor vi företagit i länder i Afrika och Asien att man föredrog svenskt direkt bistånd. Orsaken till svaret kan

vara diplomatisk hövlighet. Det kan också vara så att ett programland helt enkelt inser att man får mer bistånd om Sverige satsar bilateralt i stället för att förmedla en allt större del genom multilaterala kanaler.

Det finns emellertid också andra skäl för ett mottagarland att föredra svenskt bistånd framför multilateralt. En anledning är att villkoren för svenskt bistånd, trots att en del därav är bundet, är bättre än för merparten av det multilaterala. Nästan hela det direkta svenska biståndet utgår i gåvoform, resten som 50-åriga räntefria krediter. Svenska biståndspengar kan relativt fritt användas för finansiering av lokala kostnader och upphandlingsreglerna kan anpassas efter omständigheterna. Detta är betydande fördelar jämfört med bistånd från multilaterala organ som i dessa avseenden är bundna till mycket strikta regler. Slutligen torde den svenska landprogrameringen ha nått längre i anpassning till u-ländernas egna prioriteringar än UNDP:s.

I fråga om administrativ effektivitet torde SIDA väl kunna mäta sig med både UNDP och IBRD/IDA när det gäller samarbetet med programländerna. Man får emellertid inte blunda för att u-landsrepresentanter framhållit att även SIDA har vissa administrativa trögheter. I något fall framhölls t. o. m. att beredningsarbetet under senare år blivit mer ingående och långsammare än tidigare.

Ett annat problem när det gäller att ta ställning till frågan om multilateralt eller bilateralt bistånd är att u-ländernas regeringar naturligtvis tar ställning endast till nu existerande alternativ. U-länderna har sålunda i olika sammanhang uttalat sig för en stor ökning av IDA:s resurser. Detta kan ha skett i medvetande om att ingen annan multilateral kanal existerar för kapitalöverföring på mycket mjuka villkor. Det är samtidigt klart att u-länderna gärna ser att i-länderna börjar ge bidrag till FN:s kapitalfond (United Nations Capital Development Fund, UNCDF). Det finns inget underlag för att avgöra om u-länderna hellre ser ökade bidrag till UNCDF än en betydande påfyllnad av IDA:s resurser.

U-ländernas inställning till multilateralt och bilateralt bistånd grundar sig på en bedömning av i dag existerande alternativ. Det är emellertid fullt möjligt att en reform av FN:s biståndssystem skulle medföra att u-ländernas preferens för multilateralt bistånd ökade.

Sammanfattningsvis torde man på denna punkt kunna konstatera att i alla händelser programländerna, när det gäller fördelningen av Sveriges bistånd, synes föredra bilateralt bistånd framför multilateralt.

Denna inställning är emellertid som påpekats inte absolut. U-ländernas uppfattning är att Sverige även i fortsättningen bör lämna en del av biståndet via multilaterala organ.

För Sveriges ställningstagande till fördelningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd är u-ländernas inställning väsentlig men även andra faktorer måste vägas in. I det följande diskuteras några av de skäl för och emot olika biståndsformer som refererats i det föregående. Frågan om s. k. multibisamarbete berörs senare i avsnitt 7.5.11.

*Allmänt stöd för Sveriges "FN-politik".* En huvudlinje i svensk utrikespolitik är att stödja och framhäva FN som det centrala organet för fred och säkerhet i världen. Om denna utrikespolitiska grundtanke råder en bred enighet i Sverige. Det har vid upprepade tillfällen hävdats att betydande bidrag till FN:s biståndsverksamhet utgör ett led i denna politik. Detta har



självfallet fortfarande stor tyngd.

Ett annat viktigt led i denna politik måste vara att förbättra FN-organens administrativa effektivitet. Om u-länderna uppfattar FN-biståndet som administrativt tungrott och de stora FN-konferenserna som "diskussionsolympiader" utan makt att påverka riktlinjerna för biståndsgivningen måste detta skada FN:s rykte även i andra avseenden. En effektivisering av FN som biståndsorganisation borde sålunda stärka organisationens ställning som centralt organ i andra sammanhang. Konsekvenserna av Sveriges inställning till FN borde således bli att betydande bidrag även i fortsättningen lämnas till FN-organen samtidigt som det aktiva arbetet på att effektivisera organen fortsätter och intensifieras.

*U-länderna är representerade i de multilaterala organens styrelser.* U-länderna är representerade i samtliga multilaterala styrelser. I de "rena" FN-organen har u-länderna röstmajoritet. I världsbanks-gruppen baseras röstfördelningen på kapitalinsatsen vilket ger stormakterna majoritet. I regionalbankerna IDB och AsDB har i-länderna också majoritet i kraft av sina kapitalinsatser medan ADB är en rent afrikansk bank. Skillnaderna i fråga om formella beslutsregler är betydelsefulla, men skall inte överdrivas. Gränsen för vilka beslut som är möjliga sätts av de stora givarländerna. Om u-länderna i UNDP drev fram en rad beslut som i-länderna häftigt motsatte sig skulle detta omedelbart påverka bidragsgivningen.

Det är omvittnat att i alla händelser UNDP-representanten i kontakterna med värdlandets regering upplever det som en styrka att representera en organisation i vilken u-länderna själva deltar i utformningen av riktlinjerna för samarbetet. När värdlandets regering vill motsätta sig reformer i utvecklingsstrategins anda är det en fördel för UNDP-representanten att kunna hänvisa till att regeringen tidigare stött riktlinjerna för denna reformpolitik i UNDP:s styrelse.

Världsbanken/IDA:s styrelse består av tjugo exekutivdirektörer. Endast de fem största i-länderna har en egen representant. Övriga medlemsländer är sammanförda i grupper som utser en gemensam exekutivdirektör. För u-ländernas vidkommande innebär detta i vissa fall att 18 länder måste enas om en enda representant. Det säger sig självt att samordningen inom sådana grupper blir svår och tidskrävande. Därför har u-ländernas exekutivdirektörer fått en fristående ställning som inte alltid avspeglar medlemsländernas positioner. Detta är en av anledningarna till att u-länderna endast i begränsad utsträckning fått gehör för sina synpunkter i styrelsen. Reaktionen mot vad u-länderna uppfattar som bankens förmyndarinställning och krav på motprestationer är stark, enligt en enkät om de multilaterala organen som utredningen genomfört. Å andra sidan är IDA den största obundna källan för finansiellt obundet bistånd på mycket mjuka villkor.

Det måste vara en fördel att u-länderna har möjlighet att diskutera principerna för denna kreditgivning i IDA:s styrelse som dessutom sammanträder rätt ofta. Det förefaller emellertid klart att u-länderna bl. a. som en följd av röstreglernas utformning, känner större samhörighet med t. ex. UNDP och UNICEF än med Världsbanksgruppen.

Det är obestriddligen ett värde att en stor del av det multilaterala biståndet lämnas av organisationer som u-länderna har formell rätt och faktisk möjlighet att påverka. Denna fördel kan inte alltid i samma utsträckning nås i det bilaterala biståndet.

*De internationella organens kapacitet och tillgång till expertis.* I den tidigare svenska biståndsdebatten framhövdes de internationella organens personella resurser och längre erfarenhet som ett motiv för multilateralt bistånd. Det var naturligt i ett skede då ingen egentlig svensk biståndsadministration existerade och mot bakgrund av Sveriges begränsade kontakter med de ny-ligen självständiga staterna i Afrika och Asien.

Fortfarande gäller att de internationella organen har bättre tillgång till experter. Framför allt gäller detta i fråga om vissa specialområden. Vidare har de mer kunskap och bättre överblick när det gäller länder som Sverige inte samarbetar med. När det gäller insatser på områden som Sverige har begränsad erfarenhet av eller insatser i länder som Sverige inte samarbetar med finns det alltså skäl att kanalisera svenska biståndspengar genom multilaterala organ.

Beträffande samarbetet med programländer är det inte självklart att de multilaterala organen förfogar över mer kvalificerade experter än Sverige annat än inom vissa specialområden. Bedömningen av och överblicken över biståndsbehoven i flertalet programländer torde ske lika bra inom den svenska biståndsadministrationen som i internationella organ.

Så länge biståndsbehoven är stora i de svenska programländerna – nu existerande och eventuella nya – är alltså behovet av kvalificerade experter inte i sig ett motiv för multilateralt bistånd.

*Samordning av biståndet.* Under 1960-talet hävdades att det multilaterala biståndet innebar en effektiv samordning av biståndet. Det är av flera skäl tveksamt om det är riktigt. Numera är det en accepterad och grundläggande princip i utvecklingssamarbetet att mottagarlandet måste ansvara för koordinering och planering av *alla* utifrån kommande resurstillskott. Det viktiga är ju inte att det multilaterala biståndet i sig är samordnat utan att *alla* givarinsatser är samordnade med mottagarlandets egna resurser och planering. Detta är lätt att inse eftersom mottagarlandet normalt självt svarar för den alldeles övervägande delen av resursinsatserna. Denna syn på samordningen kom till uttryck i prop. 1968:101. Under åren därefter har den ytterligare understrukits såväl i den svenska debatten som i internationella sammanhang.

I detta perspektiv blir det framför allt viktigt att stödja och befrämja mottagarlandets kapacitet att samordna. Varifrån biståndet kommer blir av sekundärt intresse när givarlandet accepterar mottagarlandets rätt att självt planera utvecklingen. En mångfald givare innebär dock otvivelaktigt betydande administrativa problem för mottagarlandet. Sveriges koncentration av det direkta utvecklingssamarbetet till ett mindre antal länder är av värde med hänsyn härtill.

Sverige har dessutom nått väsentligt längre än flertalet andra biståndsgivare när det gäller att anpassa biståndet till mottagarlandets behov och prioriteringar. UNDP:s målsättning är att mottagarens planering skall vara utgångspunkt för samarbetet. Fortfarande återstår emellertid åtskilligt arbete innan fackorganens verksamhet anpassats till dessa principer. IBRD/IDA är i huvudsak inriktade på specifika projekt som ofta, att döma av utredningens enkät om de multilaterala biståndsorganen, knyts till krav på anpassningsåtgärder i mottagarlandet.

Mot denna bakgrund är det i nuläget svårt att se just kravet på samordning

som ett motiv för ökade multilaterala bidrag.

*Vissa speciella insatser kan av olika skäl inte utföras av multilaterala organ.* Under familjeplaneringens pionjärskede var detta ett naturligt och tungt vägande skäl för bilateralt svenskt bistånd. FN-organen kunde då p.g.a. majoritetsregeln inte ta på sig ett ansvar för familjeplaneringsinsatser i stor skala. I detta och i flera andra avseenden har situationen radikalt förändrats. Det finns nu ett FN-organ, UNFPA (United Nations Fund för Population Activities), med ansvar för familjeplanering och med växande kapacitet. Det torde även i övrigt vara svårt att finna områden där FN-organen eller Världsbanken inte kan gå in med bistånd. Däremot kan dessa organisationer vara förhindrade att lämna bistånd till vissa geografiska områden, tidigare t. ex. till DRV och PRR-områdena eller i önskad utsträckning till t. ex. de afrikanska befrielseörelserna.

*Sverige får inte bli för stor biståndsgivare till ett visst land.* Detta argument bygger på uppfattningen att det kan bli besvärande om Sverige skulle svara för en mycket stor del av det totala biståndet till ett visst land. Därigenom skulle Sverige kunna hamna i en politiskt känslig situation, särskilt om det skulle bli aktuellt att minska biståndet. Det är emellertid tveksamt om detta argument har någon större betydelse.

Om Sverige är berett att ta politiskt ansvar för att biståndsvolymen inte drastiskt minskar bör fortsatta ökning av det bilaterala biståndet inte utgöra ett problem. Dessutom kan ju kretsen av programländer vidgas i takt med biståndsanslagens ökning.

*Multilaterala bidrag av viss omfattning gör det politiskt möjligt att koncentrera det bilaterala biståndet till ett fåtal länder.* Detta argument började framföras samtidigt som Sverige beslöt att koncentrera det bilaterala biståndet till ett begränsat antal länder. Självfallet borde man lika väl kunna hävda att de länder som inte får bilateralt bistånd från Sverige får bistånd från andra länder. Argumentet har emellertid en viss giltighet. Det har också framförts vid flera tillfällen då biståndsframställningar avvisats.

*Bidrag till viss organisation ger svenska företag tillträde till "dess marknad".* Alla internationella organisationer begränsar sin upphandling till medlemsländerna. I några fall regleras upphandlingen så att den motsvarar varje lands bidrag. I de stora organisationerna – IBRD/IDA, UNDP och UNICEF – är emellertid inköpsens omfattning i medlemsländerna oberoende av deras individuella bidrag. Detta innebär att ett svenskt bidrag till IDA och UNDP ger svenska företag möjlighet att konkurrera om alla leveranser som dessa organisationer finansierar. Denna fördel för svenska företag är oberoende av det svenska bidragets storlek. Argumentet kan alltså inte motivera att den multilaterala andelen av biståndsanslagen skall vara särskilt stor eller liten, endast att Sverige överhuvud taget bör lämna bidrag.

*Multilaterala bidrag har väsentligt mer negativa effekter på betalningsbalansen än bilateralt bistånd.* I utredningen om "Utvecklingsbiståndets samhälls-ekonomiska effekter" redovisas en undersökning av biståndets betalningsbalanseffekter. Utredningen visar att Sveriges bidrag till multilaterala organ har väsentligt större negativa konsekvenser för betalningsbalansen än om motsvarande belopp använts för bilateralt bistånd. Detta beror främst på att Sveriges multilaterala bistånd är relativt mycket större än andra länders utan att detta, som framgår av föregående avsnitt, positivt påverkar upphandlingen i Sverige. Om Sverige skulle övergå till att lämna ungefär lika

små relativa multilaterala bidrag som andra länder skulle detta således leda till att belastningen på betalningsbalansen minskar<sup>1</sup>.

*Multilaterala bidrag är en förutsättning för att påverka politik och administration i den internationella organisationerna.* En förutsättning för att Sverige med någon framgång skall kunna påverka de internationella organisationernas inriktning är att det svenska bidraget har en viss omfattning. Naturligtvis ökar möjligheten att öva inflytande när bidragen ökar. En stor bidragsgivares åsikter och förslag kan aldrig helt negligeras eftersom alla är medvetna om att det i så fall kan påverka organisationens resurser.

### *UNDP-systemets biståndsverksamhet*

Under senare år har kritiken mot det multilaterala biståndet som en trög och administrativt dyr biståndsform blivit alltmer omfattande. Denna kritik gäller huvudsakligen det s. k. UNDP-systemet varför den lämpligen behandlas i samband med en allmän diskussion av det bistånd som förmedlas via UNDP och FN:s fackorgan.

UNDP:s verksamhet syftar till att genom tekniskt bistånd, förinvesteringsverksamhet och kunskapsöverföring bistå u-länderna i deras utvecklingssträvanden. Verksamheten finansieras genom frivilliga bidrag till UNDP och verkställs av FN:s fackorgan och andra organisationer. UNDP har en egen organisation med ett sekretariat i New York (ca 240 tjänstemän) och ett hundratal fältkontor (totalt ca 440 utsända tjänstemän samt omkring 2 500 lokalt anställda) för att samordna FN-systemets biståndsverksamhet. Av de verkställande organen spelar FAO, FN:s reguljära program, UNESCO, ILO, UNIDO, WHO och IBRD den viktigaste rollen. Tillsammans har dessa organ hand om ca 90 % av UNDP-programmet.

UNDP-systemets främsta biståndsinstrument är expertrådgivning, utrustningsleveranser, konsulttjänster och stipendier. Kostnaderna för utsända experter utgör ca 2/3 av hela programmet.

UNDP-systemet har som tidigare nämnts kritiserats främst för administrativa brister. I det sammanhanget har bl. a. hävdats att ungefär 1/3 av UNDP:s finansiella resurser går åt för att administrera programmet. Denna siffra är inte helt rättvisande eftersom en del av verksamheten vid fältkontoren, som betalas ur administrationsposten, snarast har karaktären av bistånd. Även med hänsyn tagen till den osäkerhet som vidlåder alla beräkningar av vad som egentligen är administrativa kostnader framstår emellertid dessa inom UNDP som höga.

Det finns i huvudsak två anledningar till detta. Den typ av bistånd som UNDP-systemet är inriktat på är med nödvändighet mycket personalintensiv i jämförelse med t. ex. kreditgivning. Det går följaktligen inte att basera omdömen om UNDP-systemets effektivitet på enkla jämförelser av administrationskostnaderna i förhållande till biståndsvolymen i de finansiella biståndsorganen. Som exempel kan nämnas det förhållandet att när SIDA var organiserat i en avdelning för finansiellt bistånd och en för tekniskt så var personalstyrkan på den senare långt större än på den finansiella trots att de bilaterala finansiella anslagen var väsentligt större.

En annan anledning till de höga administrationskostnaderna är att de verkställande fackorganen har egna organisationer som delvis är parallella

<sup>1</sup> Se "Utvecklingsbiståndets samhällsekonomiska effekter", sid. 73-74 o. 88. (Rapport från utredningen om det svenska biståndets samhällsekonomiska effekter, Stockholm 1972).

med UNDP:s egen organisation. UNDP ersätter fackorganen för administrationskostnaderna för de projekt dessa utför enligt en schablonmetod. F. n. ersätts fackorganen för sina administrationskostnader enligt denna metod till 14 % av projektkostnaden vilket dock inte täcker alla administrativa utgifter för dessa. Till detta kommer sedan UNDP:s egna administrationskostnader. Orsaken till denna organisatoriska uppbyggnad, som leder till att dubbelarbete i viss utsträckning blir oundvikligt, är att fackorganen byggts upp för väsentligen andra ändamål än det biståndsarbete som nu blivit en huvuduppgift. På denna punkt kan man jämföra UNDP-systemet med UNICEF som inom en egen organisation både mottar bidrag och direkt verkställer insatser i u-länderna. Såvitt man kan bedöma av svaren på utredningens enkät om de multilaterala organen fungerar UNICEF klart bättre än UNDP-systemet.

En expertgrupp lade på våren 1975 fram förslag till åtgärder bl. a. för att bättre samordna FN:s hela biståndsverksamhet, den s. k. Kassumrapporten. Enligt förslaget skall de flesta av FN:s olika operativa biståndsorgan och fonder slås samman till en ny United Nations Development Authority. Vidare skulle en post inrättas som vice generalsekreterare, med ansvar för ekonomiska och sociala frågor. ECOSOC:s ställning skulle förstärkas och de stora globala sektorskonferenserna ersättas av tema-inriktade möten inom ECOSOC.

Vid sjunde extra generalförsamlingen tillsattes en samordningskommitté för att diskutera Kassum-rapportens förslag. Den hade ursprungligen i uppdrag att redovisa sina slutsatser vid generalförsamlingen hösten 1976, en tidpunkt som senare flyttats till hösten 1977.

Sverige har i arbetet i samordningskommittén bl. a. stött tanken på en sammanslagning av vissa av biståndsorganen, men understrukit att en noggrann bedömning måste föregå beslut i dessa frågor. Sverige ställer sig i princip positivt också till flera av de övriga förslagen i Kassum-rapporten.

På hösten 1975 drabbades UNDP av akut likviditetsbrist. Orsakerna var bl. a. en snabb ökning av projektgenomförandet under 1975, snabbt ökade kostnader och lägre bidrag än väntat. Att situationen upptäcktes mycket plötsligt förklaras till stor del av brister i UNDP:s rapporterings- och kontrollsystem. Under 1976 vidtogs ett antal åtgärder för att klara situationen inklusive en viss nedskärning av programmet.

### *Världsbankens biståndsverksamhet*

Världsbanksgruppens verksamhet har under senare år blivit föremål för ett starkt ökat intresse. Detta hänger samman med de förändringar av gruppens verksamhet som skett under senare år. Därvid har också en växande kritik framförts. Kritikerna har framför allt hävdad

- att principerna för projektbedömning är alltför snävt inriktade på den rent ekonomiska avkastningen, ofta dessutom på kort sikt.
- att världsbanksgruppen ställer krav på motprestationer som mottagarländerna ibland uppfattar som intrång på den politiska suveräniteten.
- att världsbanksgruppens verksamhet styrs av politiska hänsyn.
- att vissa principiellt viktiga beslut fattas inom bankens administration utan

- att föreläggas direktionen eller styrelsen.
- att världsbanksgruppens agerande i samband med att vissa länder nationaliserat utländsk egendom har uppfattats som ett stöd för de utländska fordringsägarna.
- att u-ländernas inflytande inom bankgruppen är för litet bl. a. till följd av de röstregler som gäller.
- att fördelningen av resurserna är koncentrerad till ett begränsat antal stater.

Sveriges bistånd till Världsbanksgruppen lämnas uteslutande till IDA:s verksamhet. Det är alltså i första hand denna organisation som skall bedömas. Man måste emellertid komma ihåg att såväl styrelse som administrativ stab är gemensamma för själva banken och IDA. Samma kriterier för bedömning av projekt används av IBRD och IDA. Beslut om finansiering skall ske på bank eller IDA-villkor avgörs på grund av det låntagande landets ekonomiska läge. Det går alltså inte att helt hålla isär organisationerna. Vidare deltar de fem nordiska ländernas gemensamma representant i styrelsen i alla diskussioner om principiella frågor vare sig det gäller hela Världsbanksgruppen, enbart IBRD eller IDA. Följande diskussion gäller emellertid, i enlighet med anvisningarna i direktiven, i första hand IDA men torde ha relevans för Världsbanksgruppen som helhet.

IDA ser i jämförelse med praxis i svensk biståndsgivning mera snävt till den ekonomiska avkastningen vid projektbedömningen. Detta leder till att t. ex. inkomstfördelningseffekter eller sociala behov försummas. I detta avseende kan man emellertid konstatera att en omprövning pågår som en följd bl. a. av nordisk kritik. I fråga om vissa typer av projekt på främst utbildningens och familjeplaneringens område tar man numera mindre hänsyn till de traditionella projektvärderingskriterierna.

En effekt av IDA:s praxis i fråga om projektvärdering sådan den hittills tillämpats är att den leder till krav på mottagarlandet att vidta åtgärder som skall garantera en rimlig räntabilitet. Vid teleprojekt ställs t. ex. ofta krav på höjda taxor för att avkastningen enligt IDA:s normer skall bli acceptabel. På samma sätt sätts höjda vattenavgifter som villkor för krediter till bevattningsprojekt. Följden kan bli att de fattigaste folkgrupperna inte har råd att utnyttja den utbyggda infrastrukturella servicen och i ekonomiskt hänseende går landet miste om den produktion som skulle ha följt av ett mer intensivt utnyttjande. Viktigare ändå är kanske att avgiftspolitikerna är en central del av landets allmänna välfärds- och fördelningsspolitik. IDA:s politik blir då ett försök att påverka och förändra inriktningen av mottagarlandets politiska strävanden.

Från olika håll har framförts kritik mot att Världsbanksgruppen och då även IDA skulle vara alltför västmaktsdominerade och ta hänsyn till dessa länders utrikespolitiska intressen. Till en del förklaras detta förhållande av att ländernas röststyrka står i förhållande till kapitalinsatsen. Samtidigt är u-länderna svagt representerade i styrelsen eftersom i vissa fall upp till 18 u-länder gemensamt utser en exekutivdirektör. Samordningsproblemen inom en sådan u-landsgrupp blir så stora att exekutivdirektören i realiteten ofta får en fristående ställning.

I IBRD:s stadga sägs vidare klart att banken skall främja privata utländska investeringar. Motsvarande bestämmelser återfinns inte i IDA:s stadgar.

En viss tyngdpunktsförskjutning har skett i bankens verksamhet som innebär att garantier till privata investerare och direkta samfinansieringar med privata företag har minskat.

Vidare följer för IBRD:s del ett starkt inflytande för stormakterna av att banken är beroende av dessas kapitalmarknader för att få resurser för sin utlåning. Detta beroende bör i framtiden minska i takt med att oljeländerna blir allt viktigare långgivare. Samtidigt kan bankens beroende av dessa senare länder öka.

Även bortsett från dessa förhållanden kan man emellertid konstatera att västmakterna, särskilt Förenta Staterna, haft och fortfarande har ett dominerande inflytande över Världsbanksgruppen och därmed också över IDA. Världsbanksgruppen har alltid haft en USA-medborgare som chef, medan IMF:s chef varit europé. Vidare är (på våren 1977) bankens biträdande chef (senior vice president) amerikan liksom fyra av tretton "vicepresidenter". Endast en av "vicepresidenterna" kommer från ett u-land. Denna överrepresentation i Världsbanksgruppens organisation för västmakterna i allmänhet och Förenta Staterna i synnerhet är särskilt allvarlig eftersom flera principiellt centrala beslut fattas inom administrationen utan att diskuteras i styrelsen. Ett faktiskt beslut att stoppa nya krediter till Allende-regeringen i Chile togs sålunda inom administrationen utan att styrelsen ens informerades. På samma sätt stoppades under några år stödet till Sri Lanka utan föregående diskussion i styrelsen.

En viktig del av Sveriges kritik mot Världsbanksgruppen är att fortsatt långivning till vissa länder gjorts avhängigt av att det presumtiva mottagarlandet betalar ersättning för nationaliserad egendom. Härvid har IBRD-gruppen, enligt svensk uppfattning, kommit att stödja utländska kapitalintressen i vad som är en juridisk fråga som borde handläggas utan bankens inblandning.

IDA:s utlåning är volymmässigt koncentrerad till en mindre grupp länder. Det borde i detta avseende finnas utrymme för en flexibilitet som tar större hänsyn till länder som i enlighet med FN:s utvecklingsstrategi söker åstadkomma strukturreformer för folkflertalets bästa.

Världsbanksgruppen har också kritiserats för att det inte är en universell organisation eftersom nästan alla kommunistländer står utanför. Detta kan i och för sig uppfattas som missriktad kritik. IBRD och andra organ inom gruppen är i princip öppna för alla länder. Problemet är emellertid att medlemskap i banken förutsätter dels medlemskap i IMF och därmed acceptering av ett internationellt ekonomiskt system som är främmande för kommunistländerna, dels att man accepterar t. ex. principen i bankens stadga att främja privata utländska investeringar, vilket återigen kommunistländerna inte är villiga att åta sig. Det är emellertid klart att stadgan i dessa avseenden inte tillämpas bokstavligt och några kommunistländer är också medlemmar av IMF och IBRD.

På flera punkter kan från svenska utgångspunkter generell kritik riktas mot Världsbanken. I en del avseenden kan man emellertid observera tydliga skillnader mellan den politik som bedrivs av olika avdelningar i banken. Nästan alla iakttagare är t. ex. överens om att Latinamerika-avdelningen har en mer konservativ och – framför allt – mer "amerikaniserad" inställning än andra regionala enheter. Det är t. ex. känt att tjänstemän som handhar

samarbetet med Afrika ibland försvarat radikala politiska åtgärder i låntagarländerna mot stormakterna medan Latinamerika-avdelningen vanligen driver en "hård linje" gentemot t. ex. nationaliseringar.

Trots allvarlig kritik mot Världsbanksgruppen har Sverige alltsedan organisationens tillkomst år 1960 aktivt stött IDA. Även om Sverige vid den fjärde överenskommelsen om påfyllnad av IDA:s resurser sänkte den relativa bidragsandelen något, vilket i sig säkert skall uppfattas som uttryck för en mer reserverad hållning, så är Sverige fortfarande den i relativa termer största bidragsgivaren. Orsakerna till denna politik har i första hand varit följande.

IDA är den största källan för obunden internationell kreditgivning på mycket mjuka villkor till u-länderna. Något alternativ till IDA finns idag inte. Om Sverige inte går med i nästa överenskommelse om påfyllnad av organisationens resurser kan detta få effekter för hela förhandlingsresultatet. U-länderna har alltid i sina deklarationer krävt ökade resurser för IDA.

I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling uttrycktes kraven på följande sätt: "För att utöka de tillgängliga samlade resurserna för utvecklingsfinansiering finns ett omedelbart behov av att avsevärt öka kapitalet inom Världsbanksgruppen, och särskilt resurserna inom Internationella utvecklingsfonden (IDA), för att ge dem möjligheter att ställa ytterligare kapital till de fattigaste ländernas förfogande på mycket förmånliga villkor."

Under senare år har vissa förändringar i inriktningen av IDA:s verksamhet kunnat märkas. Intresset för projekt inom t. ex. sektorerna jordbruk och industri har ökat medan andelen krediter till världsbanksgruppens traditionellt stora sektorer elkraft, transporter och telekommunikationer har minskat.

Inom de traditionella sektorerna är fortfarande den finansiella avkastningen avgörande för om krediter skall lämnas. I viss utsträckning kom-

Tabell 7.5 IDA-krediter, sektorfördelade (%)

Sektor	Totalt	Treårsperioden
	1. o. m. 1972/73	1973/74- 1975/76
Jordbruk, skogsbruk, fiske	28,0	31,5
Icke-projektbundna krediter		
inkl importkrediter	17,4	21,3
Transportväsen	24,8	15,0
Industri, inkl utvecklings-		
investeringsbolag	4,9	11,0
Elkraft	8,4	6,9
Utbildning	6,6	4,4
Telekommunikationer	5,6	3,5
Vattenförsörjning och avlopp	2,8	3,0
Stadsbebyggelse	0,5	1,6
Familjeplanering och nutrition	0,7	0,7
Turism	0,2	0,6
Tekniskt bistånd	0,2	0,6

Källa: World Bank Annual Report 1973 och 1976.



pletteras sådana beräkningar med t. ex. data om ekonomisk avkastning och vilka inkomstgrupper som gynnas. Sådana data kan spela en något större roll i avgörandet om krediter till projekt i andra sektorer. I t. ex. landsbygdsutvecklingsprojekt genomförs en kostnadsintäktsanalys för att konstatera att en viss miniminivå för avkastningen uppstår, snarare än i syfte att maximera avkastningen. Behovsbestämning är enda måttstock i undervisningsprojekt på primär- och sekundärskolenivå. Inom banken pågår arbete med metoder att mäta den sociala avkastningen. Vilka kriterier som väger tyngst i olika sammanhang är fortfarande mycket skiftande.

Inställningen till finansiering av lokala kostnader har blivit mindre restriktiv.

Ett tungt vägande skäl för att stanna kvar i Världsbanken har varit att flera u-länder uttryckt önskemål till den svenska regeringen om att Sverige bör vara kvar. Ett skäl för detta är att dessa u-länder ser Sverige som ett språkrör för u-länderna inom "i-landsgruppen" i bankens styrelse. Sverige och många u-länder önskar förändringar i samma riktning av Världsbanksgruppens verksamhet.

### *Särskilda skäl för bilateralt bistånd*

Huvudskälet för bilateralt bistånd är naturligtvis att det i ett direkt samarbete med ett antal programländer normalt är lättare att nå målen för biståndspolitikerna än i det multilaterala biståndet.

I det föregående har berörts vissa svagheter i det multilaterala samarbetet som därmed automatiskt blir motiv för svenskt bilateralt bistånd. Sålunda har det multilaterala biståndet till Indokina ännu inte kunnat ges några större proportioner; inte heller har multilateralt bistånd i tillräcklig omfattning lämnats till befrielseörelser. Sveriges starka intresse av samarbete med dessa länder och rörelser talar alltså för bilateralt bistånd på dessa områden.

Även övriga skäl för svenskt bilateralt bistånd har indirekt berörts i det föregående. Sålunda förefaller programländerna att föredra svenskt bilateralt bistånd framför multilateralt. Det är inte möjligt att avgöra om detta beror på en bedömning av Sveriges direkta bistånd som effektivare i olika meningar än multilateralt; däremot är de svenska villkoren som nämnts snarast bättre än de multilaterala organens framför allt beroende på att dessa är bundna av generella riktlinjer som försvårar en anpassning till olikartade situationer. Härigenom blir det också möjligt att effektivare inpassa svenska resursbidrag i mottagarlandets egen planering. Även den omständigheten att det multilaterala biståndet betalningsbalansmässigt är dyrare än bilateralt bistånd talar för det förstnämnda. I samma riktning pekar de höga administrationskostnaderna inom UNDP-systemet.

Från opinionsmässiga utgångspunkter torde ett relativt omfattande svenskt bilateralt utvecklingsprogram ha ett betydande värde. Även om informationspolitiken numera koncentreras till u-ländernas problem, sedda från deras utgångspunkt, och mindre till de svenska insatserna torde det direkta samarbetet med vissa länder vara en förutsättning för att skapa en närhet till och förståelse för problemen i tredje världen. Man kan också konstatera att en rad frivilliga organisationer genomfört en omfattande stu-

dieverksamhet om och företagit flera resor till svenska programländer. Det direkta samarbetet med dessa länder har gett erfarenheter av värde för informationsverksamheten.

### Sammanfattning

Av skälen för att lämna multilateralt bistånd i allmänhet anser vi de följande vara de viktigaste:

- Stora multilaterala bidrag är ett viktigt led i Sveriges allmänna stöd till FN. Detta är framför allt ett motiv för stöd till FN-organen. Ökat bistånd från Sverige drar dessutom i någon mån andra länder med sig.
- U-länderna kan påverka de multilaterala organens verksamhet. Även detta gäller framför allt för FN-organen.
- De multilaterala organen kan effektivare än Sverige lämna bistånd på vissa specialområden eller till andra länder än programländerna.
- Multilaterala bidrag av en viss omfattning är en förutsättning för att Sverige skall kunna påverka organisationernas inriktning och effektivitet.

Dessa skäl gäller såväl för multilaterala bidrag i allmänhet som för UNDP-systemets biståndsverksamhet. I fråga om IDA, som endast i mindre utsträckning berörs av motiven under punkterna 1-2, tillkommer att organisationen är administrativt effektiv, att den är den största källan för obunden, "mjuk" kreditgivning till u-länderna samt att u-länderna uttalat sitt stöd för organisationen.

De skäl som enligt vår uppfattning talar emot multilateralt bistånd är i första hand följande.

- Svårigheterna att nå de svenska biståndsmålen är som regel större på det multilaterala området än i fråga om direkt bistånd.
- FN-systemets bistånd är administrativt dyrt och omständligt. Detta gäller i första hand UNDP-systemet, i mindre utsträckning UNICEF och UNHCR och knappast alls Världsbanksgruppen.
- De svenska biståndsvillkoren är genomsnittligt bättre än de multilaterala organens.
- Det svenska biståndet kan enklare samordnas med mottagarlandets egen planering.
- Stora multilaterala bidrag har väsentligt större negativa betalningsbalans-effekter än bilateralt bistånd.

Vad beträffar IDA kommer därtill att organisationen fortfarande tillämpar en rätt snäv projektbedömning, att viktiga principer avgörs inom administrationen utan diskussion i styrelsen, att u-ländernas möjligheter att påverka politiken är begränsade, att utlåningen är koncentrerad till ett mindre antal länder samt att krav på förändringar av den ekonomiska politiken i flera fall utgör villkor för långivning.

De viktigaste allmänna skälen för bilateralt bistånd är att det lätt kan anpassas till mottagarlandets behov och inordnas i en utvecklingsplanering, att villkoren är förmånliga samt att administrationskostnaderna är jämförelsevis låga. Därtill kommer att bistånd till vissa länder eller områden i rimlig omfattning endast kan lämnas direkt.

En sammanvägd bedömning av alla dessa olika skäl ger enligt vår uppfattning inte anledning att förorda någon drastisk förändring av den fördelning som gäller idag. Tillräckligt starka skäl talar för att Sverige även i fortsättningen bör lämna en relativt betydande andel av biståndet via multilaterala kanaler. Det är heller inte möjligt att precisera den framtida fördelningen till en bestämd procentsats. Nuvarande andel för de multilaterala bidragen är enligt vår uppfattning rimlig i dagens läge. Den framtida utvecklingen inom det multilaterala fältet i allmänhet och de olika organisationerna i synnerhet måste bli avgörande för de svenska bidragens fortsatta utveckling.

Motiven för fortsatta betydande bidrag till UNDP kan i stor utsträckning härledas ur de tidigare nämnda allmänna motiven för multilateralt samarbete. De invändningar mot UNDP-systemets verksamhet, i första hand beträffande administrativ ineffektivitet, som kan resas, är emellertid så tungt vägande att frågan om framtida ökning av bidragen måste bli beroende av organisationens villighet och möjlighet att effektivisera verksamheten.

För närvarande svarar Sverige för 4 % av de samlade IDA-bidragen från industriländer. Detta är relativt sett en väsentligt större andel än för något annat i-land. I nuläget talar övervägande skäl för att Sverige bör fortsätta att lämna bidrag. Storleken av dessa måste bestämmas av i vilken utsträckning IDA:s praktiska politik överensstämmer med de svenska biståndsmålen.

#### *Vissa övriga multilaterala principfrågor*

Det är, som framgår av det föregående, uppenbart att multilateralt bistånd endast i vissa avseenden kan ses som ett enhetligt begrepp. Bidrag till IDA och UNDP kan inte bedömas från en gemensam utgångspunkt. De olika regionala utvecklingsbankerna har var och en sin egen profil vilken färgar av sig på biståndet. Inte heller de rena FN-organen – t. ex. UNDP, WFP, UNICEF och UNHCR – eller ens fackorganen kan jämföras.

Även om det finns en rad skäl för stöd till internationella organisationer i allmänhet anser vi att Sveriges multilaterala bistånd i framtiden måste bygga på en prövning av varje organisation. Det blir då innehållet och inriktningen i de individuella multilaterala organisationernas politik som i första hand får avgöra de svenska bidragens omfattning. Det blir då i första hand fråga om att bedöma i vad mån verksamhetens inriktning överensstämmer med de mål som uppställts för Sveriges biståndspolitik. Mindre vikt bör läggas vid den rent administrativa effektiviteten, d. v. s. de administrativa kostnaderna för den bedrivna verksamheten, även om givetvis också detta faktum måste vägas in i bedömningen. Effektivitet bedömd från svenska utgångspunkter måste alltså primärt avse relationen mellan resursinsats och möjligheten att nå de mål som uppställts för den svenska biståndspolitik, vilka i stort överensstämmer med de sociala och ekonomiska målsättningarna i FN:s utvecklingsstrategi. Det behöver knappast sägas att denna politik måste kombineras med aktiva svenska åtgärder för att påverka det multilaterala biståndets inriktning.

I det föregående har på flera ställen antytts behovet av organisatoriska och administrativa reformer i FN-systemets biståndsverksamhet. Vi har inte

varit ålagda eller haft möjlighet att penetrera dessa frågor, som f. ö. är föremål för omfattande utredningsverksamhet inom FN. Några synpunkter förefaller emellertid så uppenbara att vi vill framföra dem i detta sammanhang.

Behovet av fortsatta reformer av UNDP-verksamheten är klar. Särskilt viktigt förefaller det vara att komma till rätta med de problem som hänger samman med dubbelarbetet mellan UNDP och de verkställande fackorganen. Man bör också fortsätta att pröva möjligheterna att utnyttja det existerande UNDP-programmet också för kapitalbistånd. Det finns många skäl som talar för att denna den enda verkligt universella biståndsorganisationen inte bara borde syssla med expertbistånd och förinvesteringsstudier utan också ges resurser att finansiera en del av insatserna. I alla händelser borde detta vara vettigare än att upprätta en rad nya specialinriktade fonder och organ.

FN-systemets personalpolitik måste reformeras. Framför allt måste personlig kapacitet och lämplighet bli avgörande vid tillsättningen av tjänster på alla nivåer. Det är omvittnat att flera FN-organ nu ger efter ganska lätt för påtryckningar från medlemsländer som vill placera en viss person.

Det har länge hävdats att universalitetsprincipen gör det omöjligt för internationella organisationer att i sin biståndsgivning ge förtur åt länder som aktivt satsar på reformer till förmån för de fattigaste folkgrupperna. Vi ställer oss tveksamma till om denna argumentering är hållbar. För det första har argumenten redan undergrävts på det principiella planet. Inom UNDP har beslutats om en långtgående omfördelning av biståndet till förmån för de fattigare u-länderna; härvid skall också mottagarländernas egna utvecklingsansträngningar för att åstadkomma strukturella förändringar, inkomstutjämnning och social rättvisa i viss utsträckning beaktas. Inom ramen för förhandlingarna om den fjärde påfyllnaden av IDA:s resurser uppnåddes en anknytning av verksamheten till FN-strategins grundläggande målsättningar. I årsrapporten 1974 annonserade Världsbanksgruppen sin avsikt att i utlåningen till jordbrukssektorn "ge förtur åt länder som bedriver brett baserade jordbruksstrategier, som beaktar alla gruppers behov och särskilt befrämjar sysselsättningen för de fattigaste". F. ö. kan man knappast säga att universalitetsprincipen tidigare varit vägledande för hur bankens och IDA:s långivning fördelats på olika länder. Det är naturligt att en multilateral organisation försöker lämna bistånd till alla medlemsländer. Särskilt för FN-organen torde detta vara nödvändigt. Däremot kan, enligt vår uppfattning, universalitetsprincipen inte tolkas så att ett visst land på grundval av t. ex. folkmängd och BNP per capita har *rätt* till en given andel av en internationell organisations resurser. Biståndet måste nå ut till de fattiga för att ha någon mening. De avgörande insatserna för att nå detta syfte kan bara göras av regeringen i mottagarlandet. De internationella organen måste ges ökade möjligheter att inrikta sin verksamhet på samarbete med länder som genomför reformer till förmån för de fattiga – och de kan basera denna politik på en lång rad enhälliga FN-resolutioner. Enligt vår uppfattning kan en sådan inriktning av de multilaterala organens verksamhet utan svårighet kombineras med att biståndet i ökad utsträckning inriktas på de fattigaste u-länderna.

*Sveriges inflytande i multilaterala biståndsorganisationer*

Vi har tidigare konstaterat att bidragens storlek har betydelse för Sveriges inflytande i internationella biståndsorganisationer. Den normala vägen att öva inflytande är naturligtvis att delta i styrelsens diskussion och försöka påverka besluten. Sådana ansträngningar bör kombineras med aktiva insatser i t. ex. FN:s generalförsamling eller UNCTAD för att genomdriva resolutioner med riktlinjer för den multilaterala biståndsverksamheten. Förutsättningarna för att nå framgång är att genom direkta kontakter med andra länder försöka vinna anhängare för svenska synpunkter.

Huvudprincipen för Sveriges agerande i multilaterala biståndsorganisationer har hittills varit att stärka styrelsens ställning i syfte bl. a. att motarbeta andra metoder att öva inflytande. Vi delar denna grundinställning. I det följande skall vi diskutera möjligheten och lämpligheten att använda denna och de övriga formerna för att påverka den multilaterala biståndsverksamheten.

*Allmänna diskussioner om riktlinjer.* Vi har tidigare konstaterat att den multilaterala beslutsprocessen har ett värde i sig. En internationell debatt där biståndsgivare och biståndsmottagare deltar och gemensamt försöker utforma en lämplig politik bör leda till en ökad internationell förståelse för u-ländernas problem. Det är mot denna bakgrund naturligt att vi stöder uppfattningen att alla centrala beslut bör fattas av styrelsen. Självfallet innebär detta att vi accepterar att den multilaterala verksamheten utformas i enlighet med medlemsländernas gemensamma uppfattning. Om denna princip genomförs konsekvent minskas möjligheterna till påverka via organisationernas sekretariat.

Möjligheterna att tillämpa denna princip varierar från organisation till organisation och beror främst på styrkerelationerna mellan styrelse och sekretariat. Inom t. ex. Världsbanksgruppen är stab och administrativ ledning så stark i förhållande till styrelsen att flera viktiga beslut fattas av sekretariatsledningen utan styrelsebehandling.

För Sveriges del är det alltså naturligt att verka för åtgärder som stärker styrelsens ställning i de multilaterala organen i förhållande till både den administrativa staben och enskilda länder. Detta kan ske genom att Sverige tar initiativ till principdiskussioner i styrelsen. En viktig orsak till administrationens möjligheter att bedriva en egen politik eller ge efter för påtryckningar är nämligen att riktlinjer och principer för organisationens verksamhet inte är klart definierade.

En annan möjlighet är att verka för resolutioner i FN eller UNCTAD som anger principer för den multilaterala verksamheten. I de s. k. normativa organisationerna (FN:s generalförsamling, ECOSOC, UNCTAD m. fl.) har u-länderna majoritet. De kan alltså rösta igenom resolutioner mot de rika industriländernas vilja, något som föranlett USA att tala om "majoritetsförtryck". En resolution antagen på detta sätt har emellertid ofta föga värde då dess tillämpning vanligen förutsätter åtgärder från de rika ländernas sida. Därför försöker u-länderna oftast nå en kompromiss med i-länderna eller i alla händelser få med sig några av dessa. Sveriges agerande går i dessa sammanhang ofta ut på att försöka överbrygga motsättningar mellan i- och

u-länder, vilket erfarenhetsmässigt ger möjligheter att påverka resolutionernas slutliga utformning. Erfarenheten har också visat att FN-resolutioner, även om innehållet många gånger är vagt, kan medverka till att driva fram konkreta förändringar i FN-organens verksamhet. När det gäller Världsbanksgruppen är det emellertid accepterat att denna inte är bunden av t. ex. generalförsamlingens rekommendationer.

*Bidragens storlek.* I praktiken spelar bidragens storlek en betydande roll för vilket inflytande ett medlemsland har. Detta gäller oavsett om de formella röstetalen vägs i förhållande till bidragsstorleken eller inte. Att de stora bidragsgivarna får stort inflytande är oundvikligt så länge bidragen är frivilliga, eftersom det innebär möjlighet att minska dem.

När röstetalen är vägda efter bidragsstorlek, som t. ex. i IBRD/IDA är inflytandet mycket tydligt. Men även i organisationer med principen ett land en röst som t. ex. UNDP, har de stora bidragsgivarna stort inflytande. Centrala beslut i UNDP sker t. ex. alltid efter samråd med bl. a. Sverige, som är näst största bidragsgivare.

Den fråga vi har att ta ställning till gäller alltså om och hur Sverige skall använda det inflytande våra stora multilaterala bidrag ger. Vi kan då först konstatera vad vi redan understrukt, nämligen att Sverige i framtiden bör basera bidragens storlek på en bedömning av varje organisation för sig. Det blir alltså den enskilda organisationens effektivitet och verksamhetens inriktning som avgör bidragets omfattning. Liksom beträffande programländerna bör dock Sverige arbeta med vida toleransmarginaler i förhållande till de organisationer vi valt att samarbeta med. Aktivt arbete på att förändra organisationerna bör liksom hittills vara den första handlingslinjen.

*Inflytande genom personer i de multilaterala organisationernas administration.* Det står helt klart att om ett land har många personer i ledningen för en internationell organisation kan landet ifråga påverka verksamhetens inriktning. Detta behöver inte ske genom att personerna i fråga styrs från regeringsbyggnaderna i sitt hemland. De är internationella tjänstemän och skall inte ta order från sitt hemland. De har emellertid ofta grundläggande värderingar som stämmer med den egna regeringens. Den organisation som mest kritiserats i detta avseende är IBRD/IDA där USA-dominansen varit och är stor på hög nivå.

Många medlemsländers regeringar bedriver en mycket aktiv politik när det gäller att placera medborgare i det egna landet på viktiga poster i de internationella organisationerna. Detta har dock knappast alls gällt för den svenska regeringen. Eventuellt skulle därför en aktivare politik från svensk sida kunna motiveras. Vi vill emellertid inte rekommendera en sådan politik. Den omständigheten att det hittills i många fall varit relativt lätt för olika länder att placera folk i skilda FN-organ har inte bidragit till verksamhetens effektivitet. Vi anser därför att Sveriges politik i första hand bör sikta till att stärka FN-organens möjlighet att bedriva en vettig rekryteringspolitik där kompetens och kunskap alltid får avgöra och där marginalen för påtryckningar utifrån minskas. En sådan politik bör kunna kombineras med strävanden att ge rekryteringen en bred geografisk bas.

*Påverkan av andra medlemsländer.* En vanlig tanke är att Sverige genom att agera på visst sätt kan fungera som föregångsland och dra med sig andra

i-länder. Detta kan ha gällt några länder i vissa frågor, bl. a. frågan om biståndets volym. De stora biståndsgivarna har däremot inte alls påverkats. Dessa har ju i stället kraftigt minskat t. ex. sin biståndsvolym i relation till BNP.

I vissa fall har Sverige kunnat medverka till att flera länder lämnat ökade bidrag till vissa multilaterala organ. Sverige var sålunda under 1960-talet föregångsland när det gällde extrabidrag till IDA. Även i fråga om bidrag till Afrikanska utvecklingsbanken (ADB) kan Sverige ha påverkat andra länder. Möjligheterna till fortsatta framgångar när det gäller att influera andra länders bidragsgivning måste bedömas som begränsade.

Vid internationella konferenser har Sverige ofta fått gehör från u-länderna för olika resolutioner om t. ex. volymmålsättning, biståndsvillkor, bindning och icke-inblandning i mottagarlandets inre angelägenheter. Däremot har det vanligen inte varit möjligt att få med majoriteten av de rika länderna. Avgörande restriktioner i dessa länder är säkerhetspolitiska och kommersiella intressen samt att deras biståndsanslag helt enkelt inte tillåter nya insatser. Även om utsikterna att nå resultat just nu inte ter sig stora bör Sverige fortsätta att stärka samarbetet inför de olika internationella konferenserna med de i- och u-länder som vi sakligt och politiskt känner mest samhörighet med.

Det är en självklarhet att Sverige bör ta tillvara alla möjligheter att genom kontakter med andra länder söka vinna gehör för vår uppfattning om hur det internationella utvecklingssamarbetet skall bedrivas.

## 7.5 Bilateral frågor

### 7.5.1 *Landprogrammering och av Sverige särskilt uppmärksammade ämnesområden<sup>1</sup>*

Större delen av det bilaterala biståndsanslaget finansierar direkt samarbete med ett antal mottagarländer. I tidigare kapitel har visats hur synen på utvecklingens orsaker och roll förändrats under perioden efter andra världskriget. Vad som vuxit fram är en insikt hos många, inte minst forskare och representanter från u-länderna, om att det inte är möjligt att skapa utveckling i ett land med hjälp av punktinsatser inom vissa sektorer. Det fordras en helhetssyn och åtgärder på alla områden för att resultatet skall bli en utveckling som når större delen av landets befolkning.

Eftersom vi anser att denna helhetssyn på utvecklingen är viktig anser vi också att biståndet skall användas inom ramen för en sådan syn. Denna inställning ligger till grund för följande diskussion om landprogrammeringen och önskemålen att inrikta det svenska biståndet på vissa sektorer. Diskussionen gäller därigenom definitionsmässigt endast det direkta samarbetet med de svenska mottagarländerna.

Det bör understrykas att avsnittet inte behandlar de av Sverige i biståndssammanhang särskilt uppmärksammade ämnesområdena som sådana, utan endast frågan om dessas förhållande till principen om landprogrammering.

<sup>1</sup> I bilaga 9 beskrivs utförligare landprogrammering i teori och praktik.

### *Landprogrammeringen växer fram*

Att biståndet bör anpassas till förhållandena i mottagarlandet framhölls redan i proposition 1962:100, i vilken bl. a. sades: "För att biståndet skall få god effekt måste dess utformning och inriktning baseras på kunskap om det mottagande landets behov och förutsättningar, . . ." Biståndets karaktär av ömsesidigt samarbete underströks också. Samma formuleringar återkom i proposition 1968:101, i vilken det också underströks att det var angeläget att biståndsåtgärder utformades i nära samverkan med mottagarlandet.

Även om det svenska biståndet under 1960-talet var betydligt mindre mottagarcentrerat än det blivit under 1970-talet fanns sålunda redan från början en klar förståelse för att biståndet för att göra nytta måste vara väl samordnat med utvecklingsansträngningarna i mottagarländerna.

Det landprogrammeringssystem som numera används av Sverige är en metod att öka mottagarländernas inflytande över biståndets inriktning och innehåll.

Den nu tillämpade tekniken för programmering av det svenska biståndet har utformats under perioden från år 1970 och därvid gradvis preciserats. Detta framgår tydligt av statsverkspropositionerna från och med år 1971, som i allt större utsträckning betonat landprogrammeringens principer. Riksdagen har anslutit sig till propositionernas förslag på detta område.

År 1971 påpekades att landprogrammen självfallet skall utformas i anslutning till mottagarlandets egen planering och med hänsyn till varje lands särskilda behov. Följande år beskrevs mer i detalj landprogrammeringens syften och utformning. Därvid underströks att "i samtliga fall bör regeln vara att Sverige bidrar med resurser till projekt eller program där u-landet självt har det fulla ansvaret för genomförandet". År 1973 klargjordes att landprogrammeringen har till syfte att låta mottagarlandets regering avgöra hur de svenska biståndsresurserna bäst skall kunna nyttiggöras för landets utveckling. "Därmed kommer biståndets inriktning på sektorer och enskilda projekt att styras av mottagarlandets önskemål och prioriteringar". Nästa år angavs i statsverkspropositionen bl. a. att "i enlighet med de av riksdagen fastlagda grunderna för utvecklingssamarbetet ankommer valet av sektorer och projekt på mottagarlandets regering. Därmed bestäms samarbetsprogrammets inriktning av denna regerings samlade önskemål".

SIDA har sedan 1971 samlat erfarenheter av landprogrammeringen som metod för biståndssamarbetet. I anslagsframställningen för 1976/77 redovisas erfarenheterna av landprogrammeringen på följande sätt:

"Styrelsen har i huvudsak positiva erfarenheter av landprogrammeringstekniken även om den inrymmer svårigheter. Den har medfört bättre samordning av biståndet till de enskilda länderna, ökad långsiktighet i biståndssamarbetet, enklare utbetalnings- och omfördelningssystem av budgetmedel, och den bör kunna leda till en fortsatt förenkling i administrationen av biståndet utan att därför effektiviteten eftersätts. Den har mött stor uppskattning hos mottagarländerna såväl på grund av dess praktiska fördelar för dem som för den princip av respekt för mottagarens suveränitet varpå den baseras.

I flera av programländerna är emellertid den långsiktiga utvecklingsplaneringen, som samarbetet skall grunda sig på, bristfällig och kan skapa osäkerhet i programmeringen. Fördröjningar och förändringar blir en följd. Den centrala myndighet i mottagarlandet, med vilken diskussioner och förhandlingar om biståndssamarbetet



förs, har inte alltid erforderlig överblick över samtliga områden inom vilka SIDA och mottagarlandets myndigheter samarbetar. Samtidigt stärker tekniken den centrala myndighetens ställning. Även kontakterna med fackmyndigheterna är ibland bristfälliga. Landprogrammeringstekniken kan också sägas ha medfört att SIDA ibland – om inte särskilda krav ställes i insatsavtal o. d. – får mindre insyn i mottagarländernas projekt. Detta minskar möjligheterna för SIDA att ge detaljinformation om verksamheten till den svenska allmänheten och intresserade myndigheter.

Svårigheterna kan ses mot bakgrunden att den landprogrammeringsteknik, som nu tillämpas av Sverige och vissa andra givarländer samt FN:s biståndsorgan UNDP, är utformad för att fungera tillsammans med en någorlunda stabil och effektiv mottagarförvaltning, något som flera av programländerna ännu ej hunnit bygga upp. Samtidigt främjar landprogrammeringen mottagarförvaltningarnas utveckling. Efter ytterligare inarbetning och anpassning till den enskilda mottagarens budgetära och administrativa system bör landprogrammeringen visa sig vara instrument för ett i verklig mening mottagarcentrerat bistånd.”

Den allt klarare uttryckta principen om mottagarlandets bestämmande inflytande över samarbetsprogrammets inriktning och utformning ger i sig riktlinjer för hur biståndet till mottagarländerna skall planeras. Vissa andra av statsmakterna givna mål och riktlinjer för biståndet kan dock innebära att denna huvudprincip för landprogrammeringen inte kan tillämpas till fullo.

Sådana begränsningar är i princip av två slag:

- Vissa av statsmakterna angivna övergripande mål för det svenska biståndet är inte alltid helt förenliga med en utvecklingspolitik som vissa av de s. k. programländerna för.
- Vissa ämnesområden har av statsmakterna angivits som särskilt lämpade för svenskt bistånd.

Till dessa restriktioner av principiell och politisk art kan också läggas praktiska begränsningar. Dessa består dels av statsmakternas årliga beslut sedan budgetåret 1973/74 om att svenskt bundet varubistånd skall uppgå till bestämt belopp, dels av brist på vissa resurser eller visst kunnande. Dessa restriktioner är av annat slag än de tidigare nämnda och kommer inte att behandlas i detta avsnitt.

### *Vissa övergripande mål för det svenska biståndet*

En förutsättning för att landprogrammeringens principer skall kunna följas och biståndet samtidigt ge resultat som överensstämmer med de givna övergripande målen är att Sverige samarbetar med länder vars utvecklingspolitik i stort sett sammanfaller med dessa. Den krets av mottagarländer för svenskt bistånd som växte fram under 1960-talet valdes inte efter några strikta kriterier av denna art.

Sverige samarbetar sålunda med ett antal länder som i större eller mindre utsträckning i sin utvecklingspolitik strävar mot samma mål som de som gäller för det svenska biståndet. På kort sikt är denna länderkrets given. Frågan uppstår då om och i så fall vilka begränsningar på mottagarlandets valmöjligheter som skall läggas, då dess nationella utvecklingspolitik inte helt överensstämmer med målen för det svenska biståndet. Eller konkretare

uttryckt: I vilka fall skall mottagarlandets önskemål, som de framkommer i form av förslag till innehåll i samarbetsavtal, avslås av Sverige därför att de inte överensstämmer med svenska biståndspolitiska mål? Skall överhuvud taget en sådan bedömning göras på projektnivå? Eller skall den avse de totala svenska biståndsinsatserna, dvs. samarbetsavtalet i dess helhet?

I praktiken har restriktioner av denna art varit kraftigare för de länder som i mindre grad uppfyller de övergripande biståndsmålen när det gäller vad slags projekt och program som kan stödas med svenskt bistånd. Detta gäller inte minst målet att vad som i statsutskottets utlåtande 1970:84 kallas "gemene man i samhället" skall nås av de projekt eller program som stöds av svenskt bistånd. Ju större överensstämmelsen är mellan svenska biståndsmål och utvecklingsmål i mottagarlandet, desto större möjligheter har mottagarlandet att styra biståndets inriktning och innehåll.

Samtidigt ingår som en naturlig del i biståndssamarbetet en dialog mellan de svenska biståndsmyndigheterna och representanter för mottagarländerna. I denna dialog kan svenska råd och rekommendationer framföras. Vid förhandlingarna om de årliga samarbetsavtalen kan t. ex. diskussioner föras om prioriteringarna i mottagarlandets utvecklingsplanering. Dessutom sker en kontinuerlig dialog om inriktning och utformning av enskilda projekt och program under beredningen av de svenskstödda insatserna. Vid diskussioner om samarbetsavtal kan bl. a. förklaras betydelsen för den svenska folkopinionen av att nära överensstämmelse råder mellan de svenska biståndspolitiska målsättningarna och valet av samarbetsområden och insatser. I dessa sammanhang kan t. ex. understrykas vikten av att resurser inriktas på att nå eftersatta grupper i mottagarlandet. Där kan också redovisas svårigheter att få fram svenska resurser på vissa områden.

Dialogen och övriga erfarenheter av biståndssamarbetet gör också att mottagarländerna inser vad slags projekt som man med hopp om framgång kan presentera för Sverige. Problem kan dock uppstå på givarsidan om utgångspunkten är att varje enskilt projekt/program som stöds med svenskt bistånd skall uppfylla samtliga målkriterier.

På något längre sikt är denna typ av projektstyrning inte alltid meningsfull, eftersom mottagarlandet i många fall kan överföra resurser som ursprungligen avsetts för ett projekt till ett annat projekt, om bistånd utifrån lämnas till det första projektet. Resultatet av projektstyrningen blir då främst att mottagarlandets kortsiktiga planering försvåras. Den viktigaste anledningen för en styrning från svensk sida skulle då vara förståelsen i Sverige för biståndet.

Ytterligare ett problem med ett från givarlandet hårt styrt bistånd är att det kan skapa friktioner i de allmänna relationerna mellan biståndsgivare och biståndsmottagare. De krav på förändringar i t. ex. mottagarlandets lagstiftning som givarlandet ställer, kan av mottagaren uppfattas som inblandning i inre angelägenheter. Erfarenheter både från svenskt och andra länders bistånd visar dessutom att denna typ av biståndsvillkor inte alltid ger det av givaren önskade resultatet.

*Vissa ämnesområden, som statsmakterna ansett särskilt lämpade för svenskt bistånd*

Alltsedan det statliga svenska biståndet startades har vissa ämnesområden ansetts vara särskilt lämpade för svenska biståndsinsatser. Skälen har varit flera. Det viktigaste har kanske varit att området enligt svensk mening varit eftersatt i den internationella biståndsverksamheten. Ett exempel på detta var länge *familjeplanering* – numera utvidgat till begreppet befolkningsfrågor. Ett liknande område är *kvinnornas situation* och åtgärder som primärt är inriktade på att förbättra denna. Ett annat skäl har varit att svenska erfarenheter på vissa områden ansetts vara särskilt värdefulla och lämpade att utnyttja också i u-landssammanhang. Ett exempel på detta utgör *kooperativ verksamhet*. Ett tredje skäl är att området ifråga både i u-länder och i-länder tenderar att inte erhålla tillräckliga satsningar. Exempel utgör *forskningsverksamhet*. Ytterligare ett skäl är att det internationellt blivit starkt uppmärksammat – som t. ex. *sysselsättningsproblemen* och *industrialiseringen* i u-länder.

Oavsett om de bedömningar som gjorts i Sverige varit korrekta eller inte, har de resulterat i att vissa områden betonats så starkt att det svenska biståndet i vissa mottagarländer och internationella fora fått namn om sig att särskilt vilja stödja områden som t. ex. befolkningspolitik, Kooperation och kvinnans situation.

För biståndets inriktning på olika ämnesområden gäller enligt de uttalanden från statsmakterna som redovisas i föregående avsnitt att det direkta biståndets inriktning på ämnesområden och projekt skall styras av mottagarlandets önskemål och prioriteringar. Statsmakterna har dock också i propositioner och riksdagsbeslut angett vissa sektorer och ämnesområden, särskilt lämpade för svenskt bistånd. Dessa två principer är inte möjliga att helt förena. De problem 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. Vår diskussion gäller således biståndet till programländerna.

På *familjeplaneringens* område har Sverige internationellt spelat en pionjärroll, som resulterat i att så gott som alla på området verksamma internationella organisationer och många u-länder nu accepterat befolkningspolitikens betydelse både för familjens välfärd och ländernas utveckling. Idag kan den knappast karaktäriseras som eftersatt i internationella sammanhang. En stark svensk betoning av detta ämnesområde kan dock fortfarande motiveras med att befolkningspolitiken, enligt svensk uppfattning, spelar en särskilt viktig roll i utvecklingsprocessen. I och med att landprogrammeringens princip införts och familjeplanering accepterats såväl internationellt som nationellt har aktiviteterna på detta område i programländerna kunnat bedrivas efter samma riktlinjer som dem som gäller för bistånd inom andra sektorer.

För *kvinnoutbildning* och andra åtgärder för att förbättra kvinnans situation i de fattiga länderna har något motsvarande internationellt genombrott inte skett. FN:s kvinnokonferens år 1975 och den därvid antagna världsaktionsplanen har dock haft stor betydelse för opinionsbildningen på området. Förutsatt att området betraktas som särskilt strategiskt i utvecklingsprocessen

kan speciella åtgärder för att förbättra kvinnornas situation motiveras. Framför allt bör verksamheten koncentreras till att i internationella organ skapa förståelse för hur viktigt detta område är, samtidigt som svenska biståndsresurser bör finnas tillgängliga för internationella organisationer och nationella regeringar, som vill genomföra faktiska aktiviteter på området.

Biståndet till u-ländernas *industrialisering* har behandlats av industri-  
biståndsutredningen. I dess betänkande (SOU 1972:90) sägs att det ökade intresset från de svenska statsmakternas sida för industribistånd synes vara motiverat dels av den ökade uppmärksamhet industrialiseringsfrågorna erhållit i u-länderna och de internationella organisationerna, dels förhoppningen att svenskt tekniskt kunnande skall kunna visa sig användbart i samband med u-ländernas industrialisering. Industribiståndsutredningen rekommenderar ökat samarbete med de internationella organisationerna. Om det direkta biståndet inom industrisektorn sägs att sådana insatser planeras och förvaltas på samma sätt som stödet till andra sektorer i mottagarländerna.

Vi anser att bistånd till särskilt stora industriprojekt i vissa fall, t. ex. Bai Bang-projektet i Vietnam, kan kräva andra organisatoriska lösningar än de normala i svensk biståndsverksamhet. Detta hindrar emellertid inte att biståndsinsatserna inom industrisektorn i landprogrammeringssammanhang behandlas som övriga insatser.

När det gäller *sysselsättningsfrågorna* har statsmakterna påpekat att den utbyggnad av u-ländernas industri som ägt rum inte har spelat den avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen som förutsetts. Många u-länder utgår nu i sin planering från att utvecklingsansträngningarnas tyngdpunkt måste ligga på landsbygden, där majoriteten av befolkningen under överskådlig tid måste få sin försörjning.

Det är välbekant att den teknologi på alla områden som utvecklas i de rika industriländerna normalt är inriktad på att skapa så arbetsbesparande produktionsmetoder som möjligt. Den är därför inte anpassad till u-landsförhållanden. Synnerligen begränsade resurser används för att utarbeta arbetsintensiv teknologi. Samtidigt utnyttjas inte alltid tillgängliga arbetsintensiva metoder, vilket bl. a. beror på att den ekonomiska politiken gör det lönsamt för företag att använda kapitalintensiv teknik. Genom att ändra olika inslag i den ekonomiska politiken kan en regering påverka förutsättningarna för företagens ekonomiska kalkyler, så att mer arbetsintensiva metoder blir fördelaktiga.

Den mest uppenbara möjligheten att öka sysselsättningen i u-länder är att använda existerande investeringar mer intensivt. Vidare är det möjligt att välja mycket varierande arbetsintensitet i kringaktiviteter till industrier även om dessa i sig är kapitalintensiva. (Jfr kap. 3).

Internationella organisationer, som t. ex. ILO arbetar med sysselsättningsfrågor i biståndsverksamheten. Sådana ansträngningar bör stödjas av Sverige inte minst därför att ILO försöker sätta in sysselsättningsproblemet i ett bredare perspektiv. Vidare bör öppenhet finnas i det direkta utvecklings-samarbetet med mottagarländerna för önskemål om åtgärder särskilt ägnade att förbättra sysselsättningen. Sådana åtgärder kan med fördel placeras inom landprogrammen i enlighet med mottagarlandets prioriteringar.

Statsmakternas uttalanden till förmån för svenskt bistånd på *kooperationens* område har begränsats till tre tillfällen. Det senaste gäller utrikes-

utskottets betänkande 1973:3, där utskottet finner det önskvärt att tillvarata de möjligheter Sverige har att tillgodose mottagarländernas önskemål om bistånd på kooperationens område. Denna formulering torde kunna gälla samtliga områden, där Sverige har erfarenheter som eventuellt kan vara nyttiga för u-länderna. Kooperationen kan utgöra ett exempel på sådana områden. Bistånd på detta område torde liksom övriga biståndsresurser i det direkta utvecklingssamarbetet komma att levereras inom landprogrammeringens ram, då mottagarländerna så önskar. Bistånd på kooperationens område är i väsentlig utsträckning en fråga om att medverka till uppbyggnaden av institutioner. Det är därför särskilt viktigt att dessa anpassas till de lokala förhållandena. Omfattande studier utförda av FN:s institut för forskning och social utveckling, liksom av SIDA genomförda uppföljningar visar på nödvändigheten av detta.

Jordbruk och *livsmedelsförsörjning* har i stort sett sedan det svenska statliga biståndet påbörjades utgjort en sektor som erhållit en väsentlig del av de svenska biståndsresurserna. Statsmakterna har också i flera propositioner och riksdagsutlåtanden förordat en fortsatt inriktning på denna sektor. Biståndet har i första hand tagit sikte på att förbättra mottagarländernas kapacitet, på området, vilket varit helt i enlighet med statsmakternas uttalanden. I statsverkspropositionen 1972 påpekades bl. a.: "Behov av fortsatt livsmedelsbistånd föreligger således fortfarande. Det är dock angeläget att detta lämnas i former som stödjer u-ländernas ansträngningar att öka sin egen livsmedelsproduktion och ges en varusammansättning som motsvarar u-ländernas behov".

Utrikesutskottets betänkande 1975:4 anger i anslutning till motioner med "allmänt formulerade synpunkter beträffande önskvärdheten av ökat stöd till landsbygdsutveckling" att dessa överensstämmer med riktlinjerna för det svenska utvecklingsarbetet. I betänkandet påpekas också att inemot 30 % av Sveriges biståndsresurser utnyttjas för landsbygdsutveckling i u-länderna.

I samma betänkande påpekas att storleken av de bilaterala livsmedelsleveranserna blir beroende av de önskemål som framställs av vederbörande mottagarländer. Vidare finansieras livsmedelsbistånd från anslaget för katastrofändamål. Utskottet förutsätter också att Sverige även i framtiden kommer att verka för samordning av internationella insatser kring livsmedelsförsörjningsfrågor.

Liksom när det gäller t. ex. bistånd till industrisektorn torde bistånd till jordbruksutveckling och livsmedelsförsörjning väl kunna tillgodoses inom ramen för landprogrammeringssystemet. För detta talar också hittillsvarande erfarenheter och många u-länders starka prioritering av ökad jordbruksproduktion.

Internationellt har Sverige stött de försök till samordnad spannmålslagring som gjorts. Vid FN:s världslivsmedelskonferens var Sverige ett av de få länder som gjorde fasta åtaganden inom ramen för ett internationellt system för lagring av spannmål.

Bistånd till *forskning* har behandlats i u-landsforskningsberedningens betänkande (SOU 1973:41). På grundval av betänkandet och remissvaren på detta angavs i budgetpropositionen 1975 (bilaga 5, sid. 31-37) riktlinjer för det framtida svenska stödet till u-landsforskning. Dessa riktlinjer godkändes av riksdagen.

I propositionen anges bl. a. att forskningsbehov som aktualiseras av u-länder som i sin utvecklingspolitik strävar mot ekonomisk och social rättvisa och ökat självbestämmande bör prioriteras. En självklar förtur har önskemål om forskningssamarbete från programländer.

Valet av områden som skall få forskningsstöd bör i betydande mån göras beroende av vilka insatser som efterfrågas direkt av u-länderna. Det är naturligt att tonvikt läggs på forskning om konkreta problem, som kan ge resultat på relativt kort sikt. Även olika slag av utvecklingsteoretisk forskning och kartläggande forskning bör dock kunna stödjas. Stödet bör sålunda vara starkt u-landscentererat. Åtgärder som bidrar till att höja u-ländernas egen forskningskapacitet skall prioriteras.

I avvaktan på biståndspolitiska utredningens förslag till hur u-landsforskningen organisatoriskt skall samordnas med övrig biståndsadministration tillkallades en beredning för u-landsforskning.

Större delen av det hittills lämnade svenska stödet för u-landsforskning har utgjorts av bidrag till de internationella organisationernas forskningsprogram. För att underlätta en samlad bedömning anvisas medel för svenskt stöd för u-landsforskning utanför de bilaterala landprogrammen från och med budgetåret 1975/76 från en särskild anslagspost. Det innebär att bistånd till u-landsforskning erhåller en särskild del av de totala biståndsanslagen.

### *Sammanfattning och förslag*

Principen om mottagarländernas rätt att själva prioritera inriktningen av det svenska biståndet måste enligt vår uppfattning vara grunden för samarbetet.

Vi anser att graden av likhet mellan ett mottagarlands utvecklingspolitik och det svenska biståndets övergripande målsättningar bör påverka de finansiella länderramarna. Sedan länderramens storlek fastställts bör mottagarlandet få prioritera det svenska biståndets inriktning och innehåll i samråd med de svenska biståndsmyndigheterna.

Landprogrammeringen som metod bör således gälla för alla programländer. Denna metod bör tillämpas även i samarbetet med länder vilkas utvecklingspolitik inte helt stämmer överens med målen för det svenska biståndet. Om i något enskilt fall det skulle bli nödvändigt med avsteg från denna princip bör detta ske genom att Sverige på förhand anger preferens för vissa områden. Detta kan ske inom ramen för den fortlöpande dialog som äger rum mellan de svenska biståndsmyndigheterna och mottagarlandets representanter.

Det svenska intresset av att vissa sektorer eller ämnesområden ägnas större uppmärksamhet i utvecklingsarbetet bör främst drivas i internationella organisationer samt i dialogen med representanter för u-länder. Av de behandlade ämnesområdena bör kvinnoutbildning och andra åtgärder för att förbättra kvinnans situation drivas särskilt hårt i diskussioner som gäller riktlinjer för verksamheten. Övriga sektorer och ämnesområden bör ingå i samarbetsprogrammen i den utsträckning mottagarländerna prioriterar dem.

Frågan om u-landsforskning avser utredningen återkomma till i ett följande betänkande.

### 7.5.2 Resultatvärderingens roll i det svenska biståndet

Resultatvärdering innebär att jämföra den faktiska utvecklingen med uppgjorda planer. Denna jämförelse kan göras på olika nivåer, från projekt eller delar av projekt till utvecklingen i ett helt land.

Resultatvärderingen innehåller vanligen följande moment:

- att bedöma en verksamhets genomförande och resultat, dvs. dess positiva och negativa, avsedda och icke-avsedda effekter
- att jämföra resultat och mål (effektiviteten)
- att jämföra resultat och använda resurser (produktiviteten)
- att analysera orsakerna till de resultat som uppnåtts, särskilt då dessa avviker från uppgjorda planer.

I vissa fall kan själva resultatvärderingen också innehålla rekommendationer om den fortsatta verksamhetens inriktning och utformning liksom förslag till att precisera och anpassa verksamhetens mål. I vilket fall är detta viktiga mål för resultatvärderingen.

Inom den svenska biståndsverksamheten har åtskilliga resultatvärderingar gjorts. Vissa behandlar enstaka projekt eller delar av projekt, t. ex. nutritionsinstitutet i Etiopien. Andra behandlar hela sektorer, t. ex. landsbygdens vattenförsörjning i Tanzania. I SIDA:s beredningsarbete inför de årliga samarbetsavtalen med programländerna ingår också en analys av utvecklingen på nationell nivå i förhållande till de utvecklingsplaner som existerar.<sup>1</sup>

### *Uttalanden från statsmakterna och riksrevisionsverket*

Statsmakterna har vid ett antal tillfällen uttalat sig om resultatvärdering inom biståndsverksamheten. Allt eftersom synen på biståndets roll gradvis förändrats så att mottagarlandets ansvar för dess inriktning och innehåll ökat har också synen på resultatvärderingens roll förändrats. Denna utveckling kan tydligt spåras i de rapporter som riksrevisionsverket (RRV) lämnat om biståndets uppföljning.

I proposition 1962:100 påpekades att biståndsinsatsernas förverkligande och effekt bör följas upp. Det angavs att detta var en grannlaga uppgift som dock torde ligga även i den mottagande partens intresse.

I statsutskottets utlåtande nr 53, 1967, underströks att utskottet fäste den största vikt vid att en fortlöpande resultatvärdering av biståndsinsatserna kom till stånd.

I början av 1970-talet förändrades biståndsplaneringen så att mottagarlandets inflytande över denna ökade och landprogrammering infördes som planeringsmetod. I enlighet med detta påpekades i statsverkspropositionen 1972 att samarbetets karaktär gjorde det möjligt och angeläget för biståndsgivaren att i växande utsträckning lämna den detaljerade kontrollen och uppföljningen av den biståndsfinansierade verksamheten åt mottagarlandets egna organ. Detta uttalande föranledde inga särskilda kommentarer av riksdagen i form av uttalanden i utrikesutskottets betänkande.

Den grundligaste analysen av resultatvärdering och övrig uppföljning av det direkta svenska biståndet har gjorts av RRV i rapporterna *Analys av SIDA (1974)*, *SIDA i Tanzania (1974)* samt *SIDA i Indien (1976)*. Ur den

<sup>1</sup> En förteckning över de resultatvärderingsstudier med anknytning till svenskstödda projekt och program som gjorts under de senaste åren kan erhållas från SIDA.

förstnämnda rapporten kan följande citeras:

”Ett mottagarcentrerat bistånd innebär bl. a. att ansvaret för uppföljning av biståndsprojekten i första hand åvilar mottagaren och att SIDA bör anpassa sina rapporteringskrav efter mottagarens behov. Tillämpningen av denna princip, om vilken SIDA och RRV är eniga, innebär enligt RRV:s mening att SIDA vid insatsavtalets ingående endast bör kräva sådan projektinformation som kan anses nödvändig med hänsyn till ovanstående system för att därigenom motverka överflödigt information från mottagaren.”

”RRV vill i detta sammanhang påpeka, att principiellt rimliga strävanden som att överlåta mer av resultatvärderingen inom projekt och program på mottagaren inte bör blandas samman med den uppföljning som är nödvändig för rena SIDA-beslut. SIDA:s utvärderingsansvar av det svenska biståndet rymmer enligt RRV:s mening betydligt mer än rapportering och redovisning av biståndsmedlens användning på olika projekt/program. För en tillfredsställande resultatredovisning måste SIDA rapportera och utvärdera både de svenskstödda projekten och själva biståndets effekter. Det föreligger således ett behov av att också följa upp vad *just SIDA gör*.”

RRV-rapporten ”SIDA i Indien” behandlar huvudsakligen planbiståndet och biståndet på familjeplaneringens och hälsovårdens område. I den betonas särskilt betydelsen för biståndsplaneringen av övergripande landanalyser strukturerade efter de biståndspolitiska målen.

RRV:s förvaltningsrevision av SIDA har i sig utgjort en form av resultatvärdering av dels SIDA som biståndsmyndighet, dels det svenska biståndet. Denna typ av revision är kapacitetskrävande för alla berörda parter.

### *SIDA:s resultatvärdering*

Rapportering om och uppföljning av olika biståndsinsatser har skett inom SIDA sedan verkets tillkomst. En särskild enhet för resultatvärdering inrättades 1970 och ett särskilt resultatvärderingsprogram antogs 1971.

Enligt 1971 års program var huvudsyftet med resultatvärderingsarbetet ”att bistå mottagarländerna i deras uppföljning och utvärdering av resultat och effekter av sitt utvecklingsarbete och därmed bidra till en effektivare förvaltning av pågående verksamhet och en verklighetsförankrad planering av nya utvecklingsprogram.”

Som ett resultat av detta arbete skulle också information till SIDA om resultat och effekter erhållas.

I programmet framhölls också att avsikten inte var att bedöma effekten av de svenska biståndsinsatserna i sig ”eftersom detta dels torde vara omöjligt, dels ej överensstämmer med den ovan angivna u-landscentreringen. Det är hela projektets effekter som är intressanta.” Programmets huvudsyfte var att stödja u-ländernas uppföljnings- och utvärderingsarbete. Större delen av förslagen till praktiska åtgärder gällde dock SIDA:s egna rutiner, arbetsmetodik, personalutbildning och information.

I en uppföljning av programmets resultat, gjord i januari 1974, påpekades att åtgärder för att förbättra det interna SIDA-arbetet i praktiken prioriterats. Det gällde framför allt metoder och instrument för planering, beredning och genomförande av insatser. SIDA:s maskineri för denna verksamhet hade, enligt uppföljningen, avsevärt förbättrats. När det gällde resultatvärdering angavs dock att fortfarande endast få projekt hade något utarbetat



system för inbyggd uppföljning av verksamhetens resultat. Uppföljningen begränsades vanligen till enklare periodisk rapportering av varierande kvalitet. Problem när det gällde tillgodogörande av innehållet i inkomna rapporter förelåg också.

Stödet till mottagarländernas uppföljningsarbete har spelat en blygsam roll i det svenska resultatvärderingsarbetet hittills. SIDA:s uppföljning av resultatvärderingsprogrammet angav som orsaker till detta att mottagarländerna givit verksamheten låg prioritet, att SIDA styr in verksamheten främst på metodfrågor inom det svenska biståndet, att ansvarsfördelningen mellan olika enheter i verket varit oklar och att otillräckliga resurser stått till förfogande.

På basis av erfarenheterna av det första resultatvärderingsprogrammet utarbetade SIDA ett nytt "Program för SIDA:s verksamhet på resultatvärderingsområdet" (1974-03-28). I detta anges följande tre huvudmålsättningar för SIDA:s resultatvärderingsarbete:

- 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.

Den första målsättningen delas upp i två delar.

- Att bidra till effektivare utvecklingsarbete i mottagarländerna genom att stödja deras resultatvärderingsverksamhet avseende det allmänna utvecklingsarbetet. Denna del av resultatvärderingen kan sägas utgöra ett område för det svenska biståndet på samma sätt som vilken annan aktivitet som helst t. ex. på familjeplaneringens, undervisningens eller industriutvecklingens område. Verksamheten är inte heller nödvändigtvis knuten till övrig av Sverige understödd verksamhet.
- Att bidra till effektivare utvecklingsarbete i mottagarländerna genom att stödja dessas resultatvärderingsverksamhet inom de områden som stöds med svensk bilateralt bistånd. Samtidigt som denna del av resultatvärderingsarbetet syftar till effektivare utvecklingsarbete ger den sådan kunskap som är av betydelse för mottagarländernas övriga utvecklingsarbete, för SIDA som biståndsgivare och för information till den svenska allmänheten.

Under den andra huvudmålsättningen – effektivare utvecklingsbistånd – påpekas i SIDA:s resultatvärderingsprogram att SIDA som statlig myndighet måste tillse att verksamheten bedrivs på ett effektivt sätt. Därvidlag är SIDA:s och mottagarländernas intressen sammanfallande. De svenska statsmakternas mål och riktlinjer för biståndsverksamheten behöver dock inte alltid stå i fullständig överensstämmelse med mottagarintressena. Från mottagarens synpunkt kan ett effektivt bistånd innebära största möjliga resurstöd till de egna utvecklingsansträngningarna, vilka dessa än må vara. Ur svenskt perspektiv är svenska biståndsmålsättningar den måttstock mot vilken biståndets effekter skall mätas.

Under denna huvudmålsättning faller enligt SIDA:s resultatvärderingsprogram en lång rad viktiga uppgifter för att följa upp hur verklighet och målsättningar stämmer överens liksom hur verkliga och planerade aktiviteter och kostnader stämmer överens.

Denna typ av resultatvärdering anses skapa bättre beslutsunderlag för SIDA och stöd till mottagarlandets projektförberedelser.

I detta sammanhang anger resultatvärderingsprogrammet följande:

”SIDA:s utvärderingsarbete kommer i framtiden i allt större omfattning att gälla landets utveckling i stort och inom vissa sektorer snarare än speciella projekt i enlighet med att biståndet allt mer utformas som ett allmänt stöd till mottagarlandets utvecklingsarbete i stället för att helt inriktas mot specifika projekt.”

Den tredje huvudmålsättningen – förbättrad kunskap i Sverige om biståndet och utvecklingssamarbetets resultat – skall enligt resultatvärderingsprogrammet uppnås med tre huvudtyper av åtgärder:

- särskilda utredningar och resultatvärderingar
- sammanställningar av existerande material och sammanfattning av omfattande studier
- informationsspridning.

Som framgått av redogörelsen av uppföljningen av SIDA:s första resultatvärderingsprogram har resultatvärderingsenhetens verksamhet främst varit inriktad på att förbättra SIDA:s metoder och system för rapportering och resultatvärdering. Samtidigt har dock annan verksamhet bedrivits, bl. a. samordning av SIDA:s resultatvärderingsverksamhet, rådgivning till de operativa enheterna på SIDA i mål-, rapporterings- och resultatvärderingsfrågor, sammanfattningar av viktiga resultatvärderingsstudier, utbildning av SIDA-personal och medverkan i vissa direkta resultatvärderingar av projekt eller program i mottagarländerna. Dessa har under de senaste åren i något större utsträckning än tidigare efterfrågat rådgivning och bistånd i samband med uppföljning av projekt eller program.

Sammanfattningsvis kan sägas att arbetet med resultatvärdering inom SIDA under de senaste åren i väsentlig utsträckning har varit inriktat på den del som både RRV och riksdagens revisorer har ansett vara eftersatt.

### *Överväganden och förslag*

Med det mottagarinriktade synsätt som under senare år präglat det svenska biståndet anser vi det naturligt att också huvudansvaret för resultatvärderingen bör ligga hos mottagarlandets myndigheter. Detta har framhållits i statsverkspropositioner samt av SIDA och RRV. Det blir då också naturligt att uppföljning och resultatvärdering 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 resurserna resulterat i. Som SIDA framhållit är det senare dessutom svårt att skilja ifrån den totala effekten.

Enligt SIDA är mottagarländernas intresse av resultatvärderingsfrågor ibland litet. I andra fall har den svenska biståndsmyndigheten och de centrala planeringsmyndigheterna i mottagarlandet haft ett gemensamt intresse av

förbättrad uppföljning. Vi anser det viktigt att man från svensk sida understryker sin beredvillighet att samarbeta i resultatvärderingsprogram. Vidare bör under beredningen av nya insatser påpekas för mottagarlandets myndigheter vikten av att bygga in metoder för uppföljning.

Vi anser således att huvudansvaret för uppföljningen av det direkta biståndet bör ligga hos mottagarländerna. Samtidigt vill vi i likhet med RRV framhålla vikten av att SIDA:s resultatvärdering även innefattar en värdering av SIDA:s egen roll i biståndssamarbetet. SIDA har ansvar för hur svenska biståndsmedel används. En systematiserad datainsamling underlättar för SIDA att genomföra den rent SIDA-inriktade uppföljningen. Samtidigt underlättar den möjligheterna att ge en översiktlig och meningsfull information om det svenska biståndets utnyttjande.

Inom ramen för SIDA:s normala uppföljningsverksamhet utarbetas kvartalsrapporter av biståndskontoren. Dessa rapporter har i ökad utsträckning inriktats på en analys av de med svenskt bistånd stödda verksamheternas effekter, relaterade till de svenska biståndspolitiska målen. Tillsammans med övergripande, aktuella landanalyser av det slag som RRV rekommenderar och beskickningarnas ekonomiska och politiska rapportering synes kvartalsrapporterna kunna ha stor betydelse i uppföljningsarbetet.

Vi förutsätter att SIDA fortsätter att förbättra metoder och rapporteringssystem i enlighet med det gällande resultatvärderingsprogrammet.

Statsmakternas och andra myndigheters diskussion om resultatvärderingens roll inom det svenska biståndet har i helt dominerande utsträckning gällt det bilaterala biståndet. För de 35–40 % av biståndsanslagen som slusats till internationella organisationer har motsvarande krav på uppföljning knappast uttryckts.

En allmän bedömning av olika internationella organisationers arbete sker kontinuerligt i samband med att de svenska bidragen till dessa avgörs. Vi anser dock att Sverige mer aktivt än hittills också bör bedöma hur dessa organisationers biståndsverksamhet stämmer med huvudmålen för det svenska biståndet. Därvid kan samarbete ske med de särskilda resultatvärderingsenheter som inrättats i flera av organisationerna, liksom med forskningsinstitutioner i u-länder.

Ökad uppmärksamhet bör också ägnas utvärdering av de större biståndsprojekt som enskilda organisationer bedriver med finansiellt stöd från SIDA.

### *7.5.3 Resurstyper i biståndet*

Bistånd innebär att resurser överförs till u-länderna, antingen direkt eller via internationella organisationer. Dessa resurser kan vara av olika slag – personal, varor och pengar. De kan levereras på olika villkor – personal kan ställas till förfogande under kort tid som konsulter eller för att arbeta flera år i mottagarlandets förvaltning och näringsliv, pengar kan ställas till förfogande som lån eller gåvor. Biståndet kan vara bundet eller obundet till upphandling i givarlandet.

Under perioden 1966/67–1975/76 fördelades de totala svenska bilaterala biståndsutbetalningarna på följande resursslag:

Kostnad för	Procent
Personalbistånd	8,3
Konsulttjänster	2,0
Varor	23,2
Finansiellt bistånd	66,5
<b>Totalt</b>	<b>100,0</b>

De olika resurstyperna är delvis utbytbara. Mottagarlandet kan t. ex. förvandla pengar till varor eller tjänster. Varor från Sverige kan frigöra finansiella resurser i mottagarlandet som kan användas för andra ändamål.

Att överföra resurser är medlet att uppnå de mål som gäller för de svenska biståndet. Hur stor andel av de totala resurserna som utgörs av personal, varor och pengar beror på mottagarländernas efterfrågan samt de restriktioner som ställs upp på givarsidan, t. ex. att en viss summa skall utgå i form av svenska varor.

För avvägningen mellan olika resurstyper i biståndet har u-länderna som grupp inte angivit några bestämda önskemål. Det är naturligt, eftersom de behov av bistånd som de olika u-länderna har är beroende av på vilken utvecklingsnivå de befinner sig och vilken utvecklingsstrategi de önskar genomföra.

I strategin för FN:s andra utvecklingsåriondes avsnitt om särskilda åtgärder till förmån för de minst utvecklade av utvecklingsländerna anges dock bl. a. "Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt att övervinna problem som sammanhänger med bristen på inhemsk arbetskraft i tekniska och ledande funktioner, uppbyggande av en ekonomisk och social infrastruktur, utnyttjande av naturtillgångar samt bistånd vid upprättande och genomförande av nationella utvecklingsplaner." Det bör kunna tydas som att en stor andel bistånd till de minst utvecklade länderna bör gälla kunskapsutveckling, vilket ofta innebär personalbistånd i olika former.

I "Rapport rörande det svenska utvecklingsbiståndet", publicerad som bihang till proposition 1962:100, förs en diskussion om det tekniska biståndets roll i förhållande till det finansiella biståndet i u-länder med olika typer av utvecklingsproblem. Det sägs bl. a. att för ett land med små biståndsresurser kan det falla sig naturligt att främst satsa på det tekniska biståndet. Emellertid föreligger ibland omständigheter som gör att kapitalöverföringar är nödvändiga. Dessutom innefattar många kapitalöverföringar ett element av kunnande och tekniskt bistånd ingår ofta som en integrerad del av finansiellt bistånd. Slutsatsen blir: "De båda biståndsformerna kompletterar varandra på samma sätt som kapital och arbete i en produktionsprocess. Den mest effektiva fördelningen blir helt beroende av varje u-lands speciella förutsättning och utvecklingsstadium."

De svenska programländerna har möjlighet att inom givna finansiella totalramar ange till vilka projekt och program de önskar svenska resurser. I och med detta har parterna också kommit överens om hur stor del av den finansiella ramen som skall användas för personal av olika slag, för varor och för finansiellt stöd. De restriktioner som uppställts på svensk sida gäller dels att ett belopp för bundet svenskt varubistånd angivits för vissa mottagarländer, dels att personal med viss utbildning är svår att re-

krýtera samt att redan anstállld personal normalt har tvåårskontrakt.

Under löpande avtalsår kan mottagarlandet, om t. ex. förseningar på ett område inträffar, omfördela de svenska biståndsresurserna i den utsträckning detta är praktiskt möjligt. En sådan omfördelning kan ske mellan olika pågående projekt och program, liksom mellan olika slags resurser, med hänsyn tagen till de restriktioner som nämnts. Denna flexibilitet torde vara en av anledningarna till mottagarländernas höga uppskattning av det svenska biståndet.

Att ange bestämda andelar av det totala svenska bilaterala biståndet för de olika resurstyperna skulle hindra biståndets anpassning till mottagarländernas behov. En på förhand bestämd svensk fördelning på resurstyper kan också binda mottagarlandets användning av sina egna resurser på ett sätt som kan försvåra utvecklingsplaneringen i landet. En sådan fördelning skulle knappast heller fylla någon väsentlig funktion för de svenska biståndsmyndigheterna. Visserligen skulle t. ex. den enhet som ansvarar för personalrekrytering erhålla ett kvantitativt produktionsmål, men detta skulle vara relativt meningslöst om det inte samtidigt fastslås vilka yrkeskategorier som skall rekryteras och på vilken nivå dessa skall befinna sig. Att av mottagarländerna begära så detaljerade önskemål flera år i förväg är varken rimligt eller meningsfullt.

Vissa mottagarländer erhåller en del av den finansiella ramen i form av svenska varor, i enlighet med statsmakternas beslut om att en viss del av det svenska bilaterala biståndet skall utgå i form av bundet varubistånd. Detta krav från svensk sida innebär en restriktion för dessa mottagarländers möjlighet att fritt välja resurser.

I andra fall önskar mottagarländer utnyttja obundna resurser för att köpa svenska varor. Då kan mottagarlandets myndigheter välja att själva sköta upphandlingen eller att låta SIDA göra detta. När mottagarlandets myndigheter inte känner till den svenska marknaden kan det vara en fördel att låta SIDA sköta upphandlingen. SIDA kan också sköta upphandling i andra länder än i Sverige under svenskt obundet finansiellt bistånd.

En mindre del av det svenska multilaterala biståndet har utgått i form av varor. Det gäller främst spannmål till det internationella livsmedelsprogrammet och konventionen om livsmedelshjälp.

Obundet finansiellt stöd, antingen detta lämnas på gåvo- eller kreditvillkor, innebär att mottagaren erhåller avtalade finansiella resurser, efter det att de villkor uppfyllts som anges i gällande insatsavtal.

Största delen av det multilaterala biståndet utgår som finansiella bidrag till olika internationella organisationer. Dessa bidrag utnyttjas, tillsammans med motsvarande bidrag från andra länder, för att bedriva utvecklingsverksamhet. En stor del av UNDP-bidraget omvandlas t. ex. till tekniskt bistånd, främst personal som ställs till u-ländernas förfogande. IDA-bidraget kanaliseras vidare som utvecklingskrediter.

Vi anser det självklart att det svenska biståndet liksom hittills bör fördelas på basis av 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.

#### 7.5.4 Projekt- och programbistånd – om biståndets ändamålsbindning

I direktiven uppmanas vi att behandla frågan om fördelningen mellan projekt-, program-, sektor- och planstöd. Gränserna mellan dessa biståndsformer är flytande. Ofta används termen projektbistånd för att ange en hög grad av bundenhet på förhand till bestämt ändamål. Program-, sektor- och planbistånd betecknar en allt mindre grad av bindning på förhand till bestämda ändamål.

För mottagarlandet gäller att ju mindre ändamålsbundet biståndet är, desto mer flexibelt kan det utnyttjas om förutsättningar och planer förändras. Samtidigt kan ett mottagarland vid vissa tillfällen önska en hög grad av ändamålsbindning när det gäller bestämda projekt. En anledning till detta kan vara en önskan att försäkra sig om att biståndsgivaren känner ett större mått av ansvar för projektet.

Inom SIDA definieras ett projekt som ett sammanhållet system av aktiviteter inom ett visst geografiskt område, som är avsedda att förverkliga vissa mål. Ofta ingår som en del uppförande av byggnader eller andra fysiska konstruktioner.

Termen programbistånd förekommer ofta i den internationella biståndsdiskussionen. Den används vanligen för att beteckna allt som inte är projektbistånd. Inom det svenska biståndet förekommer termerna sektorstöd, planstöd och importstöd som alla är någon form av icke-projektbistånd.

Sektorstöd är bistånd till verksamheten inom en viss sektor i ett mottagarland. Det omfattar flera projekt, ofta geografiskt spridda. Det lämnas till ett program eller en plan för sektorns utveckling. Det utgör ett långsiktigt samarbete inom sektorn. Alla delar av stödet sammanfattas i ett avtal, till skillnad från projektstöd då avtal tecknas för varje enskilt projekt. Ofta tecknas avtal innan alla olika delar i programmet är färdigberedda. I projektbistånd är planeringsarbetet normalt färdigt då avtal tecknas. Ofta har mottagaren rätt att överföra biståndsresurser mellan de olika delarna i sektorstödet utan några nya avtalsförhandlingar. Sektorstödet är därför mer flexibelt än projektstödet. Det kan också innebära väsentliga administrativa besparingar för både biståndsgivare och mottagare.

Planstöd är bistånd till ett mottagarlands utvecklingsplan, utan egentliga bindningar till någon särskild sektor. Biståndsgivaren stöder i detta fall den utvecklingspolitik som mottagarlandet avser föra. För mottagaren är detta den mest flexibla biståndsformen.

Importstöd är en specialform av planstöd. Det innebär att utländsk valuta ställs till förfogande för import av varor. Importstöd kan också utgå i form av varor.

Ändamålsbindningen är normalt hårdast vid projektbistånd. Planstöd och importstöd kan vara helt obundna till ändamål. Men samtidigt har vissa biståndsgivare ibland försökt koppla denna typ av bistånd med villkor för mottagarlandets utvecklingspolitik eller andra delar av dess ekonomiska politik.

#### Statsmakternas och SIDA:s uttalanden om programbistånd

När det svenska statliga biståndet i början av 1960-talet började växa i storlek ansågs bistånd av många som mer eller mindre synonymt med "bistånds-

projekt". Det fanns historiska skäl för detta. FN-biståndet var i väsentlig utsträckning inspiration och förebild för det svenska biståndet och i FN-systemet var – och är för övrigt fortfarande – projektänkandet mycket väl utvecklat.

I slutet av 1960-talet, under tryck från ökade administrativa problem som det snabbt växande biståndet innebar och under inflytande av det internationella tänkandet på biståndsområdet, växte andelen programbistånd. Även om en exakt definition av begreppet programbistånd saknades, stod det klart i vilken riktning biståndsformerna borde förändras.

I proposition 1968:101 påpekades bl. a.: "I ökad grad bör svenska krediter eller bidrag – då detta visar sig lämpligt ur utvecklingssynpunkt – lämnas utan bindning till enskilda projekt eller med inriktning på hela program inom ett lands utvecklingsplan."

Sedan dess har regering och riksdag liksom SIDA vid flera tillfällen angivit ett ökat programbistånd som önskvärt. Detta har bl. a. skett mot bakgrund av att landprogrammeringens principer godtagits.

I SIDA:s petita för 1971/72 påpekades den administrativa fördelen med en ökad andel programbistånd: "En fortsatt övergång till biståndsformer som innebär svagare anknytning till ett avgränsat projekt kan, om mottagarlandet å sin sida har tillräckliga administrativa resurser, komma att för SIDA:s del innebära en relativ minskning av de administrativa funktioner som nu åvilar myndigheten."

I statsverkspropositionen 1972 (bilaga 5, Utrikesdepartementet) påpekades att avvägningen mellan program- och projektbistånd bör bestämmas av önskemålen från mottagarländerna samt de resurser som Sverige kan erbjuda. Vidare framhölls att biståndsanslagens ökning och övergången till landprogrammering innebar att tendensen i riktning mot ökat programbistånd kunde komma att förstärkas.

"Inom samarbetsprogrammets ram blir det naturligt att koncentrera huvuddelen av de svenska biståndsresurserna till ett fåtal omfattande programinsatser som under en följd av år stöder prioriterade områden i mottagarlandet. En sådan uppläggning av biståndet förbättrar också dess möjlighet att totalt integreras i mottagarlandets egen verksamhet. För biståndsgivaren är fördelarna med programbistånd att det har större flexibilitet och kan överföras snabbare än projektbistånd samt att det i regel kräver betydligt mindre administrativa resurser."

Utrikesutskottet anslöt sig i sitt utlåtande 1972 (UU 1972:6) till propositionens uttalande om övergång till ökat programbistånd, varvid bl. a. denna biståndsform kommenterades på följande sätt:

"Även programbiståndet anknyter sålunda till klart definierade behov inom vissa utvecklingssektorer. Programbiståndet är därmed i viss mån projektnriktat och det kan innehålla element av kunskapsöverföring lika väl som finansiella resursöverföringar. Den relativa kostnaden för personal och administration blir dock mindre när insatserna koncentreras till större, i mottagarlandets verksamhet väl integrerade program."

Ett något mer utförligt resonemang kring projekt- och programbistånd, varvid vissa restriktioner av administrativ och politisk art behandlas, fördes i SIDA:s petita för 1973/74. Slutsatsen av dessa resonemang lyder:

”... såväl givar- som mottagarparten på det hela taget är bäst betjänt av ett samarbete, som går ut på överföring av resurser för allmänt angivna ändamål inom av de svenska statsmakterna fastställda finansiella ramar och med den avvägning mellan resurslag, som må överenskommas, vare sig man avser en sektor eller rör sig över utvecklingsplanens hela område.”

I SIDA:s anslagsframställning för 1976/77 påpekades bl. a.:

”Allteftersom samarbetet utvecklas bör den i landprogrammeringen vanliga bindningen av biståndet till preciserade ändamål successivt kunna upplösas. Biståndet grundas på ett stort mått av förtroende för mottagarlandets vilja och förmåga att genomföra planerade program som biståndsgivaren vill stödja. Behovet av kontroll över biståndsmedlens användning tillgodoses inom ramen för den normala rapportering som u-landsmyndigheter ändå gör för sina egna behov.”

### *Fördelar och nackdelar med projekt- resp. programbistånd*

Statsmakternas uttalanden anger några av skälen för en större andel programbistånd, eller rättare en mindre andel på förhand i detalj ändamålsdestinerat bistånd. I punktform skulle de viktigaste redovisade fördelarna för *mottagaren* med mindre förhandsbindning av biståndet från givarens sida kunna anges på följande sätt:

- Lättare att samordna med de egna utvecklingsansträngningarna.
- Flexiblar då yttre eller andra förhållanden ändrar förutsättningarna för verksamheten.
- Lättare att erhålla bistånd till utvecklingsaktiviteter bestående av en mängd smådelar, framför allt olika typer av landsbygdsutveckling.
- Mindre administration.
- Snabbare resursöverföring.

För *givaren* är de främsta fördelarna:

- Mindre administration.
- Ökad flexibilitet.
- Snabbare resursöverföring.
- Lättare anpassning till landprogrammeringens metodik.

Det är svårt att se några direkta nackdelar för mottagaren av mindre förhandsbindning. Det hindrar emellertid inte att vissa mottagarländer vill ha projektbistånd, bl. a. för att försäkra sig om givarlandets aktiva medverkan under berednings- och genomförandeskedet.

En biståndsgivare som önskar styra sitt bistånd hårt gör det lättare med hjälp av projekt. Det är då också lättare att kräva extra förmånlig behandling av mottagaren, t. ex. så att denne anslår mer kvalificerad personal och större finansiella resurser än annars skulle vara fallet. Eftersom dessa resurser är knappa för mottagaren innebär ett sådant biståndskrav att motsvarande minskning av resurserna sker i resten av utvecklingsprogrammet.

Vidare är det normalt svårare att identifiera ett program än ett projekt. Identifieringsmöjligheterna anses ibland viktiga ur opinionssynpunkt.



### *Överväganden och förslag*

Vi anser att de redovisade fördelarna för både mottagare och givare med ett på förhand mindre ändamålsbestämt bistånd är väsentliga.

Samtidigt är det viktigt att fastslå att graden av svensk medverkan i planering och genomförande av projekt eller program inte är kopplad till en detaljerad ändamålsbindning på förhand. Den svenska medverkan i t. ex. ett sektorprogram kan vara lika stor som i ett enstaka projekt och detta oavsett graden av ändamålsbindning. Det går också att byta ut den svenska biståndsmyndighetens medverkan mot av samma myndighet rekryterad personal som är anställd i mottagarlandets myndigheter och företag och där bidrar till att planera och genomföra ett visst utvecklingsprogram eller projekt.

Under senare år har från flera mottagarländer uttryckts önskemål om en omfattande svensk medverkan i planeringen och beredningen av projekt eller program som stöds med svenskt bistånd. Huvudprincipen bör vara att mottagarlandets regering får avgöra denna grad av medverkan i planering och genomförande.

Förhållandena i de svenska programländerna är olika och de bedriver en utvecklingspolitik som gör det mer eller mindre lätt att uppnå de svenska biståndsmålen. Graden av ändamålsbindning måste liksom hittills ta hänsyn till dessa förhållanden. I länder med särskilt svag administration eller där särskilt svåra förhållanden råder t. ex. på grund av inträffade naturkatastrofer motiveras också en väsentlig grad av svensk ändamålsbindning och medverkan i planering och genomförande. I övrigt bör biståndets ändamålsbindning avgöras av mottagarländernas myndigheter, i samråd med de svenska biståndsmyndigheterna.

Ett på förhand ändamålsbundet bistånd, ofta i form av stöd till ett projekt, anses av många lättare att använda i informations- och opinionsbildande syfte i Sverige. Denna biståndsform skulle därmed ha en viktig fördel ur biståndsgivarsynpunkt. En projektcentrerad u-landsinformation kan dock innebära att man inte ger en rättvisande bild av u-ländernas egna utvecklingsansträngningar.

Även om ändamålsbundet projektbistånd i vissa fall kan innebära positiva opinionseffekter i Sverige anser vi att detta skäl för en viss biståndsform inte väger tillräckligt tungt för att avgöra frågan om i vilken utsträckning biståndet skall vara på förhand ändamålsbundet. Som framgått tidigare i detta avsnitt anser vi att det finns andra skäl som i vissa situationer bör väga över de fördelar som ett icke ändamålsbundet bistånd vanligen innebär.

#### *7.5.5 Personalbistånd*

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 till internationella organisationer

Tabell 7.6 Svensk biståndspersonal<sup>a</sup> i tjänst vid utgången av budgetåren 1965/66–1975/76

1965/66	353
1966/67	499
1967/68	621 <sup>b</sup>
1968/69	807 <sup>b</sup>
1969/70	806
1970/71	847
1971/72	902
1972/73	912
1973/74	991
1974/75	964
1975/76	1 058

<sup>a</sup> I denna kategori inräknas kontraktsanställda och fredskårsdeltagare anställda av SIDA, svensk personal vid nordiska insatser samt experter, biträdande experter och volontärer anställda av FN-organ.

<sup>b</sup> En omläggning av statistiken för svenskar i internationella organisationer gör att uppgifterna före resp. efter 1967/68 inte är helt jämförbara.

Källa: SIDA.

- volontärer till frivilliga svenska organisationer
- konsulter inom det direkta biståndet eller till internationella organisationer.

Som framgår av tabell 7.6 ökade antalet utsända svenskar inom det statliga biståndet från mitten av 1960-talet till budgetåret 1973/74. Året därpå minskade antalet något för att 1975/76 åter öka.

Tabell 7.7 visar antalet av SIDA rekryterad personal för varje budgetår från 1965/66.

### *Nuvarande mål och riktlinjer för personalbiståndet*

Huvudmålen för det svenska personalbiståndet är desamma som för hela utvecklingssamarbetet. Särskilda mål eller principer för personalbiståndet har inte angivits av statsmakterna. Vid några tillfällen har dock regering och riksdag uttalat sig om vissa aspekter av personalbiståndet.

År 1965 fattade riksdagen beslut om att en svensk fredskår skulle inrättas. Året därpå ingicks med Tanzania det första avtalet om att Sverige skulle ställa personal till förfogande i form av förvaltningsbistånd. Det innebär enligt propositionen 1968:101 att "experter som ställs till förfogande på svensk bekostnad fyller vakanser inom mottagarlandets myndigheter och institutioner och där fullgör sina uppgifter som mottagarlandets tjänstemän".

I proposition 1968:101 anförs bl. a: "För utvecklingsprogrammets genomförande och biståndets utnyttjande är personalinsatser i u-ländernas förvaltning och näringsliv i hög grad angelägna och de efterfrågas med hög prioritet av dessa länders myndigheter".

Det framhålls vidare att stödet till de internationella organen även förutsätts innefatta rekrytering av svensk personal: "Ett starkt stöd till de internationella programmen genom växande finansiella bidrag och ökad re-

Tabell 7.7 Antal av SIDA rekryterad och utrest personal per budgetår

	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
<i>Bilateral personal</i>											
Kontraktansställda	75	93	86	89	85	64	78	71	109	131	127
Korttidsanställda	-	-	-	-	-	6	27	56	72	58	54
Biståndskontorspersonal	28	61	58	129	66	86	78	67	55	45	40
Fredskår	-	18	23	12	17	17	12	6	17	1	4
<i>Multilateral personal</i>											
Int. org:s sekretariat	47	74	46	71	87	98	101	103	111	82	125
Experter	36	29	51	70	40	29	38	49	67	58	54
Biträdande experter	-	-	-	-	-	-	3	5	2	1	3
FN-fredskår	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totalt	186	275	283	388	331	347	380	403	477	419	463

Källa: SIDA.

krytering av personal bör även i fortsättningen vara ett väsentligt drag i svensk biståndspolitik."

I statsverkspropositionen år 1971 uttrycks oro för den tendens till nedgång av rekryteringen som ägt rum under budgetåret 1969/70 i förhållande till budgetåret 1968/69. Det understryks hur viktigt det är att nivån kan hållas uppe.

I 1972 års statsverksproposition påpekas bl. a.: "Det svenska utvecklings-samarbetets snabba tillväxt reser krav på en ökad rekrytering av fältpersonal. Detta behov understryks ytterligare av att flera länder som mottar direkt svenskt bistånd har begränsade personella resurser för planering och genomförande av olika utvecklingsprojekt." Det sägs också att ansträngningarna att långsiktigt vidga rekryteringen måste öka. Till denna uppfattning anslöt sig utrikesutskottet.

Som framgår av redogörelsen ses personalbiståndet under denna period som en av u-länderna prioriterad resurs, vars efterfrågan det gäller att tillfredsställa. Efterfrågan på personal förutses komma att öka. De kvantitativa problemen skjuts i förgrunden.

SIDA:s inställning sammanfattades i anslagsframställningen för 1973/74 på följande sätt: "U-länderna lider brist på utbildad arbetskraft. Det är därför som personalbistånd av olika slag utgör ett betydande inslag i utvecklings-samarbetet". SIDA framhöll vidare att det är angeläget att begreppet personalbistånd inte begränsas alltför snävt: konsulter med avgränsade uppgifter för kortare eller längre tid samt utkontraktering till institutioner kan även betraktas som personalbistånd.

SIDA anförde att syftet med allt personalbistånd är "vid sidan av att säkerställa väsentliga arbetsfunktioner i mottagarlandet – att överföra kunskaper och färdigheter som ett u-land har brist på".

I anslagsframställningen för 1975/76 framhöll SIDA att omfattningen av personalbiståndet i första hand bestäms av i vilken utsträckning u-länderna vill få det svenska biståndet i denna form. Vidare påpekas att flera länder strävar efter att på sikt befria sig från behovet av utländska experter. Det framhålls att det ligger i linje med målen för det svenska utvecklingsarbetet att stödja denna strävan till oberoende i mottagarländerna. I budgetpropositionen sägs: "Rekrytering och utbildning av personal som direkt eller genom mellanstatliga organisationer ställs till u-ländernas förfogande är en viktig service-uppgift för SIDA. Bland de åtgärder som SIDA föreslår för att ytterligare effektivisera sin rekryterings- och utbildningsverksamhet vill jag särskilt framhålla betydelsen av att metoder för förbättrad personbedömning kommer till användning både för SIDA:s egen rekrytering och för den som sker genom konsulter och institutioner".

Inom SIDA har utarbetats "Riktlinjer för personalbiståndet" (PM 1974-06-06). Där anges följande särskilda mål för personalbiståndet:

- att överföra kunskaper och erfarenheter som efter anpassning till u-ländernas förhållanden kan medföra att u-länderna ökar sin förmåga att med hänsyn till gällande politik och värderingar utnyttja de egna resurserna – att öka u-ländernas tillgång på utbildad personal.
- att öka u-ländernas tillgång på utbildad personal.

SIDA:s riktlinjer anger också vissa kvantitativa och kvalitativa produktionsmål.

**Kvantitativa mål:**

- att årligen förse programländerna med det antal personer för biståndstjänstgöring som begärs inom årsavtalens ramar
- att till FN-organen föreslå svenska kandidater som ett stöd till det internationella utvecklingssamarbetet. F. n. kanaliseras 35-40 procent av det svenska personalbiståndet denna väg. Strävan är att i den mån behov föreligger vidmakthålla eller ytterligare förstärka denna medverkan.

**Kvalitativa mål:**

- att biståndspersonalen fyller följande minimikrav:
  - a) yrkeskunskaper och yrkeserfarenhet enligt den av tjänstgöringslandet respektive det mellanstatliga biståndssekretariatet fastställda arbetsbeskrivningen.
  - b) erfarenheter som kvalificerar för den speciella utbildningsroll som personalbiståndet innebär.
  - c) språkfärdigheter som gör det möjligt för yrkeskunskaperna att komma till sin fulla rätt och som möjliggör en effektiv kunskapsöverföring.
  - d) personliga egenskaper som gör det möjligt för den anställde att utveckla attityder och färdigheter som underlättar anpassningen till tjänstgöringslandet och fullgörandet av arbetsuppgifterna där.

*Erfarenheter av personalbistånd*

De flesta undersökningar av personalbiståndets effekter som gjorts hittills bygger huvudsakligen på biståndsarbetarnas egna uppgifter sådana de registrerats i intervjuer eller enkäter. De svenska biståndsarbetarnas avrapportering och de särskilda resultatvärderingar som behandlar det svenska personalbiståndet redovisar ett stort antal erfarenheter, som dock inte är entydiga. Några av dem kan sammanfattas i punktform:

- De inhemska medarbetarna anser ibland att biståndsarbetarna i för liten utsträckning delger sina erfarenheter. Samtidigt anser biståndsarbetare ofta att de har alltför liten tid för kunskapsöverföring.
- Det största problemet som biståndsarbetarna upplever är bristande kontakt med inhemsk personal och bristfällig planering och styrning av projekten.
- De faktiska arbetsuppgifterna stämmer i många fall inte överens med arbetsbeskrivningen vilket negativt påverkar tillfredsställelsen med arbetet.
- Det krävs av biståndsarbetarna att de kan improvisera.
- Anpassningen till de sociala förhållandena går förhållandevis lätt.
- Det råder oklarhet bland biståndsarbetarna om SIDA:s roll och uppgifter i biståndet.

*Framtida behov av personalbistånd*

I SIDA:s riktlinjer för personalbistånd understryks osäkerheten i beräkningar av framtida personalbistånd från t. ex. Sverige:

”Återhållande på att nyttja utländsk arbetskraft verkar ideologier om självtillit och självförsörjning, växande arbetslöshet i landet och det faktum att utlänningen ibland måste betalas av tjänstgöringslandet. Utrikespolitiska konflikter, som leder till att

utlänningar av en viss nationalitet inte längre är önskvärda, spänningar mellan folkgrupper inom landet, nationaliseringar eller ambitiösa program för t. ex. industrialisering eller kooperationens utbyggnad kan åstadkomma plötsliga kast i efterfrågan.”

”En förändrad relation till en samarbetspartner, en ändring av prioriteringarna mellan olika program kan ge stora relativa utslag i framställningarna från ett enskilt land till Sverige om personalbistånd både beträffande inriktning och omfattning. Det för biståndsorganet centrala måste hela tiden vara att efterfrågan på utländsk arbetskraft är en del av ett allmänt resursbehov i u-länderna och måste bedömas tillsammans med alternativa sätt att stödja dessa utvecklingsansträngningar.”

Enligt riktlinjerna har de asiatiska och latinamerikanska programländerna förhållandevis god tillgång på utbildad arbetskraft och efterfrågar i ringa omfattning personalbistånd. Dock efterfrågas medverkan av konsulter, som medverkar under kortare perioder.

Omfattningen av det personalbistånd som de afrikanska programländerna kommer att begära under de närmaste åren bedöms av SIDA som ungefär oförändrad eller i vissa länder ökande. Under 1980-talet kan behovet av utlänningar i vissa länder komma att minska i takt med att u-ländernas egna utbildningsansträngningar och önskan att snabbt byta ut utländsk arbetskraft mot inhemsk ger resultat. Konsulttjänster kommer sannolikt att efterfrågas även vid ett i övrigt minskande personalbistånd.

För de flesta FN-organs sekretariat beräknas inte något väsentligt ytterligare rekryteringsbehov föreligga bl. a. på grund av de regler om geografisk fördelning av tjänster som gäller.

På grundval av FN:s, DAC:s och SIDA:s bedömningar skulle följande sammanfattning i punktform av det totala behovet av biståndspersonal i u-länderna kunna göras.

- Det totala antalet biståndsfinansierad personal kommer knappast att öka fram till 1980, och beräknas därefter att 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.

De sammanfattande punkterna gäller totala efterfrågan på biståndsfinansierad personal. Personalen inom bilateral svensk biståndsverksamhet utgör mindre än 0,5 procent av den totala biståndsfinansierade personalen och är begränsad till ett mindre antal mottagarländer. Den globala bilden skulle därför i och för sig kunna ändras utan att påverka det direkta svenska personalbiståndets sammansättning och volym. När det gäller de enskilda mottagarländerna bestämmer det totala svenska biståndets storlek och inriktning i väsentlig utsträckning personalbiståndets utseende. Till ett land som er-

håller en stor del av det svenska biståndet i form av importstöd torde personalbiståndet bli litet. I ett land som önskar detaljutformade projekt spelar däremot sannolikt personalbiståndet en större roll.

### *Bistånds- och katastrofutbildning*

Sedan 1972 bedrivs bistånds- och katastrofutbildning av Biståndsutbildningsnämnden. Målen för utbildningen är

- att skapa en reservkår för rekrytering av svensk personal för utvecklings-samarbete
- att skapa möjligheter att komplettera den tekniska kontingenten i beredskapsstyrkan för FN-tjänst
- att skapa möjligheter att sätta upp särskilda kontingenter för katastrofhjälp
- att skapa vidgade möjligheter för organisationer att rekrytera personal för biståndsinsatser och katastrofhjälp

Efter fyra årskurser har drygt 350 personer genomgått en ettårig utbildning som dels gett förbättrade språkkunskaper, dels inneburit studier av u-ländernas problem och dels varit en praktikperiod för övning av samarbete och katastrofinsatser.

Omkring hälften av eleverna har varit värnpliktiga, ca 15 % har varit vapenfria tjänstepliktiga och resten har varit frivilliga. Genomsnittsåldern har varit 25–26 år.

Av de elever som fullbordat utbildningen hade i mitten av 1976 endast omkring 30 erhållit u-landsuppdrag genom svenska organisationer, trots att intresset hos eleverna varit mycket starkt. Dessutom har ett antal elever ställts i svenska företag och organisationer för arbete i dessas internationella verksamhet. Den viktigaste orsaken till att inte flera erhållit u-landsuppdrag torde vara att de som deltagit i utbildningen varit så unga att de inte haft tillräckligt omfattande yrkeserfarenhet omedelbart efter utbildningen. Ledningen för Biståndsutbildningsnämnden anser att den övre åldersgräns, 26 år, som har gällt bromsar elevernas möjligheter att erhålla uppdrag i u-länderna efter avslutad utbildning. Efter regeringsbeslut 1976 ges nämnden möjlighet att bevilja åldersdispens för maximalt 15 elever årligen. Nämnden undersöker frågan om att generellt höja åldersgränsen. Den anser också att de hittills vunna erfarenheterna är så omfattande att en översyn av verksamheten bör göras.

### *Överväganden och förslag*

Vi kommer här att diskutera tre frågor i samband med det svenska personalbiståndet:

- Personalbistånd som en del av det bilaterala svenska biståndet
- Personal som rekryteras till internationella organisationer
- Fredskårsverksamheten

Vi anser det däremot inte nödvändigt att i detalj diskutera t. ex. metoder för rekrytering och utsändande av personal, lönesättning, kontakter mellan personal och biståndsmyndighet under anställningsperioden och uppföljning. Dessa frågor studeras och utvärderas kontinuerligt inom SIDA. De behandlas

också mer detaljerat i en särskild utredning om personalbistånd som sedan 1976 pågår inom SIDA.

Vi anser dessutom att Biståndsutbildningsnämndens verksamhet bör prövas i särskild ordning.

### Personalbistånd som en del av det svenska biståndet

Ett u-land kan efterfråga utländsk personal av flera skäl. Dessa skäl kan grovt uppdelas i två kategorier.

Personal kan dels begäras för att sköta löpande uppgifter inom landets administration, t. ex. som lärare eller ingenjörer. Kunskaper om hur man undervisar eller t. ex. bygger vägar eller brunnar finns inom landet, men antalet personer som har dessa kunskaper är för litet i förhållande till den takt man önskar utvidga verksamheterna. Den utländska personalens främsta uppgift blir då att fylla vakanser tills fler inhemska personer finns utbildade.

Utländsk personal begärs också för att det inom landet saknas eller finns otillräckliga kunskaper på vissa områden. I sådana fall kan utländsk personal dels användas att lösa vissa problem, dels utbilda inhemska personal i hur just dessa problem skall lösas.

När utländsk personal fyller vakanser på områden där inhemska kunskaper redan finns, men i otillräcklig omfattning, torde det vara svårt att ersätta den med andra resurser. Alternativet i en sådan situation är i stället att helt klara sig utan ytterligare resurser, vilket vanligen innebär att verksamhetens omfattning blir mindre än vad som planerats.

När det är fråga om kunskapsutveckling och kunskapsöverföring är däremot traditionellt personalbistånd endast en av flera tänkbara metoder att lösa de problem som mottagarlandet står inför. Denna fråga har diskuterats utförligt i SIDA:s anslagsframställning för 1977/78. Vi ansluter oss till det synsätt som SIDA där redovisar och enligt vilket formerna för personalbiståndet blir beroende av vilka uppgifter som primärt skall lösas. En analys av uppgifterna i t. ex. en begäran om ytterligare kontraktsanställda eller fredskårspersonal som lämnats, kan resultera i någon annan form av stöd för kunskapsutveckling. Ur mottagarsynpunkt blir kunskapsutveckling då en fråga om att välja mellan de kunskaper som finns, varvid olika former kan användas. Personalbistånd i traditionell mening är endast en av dessa former.

Erfarenheterna visar att utländsk personal ofta har förväntningar på sig att både fylla en vakans och att utveckla nya kunskaper på sin arbetsplats.

Normalt rekryterar SIDA den av ett mottagarland önskade personalen och normalt är det svenskar som rekryteras. I princip finns ingenting som hindrar att utländsk personal rekryteras, förutsatt att den accepterar de anställningsvillkor som gäller för motsvarande svensk personal. Erfarenheterna hittills har dock visat att vissa administrativa problem kan uppstå då utländsk personal anställs som svenska statstjänstemän, både för de anställda och för SIDA.

Om mottagarlandet så önskar kan Sverige i stället för att rekrytera viss personal ställa finansiella resurser till förfogande och låta mottagarlandets myndigheter eller annan av dessa vald institution, inkl. svenska sådana,



sköta rekrytering och anställning. Under senare år har inom vissa program särskilda fonder upprättats, som mottagarlandet kan använda för att finansiera konsulttjänster. Denna valfrihet för mottagarlandet bör finnas även i framtiden.

Den ökade efterfrågan på specialkunnande kommer organisatoriskt troligen att innebära att en ökad andel av det totala personalbiståndet utgörs av konsulter, vanligen med kortare uppdrag än den normala tvååriga anställningsperioden för kontraktanställda. Att upphandla rätt konsulter till rätt uppdrag är en svår konst. SIDA har gradvis skaffat sig erfarenheter på området, men biståndsmyndigheten kommer troligen att behöva förstärka sin kapacitet ytterligare på detta område.

I SIDA:s riktlinjer för personalbistånd sägs bl. a.: "En ökad specialisering av biståndsbefattningarna minskar rekryteringsunderlaget. Å andra sidan bidrar en inriktning mot kortare uppdrag och konsultuppdrag till att flera personer kan bli tillgängliga."

Den troliga utvecklingen av denna efterfrågan kan innebära vissa förändringar av personalbiståndets utformning. Under senare år har ett samarbete mellan SIDA och vissa vetenskapliga institutioner eller statliga myndigheter, t. ex. Lantbrukshögskolan i Ultuna, Skogshögskolan, Veterinärhögskolan och Domänverket, pågått. De utanför SIDA stående institutionerna har därvid haft rådgivande funktioner samt i vissa fall ansvarat för rekrytering. Några av erfarenheterna hittills av detta samarbete redovisas i SIDA:s anslagsframställning för 1977/78. Det är troligt att denna form av samarbete, som gör det möjligt för SIDA att bredda rekryteringsunderlaget, i framtiden utvidgas. Också andra rekryteringsfrämjande åtgärder kan komma att visa sig nödvändiga.

Viss kritik av personalbiståndet i nu gällande former går ut på att många utresande bidrar till att upprätthålla ett nykolonialt samhällsmönster med mycket stora standardklyftor mellan rika och fattiga i mottagarländerna. Utländsk personal kan också bidra till att underlätta för den inhemska eliten att skaffa sig stora ekonomiska fördelar. Ytterligare förbättrade ekonomiska villkor skulle förstärka denna tendens, medan mindre förmånliga villkor skulle dämpa den.

Korttidsanställda på konsultkontrakt bosätter sig normalt inte på platsen med familjen. Det innebär att en ökad andel utresande under denna anställningsform kan komma att innebära något mindre problem av denna art, trots att deras inkomster i och för sig kan vara högre.

Kravet på att de som sänds ut inom ramen för det svenska personalbiståndet skall ha gedigen yrkeserfarenhet bör självfallet kvarstå. Samtidigt krävs av den utresande personalen god psykisk balans, anpassningsförmåga och förståelse för främmande kulturer. SIDA har i sin rekrytering lagt allt större vikt vid att de personer som rekryteras har sådana personliga egenskaper att de lätt kan anpassa sig till sin nya arbets- och fritidsmiljö. Det bör understrykas att dessa egenskaper är viktiga och att en yrkesmässigt väl kvalificerad person som bedöms kunna få svårigheter att anpassa sig till den nya miljön inte bör sändas ut. Biståndsmyndigheten bör sålunda i tveksamma fall hellre meddela mottagarlandets myndigheter att man inte lyckats rekrytera någon lämplig person än att sända någon, vars personliga egenskaper innebär risk för dålig anpassning.

Också när det gäller samarbete med konsultföretag bör SIDA:s målsättning vara att de personer som sänds ut från företagen uppfyller de krav på anpassningsförmåga och övriga personliga egenskaper som gäller för direkt SIDA-anställd personal.

### Personal till de internationella organisationerna

Denna personal består dels av experter, biträdande experter och FN-volontärer som arbetar i olika u-länder, dels av personal som arbetar i de internationella organisationernas sekretariat. SIDA:s uppgift i detta sammanhang är att rekrytera personal samt i viss mån utbilda den personal som erhåller anställning hos dessa organisationer.

Den totala efterfrågan från mottagarländer och internationella organisationer är större än den kapacitet som SIDA:s rekryteringsenhet har. De rekryteringsansträngningar som läggs ned för de internationella organisationernas räkning kan därför begränsa rekrytering för programländerna. I vissa fall kan dock rekrytering för t. ex. FN-tjänst ge upphov till att kandidater till bilaterala biståndstjänster upptäcks.

Då rekryteringsresurserna är begränsade och efterfrågan både från bilateralt och multilateralt håll föreligger, bör liksom hittills, viss förtur ges åt rekrytering av personal inom det bilaterala biståndet. Rekryteringskapaciteten kan ökas genom utökning av redan existerande samarbete med olika utbildningsinstitutioner, statliga verk och yrkessammanslutningar.

### Fredskårsverksamheten

I förslaget till inrättande av en svensk fredskår 1965 beskrevs syftet på följande sätt:

”Å ena sidan är det fråga om en komplettering av ett lands övriga biståndsprogram och därvid att anse som en del av det tekniska biståndet med en utvecklingsfrämjande effekt. Å andra sidan är det en uppmaning och utmaning främst till ungdomen att göra en aktiv insats i u-landsarbetet.”

I det av Kungl. Maj:t godkända förslaget underströks också vikten av att få till stånd ”ett nät av kontakter över gränserna mellan människor i allmänhet.” Ungdomen ansågs bäst lämpad för sådan verksamhet. Fredskårsverksamheten skulle ske på betydligt blygsammare ekonomiska villkor än annat personalbistånd, vilket motiverades med ”att det här i lika hög grad är fråga om ett mottagande som ett givande från fredskåristernas sida, mera en möjlighet till ömsesidig fortbildning och utveckling än ett ensidigt överförande av kunskaper och färdigheter från en givare till en mottagare”.

Stora krav i fråga om psykisk och fysisk styrka ställdes på dem som skulle delta i fredskårsarbetet. Den svenska fredskåren ställde också – till skillnad från vissa andra länders – redan från början bestämda krav på gedigna kunskaper och praktiska erfarenheter från de klart definierade yrken som mottagarländerna önskade personalbistånd inom.

Fredskårsverksamheten var således redan från början avsedd att utgöra en del av det svenska personalbiståndet samtidigt som den hade vissa ytterligare motiv. Bortser man från dessa motiv har i praktiken skillnaderna

mellan fredskårsdeltagare och kontraktsanställda främst gällt den ekonomiska ersättningen, utbildningens innehåll och formerna för utresa. Redan i en av SIDA genomförd utvärdering år 1968 av fredskåren efter två års försöksverksamhet föreslogs: "Fredskårsinsatser bör i fortsättningen inte planeras separat utan i stället ständigt övervägas inom ramen för en kontinuerlig totalplanering av det bilaterala utvecklingssamarbetet som en av flera tänkbara biståndsformer."

Fredskårsinsatserna har ofta givit goda resultat. En viss efterfrågan på personal med den yrkesinriktning som gällt för fredskårsdeltagarna kan, enligt SIDA, förutses även under de närmaste åren, även om antalet svenska fredskårsdeltagare minskat under de senaste åren. Nedgången beror inte enbart på sjunkande efterfrågan utan också på rekryteringssvårigheter. Samtidigt med minskningen av antalet utsända fredskårister har antalet volontärer ökat inom de enskilda organisationernas biståndsverksamhet, från 184 i slutet av budgetåret 1973/74 till 225 i slutet av budgetåret 1975/76.

Enligt Svenska Fredskårsföreningen, som framför allt består av f. d. fredskårister, håller SIDA på att avveckla fredskåren. Ett uttryck för detta är att antalet utsända fredskårister minskat från 193 i juni 1969 till 115 i juni 1975. Detta föregicks av att de tidigare särskilda fredskårsadministratörerna drogs in. Därefter har fredskåren skötts av samma personal som sköter övrigt personalbistånd. Fredskårsföreningen kräver att fredskårsverksamheten får en särskild administration inom SIDA och att de ursprungliga intentionerna för fredskåren åter måste följas.

SIDA anser sig inte hålla på att avveckla fredskåren. Verksamheten bedöms i allt väsentligt följa de principer och riktlinjer som fastställdes när fredskårsverksamheten började år 1965. Minskningen i antalet utsända fredskårsdeltagare beror enligt SIDA främst på en minskad efterfrågan ifrån mottagarländerna. Utrikesutskottet anger i sitt betänkande 1975/76:14, efter att ha inhämtat SIDA:s synpunkter, att en av huvudorsakerna till nedgången i rekryteringen synes vara att många insatser, där svenska fredskårsdeltagare tidigare sattes in, numera delvis eller helt övertagits av inhemsk personal. Med den expansion av utbildningsväsendet som ägt rum i mottagarländerna har dessa i växande omfattning kommit att begära annan typ av bistånd än det som fredskåren representerar. Samtidigt har efterfrågan ökat på korttidsanställda fältarbetare och på personal med mångårig yrkeserfarenhet. Några mottagarländer har dessutom börjat att på egen hand rekrytera personal utifrån, i viss utsträckning från andra u-länder.

Vi anser att frågan om fredskårens ställning inom det svenska biståndet blir beroende av vilka mål för fredskårsverksamheten som skall anses väga tyngst.

Fredskåren kan ses främst som ett av flera resursslag som kan ställas till mottagarländernas förfogande inom det svenska biståndet. Med detta synsätt förefaller det naturligt att inte ha några särmål eller någon säradministration för fredskårsverksamheten, med undantag av vad som motiveras av att det är en annan kategori människor med andra erfarenheter som rekryteras för att arbeta på mellannivåer i mottagarländerna.

Fredskåren kan också ses som en verksamhet där andra, mer "fredskårs-specifika" mål och principer bör väga så tungt att de allmänna mål och principer som gäller för svenskt bistånd i viss mån får betraktas som un-

derordnade. Sådana "fredskårsspecifika" mål skulle då vara att genom samarbete mellan unga människor i olika länder bidra till ökad förståelse och fred. Tankar om jämlikhet och ökad utjämning inom och mellan länder skulle direkt konkretiseras i fredskårsverksamhet. Den på detta sätt ökade förståelsen hos svenska ungdomar skulle bidra till ökad förståelse för u-ländernas problem i hela det svenska samhället.

Vi anser att dessa synpunkter i och för sig är viktiga också för den svenska biståndsverksamheten i stort. De har emellertid tydligast uttryckts i fredskårssammanhang och kan därför kallas "fredskårsspecifika".

Det förefaller som om mottagarländernas förvaltningar i första hand betraktar fredskårspersonal som en del av det svenska utbudet av resurser att utnyttjas inom ramen för det vanliga biståndssamarbetet. Detta synsätt bör liksom hittills vara vägledande. Därigenom uppnås också ett större mått av flexibilitet när det gäller att tillgodose mottagarländernas önskemål om personalbistånd på olika nivåer.

Självklart bör allt personalbistånd liksom övrigt utvecklingssamarbete utformas utifrån u-ländernas behov och önskemål. I den fortlöpande dialog som Sverige för med mottagarländerna bör emellertid, som SIDA påpekat i sin anslagsframställning för budgetåret 1977/78, information lämnas om möjligheten att från Sverige erhålla instruktionspersonal av den typ fredskårspersonalen utgör. I den mån förbättringar i anställningsvillkoren kan underlätta rekryteringen av fredskårspersonal bör sådana prövas.

### 7.5.6 Planeringsmetoder

Den finansiella planeringen av det svenska biståndet bygger på att riksdagen bemyndigat regeringen att göra fleråriga utfästelser till mottagarländer och internationella organisationer. Dessa utfästelser är av två olika slag. Sålunda har regeringen rätt att göra utfästelser om rambelopp för en treårsperiod, dvs. för det budgetår riksdagen vid varje tillfälle beslutar om samt de två följande budgetåren. På förslag från regeringen beslöt riksmötet 1975/76 att regeringens rätt att göra formella treårsutfästelser skall "avse bidrag eller landramar som är oförändrade i förhållande till vad som föreslås för det kommande budgetåret"<sup>1</sup>. För att göra utfästelser om ökande belopp krävs således riksdagens godkännande i varje särskilt fall. Dessutom har riksdagen år 1972 bemyndigat regeringen att i samband med avtal om särskilda insatser göra utfästelser som sträcker sig över en sexårsperiod. Möjligheten att utnyttja detta bemyndigande begränsas emellertid av att det totala belopp som utfästs gentemot ett programland inte "utan riksdagens bemyndigande i varje särskilt fall" får "överstiga ett belopp som är tre gånger större än den landram som av statsmakterna gemensamt fastställts för det kommande budgetåret"<sup>2</sup>. Detta innebär att utfästelser för en 4-6-årsperiod endast kan ske till priset av att rätten att göra utfästelser om 3-åriga landramar inte fullt utnyttjas.

Vi anser att möjligheten att göra utfästelser om treåriga planeringsramar varit av fundamental betydelse för samarbetet med programländerna. För dessa är det en nödvändig förutsättning för effektiv planering att veta vilka resurser som kan disponeras under en flerårsperiod. Planeringsmetoden ger

<sup>1</sup> Prop. 1975/76:100, bil. 5, sid. 18.

<sup>2</sup> Utrikesutskottets betänkande 1975/76:14, sid. 19.

också, som utrikesutskottet framhållit, möjlighet att "låta mottagarlandets regering avgöra hur dessa resurser bäst skall kunna nyttiggöras för landets utveckling. Därmed kommer biståndets inriktning på sektorer och enskilda projekt att styras av mottagarlandets önskemål och prioriteringar".<sup>1</sup>

Möjligheten att göra utfästelser för en sexårsperiod har främst motiverats med att Sveriges åtagande bör kunna periodiseras över den tid det faktiskt tar att genomföra en insats. Syftet var, när metoden infördes, att undvika de stora reservationer som annars uppstod på det bilaterala anslaget.

Regeringens bemyndigande att göra långtidsutfästelser bör bibehållas. Det finns emellertid anledning att föreslå vissa preciseringar beträffande de två olika bemyndigandenas inbördes förhållande.

Regeringens utfästelser om planerings- eller landramar bör även i fortsättningen avse en treårsperiod. I och för sig kan argument anföras för att utsträcka perioden så att den ansluter sig till de numera vanliga femårsplanerna i u-länderna. Ett generellt bemyndigande för en så lång period skulle emellertid innebära en oacceptabel bindning av det bilaterala anslaget med små möjligheter att anpassa resursfördelningen till förändrade förutsättningar. Om regeringen anser att utfästelser om planeringsramar för ett visst land bör avse en längre period än tre år får riksdagens bemyndigande begäras från fall till fall. Vi anser det också rimligt att regeringens rätt att göra treårsutfästelser begränsas till att avse bidrag eller landramar som är oförändrade i förhållande till de belopp som av riksdagen fastställts för det kommande budgetåret.

Planerings- eller landramar är överordnade alla övriga utfästelser som görs gentemot visst land. Ramarna anger alltså Sveriges totala finansiella förpliktelser för vart och ett av programländerna under ifrågavarande treårsperiod. Det är viktigt att insatsavtalen utformas så att de ansluter sig till denna princip. Detta kan ske antingen genom att detta klagörs i insatsavtalets text eller genom att inga finansiella förpliktelser anges i insatsavtalet. I sistnämnda fall skulle insatsavtalet endast precisera samarbetsområden o. d. medan omfattningen blir beroende av mottagarlandets prioritering inom den fastställda landramen.

Insatsavtalen sträcker sig ofta över en längre tidsperiod än planeringsramarna. Därigenom uppstår frågan om vilka förpliktelser Sverige har för tiden efter den treåriga planeringsperioden. Detta problem kan lösas om man, som angetts ovan, 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 förpliktigt till insatser av en viss omfattning. Därför bör insatsavtal som är längre än planeringsperioden användas med försiktighet. En allmän tumregel bör vara att det tänkta samarbetet under de budgetår som följer på den treåriga planeringsperioden bör rymmas inom ett belopp som motsvarar högst 50 % av landramen. Tiden för insatsavtalens längd bör också kunna begränsas till fem år – löpande budgetår samt de därpå följande fyra åren. Slutligen bör ramen för utfästelser i insatsavtal relateras till varje programland för sig. Denna ram skulle alltså motsvara planeringsramen för de tre första åren och 50 % av ramen för vart och ett av de två följande åren. Denna metod ger möjlighet att, om mottagarlandet så önskar, ge indirekta utfästelser om de samlade

<sup>1</sup> UU 1973:3, sid. 12.

resursernas sektorfördelning. Insatser som inte ryms inom denna ram får anmälas för riksdagen för särskilt bemyndigande från fall till fall. Regeringen bör inom ramen för sitt allmänna bemyndigande på sätt som hittills skett kunna delegera rätten att ingå insatsavtal till SIDA.

### 7.5.7 Finansieringsvillkor

U-ländernas önskemål när det gäller biståndets finansieringsvillkor har redovisats i kapitel 5 "U-ländernas i-landspolitik". Kortfattat kan de anges som så stor andel gåvobistånd som möjligt samt att biståndskrediterna lämnas på förmånligast möjliga villkor. Avskrivning av tidigare skulder är ytterligare ett viktigt u-landskrav.

De finansiella villkoren för det svenska biståndet har gradvis förbättrats, genom att kreditvillkoren blivit väsentligt förmånligare och andelen bistånd som lämnats som gåva har ökat.

Fram till 1968 uppgick andelen gåvor av de svenska biståndsåtagandena till omkring 2/3. Den andelen har sedan vuxit. Åren 1973 och 1974 var den över 90 % och år 1975 var den 93 %. I statistiken över utbetalat bistånd kan inte denna trend följas lika tydligt på grund av att vissa krediter resulterar i utbetalningar under en lång följd av år. Av de totala svenska biståndsutbetalningarna under perioden 1962-75 har 14 % gällt krediter. Alla krediter har lämnats som bilateralt bistånd, varför kreditandelen där under motsvarande period varit 25 %. Tabellerna 3 och 4 i bilaga 4 redovisar fördelningen varje år under perioden. Tabell 16 i samma bilaga redovisar samtliga svenska kreditåtaganden t. o. m. budgetåret 1975/76.

De svenska biståndskrediterna lämnades ursprungligen på 20 år, varav de fem första amorteringsfria, samt med 2 % ränta. Riksdagen medgav år 1967 en förlängning av den amorteringsfria perioden till tio år, vilket innebar att kredittiden förlängdes till 25 år. Samtidigt beslöts att införa IDA-villkor (50 års löptid, varav de tio första amorteringsfria samt 3/4 % administrationsavgift) på vissa krediter. De gällde inledningsvis endast vid samfinansiering med Världsbanken/IDA, men fick senare vidgad användning. I 1974 års statsverksproposition konstaterades att IDA-villkoren numer får betraktas som normalvillkor för svenska utvecklingskrediter.

Riksdagen beslöt år 1974 om ytterligare uppmjukningar av biståndsvillkoren. I de fall det inte redan sker, bör länder som hör till kretsen av de minst utvecklade u-länderna fr. o. m. budgetåret 1974/75 få hela sitt nya bistånd från Sverige som gåva. Vidare bemyndigades regeringen att efter prövning från fall till fall lämna utvecklingskredit utan ränta eller administrationsavgift.

De villkor som från budgetåret 1974/75 gäller för det svenska bilaterala biståndet kan sammanfattas sålunda.

Den helt övervägande delen av biståndet lämnas som gåva. Krediter lämnas på IDA-villkor eller är helt räntefria. Med dessa villkor blir skillnaden mellan kredit och gåva liten, fränsett att krediterna innebär en ökad skuldsättning. Den mer avgörande kvaliteten för mottagarlandet torde vara de svenska krediternas obundenhet när det gäller upphandling.

Internationellt sett är villkoren för det svenska utvecklingsbiståndet syn-

nerligen förmånliga. Endast Norge och Australien, som uteslutande lämnar gåvobistånd, kan i just detta avseende anses lämna ett bistånd som är fördelaktigare för mottagaren. Australiens bistånd är dock i hög utsträckning bundet.

Samtidigt som de finansiella villkoren för det svenska biståndet förbättrats har motsvarande utveckling skett beträffande de utvecklingskrediter u-länderna redan erhållit från Sverige.

Riksdagen bemyndigade år 1968 regeringen att medge betalningsansånd för svenska utvecklingskrediter i samband med internationella skuldkonsolideringsaktioner. Detta bemyndigande utvidgades 1972 och 1974. Därigenom har regeringen möjlighet att efter särskild prövning i varje enskilt fall bevilja skuldlettad också utanför internationella skuldkonsolideringsoperationer.

Inom ramen för internationella skuldkonsolideringsförhandlingar har Sverige avskrivit räntor och amorteringar på utvecklingskrediter till Bangladesh, Indien och Pakistan. Dessutom har efter särskild prövning räntor och amorteringar under budgetåret 1976/77 avskrivits på utvecklingskrediter till Kenya, Tanzania och Sudan. För detta budgetår beräknas de avskrivna beloppen totalt uppgå till ca 16 milj. kr.

Sverige har vid FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 och vid UNCTAD IV 1976 förklarat sig berett att inom ramen för en internationell överenskommelse skriva av alla sina biståndskrediter till u-länder som tillhör någon av kategorierna minst utvecklade eller hårdast drabbade. De svenska utvecklingskrediterna till dessa länder uppgår vid utgången av budgetåret 1975/76 totalt till ca 1 250 milj. kr.

### *Argument för totalt gåvobistånd*

Med tanke på hur långt förbättringen av villkoren nått finns det nu endast en åtgärd som förtjänar att övervägas för den händelse man ytterligare vill förbättra villkoren för det svenska biståndet, nämligen att upphöra med kreditgivningen och övergå till att endast lämna gåvobistånd. Skälen, för detta är desamma som motiverat den gradvisa förbättring som hittills genomförts av kreditvillkoren:

- En övergång till endast gåvobistånd medför en minskning i u-ländernas skuldsättning.
- Ifråga om flera mottagarländer är det inte rimligt att begära återbetalningar på beviljade krediter. Det är då mera ändamålsenligt att redan från början lämna gåvor.
- När Sverige började bevilja utvecklingskrediter uppfattades verksamheten i betydande utsträckning som en bankverksamhet. Detta betraktelsesätt har nu övergivits. Att kreditvillkor ibland förekommer är det enda bankinslag som återstår. Detta kan offras utan skada för verksamheten.
- Tillsammans med all övrig kreditgivning bidrar de svenska utvecklingskrediterna till att skapa bindningar. Skuldsättningen minskar likaså u-ländernas möjlighet att självständigt utforma sin utvecklingspolitik genom de krav på valutaintäkter som återbetalningskraven ställer.
- En övergång till totalt gåvobistånd behöver inte medföra någon ändring

av den statsfinansiella kostnaden för biståndet. Anledningen är att 1 %-målet är ett nettomål. Biståndsanslagen skall alltså för att uppfylla målet uppgå till ett belopp som motsvarar dels 1 % av BNP, dels eventuella återbetalningar i form av räntor och amorteringar. För att åstadkomma samma reella resursöverföring skulle det alltså behövas en något större administrativ insats för kreditförvaltning och biståndsgivning om Sverige fortsätter med kreditgivning.

### *Argument för visst fortsatt kreditbistånd*

De skäl som ur biståndspolitik synvinkel kan anföras till förmån för fortsatt kreditgivning är följande:

- Det kan hävdas att Sverige har bättre förutsättning att delta i internationella förhandlingar om biståndsvillkor och skuldkonsolideringar, om vi fortsätter att lämna krediter. Problemet med villkoren för bistånd samt för skuldlettningar är då fortfarande vårt och vi kan anse oss ha talan i sådana frågor. I internationella förhandlingar skulle Sverige genomgående kunna agera i u-ländernas intresse och verka för bättre kredit- och skuldkonsolideringsvillkor. Om Sverige på så sätt kunde medverka till villkorsförbättringar i den internationella biståndsgivningen skulle detta kunna vara av större intresse för u-länderna än en isolerad svensk åtgärd att upphöra med den förhållandevis begränsade kreditgivning som förekommer enligt nu gällande politik.

Det är svårt att bedöma om detta resonemang är giltigt. Mot detta står t. ex. argumentet att en total övergång till gåvobistånd skulle ge Sverige möjlighet att påverka andra att vidta samma åtgärd. Detta förutsätter att vi fortfarande skulle ha rätt att medverka i internationella förhandlingar om villkor och skuldkonsolideringar, dvs. att tidigare lämnade krediter står kvar. Det naturliga vid ett beslut om att lämna bistånd uteslutande på gåvovillkor torde dock vara att samtidigt avskriva utestående krediter. Då skulle Sverige inte längre kunna delta i förhandlingar som gäller uteslutande biståndskrediter.

Vår bedömning är att en total övergång till gåvobistånd knappast skulle påverka andra länder. Deltagande i internationella skuldkonsolideringar kan i vissa lägen ge möjlighet att påverka förhandlingarnas resultat, även om dessa på senare år tenderat att alltmer föras på bilateral nivå. Argumentet om Sveriges deltagande i skuldkonsolideringar bör emellertid inte väga särskilt tungt.

- Till förmån för en fortsatt kreditgivning – sett ur u-landssynpunkt – talar också Sveriges bestämda politik att lämna krediter obundna. Detta skäl är giltigt endast om gåvobiståndet i väsentlig grad binds till upphandling i Sverige. Om gåvobiståndets bundenhet minskar eller helt tas bort, bortfaller detta skäl för kreditbistånd.
- Ett motiv som tidigare anförts för kreditgivning är att krediten inte är en allmosa utan en affärsmässig transaktion mellan jämbördiga parter



genom vilken låntagaren får resurser till sitt förfogande. Resurserna är låntagarens, det ankommer på honom att ansvara för deras utnyttjande.

Detta argument för kreditgivning får i stort sett anses överspelat. Vad situationen kräver är vanligen en resursöverföring som inte är affärsmässig – det är ju just affärsmässigheten i mycket av det tidigare utvecklings-samarbete som kraftigt bidragit till att skapa dagens skuldsituation för u-länderna. Detta hindrar inte att vissa u-länder kan önska att svenska finansierade resurser ställs till förfogande på kreditvillkor. Sådana önskemål bör kunna uppfyllas, men torde knappast komma att framföras särskilt ofta.

- Ett annat skäl är det fall som utrikesutskottet nämner i sitt betänkande 1974:3, nämligen att det i framtiden kan komma att finnas fall, där ett mottagarlands ekonomi förbättras så mycket att återbetalning av svenska krediter ter sig som helt naturlig. Även andra förändringar i mottagarlandet kan tänkas uppstå, som innebär att svenska önskemål om återbetalning blir berättigade. I ett sådant läge innebär återbetalning att Sverige får ökade resurser att ställa till de fattigare ländernas förfogande.

### *Överväganden och förslag*

Vi anser att skälen för att låta hela det svenska biståndet utgå i form av gåva är starka. De motiv som redovisats för fortsatt kreditbistånd är inte särskilt tungt vägande. Vi föreslår därför att det svenska biståndet i framtiden skall utgå som gåvor. Krediter skall dock i undantagsfall kunna lämnas om särskilda u-landsskäl talar för detta.

En konsekvens av detta synsätt vore att också skriva av samtliga nu utestående biståndskrediter. Sverige har sagt sig vara berett att skriva av biståndskrediter till u-länder som tillhör någon av kategorierna minst utvecklade eller hårdast drabbade inom ramen för en internationell överenskommelse. Om en sådan överenskommelse inte bedöms kunna komma till stånd på lång tid föreslår vi att Sverige på egen hand skriver av sina biståndskrediter till dessa länder.

### *7.5.8 Katastrofbistånd*

#### *Katastrofbiståndets syfte*

Från mitten av 1960-talet till mitten av 1970-talet har enligt FN:s katastrofhjälpkontor (UNDRO) 430 naturkatastrofer inträffat, som beräknas ha berört 400 miljoner människor direkt. UNDRO beräknar att 3,5 miljoner människor dött till följd av naturkatastrofer och att de materiella skadorna är i storleksordningen 50 miljarder kr. I vissa länder överstiger kostnaderna för katastroferna värdet av det bistånd de erhållit.

Enligt 1976 års budgetproposition (prop. 1975/76:100 bil. 5) är det svenska katastrofbiståndet

”i första hand avsett för hjälp åt människor i u-länder som drabbas av naturkatastrofer och krig eller jämförbara konflikter. Medlen bör också kunna utnyttjas för extra bistånd till länder som erhåller svensk utvecklingshjälp och vars försörjning och utveckling hotas av oförutsedda händelser. Åtgärder för att förebygga katastrofer och förbättra katastrofberedskap i u-länder kan vidare bekostas med katastrofmedel.”

De följer av en katastrof som biståndet avser att lindra kan vara mer eller mindre direkta. Biståndsinsatsen kan avse dels den omedelbara undsättnings- och räddningsfasen, dels den därpå följande fasen av rehabiliteringsarbete och elementär återuppbyggnad. Fortsatt bistånd som syftar till en mer långsiktig återuppbyggnad går över i ett reguljärt utvecklings-samarbete.

Vissa typer av katastrofer kan uppenbarligen undvikas genom förebyggande åtgärder, och skadeverkningarna av inträffade naturkatastrofer kan reduceras väsentligt genom organiserad beredskap. Det är också klart att de mest effektiva insatserna är de som sker före utbrottet av en "katastrof".

Sverige har sedan ett antal år aktivt verkat för att öka FN-organens katastrofberedskap för livsmedelshjälp liksom för ett starkare FN-engagemang när det gäller allmänna katastroföföbyggande åtgärder. Det har då framhållits att dessa åtgärder bör ses som en naturlig del av det långsiktiga utvecklingsarbetet. Denna syn har nu börjat godtas. Från svensk sida har det ansetts särskilt angeläget att FN:s katastrofhjälpskontor, UNDRO, får resurser att bistå enskilda länder att skapa beredskap för katastrofsituationer.

### *Katastrofbiståndets storlek*

Det svenska katastrofbiståndet har på få år ökat kraftigt. 1969/70 uppgick beslutande insatser till drygt 6 milj. kr. Budgetåret 1973/74, då en särskild katastrofreserv för första gången avsattes, hade beloppet stigit till 180 milj. kr. För budgetåret 1976/77 har totalt 313,5 milj. kr. anvisats, varav 212,7 milj. kr. på anslaget Bilateralt utvecklings-samarbete och 100,8 milj. kr. på anslaget Bidrag till Internationella organisationer. Det senare beloppet inkluderar 50,8 milj. kr. för påfyllnad av det svenska katastroflagret med livsmedel, som Sverige upprättat i enlighet med världslivsmedelskonferensens rekommendation om fleråriga och volymmässiga biståndsåtaganden på livsmedelsområdet.<sup>1</sup> Lagret är att se som en del av den internationella katastrofreserv på 500 000 ton livsmedel som, enligt FN:s sjunde extra generalförsamling skall ställas till det internationella livsmedelsprogrammets (WFP) förfogande.

1974/75 nådde katastrofbiståndet till följd av främst det kritiska försörjningsläget på den indiska halvön en särskilt hög nivå. Utbetalningarna uppgick det året till sammanlagt 318 milj. kr., varav 189 milj. kr. för upphandling och transport av vete. 219 milj. kr. utbetalades från det bilaterala anslaget för katastrofbistånd och ca 109 milj. kr. från det multilaterala.

Anslaget för 1976/77 på 313,5 milj. är endast 10 milj. kr. större än anslaget för 1975/76. Höjningen är dock endast skenbart ringa. Föregående budgetårs bilaterala katastrofpost togs i anspråk för hjälp till bl. a. Sydvietnam, Laos, Portugal och flyktingar i Latinamerika som i budgeten för 1976/77 över-

<sup>1</sup> Katastroflagret utgör endast en del av Sveriges internationella livsmedelsbistånd. Sverige bidrar också till det internationella livsmedelsprogrammet (World Food Programme), som lämnar bistånd i form av livsmedel till utvecklingsprojekt och katastrofdrabbade områden. Årligen utgår ett ordinarie bidrag till WFP och dessutom har Sverige i enlighet med 1971 års konvention om livsmedelshjälp (Food Aid Convention) åtagit sig att ställa vete till WFP:s förfogande. För 1976/77 finns sammantaget 85,7 milj. kr. anvisade för dessa båda ändamål.

flyttats till andra bilaterala poster. I realiteten torde därför anslaget för 1976/77 ge ett väsentligt större utrymme för akuta katastrofinsatser än under 1975/76.

Ökningen i svensk katastrofhjälp har ägt rum parallellt med en internationell utveckling i samma riktning. Inom FN-systemet har en apparat för internationell samordning av katastrofhjälp börjat byggas upp. Röda Korsets och andra enskilda organisationers insatser har ökat. Detsamma gäller för flera länders bilaterala engagemang.

### *Kriterier för katastrofbiståndsinsatser*

Beslut om svenska katastrofbiståndsinsatser fattas efter prövning från fall till fall. I praktiken sker därvid en prövning av såväl mottagarland som av katastrofens omfattning och effekter efter samråd i den katastrofgrupp med representanter från utrikesdepartementet, SIDA och Röda Korset, som inrättades 1972.

När det gäller katastrofer som inträffat i programländer eller andra länder med vilka Sverige samarbetar anses det naturligt att extra bistånd utgår. I dessa fall blir också definitionen av katastrof vidare. Det behöver inte vara fråga om naturkatastrofer e. d. utan kan gälla andra förhållanden som rubbar förutsättningarna för landets ekonomiska planering. Sålunda höjdes t. ex. den finansiella ramen för Zambia budgetåret 1973, med anledning av de problem som stängningen av gränsen till Rhodesia i januari 1973 försakat.

Beträffande övriga länder blir prövningen mer restriktiv. En orsak är att andra bilaterala givare agerar på samma sätt som Sverige gentemot sina "programländer". En internationell praxis har alltså utbildats enligt vilken katastrofbiståndsbehov tillgodoses inom det etablerade biståndsmönstret. Vid stora katastrofer – t. ex. torkan i Afrika eller översvämningarna i Bangladesh – utgår emellertid bistånd vanligtvis från samtliga biståndsgivare. Oftast sker då någon form av internationell samordning.

Följande länder och områden har under perioden 1.7.1969–31.12.1976 mottagit svenskt katastrofbistånd:

*Asien:* Bangladesh, Cypern, Filippinerna, Indien, Jordanien, Kambodja, Laos, Liberia, Mellersta Östern, Pakistan, Sri Lanka, Sydjemen, Timor, Turkiet och Vietnam.

*Afrika:* Algeriet, Angola, Egypten, Etiopien, Guinea-Bissau, Kap Verde, Moçambique, Nigeria, Somalia, Sudan, Tanzania, Tunisien, Västafrika.

*Latinamerika:* Chile, Guatemala, Honduras och Peru.

*Europa:* Portugal.

Härtill kommer bl. a. insatser för flyktingar från afrikanska länder och Latinamerika.

Den övervägande delen av katastrofbiståndet har gått till den indiska halvön och Indokina.

### *Kanaler för katastrofbiståndet*

Valet av kanal för en katastrofinsats bestäms av en mängd faktorer, såsom den specifika katastrofens natur, omfattningen av det reguljära svenska ut-

vecklingssamarbetet med landet i fråga, det drabbade landets katastrofberedskap, karaktären på de internationella aktioner som satts in och det bistånd som utgår från andra länder.

Valet avgörs i varje enskilt fall med hänsyn till vad som bedöms mest ändamålsenligt. Av avgörande betydelse är uppenbarligen det drabbade landets uppskattning av katastrofbehoven, dess katastrofberedskap och dess samordningskapacitet. Har landet ifråga en katastrofplanering som bedöms tillräcklig för en effektiv insats av landets egen förvaltning och dess eventuella Röda Kors är det naturligt att i första hand ställa resurser direkt till landets förfogande. I dagsläget saknar emellertid flertalet u-länder – av orsaker som är intimt förknippade med ländernas underutveckling – nödvändig kapacitet av det slag som en katastrofsituation erfordrar. Olika typer av svenska och internationella organisationer samt FN-organ utgör då de effektivaste vägarna. Inte heller den internationella katastrofberedskapen är dock hög, även om katastrofer och katastrofbistånd under de senaste åren ägnats ett växande intresse. Det svenska katastrofbiståndet har huvudsakligen kanalisrats på följande vägar:

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

Fördelningen på kanaler har varierat avsevärt från år till år. 1969/70–1972/73 kanalisades sålunda inte mindre än 66 procent genom FN-organ och 29 procent genom svenska och internationella enskilda organisationer, medan huvuddelen av 1974/75 års omfattande veteleveranser gick direkt till de svältdrabbade ländernas förvaltningar. Fördelningen budgetåret 1975/76 framgår av tabell 7.8.

Det bilaterala biståndet – kanaliserat direkt från SIDA till myndigheterna i mottagarlandet – utgjorde ursprungligen en obetydlig del av den totala svenska katastrofhjälpen men dess andel har ökat väsentligt under de senaste åren. Till stor del har det bestått av veteleveranser, men betydande belopp har också använts för finansiering av annan angelägen import.

Då den bilaterala vägen valts har det vanligtvis ej rört sig om jordbävningar eller liknande ytterst akuta situationer, utan snarare om mycket angelägna biståndsbehov med anledning av torka eller översvämningar (Indien, Bangladesh, Sri Lanka m. fl.), återuppbyggnadsinsatser efter krig (Vietnam, Laos, Angola, Moçambique m. fl.) eller andra händelser som utsatt ett programland eller liknande för mycket stora påfrestningar. De viktigaste bland de svenska

**Tabell 7.8** Katastrofbiståndets fördelning på olika slag av myndigheter 1975/76 (procent)

Direkt till det berörda landets myndigheter	81,5
Genom Röda Korset	4,0
Genom övriga svenska enskilda organisationer, (Lutherhjälp, Frikyrkan hjälper, Rädda Barnen m. fl.)	6,0
Genom UNRRO, UNDP samt World Food Programme	5,0
Övrigt (bl. a. Supplementary Enriched Food SEF) samt bidrag till Internationella Röda Kors-kommittén	3,5

organisationer som förmedlar sådan katastrofhjälp är Svenska Röda Korset, Lutherhjälpen, Rädda Barnen samt Frikyrkan Hjälper.

Svenska Röda Korset ger i stor utsträckning bidrag (personellt, materiellt och finansiellt) till Röda Kors-föreningarnas förbunds (Röda Korsligans) samordnade insatser liksom Lutherhjälpen vanligen lämnar kontantbidrag till Lutherska Världsförbundets aktioner. I görligaste mån genomförs Röda Korsets insatser genom det katastrofdrabbade landets Röda Korsorganisation. Svenska Röda Korset erhåller inte endast bidrag till olika katastrofinsatser utan också ett allmänt administrationsbidrag, och också Röda Korsligan har erhållit finansiellt stöd i uppbyggnaden av katastrofberedskap. Ligan har utvecklat en beredskap i internationell skala som bl. a. innefattar sju regionala varulager från vilka distribution kan ske med kort varsel. Sverige lämnade 1976 ett bidrag på 16 milj. kr. till Ligan för katastrofberedskapsplanering i Indien, Nepal och Indonesien.

FN-systemets olika organisationer erbjuder i många fall goda kanaler för svenska bidrag till katastrofdrabbade områden, särskilt i de fall dessa organisationer utsetts att vara samordnande organ för biståndet.

I synnerhet FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) samt UNICEF har kommit att få väsentliga uppgifter som förmedlare av katastrofbistånd. Utöver sina ordinarie uppgifter har UNHCR fått ett växande uppdrag att som ombud för hela FN-systemet svara för ledningen av omfattande katastrofoperationer och andra program till förmån för flyktingar och folkgrupper som till följd av bl. a. väpnade konflikter blivit hemlösa i sitt eget land. Dessa särskilda hjälpaktioner i bl. a. Cypern, Guinea-Bissau, Moçambique, Laos och Vietnam, finansieras med frivilliga bidrag som 1976 belöpte sig till ett fyrdubbelst större belopp än UNHCR:s ordinarie program för året. Sverige har vid ett flertal tillfällen givit extra bidrag till flyktingkommissarien. Mycket av UNICEF:s arbete med sjukdomsbekämpning, dricksvattenförsörjning etc. kan sägas vara av katastrofförebyggande natur. Dessutom har barnfonden kommit att i många sammanhang anlitas som kanal för katastrofbistånd. Utgifterna för katastrofbistånd motsvarar en femtedel av organisationens verksamhet.

Extra svenska bidrag har också kanaliserats genom av FN särskilt upprättade samordningskontor för olika hjälpaktioner. Exempel på det sistnämnda är UNROB (United Nations Relief Operation Bangladesh), det samordnande organet för det mycket omfattande – och förhållandevis framgångsrika – nödhjälps- och återuppbyggnadsstödet till Bangladesh under landets första självständighetsår, och OSRO (Office for Sahelian Relief Operations) som skapades för att möta det kortsiktiga behovet av livsmedelshjälp i Sahel. OSRO administrerades av FAO och WFP. Kanalerna för de svenska bidragen i akuta katastroffall varierar således beroende på vilket organ som ålagts samordningsfunktioner och som bedöms ha de bästa möjligheterna att göra en effektiv insats.

Behovet att upprätta ett permanent organ för samordning av katastrofbistånd ledde till att FN:s generalförsamling år 1971 beslöt att upprätta ett särskilt samordningskontor för katastrofbistånd, UNDRO (Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator). Kontoret inledde sin verksamhet i mars 1972. I UNDRO:s mandat ingår förutom samordningsfunktionen att bistå utsatta u-länder på det beredskapshöjande och katastrofförebyg-

gande området. På grund av otillräckliga finansiella och personella resurser har UNDRÖ hittills emellertid inte kunnat uppfylla de i mandatet angivna funktionerna. Enligt SIDA har dock initierade bedömare intrycket att UNDRÖ i Guatemala gjort sin bästa insats hittills, dock utan att spela någon central roll.<sup>1</sup>

Ursprungligen hade UNDRÖ endast tre, så småningom sex, handläggande tjänstemän. Både de finansiella och de personella resurserna var för knappa. Vid FN:s generalförsamling 1974 uppmanades generalsekreteraren, i en resolution med bl. a. Sverige som förslagsställare, att tillse att UNDRÖ fick behövliga resurser för sin verksamhet. De ökade kostnaderna skulle tills vidare mötas genom frivilliga bidrag. Dessutom anmodades generalsekreteraren att undersöka möjligheterna att ytterligare stärka FN:s maskineri för katastrofförebyggande insatser och uppbyggande av katastrofberedskap. En exportgrupp tillsattes för att uteslutande granska samordningen i akuta katastrofsituationer. Den föreslog nya tjänster för samordningssidan. UNDRÖ lade samtidigt fram en egen plan för förstärkning av den katastrofförebyggande sidan. UNDRÖ:s nya organisationsplan innebär en betydande förstärkning av kontoret, inte minst vad gäller planering och katastrofförebyggande verksamhet. Kontoret har i dag 42 tjänster.

Från början finansierades UNDRÖ:s verksamhet helt genom FN:s reguljära budget. Förutom administrationskostnader anslogs på FN-budgeten också ett mindre belopp för katastrofinsatser. 1974 års beslut att förstärka UNDRÖ:s kapacitet baserades dock på att frivilliga bidrag skulle göras i betydande omfattning och 1975 beslöt FN:s generalförsamling (resolution 3552) att den frivilliga fonden för UNDRÖ:s förstärkning också skall kunna ta emot bidrag för katastrofhjälp samt för att bistå u-länder att utarbeta nationella planer för att höja katastrofberedskapen och förebygga katastrofer. Det sägs emellertid i generalförsamlingens beslut att fondens användning för katastrofberedskap och -förebyggande skall ses som en tillfällig lösning i avvaktan på involvering av finansieringskällor som UNDP. Hittills har frivilliga bidrag utfästs motsvarande 90 % av behoven under den pågående förstärkningen av UNDRÖ:s kapacitet. Av dessa har Sverige svarat för ca 15 %. Endast mindre belopp har utbetalats eller utfästs för den särskilda fonden för tekniskt bistånd avseende förebyggande katastrofåtgärder och planeringsverksamhet. I januari 1977 gav Sverige ett bidrag på 1 milj. kr. Mindre projekt i ett tiotal länder har dock utförts och ytterligare framställningar om bistånd på detta område förväntas. UNDRÖ:s tekniska bistånd går ut på att bistå "katastrofbenägna" länder med att upprätta beredskapsplaner för den typ av katastrofer som erfarenhetsmässigt inträffar i den region där landet är beläget. Inga bidrag har influerat till den särskilda fonden för katastrofbistånd.

Finansieringen av UNDRÖ:s verksamhet på längre sikt är ännu en olöst fråga, även om situationen i dag ser ljusare ut än för ett år sedan. Med hjälp av frivilliga medel genomför organisationen nu en betydande utökning av personalen, men det finns ingen garanti för att dessa kostnader skall kunna överföras till FN:s reguljära budget eller att tillräckliga frivilliga medel skall ställas till förfogande i framtiden. Generalförsamlingen 1976 antog dock en resolution i vilken uppdras åt generalsekreteraren att till 1977 års generalförsamling framlägga förslag till finansiering av en ökad

<sup>1</sup> SIDA:s anslagsframställning för 1977/78 innehåller en redogörelse av "lärdomar av Guatemala-fallet".

andel – 50 procent – av UNDRO:s fasta administrationskostnader över FN:s reguljära budget. Många u-länder önskar att UNDRO skall få väsentligt större resurser både att ge direkta bidrag i katastrofsituationer och att bistå katastrofhotade länder att öka sin beredskap och förebygga eller lindra verkningarna av naturkatastrofer. Samtidigt finns det ett starkt motstånd från de centralplanerade staterna och också från vissa i-länders sida mot att finansiera ett förstärkt UNDRO genom FN:s reguljära budget. Det har, som nämnts, också visat sig omöjligt att f. n. bekosta delar av UNDRO:s verksamhet med UNDP-medel.

Sveriges principiella inställning till finansieringen av UNDRO är

- att de administrativa kostnaderna skall bäras av FN:s reguljära budget,
- att det inte föreligger något större medelsbehov för direkta katastrofinsatser, eftersom UNDRO:s uppgift är samordnande; anslaget över FN-budgeten för mindre insatser bör behållas,
- att kostnaderna för att höja katastrofberedskapen och förebygga katastrofer måste ses som en utvecklingskostnad som på längre sikt bör täckas av existerande biståndsfonder, t. ex. UNDP.

Sverige har emellertid accepterat att en förstärkning av UNDRO:s kapacitet f. n. måste täckas av frivilliga medel, och att sådana medel också torde behövas för att få igång beredskapshöjande och katastrofförebyggande verksamhet i u-länder.

#### *Katastrofbiståndets resurstyper*

Den övervägande delen av det statliga svenska katastrofbiståndet har lämnats i form av kontantbidrag. Denna bidragsform är den administrativt mest lätthanterliga. Under i synnerhet 1974/75 var dock andelen livsmedelsbistånd mycket omfattande. Främst på initiativ av enskilda organisationer har en särskild katastrofkost experimenterats fram i Sverige. Genom enskilda organisationer sker också leveranser av i nödsituationer viktiga varor. Slutligen används personal. Förutom de enskilda organisationernas personal av skilda yrkeskategorier (läkare, sjukvårdare, transportexpertis, administratörer) finns den tekniska kontingenten i den svenska beredskapsstyrkan för FN-tjänst, som Sverige enligt lag (SFS 1974:614) skall hålla och som kan biträda utomlands i samband med naturkatastrofer. Militär personal har endast använts en gång, nämligen i samband med jordbävningkatastrofen i Peru 1970. I syfte att öka antalet personer med lämpliga kvalifikationer för rekrytering vid katastrofinsatser och inom den reguljära biståndsverksamheten sker, som nämnts i avsnittet om personalbistånd, sedan 1972 i Biståndsutbildningsnämndens (BUN) regi utbildning av ca 100 personer årligen. Genomgången utbildning innebär inte någon plikt att delta i katastrofinsatser. Personer som utbildats i Biståndsutbildningsnämndens regi har i första hand rekryterats av enskilda organisationer. Hittills har omkring 30 elever erhållit arbete i u-land, huvudsakligen i reguljär biståndsverksamhet.

### *Det svenska katastrofbiståndets administration*

Handläggningen av katastrofbistånd förutsätter en aktiv medverkan av såväl UD som SIDA och nära samråd med främst Röda Korset. För att få till stånd "en effektiv katastrofbevakning samt de snabba och smidiga arbetsformer som är behövliga" inrättades år 1972 en katastrofgrupp med företrädare för UD, SIDA och Röda Korset. Gruppen skulle ha till uppgift att i uppkommande katastrofsituationer "bedöma angelägenheten av svenska insatser och den utformning som dessa bör ges". (Utrikesutskottets betänkande nr 6 1972). I 1974 års statsverksproposition konstaterades att katastrofgruppen, som sammanträder på initiativ av någon av dess medlemmar, "visat sig vara ett ändamålsenligt forum för samråd i katastrofärenden oberoende av om besluten fattas av regeringen eller SIDA". Gruppen borde inte bara ge förslag om svenska katastrofinsatser och bedöma deras utformning och kanalisering utan också utnyttjas i frågor som rör riktlinjerna för det svenska katastrofbiståndet. Betydelsen av att samordningen av katastrofbiståndet fungerar väl har bl. a. understrukits av utrikesutskottet (UU 1975/76:14):

"Utskottet vill i detta sammanhang understryka den stora vikt det fäster vid att samordningen av dessa frågor fungerar väl mellan utrikesministeriet, SIDA och de enskilda organisationer som är verksamma på katastrofområdet.

Med hänsyn bl. a. till att katastrofhjälpen i betydande utsträckning kommit att användas som tillfällig förstärkning av det ordinarie biståndet till programländerna, d. v. s. vid sidan av landramarna för dessa länder, finner utskottet det naturligt att SIDA ges en central uppgift vid beredning och genomförande av katastrofhjälpsinsatser. Dessa frågor bör bli föremål för en översyn."

SIDA gör på grundval av tillgänglig information bedömningar av olika katastrofsituationer och därmed sammanhängande hjälpbehov, liksom av vilken kanal som i varje enskilt fall kan vara den lämpligaste. Fattade beslut om katastrofinsatser verkställs av SIDA. Egentlig utvärdering av gjorda insatser har hittills förekommit i mycket begränsad omfattning. Inom SIDA finns dock planer på mera omfattande erfarenhetsbearbetningar. I samarbete med biståndskontoren har man börjat kartlägga beredskapsläget i programländerna. I ett fall har personal ställts till programlands förfogande för katastrofplanering. SIDA:s katastrofenhet fungerar som sekretariat inom katastrofgruppen.

### *Överväganden och förslag*

Som framgått av redogörelsen ovan avses med *begreppet katastrofbistånd* bistånd som utgår för akuta, vanligtvis ej förutsedda behov orsakade av inträffade katastrofer av avsevärd omfattning, samt för extrainsatser i länder med vilka Sverige bedriver utvecklingssamarbete, när dessas försörjning och utveckling hotas av oförutsedda omständigheter. Utmärkande för katastrofbiståndet är således att det är bistånd som inte planeras för visst land, att det utgör en reserv att nyttja för akuta, oförutsedda behov orsakade av extraordinära omständigheter samt att det utgår under begränsad tid. Dessutom utgår stöd till åtgärder för att förebygga katastrofer och förbättra katastrofberedskapen, som en naturlig del av katastrofbiståndet. Det ligger



i sakens natur, som utrikesutskottet betonat, att katastrofreserven "inte annat än i undantagsfall bör in-tecknas för vissa länder i förväg" (UU 1975/76:14).

U-länderna har i dag inte och kan inte heller under den närmaste framtiden väntas ha råd att organisera och bygga ut en tillfredsställande katastrofberedskap. Många u-länder saknar helt enkelt – av orsaker som hänger intimt samman med deras underutveckling – den fysiska infrastruktur och den organisationskapacitet som en effektiv katastrofinsats ofta kräver. Mycket kan dock göras för att förbättra katastrofplanering och övrig beredskap i u-länder som ofta hemsöks av katastrofer, både av länderna själva som en del av deras utvecklingsansträngning och av det internationella samfundet, i form av stöd till denna utvecklingsansträngning samt genom uppbyggnad av en effektiv internationell katastrofberedskap.

Något behov av att bygga upp ett svenskt statligt katastrofhjälpsystem anser vi inte föreligga. Det väsentliga är att Sverige, genom bl. a. en vidareutveckling av samarbetet i den år 1972 inrättade katastrofgruppen, står berett att i en katastrofsituation skyndsamt kanalisera nödvändiga resurser, vilket oftast är liktydigt med pengar, genom institutioner som bedöms ändamålsenliga. Vidare att Sverige, liksom hittills, arbetar för att bygga upp den internationella katastrofberedskapen. Såväl uppbyggandet av det svenska katastroflagret som Sveriges strävanden vad gäller utvecklingen av UN-DRO:s och Röda Korsligans katastrofberedskap utgör i dagsläget konstruktiva initiativ. Genom medverkan av UN-DRO och Röda Korset bör u-landsförvaltningarnas respektive u-ländernas nationella Röda Kors-föreningars katastrofberedskap kunna förbättras avsevärt. I UN-DRO:s fall förutsätter detta dock att den uppbyggnadsprocess som nu pågår leder till framväxten av en effektiv organisation.

Då det gäller den vidare uppbyggnaden av den internationella katastrofberedskapen vill vi betona vikten av att "Röda Kors-ligans" redan existerande organisation och utvecklingsmöjligheter till fullo beaktas, liksom det arbete som FN:s katastrofkoordinator och UNICEF utträttar. Dessa organisationer har, liksom Lutherhjälpen, Rädda barnen m. fl. mindre organisationer, visat sig fungera effektivt och förmå kanalisera betydande resurser. Vidareutvecklingen av FN-systemet bör komplettera Röda Korsorganisationen och övriga frivilliga organisationer och inriktas på att i första hand förstärka u-ländernas egen katastrofberedskap, nationellt och regionalt samt medverka till effektiv samordning av olika katastroforganisationer, då så erfordras.

Bristen på utvärdering av hittills gjorda katastrofinsatser synes oss utgöra en allvarlig svaghet. Katastrofverksamheten måste löpande utvärderas i syfte att successivt förbättra förutsättningarna för snabba och effektiva beslut i framtida katastrofsituationer.

Avslutningsvis vill vi åter understryka vikten av att i första hand inrikta biståndet på långsiktigt samarbete för att undanröja katastrofrisker av skilda slag. Den främsta förutsättningen för att långtgående konsekvenser av naturkatastrofer skall kunna undvikas eller väsentligen reduceras i u-länderna är ekonomisk och social utveckling. Uppgiften att förebygga katastrofer måste således främst angripas av u-länderna själva, inom ramen för deras utvecklingspolitik. För överskådlig tid kommer dock en omfattande katastrofreserv att behövas för länder som drivits in i svårartade ekonomiska kriser

eller drabbats av torka, översvämningar, jordbävningar eller krig. I vissa fall kan svag administration, vanstyre och korruption utgöra en del av förklaringen till katastrofens verkningar och allvarligt försvåra utformningen och genomförandet av en effektiv hjälpinsats.

### 7.5.9 Stöd till befrielse rörelser

I södra Afrika inledde självständighetsrörelserna och rörelserna för majoritetsstyre i början av 1960-talet väpnad kamp, som ett sista medel att få majoritetsstyre i de av vita minoritetsregimer styrda områdena.

Redan i FN-stadgan från 1945 finns avkoloniseringen inskriven. Efter Sharpeville-massakern i Sydafrika år 1960, då sydafrikansk polis sköt ihjäl och sårade ett stort antal fredligt demonstrerande afrikaner, antog FN den s. k. kolonialdeklarationen. Den proklamerade alla beroende folks rätt till självständighet och krävde omedelbara åtgärder av kolonialmakterna för att ge alla områden deras frihet.

Den ökande kritiken av Sydafrika återspeglas i flera andra beslut. FN:s generalförsamling har antagit resolutioner med krav på sanktionsåtgärder mot Sydafrika. FN:s säkerhetsråd har antagit en rekommendation om vapenembargo mot Sydafrika.

Vidare har Internationella domstolen i Haag i upprepade domslut förklarat att Namibia är att betrakta som mandatområde under FN. Detta har Sydafrika vägrat att rätta sig efter. FN:s säkerhetsråd har ställt sig bakom internationella domstolens utslag och bekräftat generalförsamlingens beslut att ta över ansvaret för Namibias administration. FN:s medlemsstater uppmanades 1970 bl. a. att avhålla sig från diplomatiska och andra förbindelser med Sydafrika som kunde tolkas som erkännande av Sydafrikas överhöghet över Namibia. Medlemsstaterna uppmanades också att undvika kommersiella och industriella förbindelser med Namibia.

I Rhodesia förklarade den vita minoritetsregimen år 1965 ensidigt landet självständigt. FN:s säkerhetsråd fördömde självständighetsförklaringen och uppmanade alla stater att inte erkänna den olagliga regimen eller ge den något som helst stöd. FN:s säkerhetsråd beslöt år 1968 om ekonomiska sanktioner mot den illegala regimen i ett för alla medlemsstater bindande beslut.

I resolutioner från FN:s generalförsamling krävdes sanktioner mot Portugal, så länge landet behöll sina kolonier i Afrika. Säkerhetsrådet riktade uppmaningar till FN:s medlemsländer att inte ge Portugal någon hjälp som skulle göra det möjligt att fortsätta förtrycket av befolkningen i de afrikanska områdena.

Sedan 1965/66 har resolutionerna om södra Afrika i FN:s generalförsamling också innehållit uppmaningar till medlemsstaterna att ge moraliskt och materiellt bistånd till de beroende folkens frihetskamp. Befrielse rörelserna har alltmer givits ställning som erkända representanter för de koloniala områdena.

I början av 1970-talet har även FN:s fackorgan uppmanats stödja befrielse rörelserna. Särskilda FN-organ har inrättats för stipendiering av flyktingar från de minoritetsstyrda områdena samt för stöd till rasåtskillnadspolitikens offer. FN:s Namibiaråd har inrättat en särskild stödfond.

Detta är i korthet bakgrunden till det ökande svenska stödet till befriel-

serörelser och rasåtskillnadspolitikens offer i södra Afrika.

Detta stöd inleddes år 1964 och bestod i början av bidrag till utbildning för flyktingar och juridiskt och humanitärt stöd till rasåtskillnadspolitikens offer. Biståndet kanaliseras via olika FN-organ och frivilliga organisationer. Det ökade från knappt 1 milj. kr. år 1964/65 till omkring 6 milj. kr. i slutet av 1960-talet. Frelimo var den enda befrielseörelse som erhöll direkt bistånd under denna period, i form av stöd till Mocambique Institute i Tanzania.

År 1966 utvidgades stödet till att också gälla befrielseörelser. Riktlinjerna fastställdes av riksdagen i enlighet med statsutskottets utlåtande 1969:62:

Utskottet erinrar om att svenskt humanitärt stöd eller utbildningsstöd till medlemmar av vissa befrielseörelser i södra Afrika redan utgår, dels genom bidrag till olika FN-organ, dels genom anslag till Mocambique Institute i Tanzania. Utskottet kan i princip tillstyrka ytterligare insatser av detta slag med beaktande av att utformningen av svenskt statligt bistånd ej kan tillåtas komma i konflikt med den folkrättsliga regeln att ingen stat har rätt att ingripa i en annan stats inre angelägenheter.

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

Utrikesutskottet hänvisade 1975 (UU 1975:4) till detta utlåtande och anförde att "grunden för detta bistånd till afrikanska befrielseörelser utgörs av resolutioner av FN:s generalförsamling som Sverige kunnat stödja." Enligt gällande principer kan således humanitärt bistånd och utbildningsstöd utgå till befrielseörelser i de fall då FN:s generalförsamling entydigt tagit ställning mot förtryck av folk, som eftersträvar nationell frihet.

Det är mot denna bakgrund som svenskt statligt stöd lämnats till de tidigare befrielseörelserna i Guinea Bissau, Moçambique och Angola. Då självständighet vunnits har det visat sig naturligt att övergå till ett långsiktigt utvecklingssamarbete baserat på de förtroendefulla relationer som vuxit fram. Stöd har också lämnats till rörelser som kämpar mot rasdiskriminering och minoritetsstyre i Zimbabwe (Rhodesia), Namibia och Sydafrika.

Det svenska stödet till befrielseörelserna har hittills bestått av livsmedel, kläder, utrustning för sjukvård och utbildning samt transportmedel. Härav framgår att hjälp inte lämnas till militära ändamål.

### *Volymutveckling*

Anslagsposten för humanitärt bistånd till befrielseörelser, till flyktingutbildning samt till stöd för offer för rasåtskillnadspolitik ökade i snabb takt från omkring 6 milj. kr. 1969/70 till 50 milj. kr. 1974/75. När de portugisiska kolonierna blev fria och det svenska biståndet till dess befrielseörelser övergick till ett utvecklingssamarbete mellan självständiga stater, minskades anslagen för befrielseörelser till 30 milj. kr. för budgetåren 1975/76 och 1976/77. Detta anslag var avsett att täcka fortsatt stöd till befrielseörelser i Sydafrika, Namibia, Zimbabwe samt stöd till afrikanska flyktingar och rättshjälp åt politiska fångar. Under 1975/76 kunde endast en mindre del

Tabell 7.9 Svenskt statligt bistånd till nationella befrielse rörelser, flyktingutbildning och stöd till offer för rasåtskillnadspolitik i södra Afrika, 1964/65-1976/77. (Rambelopp eller motsvarande, 1 000-tal kronor).

Mottagare	1964/65- 1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	Summa
FRELIMO	1 720 <sup>a</sup>	75 <sup>a</sup>		750	2 000	5 000	15 000	-	-	24 545
MPLA				500	2 000	3 500	4 000	-	-	10 000
PAIGC		1 000	1 750	4 500	10 000	15 000	22 000	-	-	54 250
ZANU		50	70			300	860	-	-	1 280
ZAPU					50			-	-	100
ANC (Sydafrika)					135	215	250	1 330	5 500 <sup>b</sup>	7 430
SWAPO			30			500	1 200	3 000	5 000 <sup>b</sup>	9 830
UNESCO/OAU				40						40
Befrielse rörelser totalt	1 720	1 125	1 850	5 890	14 185	24 515	43 360	4 330	10 500 <sup>b</sup>	107 475
Stöd till flykting- utbildning och offer för rasåts- skillnadspolitik	8 900	5 080	4 000	5 850	6 000	7 000	8 000	11 000	15 000	70 830

<sup>a</sup> Avser bidrag till Mozambique Institute.

<sup>b</sup> T. o. m. januari 1977.

Anm. Övan angivna siffror är rambelopp för respektive år. Betydande eftersläpningar i de faktiska utbetalningarna har förekommit, men ej utbetalda belopp har i regel kunnat reserveras för framtida utbetalningar.

Källa: UD.

av anslaget utnyttjas för stöd till befrielseörelser. Tabell 7.9 visar fördelningen på olika ändamål t. o. m. 1976/77.

Beslut om totalramens fördelning mellan de olika befrielseörelserna sker efter rekommendation av beredningen för studiestöd och humanitärt bistånd till afrikanska flyktingar och nationella befrielseörelser, en permanent statlig kommitté med representanter för bl. a. politiska partier, utrikesdepartementet, SIDA och folkrörelser.

### *Överväganden och förslag*

Det svenska stödet till befrielseörelserna har vuxit i takt med dessas möjligheter att organisera civil verksamhet i befriade områden och fria grannstater. Efter det portugisiska kolonialväldets sönderfall återstår frigörelsen för folkmajoriteten i Zimbabwe, Namibia och Sydafrika. Befrielseörelserna i dessa länder har kunnat öka sin aktivitet genom att Angola och Moçambique blivit fria och självständiga stater. De vita minoritetsregimerna har ökat förtrycket och den militära kampen har trappats upp. Samtidigt bygger befrielseörelserna upp utbildnings- och sjukvårdskapacitet i grannländerna, som också ger asyl åt många afrikaner.

Det finns anledning att räkna med, dels att den väpnade kampen i framför allt Zimbabwe och Namibia ökar i omfattning, dels att befrielseörelserna i dessa länder får ansvar för en allt större civil verksamhet såväl i grannländerna som i befriade områden.

Minoritetsregimernas förtryck har blivit allt hårdare. FN-resolutionerna har blivit allt mer bestämt formulerade. Det är därför helt i enlighet med den hittills förda svenska politiken att fortsätta och ytterligare utöka det svenska biståndet till befrielseörelserna. Några nya riktlinjer för detta stöd behöver inte utarbetas. Riksdagens beslut år 1969, såsom det i praktiken tolkats, bör även i fortsättningen utgöra grunden för det svenska biståndet på detta område. Det innebär bland annat att då befrielseörelsernas kapacitet tillåter, bör planering och överföring av det svenska biståndet kunna ske i former som liknar dem som används i utvecklingssamarbetet med programländerna. Dessa principer utesluter inte, som riksdagen framhållit, att humanitära biståndsinsatser där så är praktiskt möjligt kan göras även i andra länder där människor lider nöd till följd av krig eller katastrofer.

### *7.5.10 Stöd till svenska enskilda organisationer för utvecklingsfrämjande verksamhet<sup>1</sup>*

#### *Målsättning*

Stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet har samma huvudmål som det statliga direkta utvecklingssamarbetet. I utrikesutskottets betänkande 1971:2, till vilket riksdagen anslöt sig, anges bl. a. följande.

De principer som legat till grund för beslutade statliga bidrag till enskilda organisationer är liksom tidigare i huvudsak desamma som gäller för direkta statliga biståndsinsatser. Den bidragssökande organisationens framställning bör avse en insats så utformad att den kan förväntas bidra till ekonomisk tillväxt och social utveckling i mottagarlandet.

<sup>1</sup> Riktlinjerna för och erfarenheterna av stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet redovisas mer ingående i den av SIDA, på utredningens uppdrag utarbetade promemorian "Utredning om bistånd genom svenska enskilda organisationer" (1974-10-11).

En ytterligare omständighet som i viss mån kan sägas vara specifik för stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet är att dessa genom sin u-landsverksamhet förväntas bidra till ökad erfarenhet av och information i Sverige om u-ländernas situation och därmed till en starkare solidaritet med u-ländernas fattiga folk.

### *Bidragsutveckling*

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 har riksdagen anvisat 50 milj. kr. Tabell 7.10 visar utbetalningarna till enskilda organisationers biståndsverksamhet under perioden 1962/63–1976/77.

**Tabell 7.10 Utbetalningar till enskilda organisationers biståndsverksamhet**

1966/67	4 144
1967/68	4 135
1968/69	4 742
1969/70	8 223
1970/71	5 787
1971/72	5 485
1972/73	11 195
1973/74	14 915
1974/75	28 900
1975/76	40 000 <sup>a b</sup>
1976/77	50 000 <sup>a</sup>

<sup>a</sup> Anslag.

<sup>b</sup> Inkl. extraanslag på 5,0 milj.

Källa: SIDA:s verksamhetsberättelser och budgetpropositioner.

Ovan angivna belopp inkluderar inte bidrag till internationella enskilda organisationer eller till svenska organisationer för katastrofinsatser, informationsverksamhet eller stöd till offren för rasförtryck i södra Afrika. En sammanräkning av totala anvisade medel till enskilda organisationer ger ca 75 milj. kr. för 1975/76, varav ca 26 milj. kr. för internationella enskilda organisationers verksamhet inom befolkningsområdet.

I det följande behandlas endast bidrag till svenska enskilda organisationer för utvecklingsfrämjande verksamhet.

### *Fördelning på typer av organisationer, länder och sektorer*

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 erhöll dessa omkring 70 % av de totala utbetalade bidragen. Ett mindre antal organisationer har mottagit en betydande andel av 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. Sistnämnda organisation, som representerar ett tiotal samfund, har under de senaste åren erhållit bidrag av samma storleksordning som Svenska Baptistförbundet och Svenska Kyrkans Mission.

Humanitära organisationer har erhållit omkring 12 % av utbetalningarna 1962/63–1974/75. Under samma period har Kooperationen och de fackliga organisationerna tillsammans mottagit omkring 7 %, medan vänskapsföreningar, volontärorganisationer och övriga erhållit resten, dvs. ca 10 %.

Under de senaste åren har bidragen till andra organisationer än missionsorganisationerna och till dessa knutna hjälporgan ökat i snabbare takt än bidragen till missionens biståndsverksamhet. 1975/76 fördelade sig bidragen sålunda på olika huvudkategorier:

	Procent
Missionsorganisationer och till dessa knutna biståndsorganisationer	59
Humanitära organisationer	17
Kooperation och fackliga organisationer	12
Övriga	12
Summa	100

Det är först under de senaste åren, sedan LO/TCO inrättat ett gemensamt sekretariat för att handha projektinriktat internationellt samarbete, som bidragen till fackliga insatser fått större omfattning. Under 1977/78 beräknas SIDA:s bidrag komma att uppgå till 7–8 miljoner kronor, fyra gånger mer än 1976/77. Vad gäller Kooperation, som sedan länge utgör ett viktigt inslag i det direkta samarbetet med flera mottagarländer, räknar SIDA med ökande bidragsbehov. För budgetåret 1977/78 beräknar SIDA 5–6 miljoner kr. för stöd till stiftelsen Swedish Co-operative Centre (SCC). Samarbetet mellan SIDA och SCC baseras på ramavtal.

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

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. Omkring 90 % av de totala utbetalningarna till Afrika gick till verksamhet i dessa fem länder.

Främsta länder i Asien var Indien och Bangladesh. I Latinamerika gick de största bidragen till verksamhet i Colombia och Brasilien.

Av volontärerna som i mitten av år 1974 var verksamma i totalt 25 länder fanns närmare 80 % i femton länder i Afrika, något mer än 15 % i Asien och de övriga i Latinamerika. Närmare hälften av samtliga var verksamma i Zaire, Tanzania och Etiopien.

De statliga bidrag, exklusive bidrag för volontärer, som utbetalades under sjuårsperioden 1967/68–1973/74 uppvisade följande sektorfördelning: utbildning 64 %, sjuk- och hälsovård 23 % och landsbygdsutveckling 13 %.

### *Principer och kriterier för bidrag*

Beträffande länder- och sektorinriktning av stödet till enskilda organisationer konstaterade utrikesutskottet i sitt betänkande 1973:3:

Bidrag utgår främst för verksamhet i de länder, där Sverige redan engagerat sig genom större biståndsinsatser eller där det på annat sätt går att följa organisationernas utvecklingsarbete. Inom det statliga utvecklingssamarbetet läggs tyngdpunkten vid landsbygdsutveckling, hälsovård och utbildning. Även organisationernas biståndsinsatser stöds i första hand inom nämnda ämnesområden. Hitills har bidragen huvudsakligen gällt utbildning och hälsovård. Inom dessa sektorer torde vuxenundervisning, utbildning av lärare, yrkesutbildning för ungdom, vidgade utbildningsmöjligheter för kvinnor samt förebyggande hälso- och sjukvård ha hög angelägenhet i en rad u-länder.

Utrikesutskottet gav i sitt betänkande 1975:4 följande riktlinjer för bidrag till enskilda organisationers biståndsverksamhet:

Vid prövning av bidrag till enskilda organisationers verksamhet är det angeläget att försäkra sig om att projekten är väl förankrade i mottagarlandets allmänna utvecklingssträvanden. Bidragen bör i första rummet avse stöd till det utvecklingssamarbete som bedrivs av u-ländernas egna enskilda organisationer. Även i framtiden bör gälla att de statliga bidragen skall stödja verksamhet till vilken de enskilda svenska organisationerna själva ger betydande bidrag. Liksom hittills skall bidrag även kunna lämnas för verksamhet i länder utanför programländernas krets. Denna bidragsgivning bör också kunna avse nya former för utbildningsstöd. För budgetåret 1975/76 beräknas i enlighet med SIDA:s förslag 35 milj. kr. för bidrag till enskilda organisationer. En betydande del av dessa medel kan även fortsättningsvis väntas gå till missionssamfundens verksamhet. Det är dock angeläget att den inledda bidragsgivningen för stöd till fackligt arbete får ökad omfattning.

Som framgår av det följande stämmer de riktlinjer som SIDA:s styrelse antagit väl med de kriterier för bidragsgivning som utrikesutskottet givit. SIDA:s styrelse har vid olika tillfällen fastställt kriterier och principer för när bidragen skall kunna utgå. Enligt nu gällande riktlinjer måste organisationen uppfylla följande krav:

- organisationen skall arbeta utan vinstintresse;
- organisationen som genomför projektet skall som regel vara svensk;
- organisationen bör bidra ekonomiskt eller genom egna arbetsinsatser till den insats för vilken bidrag söks;
- organisationen skall vara beredd att lägga ned tid på att förbereda insatsen samt ha tillräcklig förvaltningskapacitet eller vara beredd att upphandla densamma;
- organisationen skall som regel visa att insatsen godtas av myndigheterna i mottagarlandet;
- i de fall insatsen eller projektet avses övertas av mottagarlandets myndigheter skall organisationen visa att insatsen är väl inpassad i landets planering

Bidrag utgår i huvudsak för investeringskostnader och för finansiering av volontärer. Bidrag för täckande av andra driftkostnader kan utgå i form av startbidrag under begränsad tid om det gäller att inleda ny verksamhet eller utvidga en pågående om detta innebär ökade driftkostnader. Startbidraget kan övergå i ett administrationsbidrag i viss procent av insatsen.



Vidare kan bidrag utgå för planering av insatser efter särskild ansökan.

Dessa bidragsprinciper är resultatet av en justering som gjordes av SIDA:s styrelse i oktober 1974. De modifieringar som då beslutades innebär bl. a. att större uppmärksamhet skall ägnas åt att underlätta organisationernas planering, genomförande och uppföljning av insatser. Detta ansågs kräva större flexibilitet vid beviljande av start- och administrationsbidrag samt möjlighet att ingå rullande treårsavtal med de större organisationerna. Enligt SIDA:s linje bör också ökad uppmärksamhet ägnas åt resultatvärdering och insatsernas inpassning i mottagarlandets planering.

Förutom allmänna riktlinjer för stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet har SIDA:s styrelse fastställt riktlinjer för stöd till facklig utbildningsverksamhet i u-länder. Förslag till sådana riktlinjer utarbetades av en särskild samrådsgrupp med representanter för LO, TCO och SIDA. Riktlinjerna antogs 1973 och innehåller bl. a. följande punkter.

- SIDA bör i samarbete med de fackliga organisationerna, utveckla och effektivisera biståndsmetoder och biståndsvägar för stöd till facklig utbildning i u-länderna.
- Initiativ till fackliga utbildningsprojekt bör tas av fackliga organisationer i u-länderna. FFI eller aktuell yrkesinternational bör vid behov medverka vid utformningen av projekt.
- Fackliga utbildningsinsatser bör om möjligt genomföras i samarbete med internationella organisationer.
- Stor omsorg bör läggas ned på urval av deltagare till olika former av utbildning.
- Fackliga projekt bör utmärkas av konkretion i målbeskrivning relaterade till problemområden för de fackliga organisationerna i mottagarländerna.
- Projektförslag bör alltid ha tillkommit efter konsultation med de grupper utbildningen vänder sig till samt med vederbörande grupps internationella organisation.
- SIDA och vederbörande fackliga organisation i Sverige bör gemensamt noggrant genomarbeta projektförslag.
- Personer med praktisk erfarenhet från facklig utbildning samt med kännedom om motsvarande problem i u-länder bör engageras i undervisningen.
- Utbildning av studieledare i u-länderna bör prioriteras.
- SIDA bör i samråd med arbetsmarknadens representanter utarbeta program för rekrytering och förberedande utbildning av svensk instruktörspersonal för facklig utbildning.

### *Överväganden och förslag*

Stödet till enskilda organisationers biståndsverksamhet har samma mål som det direkta statliga biståndet. Detta har gällt under lång tid och bör gälla även i framtiden. Målen för det svenska biståndet kan lättast förverkligas i programländerna. Bidrag skall dock också, som hittills, kunna lämnas för verksamhet i länder utanför programländernas krets. I statsmakternas uttalanden har också påpekats möjligheterna att via enskilda organisationer komplettera det direkta statliga biståndet, liksom den betydelse dessa or-

ganisationers biståndsverksamhet kan ha för opinionsbildningen i Sverige. Vi instämmer i detta.

Som framgått av den tidigare redovisningen har hittills den dominerande delen av bidragen till enskilda organisationer gått till missionsamfund. Under senare år har dock andelen som gått till fackliga och andra organisationer ökat. Vi vill understryka de positiva effekter som enskilda organisationers bistånd kan skapa i form av stöd och uppbyggnad av folkligt förankrade organisationer och rörelser i olika u-länder. Sådana resultat är normalt svårt att uppnå vid direkt statligt bistånd.

De riktlinjer för stöd till enskilda organisationers biståndsverksamhet som redovisats tidigare är framför allt utformade med tanke på den verksamhet som missionsamfundet och vissa humanitära organisationer bedriver. Dessutom finns riktlinjer för stöd till facklig utbildningsverksamhet. Vi anser att de gällande riktlinjerna för beviljande av bidrag till enskilda organisationers biståndsverksamhet i huvudsak bör gälla även i framtiden. På några punkter finner vi dock anledning att föreslå kompletteringar eller preciseringar. Det finns därvid anledning att behandla de olika typerna av enskilda organisationer separat.

Missionens biståndsverksamhet gäller främst sjukvård och undervisning. Den är ofta integrerad med den missionerande verksamheten. Vi anser det självklart att, liksom hittills, biståndsmedel endast skall kunna utgå för biståndsverksamheten.

De av missionen bedrivna verksamheterna på sjukvårdens och undervisningens område är av en sådan karaktär att det är viktigt att insatserna är önskade av mottagarlandets myndigheter och väl inpassade i dess planering. Motsvarande gäller för verksamhet som bedrivs av t. ex. humanitära organisationer. Särskilt viktig blir denna aspekt när dessa organisationers biståndsprojekt är relativt stora, vilket varit fallet vid några tillfällen under senare år.

Den fackliga och kooperativa biståndsverksamheten är ofta av ett något annat slag än missionens. Den går vanligen ut på att bygga upp fackliga resp. kooperativa organisationer i u-länderna. Även här spelar utbildningsmomentet en stor roll, men det är fråga om en annan slags utbildning, direkt inriktad på att bidra till uppbyggandet av organisationer som – även om de sällan får spela den självständiga roll gentemot statsmakterna som de gör i t. ex. Sverige – ändå står utanför de statliga myndigheternas direkta ansvarsområde. Även i u-länder där t. ex. den fackliga rörelsen har en mycket begränsad rörelsefrihet, kan facklig utbildning bidra till att på lång sikt stärka rörelsens självständighet.

Facklig och kooperativ utbildning ingår inte på samma sätt i ett u-lands direkta utvecklingsplanering som t. ex. allmän sjukvård och grundskoleundervisning. För att få bedriva facklig och kooperativ utbildning i ett land måste normalt de statliga myndigheternas godkännande inhämtas. Undantag är t. ex. sådan facklig utbildning som är förlagd utanför ett lands gränser, t. ex. när det gäller Sydafrika. Däremot är det mindre vanligt att samhället tar över verksamheten efter en tid. På denna punkt skiljer sig facklig och kooperativ verksamhet från t. ex. missionsamfundens biståndsverksamhet.

De fackliga organisationernas statligt stödda biståndsverksamhet påbörjades relativt sent. Gällande riktlinjer fastlades på förslag av en samrådsgrupp

år 1974. Inom de fackliga organisationerna pågår diskussioner om hur biståndsverksamheten bör utvecklas. Vi anser att dessa organisationer i samarbete med biståndsmyndigheterna bör kunna göra de eventuella förändringar i gällande riktlinjer som anses krävas.

Vi finner det önskvärt att bidragen till de fackliga och kooperativa organisationerna ökar. Detta torde kunna ske inom ramen för de växande anslagen till enskilda organisationers verksamhet.

Beträffande inriktningen på sektorer kan vi inte finna några skäl som talar för att genom sektorbegränsning särbehandla denna biståndsform i förhållande till det direkta statliga biståndet. Den faktiska sektorinriktningen bör bli beroende av dels vilka organisationer som kan komma att få stöd, dels världsländernas 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 emellertid krävas att organisationerna i väsentlig utsträckning bidrar ekonomiskt eller genom egna arbetsinsatser till den verksamhet till vilken bidrag söks. Det bör också understrykas 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.

Vi anser i princip att bidrag endast bör utgå till svenska enskilda organisationer. Undantag från denna regel bör som hittills kunna beslutas av SIDA:s styrelse.

### 7.5.11 *Multibi-bistånd*

Det svenska multibi-biståndet har utvecklats och motiverats på olika sätt vid skilda tillfällen. Begreppet har därför inte använts entydigt. Det rymmer en mycket vid krets av insatser, som både till sin karaktär och volym är mycket olika varandra. I detta avsnitt betecknar multibi direkt länderdestinerade eller regionala och interregionala insatser som finansieras med bilaterala biståndsmedel och utförs av mellanstatliga organisationer. Kurser, seminarier, konferenser och forskningsinsatser som genomförs på detta sätt räknas därmed som multibi. Samfinansieringar med IBRD eller IDA utgör en särskild form av multibi.

Karakteristiskt för svenskt multibi-bistånd är att Sverige tar ställning till de enskilda insatserna och avdelar särskilda medel, som är skilda från bidrag som eljest lämnas till de internationella organisationerna, framför allt FN:s fackorgan.

Det första svenska multibi-biståndet gällde utbildningsprogram för kvinnor i ett antal afrikanska länder, finansierade av Sverige och genomförda av UNESCO, FAO och ILO. Under 1960-talet breddades samarbetet till allt fler områden. Samfinansieringar med Världsbanken påbörjades i mitten av 1960-talet. Totalt har t. o. m. budgetåret 1975/76 samfinansieringar avtalats för omkring 630 milj. kr.

Utbetalningarna under de krediter som avtalats som samfinansiering med IBRD/IDA pågår under en följd av år. De har under första hälften av 1970-talet varit ungefär lika stora som det sammanlagda multibi-biståndet via

FN:s fackorgan. De FN-organ som erhållit mest multibi-bistånd är FAO, UNESCO, ILO och ITC.

### *Statsmakternas uttalanden om multibi-bistånd*

Multibi-biståndet har behandlats sparsamt i propositioner och utskottsberäkningarna. I propositionen 1968:101 angavs följande beträffande multibi-bistånd och övrigt ändamålsbestämt bistånd via FN-organ:

”Allt oftare har den svenska regeringen funnit möjligt stödja angelägna projekt eller biståndsåndamål genom internationella organisationer utöver våra allmänna bidrag till dessa organisationer. Åtgärder av FN-organen på familjeplaneringens, kvinno-utbildningens och flyktinghjälpens områden m. m. har möjliggjorts genom särskilda svenska bidrag. Angelägna utvecklingsprojekt exempelvis på spannmåslagrings-, vattenförsörjningens och industrialiseringens områden finansieras genom treparts-samarbete mellan Världsbanken, Sverige och enskilda mottagarländer.”

I statsutskottets utlåtande samma år noterades att det s. k. multibi-bistånd som vuxit fram under senare år inneburit en intressant och löftesrik vidareutveckling av de traditionella biståndsförmedlarna.

I statsverkspropositionen år 1970 (bilaga 5; utrikesdepartementet) angavs:

”Det s. k. multibi-biståndet som inte omfattas av länderkoncentrationsprincipen, består av bidrag till mellanfolkliga organisationer för finansiering av bestämda projekt eller program. Det ger möjlighet att med begränsade svenska administrativa insatser inom en vidare länderkrets finansiera projekt som i hög grad kan uppfylla målen för det svenska biståndet. En förutsättning härför är att de svenska biståndsmålen och den bakomliggande integrerade synen på utvecklingsprocessen ges tillbörlig vikt vid utformningen av de enskilda insatserna.”

I budgetpropositionen 1976 aviserades en översyn av riktlinjerna för planeringen av det framtida svenska multibi-samarbetet i samarbete mellan UD och SIDA och under medverkan av berörda fackdepartement. Enligt propositionen skall utredningens utgångspunkt vara att Sveriges finansiella bidrag till FN:s biståndsverksamhet huvudsakligen bör utgå i form av allmänna bidrag till FN-organen, medan projektstöd till fackorgan bör förekomma endast då särskilda skäl talar härför. Utrikesutskottets betänkande (UU 1975/76:14) anger att den biståndspolitiska utredningens rekommendationer bör avvaktas innan några nya riktlinjer antas på detta område.

### *Motiven för svenskt multibi-bistånd*

Motiven och målen för multibi-bistånd är desamma som för övrigt svenskt bistånd. Multibi-bistånd är således en av flera metoder att överföra resurser till u-länderna. De skäl som främst anförts för att använda multibi-bistånd är nära förknippade med några av dragen i det direkta svenska biståndet. De tre vanligaste motiven för multibi har gällt kapacitet, inflytande och utbildning.

*Kapacitetsmotivet* är en följd av de bilaterala biståndsanslagens kraftiga ökning. Motivet anfördes redan i början och mitten av 1960-talet som stöd för utkontraktering av bistånd och har också ofta anförts de senaste åren. Enkelt uttryckt går det ut på att SIDA köper kapacitet utifrån och därmed

spar egna administrativa resurser.

*Inflytandemotivet* bygger på tanken att Sverige genom att ställa resurser till förfogande kan bidra till att ett fackorgan genomför insatser på områden Sverige uppfattar som särskilt angelägna eller eftersatta. Detta var ett viktigt motiv för det första svenska multibi-biståndet för afrikansk kvinnoutbildning. Andra ämnen där inflytandemotivet spelat en roll är familjeplanering, kooperation och exportfrämjande bistånd.

En annan typ av inflytandemotiv kan gälla att öka ett eller flera FN-organs aktiviteter i ett visst land. Också inflytande på biståndsadministrativa frågor som insatsplanering och insatsgenomförande har förekommit som motivering. Ibland har också försök att påverka mottagarländernas prioritering mellan olika inslag i utvecklingssamarbetet framskyttat som motiv. Det typiska inflytandemotivet rör dock fackorganens ämnesval.

*Utbildningsmotivet* trycker på värdet av ett nära samarbete med fackorganen för att tillgodogöra SIDA andras erfarenheter av biståndsarbete och för att förkovra svenska administratörer och fackexperter. Det skulle förbättra de framtida möjligheterna för vidgade bilaterala åtaganden. Argumentet användes under 1960-talet särskilt i fråga om samfinansieringar med IBRD/IDA.

Ett fjärde motiv för multibi-bistånd som använts sedan slutet av 1960-talet skulle kunna kallas *spjutspetsargumentet*. Det innebär att Sverige med multibi-bistånd via UNDP eller fackorgan kan sondera om ett visst land skulle kunna vara lämpligt som mottagare av direkt svenskt bistånd. På det sättet kan Sverige skaffa närmare erfarenheter av att samarbeta med landet i fråga utan att riskera de problem som skulle uppstå om ett etablerat direkt biståndssamarbete skulle avbrytas.

Ytterligare ett argument för multibi-bistånd som anförts är att Sverige genom att stödja FN-organen får bättre inblick i deras arbete. Önskan om ett gott samarbete med FN och Sveriges traditionellt FN-orienterade inställning har ofta åberopats. Multibi kan sålunda också betraktas som en form för svenskt stöd åt FN-organet i fråga eller FN som helhet.

Ett skäl för deltagande i samfinansieringar med IBRD/IDA är önskemål från mottagarlandets sida att Sverige skall delta i större projekt av strategisk betydelse för landets – eller flera länders – utveckling. Ofta beror önskemålen på att dylika projekt ej kan genomföras på annat sätt än genom samverkan av flera biståndsgivare.

### *Diskussion av motiven*

Motiven för multibi-bistånd har växlat över tiden och alla kan inte åberopas samtidigt. Detta gäller t. ex. normalt utbildnings- och kapacitetsmotiven. Om man spar kapacitet minskas utbildningsmöjligheterna. Vill man lära sig av fackorganet åtgår lika mycket eller mer av SIDA:s kapacitet som i det bilaterala arbetet.

Inflytandemotivets värde ligger i att fackorganet inte bara utför den aktuella insatsen utan även helst påverkas till att arbeta inom samma ämnesområde även med andra resurser. Det är svårt att avgöra om fackorganens aktivitet ökat inom de svenska prioriteringsområdena på grund av multibi-bistånd eller av andra orsaker. Ett godtagande av detta motiv från svensk

sida innebär också att Sverige måste acceptera andra länders rätt att på motsvarande sätt påverka de internationella organisationerna. Detta kan komma i konflikt med den i andra sammanhang av Sverige stödda principen att sådan påverkan bör ske i normativa diskussioner i organisationernas styrelser och motsvarande organ. Det är därför viktigt att insatser sker i enlighet med FN:s utvecklingsstrategi och inom ramen för de prioriteringar som framställs i organisationens beslutande församlingar.

Utbildningsmotivet har framför allt under det svenska biståndets tidigare år varit värdefullt. Utbyte av åsikter, inblick och erfarenheter kan antas ha ökat svensk biståndspersonals kunnande. Det bör dock påpekas att samarbete med fackorganen i form av multibi är ett av flera sätt att delge svensk biståndspersonal internationella organisationers erfarenheter.

Multibi-bistånd har vid flera tillfällen använts för att inledningsvis skaffa kunskaper om nya mottagarländer.

Motivet att stödja FN-organen i allmänhet är knappast hållbart. Ett sådant stöd kan enklare och effektivare lämnas genom ökade direkta bidrag. Multibi-samarbetet med fackorganen innebär i stället att samordningen inom UNDP-systemet kan försvåras. Svenska bidrag till multibi-projekt kan t. o. m. underlätta enskilda fackorgans självständiga agerande och därmed motverka Sveriges arbete i UNDP-styrelsen att åstadkomma en ordning där fackorganen underordnas den centrala landprogrammeringen i UNDP-systemet.

Kapacitetsmotivet anförs ofta som skäl för multibi-bistånd. Om någon kapacitetsförstärkning ska erhållas måste vissa förutsättningar vara uppfyllda: Den egna kapaciteten antas vara kvantitativt eller kvalitativt otillräcklig för insatsen; kostnaden för kapacitetstillskottet antas vara lägre eller i vilket fall inte högre än kostnaderna för att på andra sätt öka den egna kapaciteten. Kostnaden för SIDA utgörs av fackorganens administrationspåslag. Ingen ökning av SIDA:s administrationskostnader uppstår, men utdelegeringen av bistånd kostar pengar – ofta mer än den administrationskostnad som gäller för motsvarande helt SIDA-administrerade insatser.

De beräkningar som gjorts tyder på att SIDA:s administrationskostnader är väsentligt lägre än FN-organens. Multibi kan därför inte sägas spara pengar åt svenskt bistånd. Eftersom multibi-insatser i programländerna numera finansieras inom landramarna kan man säga att det är mottagarna som får betala administrationen.

En vanlig åsikt är att multibi, i jämförelse med bilateralt bistånd, har medfört kapacitetsbesparingar i genomförandet av en insats, men att vinsterna varit små i planeringen. SIDA-tjänstemän har hävdad att man måste lägga sig i alltför många frågor i beredningen för att någon väsentlig arbetsbesparing ska kunna ske.

Det förefaller rimligt att besparingar sker i genomförandefasen av en multibi-insats, men att planering och uppföljning ofta är lika krävande som vid en bilateral insats. Även om SIDA frigör sig från löpande kontroll av varje multibi-insats kvarstår dock ett behov av viss specialgranskning av multibi-finansierade projekt och program.

*Erfarenheter av multibi*

I mitten av 1960-talet fick Sverige ta emot förfrågningar från FAO, ILO och UNESCO om möjligheterna att få stöd till olika projekt. Det var svårt att rationellt pröva dessa framställningar, eftersom samarbetsformerna mellan SIDA och FN-organen då var ganska ostrukturerade. Svagheterna framstod klart under 1960-talets senare år. Olika avdelningar inom ett FN-organ kunde t. ex. utan inbördes samordning tillstå SIDA förslag om biståndsprojekt. Eftersom prioriteringar var nödvändiga, av medelsbrist och flera andra skäl, framstod de gällande samarbetsformerna efterhand som mindre lämpliga.

Samfinansieringarna med IBRD/IDA under 1960-talet motiverades både med att SIDA:s beredningskapacitet var för liten och att utbildning var behövlig, eftersom de svenska erfarenheterna av finansiellt bistånd på kreditvillkor var begränsade. Eftersom beredningen och utbetalningarna sköttes av IBRD/IDA kan sägas att under denna period uppfylldes dessa båda motiv. IBRD/IDA:s erfarenheter och synsätt utnyttjades under denna period av SIDA. Framför allt gällde detta metoder vid planering och genomförande av biståndsinsatser.

År 1969 undertecknades en rad ramavtal för multibi-samarbete mellan Sverige och ett antal fackorgan. (FAO, UNESCO, ITC, ILO och IAEA). Utöver att skapa en organisatorisk ram för samarbetet ville man därigenom underlätta en ämnesmässig utvidgning av det svenska multibi-biståndet, från den tidigare helt dominerande kvinnoutbildningen.

Samarbetet vidgades också efter 1969 till de flesta områden som är föremål för svenskt bilateralt bistånd. I vilken mån ramavtalen bidrog till detta är dock svårt att avgöra.

De ingångna ramavtalen var mycket lika varandra. De formella och juridiska grunderna för samarbetet lades fast med bl. a. en ungefärlig tidtabell för konsultationer mellan SIDA och fackorganen.

Samarbetet med IBRD/IDA skedde även i fortsättningen utan särskilda ramavtal. En viss planering skedde, men utan någon formalisering.

Den grundläggande formen för multibi-samarbetet följer i fråga om insatsförberedelser, beslutsunderlag och beslutsfattande i stort samma principer som gäller för det bilaterala biståndet. Sedan en insats väl påbörjats gäller principiellt att fackorganet administrerar och övervakar verksamheten på fältet, med teknisk och allmänoperativ service, övervakning från högkvarteret och fältbesök.

Även efter 1969 års ramavtal spelade mottagarländerna en undanskymd roll i urvalet av projekt och i insatsförberedelserna. Som en följd av principen om ökat mottagarinflytande i planeringen av såväl det svenska som UNDP:s bistånd ändrades också principerna för den svenska multibi-politiken år 1972 i samma riktning.

Förändringarna år 1972 innebar i förhållande till dittillsvarande praxis bl. a. att Sverige normalt inte finansierar länderdestinerade insatser utanför kretsen av programländer och sådana länder med vilka ett begränsat samarbete pågår, t. ex. Lesotho och Swaziland. Identifiering och formulering av insatserna utformas så att bättre garantier skapas för att de verkligen är förankrade i mottagarlandet.

Detta innebar att i programländer kan nu svensk multibi-finansiering

av ett projekt övervägas om projektförslaget svarar mot följande krav:

- det ges hög prioritet av mottagarland
- det är i princip godkänt för UNDP-finansiering men denna bedöms ligga långt fram i tiden
- fackorganet skall ha (eller lätt kunna skaffa) professionell kapacitet för att genomföra projektet
- det skall passa väl in i det svenska biståndsprogrammet för landet men kräva expertis, språkkunskaper eller annan kompetens som Sverige inte kan ställa till förfogande.

Multibi-insatser i programländerna skall finansieras innanför landramarna.

För icke länderdestinerade insatser, t. ex. kurser, konferenser, forskning och regionala program skedde i 1972 års riktlinjer ingen förändring.

Enligt en inom SIDA genomförd studie över multibi-biståndet hade år 1974 fackorgans- och givarcentreringen ännu inte på alla punkter kunnat tonas ned till den nivå som avsetts. Inte heller mottagarländernas avgörande roll hade helt slagit igenom. Antalet projektförslag från fackorganen utan förankring i programländerna tycktes dock ha sjunkit betydligt.

Sedan 1972 har antalet från fackorganen presenterade projekt i programländerna sjunkit och även den sammanlagda kostnadsvolymen. SIDA har avvisat alla projekt som inte varit prioriterade av mottagarländerna eller hänvisat till kommande svenska förhandlingar med länderna, då det kan utvärderas om dessa verkligen är intresserade av projekten.

Antalet samfinansieringar med IBRD/IDA har minskat sedan 1972, d. v. s. från den tidpunkt då den svenska delen av samfinansieringar belastat landramarna i mottagarländerna. Mottagarländernas planeringsmyndigheter har sålunda ofta föredragit att erhålla svenskt bistånd utan koppling till IBRD/IDA-finansierade projekt. Däremot har utbetalningarna under svenska samfinansieringskrediter fortsatt och även ökat. Utbetalningarna sker normalt under en relativt lång period efter det att avtal ingåtts.

Under 1960-talet fanns inte några fasta principer för hur mottagarländer för multibi-bistånd skulle väljas ut, och saken uppfattades heller knappast som något större problem. Insatserna valdes med tanke på sitt ämnesinnehåll. Det förekom t. o. m. att projektet fixerades först och ett lämpligt land därefter valdes ut. När efter några års multibi-bistånd en huvudmottagarkrets hade utkristalliserats för det bilaterala biståndet föll det sig naturligt att också en stor del av multibi-insatserna koncentrerades i dessa länder.

Stöd till forskning, kurser och seminarier undantogs från denna koncentrationsprincip – ett inte oviktigt undantag, eftersom kursverksamheten utgjorde en stor del av samarbetet med FAO, ILO och UNESCO. Där gällde inte länderbegränsningen, utan regionala, interregionala och globala program skulle även i fortsättningen kunna få svenskt stöd.

Som redan framgått har det s. k. spjutspetsargumentet för multibi-bistånd använts just när det gäller bistånd till länder med vilka Sverige inte bedriver bilateralt utvecklingssamarbete, men som kan bli aktuella för sådant samarbete. Genom multibi-bistånd skulle dels första erfarenheter av samarbete kunna erhållas, dels mindre administrativ kapacitet behöva utnyttjas på svensk sida samtidigt som åtagande inte behöver göras om framtida svenskt bistånd.



I mitten av 1974 var det svenska multibi-biståndet spritt på många del-sektorer. Där fanns personalbistånd, insatser i fråga om familjeplanering, hälso- och näringsfrågor, facklig utbildning och arbetsmarknadsplanering, åtgärder för att främja u-ländernas export och livsmedelsförsörjning liksom en mångfald olika kurser inom av FN prioriterade områden och finansiering av forskning inom jordbruk, industri och utbildning. Dessutom finansierades basinvesteringar som vägprogram, telekommunikationer, brunnar och kraft-försörjning.

Sedan den svenska multibi-verksamheten fick sina nya riktlinjer 1972 har andelen regionala och interregionala kurser, seminarier och symposier ökat betydligt. Det har möjliggjorts genom att kurser och liknande icke-länderdestinerade aktiviteter undantogs från omläggningen och genom att SIDA på kursområdet under de senaste åren försökt övergå från detaljad-ministration till finansiering av multibi-insatser.

### *Överväganden och förslag*

Multibi-bistånd till programländerna har under senare år i allt större ut-sträckning kommit att jämföras med bilateralt bistånd, både vad gäller mål och metoder. Vi välkomnar detta och föreslår att multibi-bistånd till enskilda länder i fortsättningen bör kunna komma i fråga i följande fall:

- När den svenska biståndsmyndigheten saknar en viss typ av kunnande och resurser, som ett fackorgan har tillgång till.
- När mottagarlandet önskar svensk finansiering av något projekt, som inte får plats inom UNDP:s finansiella ram för landet.

Vi anser att det är mottagarländernas regeringar som skall avgöra om resurser ur de svenska finansiella ramarna skall utnyttjas för projekt eller program, som på givarsidan genomförs av någon mellanstatlig organisation i stället för av SIDA. Beredning och genomförande bör i sådana fall följa de regler som gäller för bilateralt svenskt bistånd.

Tidigare har det s. k. spjutspetsargumentet motiverat multibi-bistånd till vissa icke-programländer. Framför allt har möjligheterna att på detta sätt erhålla erfarenheter av utvecklingssamarbete med ett land utan att göra "moraliska" åtaganden om fortsatt svenskt bistånd ansetts viktiga. Detta argument har förlorat i aktualitet, bl. a. därför att det direkta multibi-biståndet minskat i betydelse och antalet samarbetsländer ökat betydligt sedan argumentet ursprungligen fördes fram.

En tredje kategori multibi-bistånd utgörs av svenskt stöd till FN-organ för att dessa skall genomföra kurser, seminarier, forskningsprogram och olika typer av regionala aktiviteter. Det är denna typ av multibi-verksamhet som vuxit snabbt under senare år. Genom att finansiera regionala program, forskning, kurser och konferenser på ämnesområden som av Sverige bedöms som särskilt viktiga skulle FN-organens verksamhet i större utsträckning inriktas på sådana områden.

Denna typ av utvecklingsverksamhet är viktig och internationella or-ganisationer, framför allt FN-organ, är vanligen naturliga fora för dem. Idealet är att FN-organen inom ramen för sin reguljära verksamhet eller ordinarie budgeterade biståndsverksamhet genomför sådana program. I sådana fall,

när verksamheten är av försökskaraktär eller när utvecklingsskålen för att förstärka aktiviteterna inom ett visst ämnesområde bedöms som särskilt starka bör denna form av multibi-verksamhet kunna användas. Det är dock viktigt att detta bistånd inte blir av en sådan omfattning att det snedvrider möjligheterna för FN-organens styrelser att styra inriktningen på programmet eller att det försvårar för UNDP att samordna fackorganens biståndsverksamhet.

Motivet att spara administrativ kapacitet för SIDA genom att utnyttja multibi-bistånd torde vara starkast när det gäller att organisera regionala kurser, konferenser och seminarier.

Det motiv för multibi som avser möjligheterna att utbilda svensk biståndspersonal minskar i relevans allteftersom de svenska erfarenheterna av bistånd vidgas till allt flera länder och ämnesområden. Fortfarande kan motivet anses gälla för länder där de svenska biståndsmyndigheternas erfarenheter och kunnande är begränsat.

Det står klart att administrationskostnaderna inom FN:s fackorgan i genomsnitt är väsentligt högre än inom SIDA. Därför bör multibi-bistånd endast utnyttjas i sådana fall då detta är förenat med så klara fördelar att den ökade kostnaden är befogad. Om det enda skälet att använda multibi vore att öka SIDA:s administrationskapacitet skulle det totalt sett vara billigare att utöka SIDA:s personal än att utnyttja multibi-bistånd.

### 7.5.12 Varubistånd<sup>1</sup>

#### *Definition av begreppet varubistånd*

Här definieras varubistånd som svenskt bistånd som är formellt förhandsbestämt till upphandling av i Sverige tillverkade varor och tjänster.

Inom ramen för denna definition kan två huvudtyper av bindning anges:

- *enkel bindning* som innebär att biståndsmottagaren åläggs att utnyttja biståndsmedlen för upphandling i Sverige men fritt kan välja de svenska produkter som skall ingå i varubiståndet.
- *dubbel bindning* som innebär att biståndsmottagaren åläggs att utnyttja biståndsmedlen för upphandling i Sverige av viss bestämd vara.

I enlighet med riksdagens beslut 1973, som bekräftats genom riksdagsbeslut 1974 gäller för det svenska biståndet enkel bindning.

<sup>1</sup> Det bundna biståndets effekter för mottagare och givare har studerats i ett antal internationella och svenska utredningar. Fyra mer omfattande svenska utredningar har gjorts: Utvecklingsbiståndets samhällsekonomiska effekter (överlämnad 1972 av en expertgrupp i kanslihuset), Svenskt varubistånd (SIDA, 1973), Varubiståndets effekt på sysselsättning, betalningsbalans och industristruktur i Sverige budgetåret 1972/73 och 1973/74 (utförd av en konsult för SIDA) samt Biståndsutformning – samhällsekonomiska verkningar i u-länderna. (Bilaga utarbetad av Carl Hamilton för detta betänkande). Dessa utredningar innehåller ett omfattande teoretiskt-empiriskt material. Slutsatserna i ett antal UNCTAD-studier har sammanfattats i promemorian Det bundna biståndets effekter för mottagarländerna (BPU-stencil 1973-04-11).

*Det svenska varubiståndets utveckling*

Bundet varubistånd har i olika former förekommit som en del av det svenska biståndet alltsedan en blygsam start år 1962. Under perioden 1963/64–1971/72 varierade dess storlek mellan 20 och 30 mkr per år, samtidigt som de totala biståndsanslagen kraftigt ökade. Det innebar att varubiståndets andel av det totala svenska biståndet minskade från ca 10 % år 1966/67 till ca 2 % år 1971/72.

Varuleveranserna bestod till större delen av skolboksapper och konstgödsel. Undantagsvis förekom andra produkter, t. ex. skogsbruksredskap, trålare, pontonbåtar, bussar och sjukhusutrustning. Under denna period var varubiståndet försett med dubbel bindning, dvs. Sverige valde ut också vilka varor som skulle levereras.

Den råtlände trenden i varubiståndets omfattning ändrades i och med att riksdagen år 1972 godkände ett förslag i statsverkspropositionen som innebar att ökade belopp kunde komma att anslås som varubistånd. Enligt statsverkspropositionen var det inte ändamålsenligt att fastställa att någon bestämd andel av det bilaterala biståndsanslaget skulle utgå som varubistånd. Utrikesutskottet påpekade dock i sitt betänkande (UU 1972:6) att varubiståndets omfattning under de närmaste budgetåren kunde komma att ligga mellan 75 och 100 miljoner kronor per budgetår.

År 1973 godkände riksdagen statsverkspropositionens förslag att man under budgetåret 1973/74 borde kunna sikta mot ett varubistånd på 200 miljoner kronor och att varubiståndet även fortsättningsvis borde kunna öka väsentligt.

Samtidigt fastslogs genom riksdagens beslut 1973 att s. k. enkel bindning skulle gälla. Det innebär att mottagareländerna får välja vilka produkter

**Tabell 7.11 Varubiståndets storlek 1962/63–1976/77**

Budgetår	Milj. kr
1962/63	1,8
1963/64	25,4
1964/65	15,9
1965/66	16,4
1966/67	25,6
1967/68	23,3
1968/69	20,3
1969/70	25,0
1970/71	29,3
1971/72	20,8
1972/73	ca 100
1973/74	200 <sup>a</sup>
1974/75	250 <sup>a</sup>
1975/76	500 <sup>a, b</sup>
1976/77	600 <sup>a, b</sup>

<sup>a</sup> Riktmarke.

<sup>b</sup> Ändrad definition, livsmedelsbistånd och katastrofbistånd som upphandlas i Sverige räknas också som varubistånd. Under 1975/76 uppgick det i Sverige upphandlade livsmedels- och katastrofbiståndet till 175 milj. kr.

de vill, bara de köps i Sverige. Utrikesutskottet underströk i sitt betänkande (UU 1973:3) att vid framtida förändringar av det svenska biståndet bör beaktas att biståndet skall grundas på mottagarlandets egna prioriteringar och målsättningar. Mottagarna bör därför fritt kunna besluta vilka svenska varor de önskar erhålla.

Budgetåret 1974/75 höjdes varubiståndssiffran till 250 milj. kr. Året därpå fördubblades den till 500 milj. kr. samtidigt som det beslöts att de svenska varor som ingår i livsmedelsbiståndet och katastrofbiståndet skall ingå i beloppsmålet. För 1976/77 höjdes målet till 600 milj. kr.

Varubiståndets storlek under perioden 1962/63–1976/77 framgår av tabell 7.11.

SIDA redovisade i sin anslagsframställning för 1974/75 vissa svårigheter i programmeringsarbetet på grund av den kraftiga ökningen av varubiståndet för 1973/74. Tidigare ingångna avtal och överenskommelser begränsade handlingsutrymmet. Flera mottagarländer hade uppfattat den ökade bindningen som något negativt. Även länder som inte mottar svenskt varubistånd hade beklagat att Sveriges ställning som föredöme försvagats i diskussioner med andra länder om minskad bindning.

I anslagsframställningen för 1977/78 ger SIDA exempel på målkonflikter i tillämpningen av riktlinjerna för varubiståndet. I flera fall får därvid enligt SIDA det biståndspolitiska målet i praktiken stå tillbaka för det inhemska stabiliseringsmålet. Anpassningskostnaden faller på den svagare parten. Statsmakternas intentioner tycks därmed inte till fullo uppfyllas.

Samtidigt påpekar SIDA att den totala upphandlingen i Sverige år 1975/76 med ianspråktagande av biståndsmedel uppskattas till ca 990 milj. kr. Detta bör jämföras med målet för förhandsbestämt varubistånd som för detta budgetår var 500 milj. kr.

SIDA anser att det för att uppnå statsmakternas mål inte är nödvändigt att precisera ett särskilt mål för den del av upphandlingen som är förhandsbestämd till leveranser från Sverige.

### *U-ländernas inställning*

I internationella fora har u-länderna som grupp ständigt påpekat nödvändigheten av att biståndet lämnas obundet. I Lima-deklarationen inför UNCTAD III krävdes bl. a. att u-länderna skulle utarbeta en fast tidsplan för biståndets totala avbindning och att allt bistånd skulle vara obundet senast 1975.

Under de årsavtalsförhandlingar som hölls 1973, efter det svenska beslutet att höja varubiståndet till 200 milj. kr., reagerade flera av mottagarländerna kraftigt mot det plötsliga införandet av varubistånd i större skala. Indien, t. ex. framhöll att man fäst mycket stor vikt vid det svenska biståndets obundna karaktär som gav det ett särskilt stort värde i den internationella biståndssituationen. Bundet bistånd hade erfarenhetsmässigt alltid givit upphov till snedvridningseffekter. Under förhandlingen lyckades Indien öka andelen obundet kreditbistånd i förhållande till det bundna varubiståndet på gävo villkor. Indien föredrog sålunda obundet bistånd på kredit framför bundet bistånd som gåva.

I FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet – som Sverige inte re-

serverat sig emot på någon punkt – behandlas biståndets bindning i § 45. Där står bland annat: "I ljuset av tillämpligt beslut vid konferensens andra session skall finansiellt bistånd i princip vara obundet. Även om det inte blir möjligt att i samtliga fall ge obundet bistånd, skall industriländerna snabbt och gradvis vidta de åtgärder de kan för att såväl reducera omfattningen av bundet bistånd som lindra eventuellt skadliga effekter."

I resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling 1975 anges att "Finansiellt bistånd bör, som en allmän regel, vara obundet."

### *Skäl för u-länderna att inte önska bindning*

U-länderna önskar att biståndet skall kunna utnyttjas så effektivt som möjligt. Därför motsätter de sig restriktioner när det gäller upphandlingen. Några av deras skäl för detta är:

- Varans pris vid inköpet blir högre än vid fri upphandling, dvs. biståndets realvärde för mottagaren minskas. UNCTAD-beräkningar visar att fördyringen blir 10–40 %. Svensk handelsgödsel har varit upp till 30 % dyrare än världsmarknadspriset enligt SIDA-beräkning. Det svenska tyget till Nordvietnam var mer än dubbelt så dyrt som alternativa inköpskällor i Kina eller Indien. Svenska filter till Portugal blev omkring 50 % dyrare än om lokal upphandling skett.  
Uppgår överpriset på en av mottagaren prioriterad vara till mer än 15 % är det företagsekonomiskt fördelaktigare för mottagaren att erhålla en obunden kredit på IDA-villkor.
- Priser för service och reservdelar ökar på grund av att företagen känner till att finansieringen sker med bundet bistånd. Dessutom binds mottagaren till nya märken.
- Belastningen ökar på mottagarlandets administration när denna skall försöka "lägga pussel" för att minska de prismässiga nackdelarna med bundet bistånd. Särskilt påfrestande blir detta för mottagarländer med liten administration, typ Tanzania.
- Industrialisering motverkas inom de sektorer som erhåller varubistånd. Utvecklingen mellan sektorerna kan snedvridas.
- En ökning av handeln mellan u-länderna kan motverkas. Obunden leverans av handelsgödsel har åtminstone tidigare kunnat utnyttjas för inköp i länderna kring Persiska viken, Tunisien och Marocko. OECD har beräknat att Indien skulle spara 1 miljard kronor under perioden 1970–76 om landet hade kunnat finansiera importen av handelsgödsel med obundet bistånd.
- Den inhemska prisstrukturen kan snedvridas. Exempel kan tas ifrån Indien och Pakistan, där importföretag som erhåller importlicenser att finansieras under obundna krediter kommer i bättre läge än de som erhåller licenser under bundet bistånd.
- Ökat ekonomiskt beroende kan uppstå i förhållande till länder som binder sitt bistånd.

### *Svenska motiv för att binda varubiståndet*

De skäl som anförts för att i ökad utsträckning binda det svenska biståndet har varit följande:

- Mildra verkningarna på betalningsbalansen.
- Stimulera sysselsättningen.
- Försvarsberedskapsskäl.
- Långsiktig exportfrämjande åtgärd.

De två förstnämnda skälen anfördes i statsverkspropositionen 1973, i samband med att en kraftig ökning av varubiståndet föreslogs. De övriga skälen har framkommit, dels i den offentliga debatten, dels i ett fall av bundet bistånd (tyg till DRV).

### *Betalningsbalans*

Först bör konstateras att utredningen om "utvecklingsbiståndets samhälls-ekonomiska effekter" kom fram till att i genomsnitt 40 % av de svenska biståndsanslagen används för utgifter och upphandling i Sverige. Komponenterna är:

- SIDA:s administration, information, utbildning, bunden upphandling, skattedelen av löner
- biståndsorder till svenska företag ur obundna krediter och gåvor
- multilaterala bidrag exportgenererande effekter

Utredningen gjordes medan det bundna varubiståndet var relativt litet och kan därför sägas avspegla situationen för obundet svenskt bistånd.

Pappers- och handelsgödselbiståndet belastade – enligt den första SIDA-studien som behandlar varubiståndets effekter fram till 1972 – betalningsbalansen i något mindre utsträckning än motsvarande obundet bistånd skulle gjort. I ett längre perspektiv kan – om denna bindning av biståndet sker till varusektorer med låg produktivitet – negativa återverkningar på betalningsbalansen uppstå.

Varubistånd som levereras av företag som är konkurrenskraftiga kan antas vara additionellt endast i liten utsträckning. Dvs. det ersätter delvis kommersiellt genomförd export. Detta gäller särskilt under högkonjunktur, vilket SIDA:s svårigheter att köpa vissa produkter vittnar om.

Ett varubistånd med enkel bindning i storleksordningen 200–250 mkr ger marginella betalningsbalanseffekter även om det i sin helhet skulle vara additionellt. Den faktiska förbättringen under 1972/73 och 1973/74 var enligt den andra SIDA-studien i genomsnitt 93 mkr per år, vilket motsvarar mindre än 0,2 % av exporten.

### *Sysselsättning*

Den sysselsättningseffekt som erhöles under perioden fram till 1972 – då varubiståndet främst bestod av papper och handelsgödsel – har enligt en SIDA-utredning varit ytterst begränsad. Dels är både pappers- och handelsgödseltillverkningen betydligt mer kapitalintensiv än genomsnittet, dels

har SIDA-order inte kunnat anpassas till konjunkturen. Vissa arbetstillfällen kan ha säkrats, t. ex. arkpapper från Matfors, men några nya har knappast skapats.

Fram till denna tidpunkt bestod det svenska varubiståndet av produkter under dubbel bindning. Genom riksdagens beslut 1973 skall varubiståndet vara försett med enkel bindning. Detta kommer rimligen att innebära att mottagarländerna köper produkter, där svenska företag är konkurrenskraftiga på världsmarknaden, vilket också bekräftats under det första året (1973/74), då t. ex. Volvo, LM och pappersproducenter erhållit väsentliga order. Mottagarländerna köper alltså varor som de sannolikt ändå skulle köpt i Sverige.

Leveranser av filter till Portugal skedde med dubbelbindning år 1975. Denna leverans bidrog till att ett företag dröjde ytterligare några månader med att inskränka driften, men fick inga permanenta positiva sysselsättnings effekter.

Erfarenheterna av denna upphandling redovisas av SIDA i petita för 1974/75 liksom i statsverkspropositionen 1975. Det framgår därav att det "visat sig att det vid rådande internationella högkonjunktur med högt kapacitetsutnyttjande inom industrin föreligger svårigheter att erhålla leveranser vid de tidpunkter som mottagarländerna önskar". Ut företags synpunkt synes ökat varubistånd sålunda inte ha varit en angelägen reform under rådande högkonjunktur.

Oavsett kapacitetsutnyttjandet är det ingenting som talar emot att uländerna även vid obundet bistånd vänder sig till svenska företag, då dessa är konkurrenskraftiga.

Vid ett lägre kapacitetsutnyttjande har uppköp som görs – vare sig de finansierats som bundet varubistånd eller som obundet finansiellt bistånd – viss sysselsättnings effekt.

Om varubiståndet koncentrerades på få produkter under en lång tidsrymd skulle det förmodligen bidra till att vissa företag på ett tidigare stadium bygger ut sin produktionskapacitet, vilket skulle kunna bidra till viss varaktig sysselsättningsökning. Det finns inte några skäl som talar för att denna koncentration på få varor kommer att äga rum med nuvarande konstruktion av varubiståndet.

Konsultstudien för SIDA anger att det faktiska biståndet under 1972/73 och 1973/74 i jämförelse med ett fritt importstöd av motsvarande storlek har inneburit sysselsättning för mellan 200 och 250 årsarbetare mer per år. Därmed är dock inte sagt att om varubiståndet inte funnits så många arbetare hade avskedats.

### *Försvarsberedskapsskäl*

Försvarsberedskapsskäl har inte anförts som motiv i statsverkspropositioner eller utskottsutlåtanden. SIDA är en av de myndigheter som av Kungl. Maj:t ålagts samrådspåbundenhet med överstyrelsen för ekonomiskt försvar vid upphandling av tekoprodukter. Skälet har aktualiserats endast vid ett tillfälle – tygleverans till DRV år 1972. Enligt uttalande av dåvarande utrikesminister Wickman var det fråga om en engångsföreteelse.

### *Exportfrämjande åtgärd*

Icke-konkurrensmässiga produkter som levereras som bundet bistånd har sannolikt ingen eller negativ exportfrämjande verkan.

För konkurrensmässiga produkter – som det är fråga om med nuvarande system för varubiståndet – är erfarenheterna hittills begränsade. Den dominerande delen av u-ländernas uppköp av svenska varor inom ramen för biståndet har skett genom obunden upphandling.

De svenska företagens etablering på exportmarknader i u-länder är i ringa utsträckning samordnad med om dessa länder är mottagarländer för svenskt bistånd. Av de tio länder som 1973 stod som mottagare för över 60 procent av den svenska u-landsexporten återfinns endast ett som också är programland för biståndet – Indien. Alla övriga programländer mottar tillsammans 7 procent av den svenska u-landsexporten.

Det enda klara läge där svenskt bundet bistånd kan skapa ny exportmarknad är i länder som av kolonial tradition i dominerande utsträckning handlar med sitt f. d. moderland. Om regeringen i ett sådant land önskar bryta en sådan dominans är det dock möjligt även under obundet finansiellt bistånd.

### *Överväganden och förslag*

Sverige tog tidigare än något annat land upp frågan om avbindning av biståndet i internationella sammanhang. Vid flera tillfällen har Sverige lagt fram konkreta förslag för att avskaffa olika former av biståndsbinding. Framgångarna har hittills varit mycket begränsade trots att diskussioner och förhandlingar pågått mer eller mindre kontinuerligt sedan slutet av 1960-talet. Vi anser det självklart att regeringen fortsätter denna aktiva politik för att åstadkomma en avbindning av biståndet. Om dessa ansträngningar lyckas förutsätter vi således att Sverige inom ramen för internationella överenskommelser är berett lämna allt bistånd i helt obunden form.

Sverige lämnade länge praktiskt taget allt bistånd obundet trots att nästan alla andra länder använde sig av enkel eller, vanligen, dubbel bindning. Andra länders företag kunde alltså konkurrera om order som finansierades med svenska biståndsmedel medan svenska varor sällan kunde komma i fråga inom andra länders bilaterala resursöverföring. Skälet för denna politik var naturligtvis att det svenska biståndet primärt syftade till att tillgodose u-ländernas intresse. Svenska exportintressen fick komma i andra hand.

Trots denna principiella inställning, som fortfarande gäller, ansåg statsmakterna i början av 1970-talet att det var nödvändigt att binda en ökad andel av biståndet till upphandling i Sverige. Detta beslut fattades i medvetande om att det kunde få vissa negativa konsekvenser för u-länderna. Med hänsyn till att bindningen föreslogs bli enkel – mottagarlandet kunde fritt välja vilka varor som skulle köpas i Sverige – bedömdes försämringen som marginell. Den ökade upphandlingen i Sverige motiverades främst med behovet att stärka betalningsbalansen och främja sysselsättningen. En sammanvägd bedömning av dessa skäl ansågs av regering och riksdag motivera det avsteg från de biståndspolitiska principerna som en bindning av biståndet onekligen innebär.



Vi har i detta sammanhang att utgå från följande anvisningar i direktiven:

"Det svenska biståndet bör även fortsättningsvis i princip vara obundet. Detta utesluter inte att en väsentlig del liksom hittills utgår i form av gåvoleveranser av svenska varor och tjänster. I avseende på bilateralt bistånd bör såväl varu- som tjänsteområden där svenskt näringsliv besitter särskild kompetens kunna inrymmas. Utredningen bör med utgångspunkt från u-ländernas behov och prioriteringar utforma förslag till riktlinjer för biståndsverksamheten med beaktande även av biståndsleveransernas betydelse för sysselsättningen i Sverige".

Vi anser att dessa bedömningar fortfarande måste tillmätas vikt. Så länge en internationell överenskommelse om avbindning inte nås kan det alltså vara motiverat att en del av biståndet binds till upphandling i Sverige. Denna bindning bör, när det gäller det reguljära utvecklingssamarbetet, ske på så sätt att mottagarlandet självt väljer de varor och tjänster som skall ingå i biståndet.

Om det bundna biståndet därtill inriktas på länder med relativt stor utrikeshandel och kvalificerad inköpsorganisation bör eventuellt negativa effekter bli marginella.

Denna minimering av effekterna för mottagarlandet kan åstadkommas så länge det endast är fråga om s. k. enkel bindning, dvs. krav på upphandling i Sverige men i övrigt fritt val av varor och tjänster. Vi vill därför betona att endast denna bindningsform kan accepteras inom det svenska biståndsprogrammet. Det får sålunda inte bli fråga om att utöka bindningen till att gälla också varuslag och bransch, vilket i praktiken skulle kunna innebära att biståndsmedel utnyttjades för att via överpriser ge dolda subventioner till svenska företag.

Avslutningsvis vill vi framhålla att under senare år har inköpen i Sverige, finansierade med biståndsanslag, ökat kraftigt och att den totala upphandlingen är betydligt större än de ramar för förhandsbundet bistånd som satts upp. Vi anser det sannolikt att även i fortsättningen en betydande del av biståndet resulterar i upphandling i Sverige, oavsett om biståndet binds eller inte. Biståndets allmänt handelsgenererande effekter och ett internationellt sett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv talar för detta.

## Reservationer

Reservationer har avgivits av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Bertil Måbrink och Per Petersson avseende industriutveckling och svenska företags verksamhet i u-länderna, av David Wirmark avseende volymmålet för svenskt bistånd, av Bertil Måbrink avseende valet av samarbetsländer, av Bertil Måbrink avseende internationella utvecklingsfonden (IDA) och interamerikanska utvecklingsbanken (IDB), av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Per Petersson och David Wirmark avseende multibistånd samt av Bertil Måbrink och David Wirmark avseende bundet bistånd.

*1. Av Sture Korpås och Anna-Lisa Nilsson avseende främst kapitel 3 U-ländernas politiska, ekonomiska och sociala situation, avsnitt 3.2.5 Sysselsättning och produktionsmetoder samt kapitel 6 En svensk u-lands politik, avsnitt 6.11 Svenska företags verksamhet i u-länderna*

Vårt bistånd bör i första hand möta de fattigaste människornas mest elementära behov. Under den förutsättningen bör Sverige stödja en arbetsintensiv industri, som förädlar u-landets egna produkter och råvaror och som ger sysselsättning och bättre livsbetingelser åt dess egen befolkning. Det är viktigt att detta stöd leder till en utveckling på landets egna förutsättningar utan snabba förändringar av kultur, miljö och resursbas.

Vi kan därmed inte ställa oss bakom de delar av betänkanudet, som förutsätter införande av modern storskalig produktionsteknik som ett primärt behov i fattiga länder. Särskilt betänkligt är det, när sådan teknik utvecklas som underlag för en exportproduktion, innan landets eget folk fått sina grundläggande behov täckta. Sverige bör med sitt bistånd stödja en sådan täckning av grundläggande behov, innan man stödjer överföring av en resurskrävande högutvecklad teknik och en på sådan teknik baserad export.

Mycket tyder på att den västerländska resurskrävande och miljöbelastande utvecklingen närmar sig en återvändspunkt. Då bör vi inte som bistånd föra över den till de fattiga och därmed försvåra deras – och på sikt även vårt eget – val av alternativa utvecklingsvägar. 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.

Sverige kan göra en viktig insats för u-ländernas tekniska utveckling

genom att stödja forskning och praktiskt utvecklingsarbete. Därigenom kan man arbeta fram modeller för hur fattiga folk successivt skall kunna bygga upp ett utvecklat näringsliv utan att bli beroende av främmande teknik och internationellt kapital eller i övrigt drabbas av det högindustrialiserade samhällets negativa sidor.

Mot denna principiella bakgrund anser vi, att i avsnitt 3.2.5. texten borde ha utgått från och med näst sista stycket sid. 87 fram till och med "...internationell konkurrenskraft" på sid. 88. Mot samma bakgrund står vi inte heller bakom dels avsnitt 6.11., dels andra delar av utredningen, i den mån det i dessa förutsättes överförande av modern storskalig produktionsteknik som bistånd till u-länder, innan människorna där fått sina grundläggande behov täckta.

## 2. Av *Per Petersson avseende kapitel 6 En svensk u-landspolitik avsnitt 6.11 Svenska företags verksamhet i u-länderna*

Vid ett flertal internationella konferenser har frågan om u-ländernas industrialisering spelat en väsentlig roll. U-länderna önskar att i-länderna positivt skall besvara framställningar från u-länderna om att stödja finansiering av industriprojekt.

U-ländernas klart uttalade önskan om ett ökat samarbete på industriområdet har skapat ett nytt läge, där nya former för samverkan med myndigheter och med företag i vårt land även ur u-ländernas synpunkt är angelägna.

U-ländernas attityd till industrisamarbete synes mig strida mot utredningsmajoritetens snäva inställning till svenskt näringslivs medverkan i utvecklingsarbetet i u-länderna.

Utredningsmajoriteten tycks anse att varje biståndspolitisk satsning, vilken kan medföra gynnsamma effekter för svenskt näringsliv blir tvivelaktig hur värdefulla resultat den i och för sig än ger för u-länderna.

Enligt min mening kan ett av u-länderna själva önskat samarbete inom industriområdet ha gynnsamma effekter för såväl de berörda u-länderna som för svensk sysselsättning och svenskt näringsliv. Därtill kan ett sådant samarbete bidra till att stärka den svenska biståndsviljan. Ett ökat industrisamarbete har många positiva effekter.

Industribiståndsutredningen har berört några former för svenska insatser på industrisektorn.

Industribiståndsutredningens välmotiverade förslag torde dock inte vara tillräckliga om Sverige vill motsvara u-ländernas ökade efterfrågan på industrisamarbete. Det erfordras samverkan på utvecklingsområdet mellan svenska myndigheter och svenska företag – enskilda, statliga och kooperativa – av större omfattning än nu för att svara upp mot u-ländernas önskemål. De vill ha samarbete för att skapa ett mera allsidigt näringsliv. Genom att stödja en industrialisering som sker jämnsides med landsbygdens och jordbrukets utveckling kan vårt land medverka till en utveckling som ger många i u-länderna arbete och inkomster som därtill också medverkar till större ekonomiskt oberoende för u-länderna. Ökad satsning på hantverk och småindustri samt på industri med för u-länderna lämpliga arbetsintensiva produktionsmetoder torde ur u-ländernas synpunkt vara angelägen.

Kunnande även från svenska medelstora och mindre företag är en tillgång som svenska biståndsmyndigheter borde underlätta för u-länderna att kunna nyttja.

I ett särskilt yttrande till industribiståndsutredningen förordas bildandet av ett utvecklingsbolag för investeringar i u-länderna, ägt av staten och näringslivet.

Många av industribiståndsutredningens förslag bör omgående prövas i praktiskt utvecklingssamarbete. Förslaget om ett utvecklingsbolag jämte de många idéer till utvecklingssamarbete som framkommit genom u-ländernas ökade efterfrågan bör bli föremål för fortsatt utredningsarbete. Vissa stödformer som används inom svensk regionalpolitik kan ge även idéer för ökad industrialisering i u-länderna.

Det är i många fall svårt att dra skarpa gränser mellan svenskt bistånd som enbart gagnar u-länderna och bistånd som ger påtagliga fördelar till mottagaren men som också ökar sysselsättningen i Sverige. Om u-landets egna myndigheter bedömt industrisamarbete angeläget bör svenskt biståndsstöd i samband härmed prövas i positiv anda. I programländer bör stöd utgå om mottagarlandet prioriterat samlagsinsatser på industriområdet inom landramen. Möjligheterna bör också fortsättningsvis bevaras att använda biståndsmedel för att finansiera ett bredare samarbete genom svenska konsulter, myndigheter och företag i länder till vilka vårt bistånd är under avveckling. Även förberedelser för insatser på yrkesutbildningens område bör kunna biståndsfinansieras.

I fråga om åtgärder i u-länderna vilkas primära mål är att tillgodose Sveriges och svenskt näringslivs intresse att skapa sysselsättning och inkomster i vårt eget land bör huvudprincipen vara att dessa åtgärder finansieras med andra medel än biståndsanslagen.

Med anledning av vad som anförs i avsnitt 6.11 om företagsinvesteringar i Sydafrika i frågasätter jag om detta bör ingå i ett betänkande om den långsiktiga svenska biståndspolitik.

Ett enhälligt utrikesutskott har i dec. 1976 uttalat att de internationella påtryckningarna på Sydafrika att ändra sin raspolitik kan bli verkligt effektiva först om FN:s säkerhetsråd tar ställning för världsomfattande sanktionsåtgärder i någon form. Utskottet fastslår också att ett sådant beslut av säkerhetsrådet utgör en förutsättning för att den svenska sanktionslagstiftningen skall kunna träda i kraft i fråga om Sydafrika. Utskottet konstaterar också att regeringen dels söker mobilisera den internationella opinionen i syfte att förmå FN:s säkerhetsråd till beslut om sanktionsåtgärder mot Sydafrika dels avråder svenska företag från att göra nya investeringar i Sydafrika så länge landet fortsätter med sin rasåtskillnadspolitik. Det enhälliga betänkandet bifölls av en stor riksdagsmajoritet.

Det kan i sammanhanget påpekas att ofta samma personer som kräver investeringsstopp i Sydafrika i andra sammanhang hävdar att utländska investeringar "suger ut" befolkningen i det land där investeringen görs.

3. *Av Bertil Måbrink avseende kapitel 6 En svensk u-landspolitik, avsnitt 6.11 Svenska företags verksamhet i u-länderna*

Avsnitt 6.11 bör ha följande avslutning:

Vi anser att investeringsgarantissystemet inte är förenligt med u-lands- och biståndspolitiska motiv och bör därför avskaffas.

Svenska företags investeringar i u-länder görs till övervägande del i länder med folkfientliga regimer som Sydafrika, Chile, Brasilien, Bolivia och Argentina. Det enda motivet är att få höga och snabba vinster på bekostnad av folkmajoriteten i dessa u-länder.

Vidare bidrar investeringarna till att hålla dessa regimer under armarna. Det finns därför ingen anledning att med statliga medel – oavsett ur vilket anslag dessa tas – stimulera denna verksamhet.

När det gäller svenska privata investeringar i u-länderna vill utredningen slå fast att dessa i likhet med investeringsgarantissystemet inte kan motiveras utifrån u-lands- och biståndspolitiska motiv.

Ledande afrikanska organisationer i Sydafrika som SACTU och ANC tar bestämt avstånd från utlandsinvesteringar och hävdar att de förstärker apartheidsystemet. Liknande bedömningar för sina respektive länder har folkfrontspartierna i Chile och progressiva partier och rörelser i andra länder i Latinamerika med militärdiktaturer gjort.

Kraven på solidaritet med de fattiga länderna och vår uppslutning bakom u-ländernas krav på en "ny ekonomisk världsordning" gör det nödvändigt att regeringen genom lagstiftning också fastställer vissa riktlinjer för svenska företags direktinvesteringar utomlands.

Därför bör följande villkor vara förknippade med privata svenska utlandsinvesteringar.

1. Investeringar skall ske enbart till progressiva u-länder som begär detta.
2. De fackliga organisationerna i Sverige skall höras och även ha vetorätt, detta för att företagen inte skall kunna använda kapitalexport som medel mot de arbetande i Sverige.
3. Företagen måste kunna visa att en begärd utlandsinvestering icke medför sysselsättningsproblem i Sverige, icke har som mål att sänka företagets lönekostnader eller på annat sätt är riktad mot de anställdas fackliga intressen, att den icke är led i någon form av kapitalflykt från Sverige, att den icke är skatteundanhållande eller föranledd av annan mot folkflertalets intressen stridande anledning.
4. Företaget skall visa att dess kapitalexport icke är till men för det mottagande landet, snedvrider dess ekonomiska struktur eller är ett led i försök att understödja en regim som motsätter sig ekonomisk och social utveckling och utjämning.

4. *Av David Wirmark avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik avsnitt 7.2 Volymmålet för svenskt bistånd*

Riksdagens beslut 1968 om enprocentplanen hade tre huvudinslag:

1. En procent av bruttonationalprodukten skulle anslås i offentligt u-

landsbistånd senast budgetåret 1974/76. Ambitionen var att nå målet snabbare.

2. Anslagsökningarna skulle fördelas så jämnt som möjligt under åren fram till enprocentmålets uppnående, dels för att underlätta biståndsplaneringen, dels för att totalt under perioden ge u-länderna ett bistånd av den storlek som avsågs med enprocentplanen.

3. Sedan enprocentmålet nåtts skulle man gå vidare. Enprocentmålet var bara ett etappmål.

Statsmakterna bör hålla fast vid att enprocentmålet bara är ett etappmål. Anslagen för offentligt bistånd bör även i fortsättningen utgöra en växande andel av vårt lands samlade resurser.

Enprocentplanen har inte följts till fullo. Inte ens 1976/77 uppnåddes 1 %-målet, eftersom biståndsanslagen detta år – 3 122 milj. kr – endast motsvarade 0,97 % av 1976 års BNP till marknadspris. Ändå har planen haft en mycket stor betydelse för att höja det svenska biståndets storlek. Detta framstår särskilt tydligt när man jämför med biståndets utveckling i andra länder. Också under år av inhemska ekonomiska svårigheter har enprocentplanen garanterat en viss ökning av biståndet. Den har fungerat som en viktig stimulans för opinionsbildningen och en konkret riktpunkt för beslut i riksdag och regering.

Detta talar för att en ny plan sedan enprocentplanen förverkligats också skulle få stor betydelse för biståndets utveckling.

För att svara mot kraven i FN:s deklaration om en ny internationell ekonomisk ordning måste Sverige och andra rika länder forma en u-landspolitik som omfattar betydligt mer än bistånd. En handelspolitik som släpper in u-ländernas varor på de rika ländernas marknader är här central.

Detta innebär dock inte att biståndets storlek får mindre betydelse. U-ländernas berättigade krav på en rättvisare fördelning mellan rika och fattiga länder betyder konkret bl. a. ökat u-landsbistånd. Problemen i de fattigaste u-länderna, bl. a. vad gäller behovet att utveckla det egna jordbruket, är sådana att dessa länder under överskådlig tid kommer att behöva ett växande bistånd. Om inte dessa länder med hjälp av bistånd, lyckas bredda och öka sin produktion kommer de heller inte att kunna utnyttja fördelar för u-länderna i den internationella handeln.

Ökat bistånd står således inte i någon motsats till åtgärder för att förbättra innehållet i biståndssamarbetet eller bättre villkor för u-länderna på t. ex. handelns område.

Biståndets volym har stor betydelse för u-ländernas möjligheter att öka sin mobilisering av egna resurser och att påskynda både ekonomisk utveckling och sociala reformer. Med ett fortsatt växande bistånd kan Sverige i än högre grad fungera som pådrivare på andra länder, bl. a. i internationella biståndsorgan. En större volym gör också att den angelägna diskussionen om biståndets inriktning får större betydelse.

En procent av bruttonationalprodukten får inte vara det slutliga måttet på vad Sverige är berett att avdela som direkt bidrag till u-ländernas egna utvecklingsansträngningar. Statsmakterna bör därför anta en ny plan för biståndets utveckling efter enprocentplanen.

Denna nya plan kan utformas på olika sätt. En möjlighet är att ställa upp ett nytt etappmål i procent av bruttonationalprodukten, att uppnås före

1980-talets slut. En annan möjlighet är att besluta om en viss automatik för biståndets ökning varje år, t. ex. i form av en viss procentuell höjning eller ett visst påslag i fast penningvärde varje år utöver enprocentnivån. Oberoende av vilken metod man väljer bör planen utformas med hänsyn tagen också till de effekter som andra engagemang inom u-landspolitikens ram innebär för den svenska ekonomin.

En sådan plan binder självfallet i någon mån statsmakternas handlande. Men tanken med en plan är just att garantera en ökning av biståndet också i lägen där konjunkturen och tillfälliga opinionsvindar annars lätt skulle förhindra en sådan ökning. En plan av detta slag är särskilt rimlig och angelägen ifråga om u-landsbiståndet, eftersom det gäller den grundläggande frågan hur mycket av vår produktion vi ska använda för egen förbrukning och hur mycket vi ska avstå som bidrag till en rättvisare värld.

Jag anser att biståndspolitiska utredningen borde ha lagt fram förslag enligt ovan till en ny plan för ökning av u-landsbiståndet efter enprocentplanen.

## 5. Bertil Måbrink avseende kapitel 7 *En svensk biståndspolitik avsnitt 7.3 Mål och motiv för biståndet*

Utredningens majoritet skriver på sid. 000 följande: "Det bör alltså finnas möjligheter för Sverige att samarbeta även med u-länder utanför den grupp länder som mycket klart och målmedvetet satsar på utjämning. En förutsättning är emellertid att det hos mottagaren faktiskt finns fördelningspolitiska ambitioner även om dessa ännu inte helt kunnat omvandlas till praktisk politik".

Enligt min mening måste en precisering av denna skrivning ske. Det bör klart sägas ut att det endast gäller sådana nya länder som antagit en klart progressiv utvecklingspolitik. Till dessa länder är det nödvändigt att ge omedelbar ekonomisk hjälp trots att de inte hunnit förverkliga sina utvecklingsplaner.

Detta klargörande är nödvändigt för att i fortsättningen undvika de oklarheter som hittills funnits angående val av samarbetsländer samt avveckling av utvecklingssamarbetet med vissa länder.

Utredningen har i sista stycket sid. 234 angett riktlinjer för val av programländer. Enligt utredningen bör det svenska biståndet i första hand inriktas på fattiga u-länder som själva aktivt strävar efter att förbättra de ekonomiska och sociala förhållandena för de sämst ställda grupperna.

Utredningen anger också skäl som bör leda till en successiv avveckling av utvecklingssamarbete.

Ett av skälen är förändringar i mottagarlandet "av sådan art att ett samarbete enligt ovan angivna riktlinjer inte längre är möjligt." Då måste, enligt utredningen, "biståndet självfallet avbrytas."

Sverige har haft ett mångårigt utvecklingssamarbete med Indien, Kenya, Tunisien och Bangladesh. Det kan klart konstateras att utvecklingen i dessa länder har gått och går i rakt motsatt riktning mot vad som skall vara riktningsgivande för Sveriges val av programländer.

De preciseringar utredningen nu föreslår måste logiskt leda till att en successiv avveckling av det svenska utvecklingsbiståndet till ovan nämnda länder omedelbart påbörjas.

6. Av Bertil Måbrink avseende kapitel 7 *En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.4 Multilateralt bistånd*

a. tredje stycket å sid. 256 om Sveriges politik gentemot IDA bör ersättas med följande text:

Den genomförda analysen av IBRD/IDA visar att dessa organisationers utlåningspolitik inte stämmer med något av de grundläggande svenska biståndspolitiska målen. När det gäller tre av dem – stöd till nationellt oberoende, stöd till social och ekonomisk utjämning och utveckling i demokratisk riktning – motverkar IBRD/IDA:s utlåning vanligen deras uppnående. Sverige bör därför inte lämna ytterligare bidrag till IDA. Sverige bör också utträda ur Världsbanken.

Tidigare i detta avsnitt har ett stort antal konkreta punkter redovisats där stark kritik måste riktas mot IBRD/IDA, om utgångspunkten är de svenska biståndspolitiska målen.

Kritiken gäller bankens utlåningspolitik: Denna gynnar länder med en hård tillväxt – och exportinriktad politik, oavsett vilken fördelningspolitik som förs och oavsett vilket förtryck regeringen utsätter medborgarna för. Därmed bidrar banken till att öka u-ländernas utlandsberoende. Redan bankens stadga innebär att länder som försöker skapa ökat nationellt oberoende genom nationalisering missgynnas. Exempel är t. ex. Peru, Chile, Sri Lanka, Algeriet och Brasilien under perioder då dessa letts av progressiva regeringar eller då dessa regeringar haft nationaliseringsdispyter med något av de kapitalistiska i-länderna. Bankens förment opolitiska kreditvärdighetsbegrepp används därvid i politiska syften. Kritiken gäller också Förenta staterna och övriga imperailstländers dominans: Förenta staterna och Västtyskland har tillsammans betydligt större röstandel än alla u-länder tillsammans. I-ländernas och Förenta staternas dominans i bankstaben och bankledningen är mycket stark.

Det finns ett starkt samband mellan u-länder som är USA-kapitalismens skyddslingar och u-länder som får stora lån från Världsbanken/IDA. Mottagarländerna har litet inflytande på de biståndsprogram som görs upp inom banken och som inte ens behandlas i bankens styrelse. Viktiga FN-medlemsstater som Sovjetunionen, Kina och Cuba är inte medlemmar.

Kritiken mot IBRD/IDA kan således konkretiseras med en mängd punkter. Det viktigaste skälet för Sverige att lämna banken är dock att dennas faktiska utlåningspolitik förstärker de imperialistiska krafterna, medan Sveriges bistånd i stället bör användas för att försvaga dessa krafter.

De skäl som anförs för fortsatt svenskt stöd till IDA är inte övertygande. Argumentet att Sverige bör lämna IDA-bidrag för att därigenom påverka Världsbanken inifrån är inte hållbart. Den relevanta frågan är: Kan det svenska IDA-bidraget användas så att det bättre uppnår de svenska biståndspolitiska målen. Svaret på den frågan är obetingat ja. Det visar också analysen i detta avsnitt.



b. Följande avsnitt bör införas på sid. 256 efter Världsbanken/IDA-avsnittet:

*Interamerikanska utvecklingsbanken (IDB)*

IDB som bildades 1959, kort efter den kubanska revolutionen, är ett organ för USA-imperialismens och de multinationella företagens kontroll och understöd av de mest brutala militärdiktaturerna i Latinamerika.

Varje försök till demokratisk utveckling i något latinamerikanskt land resulterar i att IDB sluter upp på imperialismens sida i försöken att förhindra om sådan utveckling. Chile är ett av de mest konkreta exemplen på att så är fallet. Fram t. o. m. 1969 hade Chile erhållit ca 10 procent av IDB:s totala utlåning.

IDB:s utlåning till Chile under åren 1971–1973 (Allendes regeringstid) är följande:

1971 11,6 miljoner dollar

1973 inga lån från IDB

1973 inga lån från IDB

Från och med 1974 och fram till och med 1976 har IDB till Pinochetjuntan beviljat sammanlagt 238 miljoner dollar. Det bör påpekas att den summa (11,6 miljoner dollar) som beviljades i början av Allende-perioden (januari 1971) beviljades före Allendes makttilträde. Dessutom beviljades detta lån inte till några chilenska statsorgan utan till två universitet. Dessa två universitet bidrog dessutom till att med CIA-medel störta Allende.

Bankens uppbyggnad är djupt odemokratisk

Reglerna är utformade så att USA styr bankens utlåning. USA har vetorätt i specialfonden dvs. omkring 40 procent av den totala utlåningen. Fonden förfogar över omkring hälften av bankens totala resurser.

I den andra fonden röstar man i proportion till insatt kapital. USA har 35 procent av kapitalinsatsen.

Om USA inte röstar för ett projekt faller det automatiskt. De andra medlemsländerna röstar i grupp. Sverige skulle alltså vid ett medlemskap inte ens få en egen röst i banken.

Utlåningspolitik – geografisk fördelning

Bankens utlåningspolitik avviker på många punkter från viktiga svenska utrikes- och biståndspolitiska mål.

Närmare hälften (47,3 %) av bankens totala utlåning hittills har koncentrerats till tre av de rikaste länderna i Latinamerika. (Argentina, Brasilien och Mexico. De två förstnämnda är dessutom grymma militärdiktaturer.

Under 1975 har ca 40 procent av bankens utlåning (541 miljoner dollar) gått till militärdiktaturerna i Argentina, Brasilien och Chile. Under året gick ytterligare 11 procent till Bolivia, Haiti, Nicaragua, Paraguay och Uruguay.

Bankens utlåningspolitik har varit och är att stödja projekt som inneburit att man byggt upp infrastrukturen, järnvägar, vägar, hamnar osv. i nämnda länder. Det vill säga, lånen har gått till projekt som uteslutande gynnat

de multinationella bolagen. Banken har således i väldigt liten utsträckning stött projekt som främjat utbildning, kultur, sjukvård etc.

Med nämnda redogörelse finner utredningen ett svenskt medlemskap i IDB uteslutet. Svenska folkets skattemedel skall inte användas för att betala utsugning och förtryck av folken i Brasilien, Chile, Bolivia, Argentina, Haiti, Nicaragua, Paraguay och Uruguay.

*7. Av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson, Per Petersson och David Wirmark avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik avsnitt 7.5.11 Multitibi-bistånd*

Framställningen i detta avsnitt behandlar den s. k. multi-bi-verksamheten i första hand utifrån den begränsade relationen mellan SIDA och ett biståndsmottagande land inom ramen för ett s. k. landprogram. Den beaktar inte i tillräcklig grad att utvecklingssamarbetets uppgift är att ge u-länderna kontakt med och tillfälle till en internationell resursbas och att förstärka denna bas. För att Sverige skall kunna fylla sin uppgift i detta samarbete behöver svenska biståndsmedel användas av SIDA i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer som vuxit fram inom ramen för s. k. särskilda program. SIDA har i sin anslagsframställning för 1977/78 gjort följande summering av sina erfarenheter:

”Arbetet med de särskilda programmen liksom utarbetandet av områdesprogrammen har också haft positiva effekter på SIDA:s eget arbete. Det medverkar till större kunskap i SIDA och i de många institutioner och organisationer i Sverige, med vilka SIDA samarbetar. Detta har stor betydelse för kvaliteten på det direkta samarbetet med programländerna. Det motverkar den risk som föreligger för ett enskilt biståndsorgan att arbeta på grundval av erfarenheter enbart från vissa utvalda länder och därmed i ett alltför begränsat perspektiv.

De svenska biståndsmedlen kanaliseras till alldeles övervägande del till programländerna och som generella bidrag till internationella program. Den verksamhet som behandlas här avser ett riktat stöd till främst strategiutvecklingen och spridning av kunskap om strategier och metoder på ämnesområden, som i SIDA:s arbete upplevs som särskilt angelägna för u-ländernas utveckling och där de internationella insatserna bedöms otillräckliga. Erfarenheterna från bl. a. befolkningsområdet visar hur viktig en sådan verksamhet är. Styrelsen finner att den utgör ett nödvändigt komplement till de båda nämnda huvudkanalerna och ett väsentligt inslag i biståndsarbetet.”

Vi delar den uppfattning som styrelsen här anför.

En negativ inställning till det s. k. multi-bi-samarbetet med FN-organ till förmån för enskilda u-länder, som önskar svenskt bistånd, kan få till resultat att angelägna insatser inte kan genomföras. Som alternativ till att SIDA av brist på resurser avvisar ett u-lands önskemål, bör samarbete med ett internationellt organ på svensk bekostnad ses som ett naturligt inslag i verksamheten. Inget mottagarlands regering kan i verkligheten bestämma att vissa resurser hos SIDA skall ställas till dess förfogande. Det föreligger alltså inte ett val mellan en högre och en lägre administrationskostnad med mindre SIDA får rätt att självständigt avgöra vilka resurser verket skall bygga upp; det är osannolikt att statsmakterna är beredda att medge att SIDA får en sådan befogenhet.

Vid diskussionen om uppbyggnaden av den svenska och den internationella resursbasen måste hänsyn tas till att utvecklingen oavslutligt ställer SIDA inför nya problem och inför nya önskemål, vilkas tillfredsställelse kräver kapacitet som lämpligen byggs upp i samarbete med internationella organ. S. k. multi-bi-samarbete är därför alltså en viktig faktor för arbetet på områden där de svenska erfarenheterna är otillräckliga.

8. *Av Bertil Måbrink avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik avsnitt 7.5.12 Varubistånd*

Jag anser att förhandsbestämd upphandling, s. k. bundet bistånd, normalt medför nackdelar för de länder som mottar bistånd, jämfört med om de erhållit biståndet utan bindningar när det gäller upphandling.

Hur starka de negativa effekterna av bundet bistånd blir beror dels på hur hård bindningen är, dels på vilka ekonomiska, politiska och andra resurser mottagaren har att undvika de negativa effekterna.

En grundläggande princip för utformningen av det svenska biståndet är att mottagarländerna skall ha ett väsentligt inflytande på utformningen och inriktningen av det direkta biståndet.

Jag konstaterar att inköp i Sverige finansierade med biståndsanslag ökat kraftigt under senare år och att den totala upphandlingen är betydligt större än de ramar för förhandsbestämt varubistånd som satts upp.

Samtidigt har just dessa ramars uppfyllande över en bestämd tidsperiod skapat väsentliga problem i vissa av de svenska programländerna. Jag finner det sannolikt att upphandling i Sverige, finansierad av biståndsmedel, även i fortsättningen kommer att vara stor och växande. Biståndets allmänt handelsgenererande effekter och ett internationellt sett konkurrenskraftigt svenskt näringsliv talar för detta.

Samtidigt står det alltmera klart att bundet bistånd medför stora nackdelar för mottagarländerna.

Jag föreslår därför att förhandsbindningen av det svenska biståndet avskaffas.

9. *Av David Wirmark avseende kapitel 7. En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.5.12 Varubistånd*

I utredningens behandling av det bundna biståndet ges en utförlig redovisning av skälen för och emot bindning av biståndet. Redovisningen innehåller en rad så tungt vägande skäl mot bindning att utredningens behandling av frågan borde utmynnat i förslag om avskaffande av förhandsbindningar av det svenska biståndet.

Bindningens nackdelar för u-länderna kan, som utredningen föreslår, begränsas genom att inriktas på länder med stor utrikeshandel och kvalificerad inköpsorganisation och genom strikt respekterande av principen om enkel bindning. Också ett sådant bundet bistånd är emellertid ett sämre bistånd ur u-ländernas synvinkel är obundet bistånd. U-ländernas besvikelse inför de växande svenska bindningarna bekräftar detta.

Nytan för den svenska ekonomin av bindning av det slag som utredningen förordnar är, som utredningen visar ingen eller ringa. Den slutsatsen har bl. a. Riksrevisionsverket kommit till i sin granskning av det svenska biståndet till Indien. SIDA konstaterar i sin behandling av det bundna biståndet i anslagsframställningen för 1977/78 att det för att nå statsmakternas mål vad gäller omfattande biståndsfinansierade leveranser av svenska varor och tjänster "inte är nödvändigt eller ens ändamålsenligt att precisera ett särskilt mål för den del av upphandlingen som är förhandsbestämd till leveranser från Sverige".

Jag delar denna uppfattning. Ett sådant ställningstagande ter sig också rimligt mot bakgrund av att upphandlingen av svenska varor och tjänster med ianspråktagande av biståndsmedel idag, liksom i början av 1970-talet, torde uppgå till ca 40 % av de totala biståndsutbetalningarna, dvs. till belopp som är dubbelt så stora som de senaste årens bindningar. SIDA uppskattar den totala upphandlingen av svenska varor och tjänster under 1975/76 till ca 990 milj. kr.

Samtidigt vet vi att betydande leveranser av varor från Sverige sker som en följd av u-landsbiståndet. Denna upphandling i Sverige, endast delvis finansierad med biståndsmedel, torde även i fortsättningen komma att vara stor och växande.

Självfallet bör svenska varor ges en fullgod chans att tävla med produkter från andra länder. Därför bör all önskvärd information lämnas till mottagarländerna om möjligheterna att köpa varor på den svenska marknaden. Detta innebär dock inte att ett på förhand uppställt mål för omfattningen av den totala mängden varor som *skall* inköpas i Sverige behöver eller bör ställas upp. Jag instämmer i stället i den mening som utrikesministern anförde i 1972 års statsverksproposition: "Att fastställa någon viss andel av det bilaterala biståndsanslaget för varubistånd synes inte ändamålsenligt".



## Särskilda yttranden

Särskilda yttranden har avgivits av Bertil Måbrink avseende underutvecklingen och dess orsaker, av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson och Per Petersson avseende jordbrukspolitiska frågor, av David Wirmark avseende svenska företags verksamhet i u-länderna, av Per Petersson avseende avbrytande av biståndssamarbetet, av Åke Gustavsson, Per Petersson och David Wirmark avseende internationella utvecklingsfonden (IDA), samt av Per Petersson avseende metoderna för planering av det svenska biståndet.

### *1. Av Bertil Måbrink avseende underutvecklingen och dess orsaker*

Jag vill med detta yttrande markera, att jag inte kan ställa mig bakom den allmänna bild av u-ländernas utveckling och problem som utredningen ger (i synnerhet i kapitlen 2-4). En anhopning av i och för sig korrekta detaljuppgifter är inte tillräcklig för att skapa en helhetsbild. Då dessutom resonemangen ofta färgas av nog så diskutabla grundvärderingar (t. ex. då industrins och den privata företagsamhetens roll behandlas), är det omöjligt för mig att ansluta mig till utredningsmajoritetens bedömning.

Enligt sina direktiv skall utredningen göra en noggrann analys av situationen i u-länderna. Därvid skall stor vikt läggas vid den syn på underutvecklingen och dess orsaker som redovisas av tredje världens representanter och forskare. Det hade varit på sin plats att utredningen på ett klart och pedagogiskt sätt redovisat hur denna syn utvecklats under de senaste åren. Det hade vidare varit önskvärt att man försökt klargöra, vilken analys av underutvecklingens orsaker som ligger till grund för de rekommendationer och förslag beträffande svensk bistånds- och u-landspolitik som läggs fram.

Det skulle föra för långt att i ett särskilt yttrande punkt för punkt gå igenom påståendena i utredningen. Låt mig i stället först ange några linjer i den analys som ligger till grund för Vpk:s ståndpunkt i bistånds- och u-landspolitiska frågor. Efter denna analys går jag in på en kritik av utredningens skrivningar i kapitlen 5, 6 och 7. Denna kritiska genomgång avslutas sedan med att jag anger några huvuddrag och riktlinjer i en konsekvent solidarisk svensk bistånds- och u-landspolitik.

Insikten om det internationella ekonomiska och politiska systemets sätt att fungera har undan för undan fördjupats. Den enögda bild av sakernas

tillstånd som det kalla krigets ideologer och propagandister en gång gav har fått sig en allvarlig törn av den folkliga befrielsekampen i södra Afrika och Indokina. Från mitten av sextio-talet kom allt fler att ifrågasätta de kapitalistiska staternas sätt att agera. Allt fler såg sambandet mellan kapitalistiska staters och företags intressen och det koloniala förtrycket. Imperialism var inte bara ett begrepp, som täckte brittisk och fransk kolonialpolitik i slutet av artonhundratalet; *till etablerade politikere och propagandisters förfäran började många människor förstå, att imperialistisk politik var amerikanska, svenska och andra företags livsluft. Till de privata ekonomiska intressenas fromma höll statsapparaterna förtrycket vid makten.*

Det politiska avståndstagandet från de imperialistiska staternas politik, den avsky breda grupper kom att känna för folkmordet i Vietnam och förtrycket i Sydafrika, har under sjuttio-talet vidgats och för många lett till en omprövning av synen på hur världen fungerar. Man har blivit medveten om sambanden mellan det svenska samhället och resten av världen, man har blivit klar över att rötterna till problemen i i- och u-länder är desamma, även om händelser och åtgärder tar sig olika uttryck i länder, som fyller olika roller i systemet.

Sjuttio-talets första år har betytt, att den harmoniska bild av det svenska samhället, som press, politiker och ekonomer presenterade under femtio- och sextio-talen, nu rämnat. Kapitalistisk tillväxt ger inte färg-TV, sommarstuga och ett lyckligt liv åt alla och envar – däremot leder den till rovdrift på oersättliga naturresurser och mänsklig arbetskraft. Kriser och konjunktursvackor har på nära håll visat, hur bräckliga grundvalarna för de "industriella välfärdssamhällena" är. Myterna om "starka samhällen" och "konjunkturregerande stater" har knäckts av internationella storföretag, som inte känner några nationsgränser, som låter huvudkontoret i ett land lägga hela samhällen i ett annat för fädot, som flyttar produktionen från det ena landet till det andra, när vinster finns att hämta och arbetarna blir för välorganiserade.

Samtidigt som tilltron till det kapitalistiska systemets välsignelser skakats i sina grundvalar har intresset ökat för de länder, som påbörjat en utveckling mot ett socialistiskt samhälle. Ansträngningarna att snabbt utveckla självständiga ekonomier, att minska och så småningom upphäva klassklyftorna och att skapa ett samhälle där människor förverkligar sig själva, har väckt berättigad respekt. Även om utvecklingen där inte kan slaviskt kopieras av andra, imponeras allt fler av det stöd som Sovjetunionen, Folkrepubliken Kina och andra stater ger folklig befrielsekamp och nationell utveckling världen över.

Det är inte ordet imperialism man i första hand saknar i utredningen. Ord och uttryck är inte i sig nog för att göra verkligheten begriplig. Vad som är allvarligt är i stället, att de sammanhang och orsakskedjor, som teorierna om imperialismen gör begripliga, helt lyser med sin frånvaro. Utredningen ger årtal om konferenser, om självständighetsförklaringar, ny ekonomisk världsordning, siffror om handel och biståndsströmmar och kataloger om "skäl" och "motiv" utan att försöka förstå, vad som är väsentligt eller sekundärt, vad som är drivkrafter eller följdverkningar. Man diskuterar inte samhällssystem. Man gör inte klart för sig, vem som har makten i vilket samhälle, och varför olika staters göranden och låtanden därför styrs av

fundamentalt olika överväganden. Man talar om rika och fattiga länder, om i- och u-länder, men det är inte där de avgörande skiljelinjerna går. De i biståndssammanhang viktiga utvecklingsteorier som har sådana orsaksförklaringar är de strukturalistiska. Till skillnad från de kapitalistiska s. k. gapteorierna, som ser brist på finansiella resurser som huvudanledning till u-ländernas underutveckling, analyserar de strukturalistiska teorierna hela samhällets struktur utifrån ett socialistiskt perspektiv.

Gapteorierna har länge funnits i bakgrunden i de svenska statsmakternas grundläggande biståndsdokument. Under senare år har dock vissa synpunkter som ansluter till ett strukturalistiskt synsätt ökat i betydelse. Jag anser att utredningen borde ha tagit klar ställning för detta synsätt, vilket bl. a. skulle ha fått konsekvenser för diskussionen om ländervalet.

Om en regering sitter vid makten, därför att landets befolkning brutit kapitalismens grepp över utvecklingen, eller om dess målsättning är att tillgodose profithungriga företags intressen, är av avgörande betydelse, såväl om inrikes- som utrikespolitiska frågor står på dagordningen. Användningen av en miljon kronor i bistånd kommer att bestämmas av helt olika skäl, vare sig det gäller att ge eller ta.

Efter en sådan granskning blir begrepp som "rika" och "fattiga" länder eller "den fattiga delen av världen", hart när meningslösa. En analys av dessa problem måste bli konkret för att vara begriplig. Talar vi om Brasilien, ett land där USA och Sverige pumpat in kapital för att ekonomiskt och politiskt kontrollera en hel region eller om Folkliga Demokratiska Republiken Yemen, där strävandena efter en utveckling i folkets intresse hotas av reaktionära grannregimer och imperialistiska staters utsvältningsspolitik? Även om taktiska skäl kan få sinsemellan helt olika stater att uppträda gemensamt på internationella konferenser, var det ingen tillfällighet att Cuba stödde det angolanska folkets befrielsekamp och att Marocko ockuperade Västra Sahara, eller att regeringarna i Iran och Angola hittat helt olika användningsområden för de inkomster deras oljekällor ger.

U-länderna uppvisar en splittrad bild. Dels finns de oljeproducerande staterna, som genom vissa åtgärder och bildandet av OPEC resulterat i att några u-länder – i första hand OPEC-staterna – stärkt sin ställning gentemot de kapitalistiska i-länderna. De flesta av de oljeproducerande u-länderna har trots att de kraftigt ökat sina inkomster inte på något sätt visat att de bedriver en aktiv utjämningspolitik. Oljeinkomsterna fördelas till övervägande del mellan olika shejker och prinsar som i sin tur vältrar sig i lyx och överflöd. Dessa stater, av vilka kan nämnas Saudiarabien, Kuwait och Iran, har ringa intresse av att fördela inkomsterna så att de kommer de fattigaste till del. En annan kategori u-länder – de icke oljeproducerande – har kraftigt drabbats av de höjda oljepriserna. Det är u-länder som saknar förmåga och ofta även politisk vilja att bedriva en aktiv social och ekonomisk utjämningspolitik som kommer hela folket till del. Länder som i ledningen har en reaktionär och korrupperad elit utan någon som helst förankring i folkmajoriteten. OPEC-staterna har till dessa länder avsatt vissa belopp som kompensation för de höjda oljepriserna, belopp som emellertid är helt otillräckliga.

Den tredje kategorin u-länder är de socialistiska och progressiva. Det är länder som gjort sig oberoende av imperialismen (eller åtminstone strävar



efter sådant oberoende) och som baserat sin utvecklingspolitik på massmobilisering, jordreformer och självtillit. Sådana länder är Vietnam, Cuba, Laos, Kambodja, Tanzania, Moçambique, Guinea-Bissau, Sydjemen, Jamaica, Kap Verde, Angola m. fl.

Med detta vill jag understryka, att utredningen saknar ingående och klargörande analyser av underutvecklingens natur under olika skeden av kapitalismens utveckling och de problem den medfört. Detta är en allvarlig brist. I en utredning som utmynnar i vissa rekommendationer för utformningen av en svensk bistånds- och u-landspolitik borde en sådan analys inta en central plats.

Att kolonialvärlden som de brittiska, franska och holländska fallit samman och upplösts i det vi brukar kalla u-länder blir begripligt om man analyserar de imperialistiska staternas utveckling och inbördes motsättningar. Den amerikanska "antikolonialismen" efter andra världskriget hade ekonomiska motiv: tullskyddade imperier har inte den något intresse av, som saknar guvernörspalat i Afrika och Asien men har företag i stånd att köpa upp en värld, där frihandeln regerar. Hur de imperialistiska länderna idag kontrollerar utvecklingen i de undertryckta länderna måste också påvisas. Världsbanken tvingar fram satsningar på industri- och jordbruksproduktion för export, länkar därmed u-ländernas ekonomier allt hårdare till den kapitalistiska världsekonomin konjunktursvängningar, och ger på så vis "givarländerna" möjligheter att ställa allt hårdare politiska krav. Vissa u-länder ges resurser att i sin del av världen fungera som den internationella ekonomiska ordningens garantier – där Sydafrika, Brasilien, Iran och Zaire kan agera, slipper USA:s president bli smutsig om händerna. Riskerna för att något u-land skall kunna utveckla en självständig industri och en nationell ekonomisk politik är små i en värld, där större delen av allt forsknings- och utvecklingsarbete kontrolleras av i-landsbaserade storföretag. Samma företag kan också ta strängare lagstiftning mot kapitalutförsel från u-länderna med en axelryckning: går det inte att ta hem pengarna som aktieutdelningar, sätter de själva priserna på varuleveranser och konsulttjänster.

Vad som är intressant är vidare inte officiella motiveringar för det ena eller andra landets politik – viktigare är att se, vad som händer i verkligheten. Viktigare än att tala om "humanitet" och "solidaritet" är att konstatera, att samma glädje som bajonetter skänker ITT kan en "progressiv" utrikespolitik ge Volvo. Lika lite som i USA har det i Sverige varit aktuellt att föra någon bistånds- och u-landspolitik, som i långa loppet skulle motverka det "egna" näringslivets intressen.

Det kan här vara på sin plats att citera en av storfinansens män, verkställande direktören i Nitro Nobel, Lennart Bylock som sagt följande i ett föredrag refererat i Örebro-Kuriren den 30.1.76 (Nitro Nobel ingår i Kema Nord-gruppen och ägs av Wallenberg-SE-banksgruppen). Bylock målar upp en framtid där nykolonialism och teknologisk imperialism till fullo ersatt de äldre imperialistiska metoderna för utsugning och kontroll. Han säger bl. a.: "Den svenska regeringen för en utomordentligt framsynt utrikespolitik". "Det är u-länderna som är framtidens exportmarknad". "Sverige har bl. a. genom sitt agerande i FN byggt upp en fond av good-will i de fattiga länderna, samtidigt som dessa är besvikna på stormakternas imperialism". "Vad det handlar om är helt enkelt hur vi kan profitera på denna good-will".

Dessa och andra liknande citat hade med fördel kunnat återges och diskuteras, då utredningen i kapitel 6 tar upp frågan om privata investeringar och överföring av industriteknologi till u-länderna.

Kapitel 5 i utredningen innehåller huvudsakligen en katalog över konferensdokument, deklARATIONER och olika u-landskrav mot i-länderna – vad som ibland kallas u-ländernas "i-landspolitik". Detta är i och för sig värdefullt; men om inget försök görs att närmare analysera och utvärdera dessa krav och hur de kan komma att utvecklas i framtiden, blir genomgången främst en anhopning av uppgifter. Man får ingen nyanserad helhetsbild av de u-landskrav, som går under beteckningen "en ny ekonomisk världsordning", och vilka bidragit till en intensifierad diskussion inom de kapitalistiska i-länderna kring utformningen av en "u-landspolitik", som i någon mån svarar mot dessa krav.

Vad jag saknar är med andra ord en dynamisk analys av kravens innehåll och av de motsättningar mellan grupper av u-länder som döljer sig bakom den utåt enade u-landsfronten. En sådan analys hade gett en bättre grund för skrivningarna i efterföljande avsnitt, kapitel 6, där utredningen försöker göra en koppling mellan utformningen av en svensk u-landspolitik och den i kapitel 5 refererade "i-landspolitiken". Ett klarläggande av konflikter och motsättningar såväl inom u-lands- och kapitalistiska i-landsgruppen som mellan dessa grupper hade enligt min uppfattning dessutom bidragit till en rikligare helhetsbild av styrkeförhållandena och "förhandlingsläget" i den globala politiska ekonomin.

U-ländernas krav på en "ny ekonomisk världsordning" skulle om de förverkligades bli en början till en rättvisare fördelning av jordens resurser. En sådan omfördelning förutsätter bl. a. att vissa anpassningsåtgärder genomförs i de kapitalistiska i-ländernas ekonomiska struktur och att takten i konsumtionsökningen dämpas i förhållande till vad den annars skulle kunna vara. Detta behov av anpassning diskuteras också kortfattat i utredningen. Nödvändigheten av en helt annan produktionsordning, där kapitalismens rovdraft ersätts av en stram planhushållningsekonomi, inser inte utredningen, ett faktum som förklarar de tämligen vaga formuleringar om en svensk u-landspolitik som återfinns i kapitel 6.

U-ländernas krav på en ny ekonomisk världsordning kan sammanfattas i följande punkter:

- full självbestämmanderätt över inhemska råvarutillgångar
- ökad möjlighet att förädla råvaror i u-länderna själva
- minskade handelshinder vid export till i-länderna
- stabilare inkomster från exporterade råvaror
- fast samband mellan priserna på exporterade råvaror och importerade industrivaror
- lindrad skuldbörda för de minst utvecklade länderna
- en speciell länk mellan s. k. speciella dragningsrätter och utvecklingsbistånd
- stöd och bistånd till u-länder för att stärka deras ömsesidiga samarbete

Flertalet i-länder säger sig stödja u-ländernas krav. Innan de uttalade sitt stöd för denna "nya ekonomiska världsordning" förhandlas emellertid alla bindande formuleringar bort. Det betyder att kraven förvandlats till

önskemål, som de rika kapitalistiska länderna lovat fundera på om och när de anser det lägligt och möjligt att tillmötesgå. Det betyder att idag liksom tidigare är det den starkare förhandlingsparten – dvs. de kapitalistiska i-länderna – som ensidigt kan bestämma villkoren för "samarbetet" med de fattiga länderna.

Utredningens kapitel 5 borde innehålla en utvärdering av de alliansfria staternas möte i Colombo, 77-gruppens sammanträffande i Mexico samt fiaskot med den s. k. Nord/Syd-dialogen. Det är exempelvis viktigt att framhålla de motsättningar som trots allt finns bakom den enade u-landsfront som givit upphov till vissa för alla u-länder gemensamma krav på i-världen.

De tre grupperna av u-länder som jag tidigare nämnt ingår i de alliansfria staternas grupp, som nyligen sammanträdde i Colombo. De dokument som antagits präglas av långtgående kompromisser. Det gäller inte minst kraven om en "ny ekonomisk världsordning", som trots detta är viktiga krav. Det bör också nämnas att u-länderna kunnat enas genom att kraven om en rättvisare fördelning främst riktat sig mot de kapitalistiska i-länderna, medan behovet av en rättvisare fördelning inom ett flertal u-länder inte berörs i de icke-allierade staternas gemensamma dokument, som dock uttalar allmänt stöd för den s. k. basbehovsstrategin (ILO). Detta behov diskuteras däremot av den nyss nämnda tredje kategorin u-länder. Det finns alltså dynamiska motsättningar bakom den taktiskt betingade u-landsfronten för "en ny ekonomisk världsordning".

De progressiva u-ländernas ledare beskriver tredje världens problem i termer av utsugning, imperialism och konflikter. Man talar om behovet av enad kamp, att sätta hårt mot hårt.

Det gäller också många av de u-länder som på hemmaplan är djupt reaktionära. Progressiva u-landsregimer som de i Vietnam, Moçambique, Angola och Kuba understryker därför att de kämpar på två fronter samtidigt. I internationella fora – (som FN:s extra generalförsamlingar, de alliansfria staternas möte i Colombo, 77-gruppens möten) – driver man de reaktionära u-landsregimerna framför sig, då u-landsgruppen formulerar sina krav. En andra front går inne i de reaktionära staterna. Där kämpar folket mot förtrycket, och denna kamp vill de progressiva staterna ge sitt stöd och sin solidaritet.

Utredningen nämner inte att det är u-länder med icke-kapitalistiska utvecklingsstrategier (som de ovan uppräknade) vilka särskilt kraftigt understrukit kraven på full suveränitet över naturtillgångar, ökad råvaruförädling i u-länderna, ökat inflytande över industriteknologin samt ökat samarbete mellan u-länderna ("collective self-reliance"). Det kunde vara av värde att i korthet återge något mer av vad som framkom vid de alliansfria staternas möte i Colombo och då särskilt något av innehållet i vissa progressiva u-landsrepresentanters uttalanden på konferensen.

Bakgrunden till Colombo-mötet var att den alliansfria rörelsens betydelse under sjuttioalet alltmer överflyttats till det ekonomiska området. Utvecklingsfrågorna har kommit att spela en mer och mer framskjutet roll på dess möten. Det gäller speciellt från och med 1973 när man på det fjärde toppmötet i Alger lanserade kravet på en ny ekonomisk världsordning, alltså krav på en radikal maktförskjutning till tredje världens fördel i världsekonomin. På det toppmötet kunde man höra ett helt nytt tonläge. Här talade

man allmänt om industriländernas imperialism och nykolonialism. Redan då blåste det så hårt att också de på hemmaplan reaktionära regimerna fann sig tvingade att instämma i utfall mot transnationella bolag och i-landsarrogans.

På mötet i Colombo gick man alltså vidare på denna linje, fast man nu var ganska luttrad av det hårdnackade motstånd i-länderna bjuder inför varje litet konkret förslag till en rättvisare världsordning. Men på Colombokonferensen kom det också upp en rad förslag för hur man inom tredje världen skall stärka sin egen självständighet ekonomiskt sett. Det gällde bl. a. en egen internationell affärsbank, en egen gemensam valuta för den internationella handeln och en gemensam nyhetspool. Man försöker med andra ord skapa ett slags kollektiv ekonomisk bas inom rörelsen. När man nu dessutom i Colombo beslutat upprätta en permanent samordningsbyrå för den alliansfria rörelsen, så kommer det att innebära en större kontinuitet i arbetet och bättre förberedda beslut. Den alliansfria rörelsen håller på att växa fram som det viktigaste organet för tredje världen när det gäller att lägga fast en gemensam hållning i ekonomiska och politiska frågor, en gemensam hållning som man sedan kan driva vidare i de internationella organ där också i-länderna deltar.

Många länder i tredje världen som under senare år genom hård kamp kämpat sig fram till politiskt oberoende, exempelvis Vietnam, Moçambique och Angola, lägger stor vikt vid arbetet inom den alliansfria rörelsen. Man ser den som ett möjligt vapen i den fortsatta kampen för ekonomiskt oberoende. Nämnda länder samt Laos, Cuba, Somalia m. fl. ser närmast handel och ekonomiska kontakter med imperialistiska stater som ett nödvändigt ont som länderna får bära p. g. a. kolonialismens och imperialismens snedvridning av deras ekonomier (t. ex. att Angolas oljeutvinning ännu efter frigörelsen sköts av Gulf). Kambodja tycks dock ha gått ganska långt i sin avskärningspolitik. I sin ekonomiska politik tycks ländernas strävan på längre sikt vara att bygga upp jordbruk och industrier för självförsörjning och självcenterad tillväxt. Basbehovsstrategin, för vilken de alliansfria staterna uttalat sitt allmänna stöd, kräver att livsmedelsproduktionen mer inriktas på att tillfredsställa befolkningens egna behov och mindre exportbehoven. De progressiva länderna inom den alliansfria gruppen strävar med andra ord efter att bryta det mönster av enklav-ekonomier inriktade på (råvaru)export som kolonialtiden skapat och dagens transnationella bolag bidragit till att konservera (exempelvis i *subimperialistiska* u-länder som Saudiarabien, Zaire och Brasilien.) De vill tvinga fram eftergifter från de imperialistiska staterna, samtidigt som de söker undvika integration i det världskapitalistiska systemet.

Varför då denna relativt hårda linje från en stor – och sannolikt växande – grupp u-länder? En viktig faktor är just den ekonomiska utvecklingen. I konferensdokumenten från Colombo beskrivs de tre senaste årens ekonomiska utveckling i mörka färger och någon optimistisk framtidsprognos finns inte med:

- För u-länder utan olja gäller att deras underskott i betalningsbalansen har ökat från 12 miljarder dollar 1973 till 45 miljarder 1975. 1980 beräknas underskottet ha ökat till 100 miljarder dollar. Räntor och amorteringar

- kommer då att äta upp en tredjedel av u-ländernas exportinkomster. För de fattigaste u-länderna tar räntor och amorteringar på skulderna till i-länderna redan nu 30 % av exportinkomsterna.
- Under de senaste tre åren har u-ländernas sammanlagda skuld till i-länderna fördubblats. Den är nu uppe i den hissnande summan av 1 000 miljarder kronor.
  - U-länderna får allt mindre betalt för sina varor men får betala allt mer för sin import. Deras, förutom olja, 12 viktigaste exportvaror ger dem sammanlagt 30 miljarder dollar om året. Det är 4/5 av hela deras exportinkomster. När dessa varor sedan säljs till konsumenterna här hos oss, kostar de 200 miljarder dollar, sju gånger så mycket. När teodlarna höjer priset på råvaran med 2 kronor kilot, höjer det multinationella bolaget Lipton kilopriset med 20 kronor.
  - Gapet mellan rika och fattiga i världen vidgas i rask takt. Under 70-talet ökar den fattigaste miljarden människor sin årsinkomst med ungefär en tia. Under samma tid ökar invånarna i i-länderna sin årsinkomst med 4 000 kronor.
  - 1955 kunde man köpa en jeep för 124 säckar kaffe. 20 år senare kostar jeepen 344 säckar kaffe. Detta för u-länderna allt sämre förhållande mellan exportpriser och importpriser är orsaken till den största delen av den ökande klyftan mellan "rika" och "fattiga" länder.

De kapitalistiska i-länderna har lyckats vältra över en del av de höjda oljepriserna på de fattigaste u-länderna genom kraftiga prishöjningar på sina varor. Under de senaste tre åren är det de kapitalistiska i-länderna som stärkt sin gemensamma front och framgångsrikt blockerat den "nya ekonomiska världsordningen".

Den finns milt uttryckt samband mellan i-landssamhället – även det svenska – och resten av världen. Och dessa samband är ingalunda så harmoniska som man från liberalt och moderat håll vill göra troligt. De siffror som jag nyss återgivit är några av många belegg för det. Exploatering och ut-sugning, beroendeskapande och dominans, transnationella bolag och imperialism – u-ländernas utveckling och problem måste förstås, diskuteras och åtgärdas i ljuset av dessa förhållanden. Så sker emellertid *inte* i den biståndspolitiska utredningens teckning av u-ländernas situation. Sammanhangen och orsakskedjorna lämnas därhän, istället lämnas beskrivningar av fattigdom och underutveckling, u-ländernas krav och i-ländernas reaktion i tämligen statistiska termer. Analysen och förklaringarna kom bort, dynamiken i den *process* som brukar kallas underutveckling likaså.

Kampen för en ny ekonomisk världsordning måste enligt många u-landsrepresentanter ses i ett långt perspektiv. Ännu har inte tredje världen makt att tvinga på i-länderna några för dem ovälkomna förändringar. Vad som pågår inom den alliansfria rörelsen och på olika internationella konferenser är ett växande politiskt och ekonomiskt medvetande och en långsam organiseringsprocess. Tredje världen stärker fronten mot i-länderna, samtidigt som de progressiva u-landsregimerna pekar på behovet av radikala omfördelningsåtgärder inom u-länderna själva samt kritiserar det resursslöseri som många i-landsregimer tillåter och befrämjar i sina resp. länder.

Vid både Colombo-mötet och 77-gruppens möte i Mexico nyligen (med

benämningen "Conference on Economic Development among Developing Countries") fokuseras dessutom en stor del av arbetet och programtexterna på frågor som rör samarbetet mellan u-länderna själva. Att uppnå något slags kollektiv ekonomisk säkerhet ses tydligen som viktigt i sig, men också som ett led i strävandena att undvika att utlämnas åt de kapitalistiska u-ländernas godtycke och välvilja (i exempelvis Nord/Syd-Dialogen).

Det saknas inte paralleller till den svenska arbetarrörelsens historia med dess organisering och förstärkta handlingsposition gentemot kapitalet. I dag måste såväl svenska arbetares som u-landsarbetarnas kamp föras både nationellt och internationellt.

Nyss påtalade brister i utredningen får återverkningar på dess skrivningar i efterföljande *kapitel 6*. Privata investeringar beskrivs exempelvis som någonting närmast självklart positivt och oproblemiskt för u-länderna; andra aspekter av "u-landspolitiken" som tas upp får också en ytlig behandling. Man får nästan intrycket att utredningens mål blivit att bereda marken för en helt igenom borgerlig bistånds- och u-landspolitik.

Min kritik mot *kapitel 6* kan konkretiseras sålunda:

I detta avsnitt, som har rubriken "En svensk u-landspolitik", saknas en brygga till resonemangen i de föregående kapitlen. Ambitionen borde rimligen varit att hela tiden relatera det åtgärds paket som kan kallas en svensk "u-landspolitik" till bakomliggande analys av underutvecklingen och tredje världens krav för att komma tillrätta med problemen. Den koppling som nu görs är i stället att man i inledningen till *kapitel 6* refererar till "en tendens att betrakta förhållandet mellan rika och fattiga länder på olika områden som en helhet" och till att "biståndet ses som en del av mer omfattande relationer". Men sådana kopplingar blir förstås rätt meningslösa, om ingen förklaring ges till innehållet i och karaktären av dessa "mer omfattande relationer" och nämnda "helhet". Och av vad jag tidigare sagt framgår, att någon sådan förklaring vare sig i detta eller i föregående *kapitel* ges. Utredningen vill inte basera sina rekommendationer och förslag beträffande en svensk u-landspolitik på en klar analys av underutveckling och utveckling i tredje världen. Man vill vara opolitisk och värderingsfri – men lyckas förstås dåligt i det avseendet. De borgerliga värderingarna lyser igenom såväl i den första delen av utredningen som i policy-avsnitten i *kapitlen 6* och *7*!

*Kapitel 6* innehåller ändå en del positiva ansatser. Problemet är att de inte följts upp. Som ett exempel kan nämnas, att man under rubriken "Vad menas med en svensk u-landspolitik?" bl. a. säger, att de politiska uttalandena om svenskt stöd till en ny ekonomisk världsordning och behovet av en mer sammanhållen politik "måste . . . innebära att regeringen åtagit sig att undersöka vad detta konkret skulle innebära för Sverige på alla områden som berörs i generalförsamlingens rekommendationer", samt att "en naturlig bas för en sådan analys är den nuvarande svenska politikens effekter för u-länderna". Just det! Men hade inte den biståndspolitiska utredningen kunnat bidra mer aktivt på dessa båda punkter? Eller åtminstone föreslå att sådana analyser genomförs! Då hade man fått ett bättre underlag för skrivningarna om svenska privata investeringar i och teknologiöverföring till tredje världen. Man hade kunnat visa vad den svenska kapitalismens tillväxt f. n. innebär i form av rovdrift på oersättliga naturresurser och mänsk-

lig arbetskraft, kommersialisering och snedvridning av kultur och konsumtionsmönster samt exploatering och utsugning av tredje världen via underbetalda råvaror i handeln och företagsetableringar i reaktionära stater som Sydafrika, Brasilien och Chile. En liten ansats som hade kunnat utvecklas i nyss angiven riktning finns faktiskt strax innan man går in på avsnittet om motiv, mål och medel för en svensk u-landspolitik: "Samtidigt bör påpekas att det också finns andra skäl för en ändring av konsumtions- och levnadsmönstret i Sverige. Begränsade globala mineralresurser och miljöhänsyn gör det viktigt att inrikta den svenska produktionen och konsumtionen så att förbrukningen av knappa eller miljöfarliga resurser begränsas."

I detta instämmer jag till fullo samtidigt som jag beklagar att detta viktiga resonemang inte förs vidare. Jag vill för en utveckling av resonemanget hänvisa till en skrift av VPK om energi, resursslöseri och industriell planering och betona att det resonemang som där förs är lika tillämpligt på svenska industriföretags etableringar utomlands.

I övrigt innehåller kapitel 6 en del nyttiga konstateranden, exempelvis vad gäller behovet av en bilateral u-landspolitik. Emellertid blir "ländervallet" för en sådan i utredningen föga selektivt, då ambitionen är att få med såväl u-länder som uppfyller de biståndspolitiska målen som sådana som är kommersiellt särskilt intressanta (olja-länder m. fl.). Den fortsatta genomgången av några konkreta åtgärder som Sverige skulle kunna vidtaga inom ramen för sin u-landspolitik ger några bra uppslag och exempel. De rekommendationer som ges beträffande en klarare samordning mellan olika departement, myndigheter och institutioner borde utvecklas mer än vad som nu sker. Målet bör vara att få ett fast grepp över de många förbindelser mellan Sverige och u-länderna som rimligtvis bör innefattas i begreppet u-landspolitik (handel, sjöfart, privata investeringar, valutafrågor, kultursamarbete, agerande i FN och andra internationella fora, stöd åt u-ländernas inbördes samarbete, etc.)

Avsnittet om teknologiöverföring framhåller behovet av ett internationellt informationssystem och något slags uppförandekod för teknologiöverföring. På denna punkt hade resonemanget kunnat föras vidare, exempelvis genom hänvisning till vad som i dessa frågor framkom vid de alliansfria staternas möte i Colombo respektive 77-gruppens Mexiko-möte. Med nuvarande uppläggning hoppar man alltför raskt in på ett långt, okritiskt avsnitt om svenska företags investeringar i u-länderna. Beträffande det senare avsnittet vill jag hänvisa till min särskilda reservation vad gäller utredningens skrivningar om investeringsgarantisystemet. Beträffande teknologiöverföring via privata investeringar i u-länder borde utredningen åtminstone med några få ord berört ett par aspekter som nu helt lämnas därhän:

- Kontrollen över forskningen om industriteknologi ligger i händerna på i-landsbaserade storföretag. Dessa företag har som övergripande mål att nå en för aktieägarna tillfredsställande profit.
- De investeringar som svenska och andra transnationella bolag gör i u-länder är inte inriktade på att motsvara "mottagarlandets" behov av bostäder, livsmedel, hälsovård och utbildning för den fattiga befolkningsmajoriteten. (Jfr ILO:s "basbehovsstrategi" för vilken en rad u- och i-länder, däribland Sverige, uttalat sitt stöd). Majoriteten fattiga i u-länderna saknar den köpkraft som är förutsättningen

- för att ett företag skall vilja investera inom nämnda områden.
- I stället inriktas de privata u-landsinvesteringarna antingen på transportleder m. m. s. k. infrastrukturella investeringar och råvaruutvinning för export, eller på förädlingsindustrier inriktade på att möta en köpstark privilegierad överklass' behov av bilar, kylskåp, lyxvaror. Investeringar för legotillverkning blir också allt vanligare, eftersom man på detta sätt kan undgå det ur företagets synpunkt oacceptabla med väl organiserade fackföreningar som ställer krav på löner och insyn.
  - Nämnda fakta får givetvis konsekvenser för den "teknologiöverföring" resp. "överföring av anpassad teknologi" som de privata investeringarna erbjuder. "Anpassningen" lär knappast sträcka sig längre än vad som ligger inom ramen för det företagsekonomiskt lönsamma (inom denna ram kan, nota bene, även ligga satsningar på s. k. arbetsintensiv teknologi). En anpassning som utgår från de fattigaste folkgruppernas (dvs. majoritetens) behov - som dessa uttrycks i "basbehovsstrategin" - sker sannolikt mera sällan.
  - Som exempel på den företagsekonomiska motiveringen för u-landsinvesteringar kan nämnas att år 1970 transnationella koncerner investerade 200 miljoner dollar i Asien medan de under samma år tog ut nettoprofiten på mer än 2 400 milj. dollar från samma kontinent. Motsvarande siffror är för Afrika 270-1 000, för Latinamerika 880-2 900.

Den senaste "mirakelmedicinen" för u-ländernas utveckling har som synes vissa begränsningar, åtminstone ur patientens synvinkel. Att företagen ifråga suger upp inhemsk välutbildad arbetskraft för sysselsättning enligt företagets profitmål gör inte u-ländernas know-how- och teknologisituation bättre. Den välutbildade inhemska arbetskraften hade ju annars kunnat användas för mer närliggande utvecklingsmål än de företagen står för. U-länder som Brasilien, Taiwan, Sydkorea, Mexico, Puerto Rico m. fl. är nog så talande exempel på den "teknologiöverföring", som sker via privata investeringar.

*Kapitel 7* är det centrala i hela utredningen som ju benämns "biståndspolitiska utredningen". Samma kritik som jag inledningsvis riktade mot hela utredningen och därefter utvecklade i inledningen till min kritik av kapitel 6, är tillämplig även på detta avsnitt. Även här saknas en koppling mellan statistiska fakta och resonemang å ena sidan, och bakomliggande analys å den andra. Vad vore naturligare än att föreslå åtgärder på biståndsområdet efter att först ha klargjort *vilken analys av underutveckling och utveckling som ligger bakom* rekommendationerna?

Nu upptas i stället större delen av utrymmet i kapitlet åt historik med statistiska uppgifter om biståndets utveckling och sammansättning, biståndets administration under olika epoker samt de officiella målen och motiven för biståndet. Allt detta är förvisso intressant och viktigt - men i en utredning av biståndspolitik borde betydligt mer av biståndets effekter och hittills vunna erfarenheter dras fram. Men denna analys lyser helt med sin frånvaro och inte ens i avsnitten om "värdering" av motiv och mål för biståndet görs några ansatser till resultatvärdering - gamla trossatser om att målen kan uppnås under alla möjliga förhållanden och de mest disparata ekonomisk-politiska strukturer upprepas med hopplös envishet. En *utvärdering* av mål och motiv får rimligen inte innebära, att dessa analyseras som självständiga storheter i ett vacuum; de måste självfallet värderas i relation till hur de i praktiken uppfyllts. En språkanalys hör inte hemma i en utredning om svensk bistånd! Men det är kanske symptomatiskt för den parlamentarikerprodukt som BPU är, att officiella mål blir intressantare än det prak-



tiska genomförandet. Personligen tror jag dock, att ett antal RRV-studier, kompletterade med konkreta analyser av biståndets effekter i olika mottagarländer utförda av exempelvis SIDA:s länder- och/eller utredningsbyrå, skulle gett mer.

Man kan förstås invända att det är poänglöst att kräva att utredningen skall explicit redovisa vilken analys och vilka värderingar som ligger bakom rekommendationerna. Det borde vid det här laget stå klart att gapteorierna bygger på en kapitalistisk grundsyn, medan de strukturalistiska till stor del härrör från ett socialistiskt tänkande. Statsmakternas utvecklingsteori är närmast av det förstnämnda slaget. . . Skillnaderna mellan rika och fattiga länder ses som "gap" och underutveckling definieras teoretiskt som att det finns sådana gap. . . (Statsmakterna tycks) från början starkt ha lutat åt de förstnämnda, för att under senare år alltmer ha lagt till synpunkter som ansluter till de sistnämnda. Ser man till resultatet av rekommendationerna för biståndsgivningen är förändringen dock inte särskilt stor." Detta har alltså sagts mer allmänt om statsmakternas utvecklingsteori och biståndspolitik. Ungefär samma konstaterande tvingas man göra om BPU.

Vilka analyser av våra biståndsmottagarländers utvecklingspolitik, den faktiska ekonomiska och sociala utvecklingen, och biståndets roll i sammanhanget finns då att tillgå? Såvitt jag förstår finns en mångårig erfarenhet samlad på SIDA:s länderbyrå och UD:s u-avdelning samt i olika studier utförda av enskilda forskare och forskningsinstitutioner. RRV-studien om Indienbiståndet är ju också ett bidrag i sammanhanget. Så visst finns en del konkret grund att utgå ifrån vid en diskussion av ländervalet för vårt bilaterala bistånd. Och anser man sig ha för osäker grund för att dra några slutsatser, finns ju alltid möjligheten att beställa fler och mer inträngande studier av SIDA och RRV!

Jag vill här hänvisa till mina reservationer till avsnitten om ländervalet IDA/Världsbanksgruppen och IDB i kapitel 7.

Befrielsen från imperialismen kommer att uppnås som ett resultat av främst de förtrycktas egen kamp. Vietnam, Guinea-Bissau, Moçambique och Angola har visat vägen. Den internationella solidariteten har för befrielsen av dessa länder spelat en inte oviktig roll. En konsekvent progressiv u-landspolitik skulle vara ett bidrag till upplösningen av den gamla orättfärdiga ekonomiska världsordningen. En sådan svensk u-landspolitik finns inte idag. Den skulle omfatta inte bara bistånd utan även handel, teknologiforskning och en rad andra relationer med "tredje världen".

Sverige som ett utvecklat kapitalistiskt industriland inom den kapitalistiska världsekonomin kan inte upprätta en sammanhängande och konsekvent politik till gagn för u-länderna. För detta krävs en total samhällelig kontroll över utrikeshandeln, kapitalöverföringar osv. Detta i sin tur kräver att Sverige självt bryter sig ut ur de ramar som den kapitalistiska världsordningen angivit.

Det finns dock en viss rörelsefrihet för Sverige inom systemets ramar, vilket borde göra det möjligt att utforma den svenska u-landpolitiken på ett mer sammanhängande och motsägelsefritt sätt:

- Stödet till länder med reaktionära regimer som för en utvecklingsfientlig politik upphör. Villkorlöst ekonomiskt stöd lämnas åt alla antiimpe-

- rialistiska rörelser, progressiva regimer och socialistiska stater i "tredje världen".
- Erkännande av och politiskt stöd åt alla antiimperialistiska rörelser.
  - Stöd åt progressiva och socialistiska länder i "tredje världen" i deras strävanden att utveckla en egen teknik anpassad efter deras behov och förutsättningar.
  - Investeringsgarantisystemet slopas, förbud införs mot kapitalexport till länder som Chile och Sydafrika/Valutalagstiftningen ses över och ändras.
  - Målen för handelspolitiken och lagstiftningen gällande u-landsinvesteringar bringas i överensstämmelse med bistånds- och u-landspolitikens mål att främja ekonomisk och social utjämning och utveckling.
  - Sverige lämnar de imperialistiska organ, typ Världsbanken och Oljeklubben, som är riktade mot "tredje världen".
  - Allt bistånd ges i gåvoform utan bindningar.

## 2. Av Sture Korpås, Anna-Lisa Nilsson och Per Petersson avseende kapitel 6 En svensk u-landspolitik, avsnitt 6.6 Jordbrukspolitiska frågor

I anslutning till kapitel 6, avsnitt 6.6. finner vi det nödvändigt att göra följande påpekanden.

Avsnittet kan ge intryck av att det hos u-länderna finns ett överskott på livsmedel, som inte kan exporteras på grund av bl. a. Sveriges jordbrukspolitik. Som framgår av avsnittet 3.2.4. är förhållandet det motsatta. Enligt FAO:s beräkningar lider en femtedel av u-ländernas invånare av allvarlig undernäring. Normalt överföres stora mängder livsmedel, särskilt spannmål, från i-länderna till u-länderna som gåva eller genom handel. Enligt FAO:s beräkningar kan u-ländernas importbehov av spannmål år 1985 komma att uppgå till 85 miljoner ton. Enligt prisnivån 1973/74 skulle en sådan import kosta över 75 miljarder kronor.

U-ländernas export av livsmedel sker ofta på bekostnad av det egna folkets försörjning. Många fler u-länder skulle vara självförsörjande med livsmedel, om inte de bästa jordarna varit upptagna av exportgrödor. En ensidig odling av sådana har också ofta lett till miljöskador, som ytterligare hotar livsbetingelserna. Exporten ligger på många håll i händerna på stora jordägare eller transnationella företag. Sådana företag är dessutom ofta engagerade i importen av livsmedel. De är då samtidigt intresserade av största möjliga import och av största möjliga export. De är inte intresserade av en balanserad produktion för det egna folkets försörjning med egna livsmedel.

Enligt "Svenskt jordbruk i internationellt perspektiv" (Ds Jo 1975:12), som refereras av utredningen, skulle det främst vara beträffande socker samt vegetabiliska oljor och fetter, som u-länderna önskar friare marknadstillträde i Sverige. Utredningen lägger själv till oljekraftfoder och vissa köttprodukter. Även om man utgår från dessa uppgifter, skulle problemet alltså inte vara så stort för u-länderna, som utredningens behandling ger intryck av. Om man utgår ifrån att det för u-landet såväl som för i-landet i första hand gäller att försörja den egna befolkningen med det livsnödvändigaste,

kan man överhuvud inte tala om något konkurrensförhållande. Det torde inte vara många länder, som regelbundet kan exportera till oss, samtidigt som de på ett tillfredsställande sätt kan försörja sin egen befolkning genom egen produktion.

Ett svenskt stöd till u-länderna måste ha som riktmärke att utveckla dessas förmåga att täcka sina grundläggande behov med egen produktion av livsmedel och andra nödvändiga varor. Samma krav bör ställas på vårt eget land, nämligen att det skall täcka vårt folks grundläggande behov av livsnödvändiga varor med egen produktion. I såväl u-land som i-land ger en sådan heltäckande basproduktion underlag för ett mångsidigt näringsliv och en decentraliserad bosättning. På en sådan bas kan även u-länderna efter hand utveckla en mera specialiserad produktion, som kan delta i det internationella utbytet av varor inom ramen för världshandeln.

I varje fall under en övergångstid, vars längd inte kan överblickas måste det svenska jordbruket dessutom vara inriktat på att försörja inte bara vår egen befolkning utan också på att genom leveranser av livsmedel bistå den åttondel av världens befolkning, som lider av allvarlig undernäring. Särskild forskning bör sättas in på den del av den svenska jordbruksproduktionen som inriktas på biståndsleveranser, så att dessa får den för nödlidande folks försörjning bästa sammansättningen.

### *3. Av David Wirmark avseende avsnitt 6.11 svenska företags verksamhet i u-länderna och 7.4 Multilaterala frågor*

1. Jag anser att utredningen under avsnitt 6.11 hade klarare bort betona önskvärdheten av att Sverige på ett mera aktivt sätt än hittills medverkar i ett *utvecklingssamarbete på industriområdet*. Både från programländerna och andra u-länder har kraven på sådana svenska insatser ökat markant under senare år.

Dessa önskemål om ett intensifierat samarbete på industriområdet har skapat en ny situation, där nya former för samverkan med näringslivet kan visa sig nödvändiga. Industribiståndsutredningens förslag, som synes mig välmotiverade, torde inte vara tillräckliga om Sverige vill ge ett positivt svar på u-ländernas ökade krav på samarbete. De förutsätter ett samarbete på utvecklingsområdet mellan myndigheter och näringsliv av en annan omfattning än tidigare, i vilket det är angeläget att engagera såväl den privata, statliga som kooperativa företagssektorn. I den svenska näringspolitiken förekommer en bred sektor av sådan samverkan, t. ex. i fråga om regionala insatser för sysselsättningen. Inom u-landspolitikens ram bör på samma sätt prövas om inte nya former för samarbete i syfte att främja insatser på industriområdet i u-länderna i dag behövs.

Dessa insatser på industriområdet kan ta många olika former, bland vilka industribiståndsutredningen har berört några. Det gäller att ge mera effektiva bidrag i arbetet på att skapa ett mera differentierat näringsliv i u-länderna. Genom att stödja en industrialisering som sker jämsides med landsbygdens och jordbrukets utveckling kan Sverige medverka till större ekonomiskt oberoende hos u-länderna. Därigenom skapas nya sysselsättningstillfällen och försörjningsmöjligheter för nya grupper av mottagarlan-

dets befolkning. Ett väsentligt led i detta arbete bör vara en satsning på hantverk och småindustri liksom på industri med för u-länderna lämpliga arbetsintensiva produktionsmetoder.

För det fortsatta utredningsarbete, som är nödvändigt, bör utgångspunkten vara u-ländernas egna önskemål och prioriteringar. Trots att något motsatsförhållande inte behöver råda mellan de svenska företagens intressen och u-ländernas utvecklingspolitiska intressen, bör huvudprincipen vara att åtgärder vilkas primära mål är att tillgodose det svenska näringslivets intressen och att upprätthålla eller öka sysselsättningen i Sverige bör finansieras med andra medel än biståndsanslagen.

2. I anslutning till vad som anförs i avsnitt 6.11 om *företagsinvesteringar i Sydafrika och Namibia* vill jag konstatera att såväl den tidigare som den nuvarande svenska regeringen gjort klart att man är motståndare till svenska nyinvesteringar i Sydafrika.

Jag delar åsikten att det är önskvärt att öka trycket från omvärlden på Sydafrika i syfte att bekämpa den orättfärdiga sydafrikanska raspolitiken och jag finner det naturligt att Sverige söker bidra till att öka detta tryck. Innan man binder sig för en ensidig svensk lagstiftning om förbud för svenska företag att nyinvestera i Sydafrika och Namibia – som föreslås i avsnitt 6.11 – bör emellertid utredas, hur svenska ekonomiska sanktioner mot Sydafrika skall kunna genomföras liksom vilka möjligheter det finns att göra en sådan lagstiftning effektiv. En sådan prövning bör därför skyndsamt komma till stånd.

3. Jag anser att utredningens beskrivning av *IDA:s och Världsbankens verksamhet* är alltför negativ. Redan år 1971 konstaterade ett enhälligt utrikesutskott att riktlinjerna för Världsbanksgruppens verksamhet – framför allt inom IDA – allt bättre överensstämde med principerna för Sveriges biståndspolitik. Under senare år har denna tendens förstärkts. Ett utmärkande drag i bankens och IDA:s utlåningspolitik har sålunda varit en strävan att öka stödet till de fattigare befolkningsgrupperna. Antalet projekt inriktade på att förbättra levnadsstandarden för eftersatta grupper på landsbygden har stigit kraftigt. Under det senaste året har också banken och IDA inlett ett program för stöd till de fattiga i städerna. Över huvud taget har den förändring som banken och IDA genomgått under senare år skett i den riktning som man från nordiskt håll tidigt förespråkade, ett faktum som föranledde den gemensamme nordiske representanten att vid senaste världsbanksmötet i Manila å de nordiska ländernas vägnar berömma bankens ledning på denna punkt.

Även på andra punkter är utredningens framställning om Världsbanken och IDA ej rättvisande. Det gäller t. ex. beskrivningen av IDA:s politik i fråga om krav på avgifter och taxor vid beviljande av kredit till olika projekt. Vad man eftersträvar är att statliga och kommunala företag som svarar för vattenförsörjning och distribution ska vara finansiellt sunda så att de har kapital för nya investeringar och reparationer. I dag händer det också att man söker påverka mottagarlandet att införa progressiv debitering (dvs. att de som tjänar mer ska betala mer för t. ex. el eller vatten).

Utredningen borde också klart ha framhållit att bestämmelser i bankens stadgar om att banken ska främja utländska privata investeringar inte längre har någon praktisk betydelse, eftersom lån i dag utgår oberoende av om

det är statliga eller privata intressen som medverkar. Ett tecken på detta är att tre kommunistiska länder deltar som medlemmar i Världsbanken och IDA: Jugoslavien, Rumänien och Vietnam. Eftersom IDA, dit de svenska biståndsbidragen kanaliseras, helt saknar motsvarande stadgande har utredningens diskussion på denna punkt ingen relevans i fråga om beslut om fortsatta bidrag till IDA.

Världsbanken och IDA utgör i dag den viktigaste länken, volymmässigt sett, i det multilaterala samarbetet. Inget pekar på att denna roll kommer att förminsкас. Något alternativ till IDA skyntar inte heller. FN:s kapitalfond skulle teoretiskt sett kunna få större bidrag men denna organisation kan inte realistiskt sett förväntas ersätta IDA. Bankens och IDA:s kombination av expertis och erfarenhet av samarbete med u-länder är unik och därför värd att slå vakt om. Detta utesluter givetvis inte en fortsatt kritisk granskning av verksamheten.

Jag finner därför att starka skäl talar för att Sverige också i framtiden – i enlighet med u-ländernas egna önskemål – skall lämna omfattande bidrag till IDA:s verksamhet. Sverige bör samtidigt verka för fortsatta förändringar i bankens och IDA:s verksamhet i enlighet med de reformkrav, som framförts från nordiskt håll.

#### 4. *Av Per Petersson avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.3.4 Överväganden och förslag angående målen för biståndet*

Enligt min mening bör följande stycke på sid 235:

”Normalt bör avvecklingen av biståndet till ett land ske gradvis. Detta motiveras inte bara av att Sverige vanligen är bundet av långsiktiga utfästelser till program-länderna. Ett omfattande utvecklingssamarbete innebär också ett moraliskt ansvar för Sverige. Mottagarlandet måste kunna förlita sig på att Sverige inte plötsligt avbryter samarbetet. Endast när de grundläggande förutsättningarna för samarbetet förändras bör man kunna tillåta att samarbetet omedelbart avbrytes. Hittills har detta endast skett i fråga om Chile.”

kompletteras med:

Den Pakistanska arméns militära aktioner år 1971 mot folket i dagens Bangladesh var ett annat fall då de svenska biståndsutbetalningarna stoppades och inga nya avtal träffades. Enligt min mening kan också militära operationer företagna av ett mottagarland göra ett omedelbart avbrytande av utvecklingssamarbetet nödvändigt.

#### 5. *Av Åke Gustavsson avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik avsnitt 7.4 Multilaterala frågor*

Världsbanken och Internationella utvecklingsfonden, IDA utgör en av u-ländernas viktigaste källor för extern utvecklingsfinansiering. U-länderna har som grupp i FN och andra internationella sammanhang krävt att världsbanken och IDA skall tillföras ökade resurser från de rika länderna. Detta

krav har ställts trots att u-länderna väl känner till att denna organisation domineras av de stora i-länderna, att den ibland ställer långtgående krav på förändringar i suveräna staters ekonomiska politik och i vissa fall ger finansiellt stöd till fascistregimer och militärdiktaturer. Skälet till detta är att inget alternativ för närvarande finns när det gäller en multilateral kanalisering av omfattande finansiella resurser. (Världsbankens och IDA:s politik har också saktat förändrats.) I vissa fall anses att IDA:s strikta lönsamhetstänkande mjukats upp. U-länderna söker också förändra framför allt IDA:s verksamhet i denna riktning.

Samtidigt har u-länderna, t. ex. i resolutionen från FN:s sjunde extra generalförsamling kraftigt uppmanat de rika länderna att lämna bidrag till FN:s kapitalfond, så att dennas verksamhet snabbt skall komma igång. Vissa bidrag har därefter lämnats, framför allt från Nederländerna, Sverige, Norge och Danmark. Det svenska bidraget för budgetåret 1976/77 var 15 milj. kr., vilket motsvarade 6 % av IDA-bidraget för samma budgetår.

Användningen av svenska biståndsmedel måste i första hand ses i förhållande till målen för den svenska biståndspolitik. Avsnitt 7.4 visar att utifrån dessa utgångspunkter kan väsentlig kritik riktas mot IDA:s verksamhet, även om den i viss utsträckning förändrats under senare år i riktning mot något större överensstämmelse med de svenska målen. Det är inte realistiskt att räkna med att IDA:s verksamhet i praktiken skall kunna närma sig de svenska biståndspolitiska målen särskilt mycket. Det är uppenbart att möjligheterna av institutionella och politiska skäl är begränsade.

Sverige har i bankens styrelse försökt arbeta för fortsatta förändringar i bättre överensstämmelse med de svenska biståndspolitiska målen. Samtidigt har Sverige lämnat de överlägset största bidragen till IDA, räknat såväl per invånare som i förhållande till bruttonationalprodukten. Ett fortsatt svenskt reformarbete kan förenas med en sänkning av IDA-bidraget. Detta bidrag bör därför kraftigt sänkas. De därigenom frigjorda medlen bör så långt praktiskt möjligt med hänsyn till andra givarländers bidrag lämnas som bidrag till FN:s kapitalfond. Eventuellt ytterligare frigjorda medel kan användas i samarbetet med programländerna. Fonden är underställd UNDP:s styrelse, där u-länderna är i majoritet. Dess insatser är koncentrerade till de minst utvecklade u-länderna och skall i första hand tillgodose de fattigaste befolkningsgruppernas behov. Ett kraftigt ökat svenskt bidrag kan resultera i att andra länder överväger att lämna eller öka sina bidrag och ge denna fond en reell chans att bilda ett alternativ till IDA för de fattigaste u-länderna.

#### 6. Av Per Petersson avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik, avsnitt 7.4 Multilateralt bistånd

Det är av väsentlig betydelse att de biståndsmedel som slussas till u-länderna används effektivt. I första hand är detta givetvis av intresse för u-länderna, men en hög effektivitet bidrar också till att öka förståelsen hos folkopinionen i givarländerna för behovet av ett växande u-landsbistånd. Det torde råda bred enighet om att IDA:s verksamhet utmärks av stor effektivitet. Enligt min mening har utredningen i sin skrivning inte starkt nog understrukit detta förhållande.

Ett annat tungt vägande skäl för fortsatt svenskt stöd åt IDA är att u-länderna – som också sägs i utredningen – alltid i sina deklARATIONER krävt ökade resurser för IDA.

IDA:s utlåningspolitik har under senare år i allt ökad utsträckning inriktats på att stödja de fattigaste befolkningsgrupperna. Sålunda har antalet projekt syftande till en utveckling på landsbygden kraftigt ökat.

Som sägs i utredningen gör banken ofta en ingående ekonomisk prövning av förutsättningarna för de projekt som skall stödjas. Detta är enligt min mening en fördel och är en garanti för att projekten skall leva vidare av egen kraft även efter det att bankens del i uppbyggnaden har avslutats. Som regel torde också de projekt som av IDA utväljs på grundval av ekonomiska kriterier också ha hög utvecklingseffekt och därmed verka mot de mål som det svenska biståndet strävar.

Sverige bör därför också i framtiden lämna omfattande bidrag till IDA:s verksamhet.

## *7. Av Per Petersson avseende kapitel 7 En svensk biståndspolitik avsnitt 7.5.6 Planeringsmetoder*

Långfristiga utfästelser om biståndsanslag innebär vissa risker. Förhållandena kan ändra sig i mottagarlandet. Även i åtagandelandet kan önskemål om annan prioritering komma att uppstå bl. a. till följd av svårigheter i fråga om betalningsbalans. Mot denna bakgrund anser jag att utfästelser om planerings- eller landramar i fortsättningen bör avse en treårsperiod och att utfästelser för längre period först får ske sedan riksdagens bemyndigande inhämtats och beloppet därtill begränsats på sätt utredningens majoritet avset..

Enligt min mening bör även insatsavtalen icke överstiga tre år. Om särskilda förhållanden föreligger kan utfästelsen utsträckas till fem år, men totalsumman för dessa år bör då inrymmas i det belopp som hade kunnat utfästas som planeringsram.

## Bilaga 1 Utredningens direktiv

Ministern för utrikes ärendena anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *utredning angående Sveriges utvecklings-samarbete* med u-länderna och anför.

Den ekonomiska klyftan mellan rika och fattiga länder har vidgats under en följd av år. Under 1960-talet ökade bruttonationalprodukten per invånare i u-länderna med ca 2,5 % per år medan motsvarande siffra för industriländerna i OECD-gruppen var nära 4 %.

Även den teknologiska klyftan mellan rika och fattiga länder vidgas. Omkring 98 % av världens samlade forsknings- och utvecklingsinsatser äger rum i industriländerna och nettoflödet av tekniker och utbildad arbetskraft synes snarare gå från än till u-länderna.

U-ländernas andel av den totala världshandeln har successivt minskat sedan år 1950. Detta år svarade u-länderna för nära en tredjedel av den totala världsexporten. I början av sextiotalet hade andelen minskat till ca 23 % och vid slutet av årtiondet till omkring 17 %. Denna utveckling är en följd såväl av sjunkande relativa råvarupriser som av den ökande ekonomiska integrationen och produktionssamarbetet mellan industriländerna. Oförändrade utvecklingstendenser skulle innebära att u-länderna – som har två tredjedelar av världens befolkning – omkring år 1980 skulle svara för endast 10 % av världshandeln.

Skillnaderna i social utveckling mellan u- och i-länder har ökat ännu mera än vidgningen av den ekonomiska klyftan. I flertalet u-länder har stora folkgrupper över huvudtaget inte erhållit någon förbättring under 1960-talet. För många har levnadsnivån tvärtom ytterligare sjunkit. Den offentliga sektorns insatser för utbildning, hälsovård och annan social konsumtion har släpat efter.

En långsam och ofta kapitalintensiv industrialisering har inte kunnat ge sysselsättning åt u-ländernas många arbetslösa och undersysselsatta. Arbetslösheten ökar. Den svaga produktionsutvecklingen inom jordbruket har medfört en inflyttning i stor skala från landsbygden till städernas slumområden. Urbaniseringsproblemen växer.

Det stora flertalet u-länder uppnådde nationell självständighet först efter det andra världskriget. De har nu under något eller några årtionden kunnat fatta beslut om en samhällsutveckling i enlighet med den egna befolkningens – inte kolonialmakternas – intressen. De vunna erfarenheterna har efter hand skapat ett bättre underlag för en analys av underutvecklingens orsaker.

Detta är bakgrunden till den omdefiniering av utvecklingsproblemen som



inletts på många håll. En höggradig mobilisering av de egna resurserna baserad på en social rättvisepolitik framstår för allt fler som ett avgörande element i en framgångsrik utvecklingsstrategi.

Följden har blivit en uttalad strävan från många u-länders sida att återta den fullständiga kontrollen över sina ekonomier och samhällsutvecklingen. En sådan ekonomisk frigörelse har visat sig kunna bli framgångsrik endast om den förenas med en politik också för social frigörelse. Å andra sidan kan en social rättvisepolitik svårligen genomföras utan ett reellt ekonomiskpolitiskt oberoende. Sambandet mellan dessa den nationella självtillitens båda huvudfaktorer har under senare år i allt högre grad understrukits. Enighet och samarbete mellan u-länder anförs också av många u-länder som ett nödvändigt komplement för en framgångsrik utveckling.

Erfarenheterna av den redovisade utvecklingen har bl. a. medfört att kraven på det internationella utvecklingssamarbetet förändrats på många håll i tredje världen. Dessa krav formuleras av regionala grupperingar och av u-länderna som grupp i de stora internationella rådslagen – senast i samband med FN:s tredje handels- och utvecklingskonferens (UNCTAD III) i Santiago de Chile våren 1972, och vid de alliansfria staternas utrikesministermöte i Georgetown sommaren 1972.

I första hand har u-länderna grundat sin bittra kritik på de fall i vilka utvecklingssamarbetet av i-länderna utnyttjats för att vinna eller behålla politiskt och ekonomiskt inflytande över ett utvecklingsland. I åtskilliga fall har i-ländernas bistånd använts som medel för politiska påtryckningar på u-länderna.

Reaktionen från u-ländernas sida har också avsett de fall då det bilaterala utvecklingssamarbetet utformats för att ge givarländerna kommersiella fördelar. Detta gäller i första hand de många fall då biståndet förknippats med krav på förmånsbehandling av givarlandets företag samt då bistånd destinerats till infrastrukturella investeringar som primärt gynnar givarländernas företag utan hänsynstagande till u-ländernas nationella intressen.

U-ländernas kritik av det internationella utvecklingssamarbetet har naturligen också riktat sig mot i-ländernas oförmåga att uppfylla de målsättningar för biståndsflödet till u-länderna som upprepade gånger fastställts av FN.

Det offentliga utvecklingsbiståndet har ökat mycket långsamt i absoluta tal. Räknat som andel av OECD-ländernas samlade resurser har flödet minskat från 0,53 % år 1961 till 0,35 % av bruttonationalprodukten (BNP) år 1971. En prognos på basis av de rika ländernas biståndsåtaganden visar att någon väsentlig ökning inte är att vänta. Endast ett fåtal mindre industriländer syftar till att vid mitten av 1970-talet uppnå en biståndsvolymer som ligger i närheten av 0,7 % av BNP, det mål som uppställts i FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet.

I stället har kommersiella krediter och utländska privata investeringar fått en relativt allt större roll i resursflödet från i-länderna. Härigenom har också utflödet från u-länderna av räntor och amorteringar – den s. k. skuld-tjänsten – samt utdelningen på utländska investeringar ökat mycket snabbt, betydligt snabbare än u-ländernas exportintäkter. De externa balansproblem som denna utveckling för med sig kommer att få allvarliga konsekvenser för u-ländernas ekonomier.

De mellanfolkliga organisationer som deltar i det internationella utvecklingsarbetet har i hög grad berörts av den här redovisade utvecklingen. Inom FN pågår kontinuerligt ett arbete att vända en för u-länderna negativ trend i fråga om resursflödet. Detta sker främst i anslutning till FN:s andra utvecklingsårtionde och den utvecklings- och samarbetsstrategi som antagits av FN:s medlemsstater.

Förberedelserna för denna strategi, liksom den pågående uppföljningen, är i stor utsträckning inriktade på forskning och information om utvecklingsstrategier för mobilisering av den egna befolkningen i utvecklingen genom en social rättvisepolitik. De sociala faktorerna i utvecklingsprocessen har sålunda placerats i centrum vid FN:s behandling av u-ländernas utvecklingsproblem.

En omläggning av FN:s biståndsgivning har inletts efter 1970 års omfattande utredning om FN-systemets kapacitet. Härigenom har ökad betydelse lagts vid principen om att u-ländernas egen utvecklingspolitik skall styra biståndets inriktning och utformning. Det har kunnat ske bl. a. genom övergången till länderprogrammering, varigenom tidigare praxis att utvälja enskilda projekt håller på att ersättas av årliga biståndsprogram upprättade efter u-ländernas önskemål och utvecklingsplaner.

Världsbanksgruppens dominerande ställning i den internationella utvecklingskreditgivningen har förstärkts. Internationella utvecklingsfondens (IDA) mjuka, leveransobundna kreditgivning har snabbt utbyggt. Liksom FN lägger bankgruppen nu i sin deklarerade biståndspolitik allt större vikt vid de sociala faktorerna i utvecklingsprocessen. Samtidigt har emellertid kritik riktats av åtskilliga u-länder mot bankgruppen för dess agerande i samband med nationaliseringar av i-landsföretag i u-länder. Från u-landshåll har också hävdats att bankens krav på den ekonomiska politikens utformning i mottagarländerna i vissa fall försvårar genomförandet av utvecklingsstrategier för mobilisering av de egna resurserna genom en social rättvisepolitik.

Besvikelsen inför den faktiska utvecklingen och de krav som den framkallat hos u-länderna på i-ländernas biståndspolitik – krav som i och för sig väl harmoniserar med grundläggande principer för Sveriges inställning – har också ställt den svenska biståndspolitiken inför delvis nya uppgifter och krav på ändrade avvägningar. Förändringarna är av den omfattning och betydelse att en allmän översyn och värdering av den svenska biståndspolitiken nu måste anses påkallad.

En sådan översyn skall också ses i samband med de kraftigt höjda biståndsanslagen. Inom en nära framtid kommer Sverige att uppnå en biståndsvolym som motsvarar 1 % av BNP. Härigenom kommer det årliga svenska biståndet över statsbudgeten att väsentligt överstiga 2 miljarder kronor. Denna kraftiga expansion motiverar en prövning och värdering av den svenska biståndsverksamheten. En parlamentarisk översyn av den svenska biståndspolitiken inriktning och utformning har vidare en viktig uppgift i att förankra vår biståndspolitik i en bred opinion och att stärka solidariteten med tredje världens folk.

Under de senaste åren har flera delproblem i samband med biståndspolitiken behandlats av olika utredningar. Sålunda har en särskild arbetsgrupp analyserat det svenska utvecklingsbiståndets samhällsekonomiska effekter och ledningsgruppen för översynen av SIDA:s organisation (LÖSO)

har framlagt ett principförslag som underlag för fortsatta överväganden om verkets framtida organisation. Dessutom har industribiståndsutredningen nyligen avlämnat sina förslag och utredningen om inriktning och organisation av forskning med anknytning till u-landsproblem väntas inom kort avge sitt betänkande. Dessa utredningars förslag bör naturligtvis beaktas i samband med denna allmänna översyn av den svenska biståndspolitik.

Det övergripande målet för det svenska utvecklingsbiståndet har varit att höja de fattiga folkens levnadsnivå. Det svenska biståndet skall stödja u-ländernas egna ansträngningar att åstadkomma en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning och en samhällsutveckling i demokratisk riktning. Biståndet skall också stödja strävandena mot nationellt och ekonomiskt oberoende i tredje världen.

Den av mig förordade översynen skall ske mot bakgrund av dessa centrala mål och principer för den svenska biståndspolitik, vilka fastställdes av 1962 års riksdag och vidareutvecklades genom riksdagsbeslut år 1968 liksom av senare riksdagar. Den framtida utformningen av biståndspolitik skall ha sin utgångspunkt i de grundläggande principerna och beakta vunna erfarenheter om utvecklingsprocessen och utvecklingssamarbetet.

Enligt 1962 års riksdagsbeslut om det svenska biståndets inriktning måste biståndsgivningen baseras på en bedömning av utvecklingsproblemets natur. Detta gäller självfallet också för den nu aktuella översynen. En noggrann analys av situationen i u-länderna och deras ställning bör således ske. Jag finner det naturligt att utredningen därvid lägger stor vikt vid den syn på underutvecklingen och dess orsaker som redovisas av tredje världens representanter och forskare. Mot denna bakgrund bör översynen av den svenska biståndspolitik omfatta hela fältet av frågor rörande Sveriges deltagande i multilateralt och bilateralt utvecklingssamarbete. I det följande skall jag peka på några av de huvudområden som bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Med utgångspunkt från riksdagens beslut att den årliga anslagsvolymen för biståndsåndamål skall uppgå till 1 % av BNP bör utredningen från principiella utgångspunkter bedöma frågan om fördelningen på bilateral och multilateral överföring av det svenska biståndet. Självfallet måste härvid hänsyn tas både till Sveriges kapacitet att bilateralt administrera en växande biståndsvolym och till hur olika internationella organisationers arbete kan förenas med vår målsättning och allmänna syn på utvecklingsproblemen. Vid bedömningen av olika biståndsformer bör även beaktas eventuella skillnader i betalningsbalanseffekt. Härvid kan utredningens överväganden baseras på analysen i den rapport om utvecklingsbiståndets samhällsekonomiska effekter som lämnades av en departemental arbetsgrupp i april 1972.

De biståndspolitiska mål, för vilka jag tidigare redogjort skall självfallet bestämma Sveriges handlande i *de mellanfolkliga biståndsorganen*.

Sverige har traditionellt gett hög prioritet åt den multilaterala biståndsformen och sökt förstärka de mellanfolkliga organens ställning i utvecklingssamarbetet mellan i-länder och u-länder. Sverige har spelat en aktiv roll i den internationella debatten på utvecklingsområdet, framför allt i anknytning till utarbetandet av FN:s utvecklingsstrategi. Utredningen bör mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter undersöka olika sätt varigenom Sverige inom de normgivande organisationerna – främst FN:s generalför-

samling, ECOSOC och UNCTAD – än starkare kan verka för en utvecklingssyn som överensstämmer med de grundläggande värderingarna för den svenska biståndspolitiken och för en utveckling mot en rättvisare fördelning av jordens resurser.

Utredningen bör pröva de internationella biståndsorganens verksamhet utifrån u-ländernas behov och de värderingar som vägleder den svenska biståndspolitiken. Utredningen har därvid stöd i den strävan till helhetssyn som kännetecknar FN-strategins behandling av utvecklingsfrågorna och bör i detta sammanhang även överväga olika möjligheter att effektivisera samordningen av de olika FN-organens verksamhet.

Utredningens värdering av de internationella biståndsorganen och av Sveriges roll i dessa bör innefatta även en granskning av omfattningen av Sveriges finansiella bidrag, speciellt avseende UNDP och IDA.

Utredningen bör söka vidareutveckla principerna för Sveriges *direkta utvecklingsbistånd*. En analys av de faktorer som bidrar till en utveckling för social och ekonomisk utjämning bör därvid ligga till grund för utredningens överväganden. Utredningen bör mot denna bakgrund pröva principerna för den framtida avgränsningen av kretsen av länder som mottar ett mera betydande bilateralt svenskt bistånd.

Det långsiktiga biståndet till programländerna styrs numera av länderprogrammeringens principer. Detta innebär att planeringen av det svenska biståndet utgår från fleråriga av Kungl. Maj:t fastställda planeringsramar för varje programland och att landets eget förslag till utnyttjande av ramarna utgör grunden för förhandlingar om utvecklingssamarbetets former och innehåll. Utgångspunkten för det svenska biståndet blir således landets egen utvecklingspolitik. Biståndet kan ta form av insatser i enskilda utvecklingsprojekt, utvecklingsprogram och hela samhällssektorer eller allmänt stöd för ett u-lands utvecklingsplan.

Det blir en central uppgift för utredningen att efter en genomgång av nuläget föreslå riktlinjer för utvecklingssamarbetets framtida utformning. Av särskild vikt blir frågan om fördelningen mellan projekt-, program-, sektor- och planbistånd samt de olika typer av resurser – pengar, varor och personal – som ställs till förfogande. Resultatvärderingens roll och uppgifter bör belysas liksom möjligheterna att tillgodose behovet av flexibilitet vid utformningen av planeringen och programmen. Utredningens överväganden i dessa avseenden bör också bli vägledande för eventuella organisatoriska förslag.

Det svenska biståndet bör även fortsättningsvis i princip vara obundet. Detta utesluter inte att en väsentlig del liksom hittills utgår i form av gåvoleveranser av svenska varor och tjänster. I avseende på bilateralt bistånd bör såväl varu- som tjänsteområden där svenskt näringsliv besitter särskild kompetens kunna inrymmas. Utredningen bör med utgångspunkt från u-ländernas behov och prioriteringar utforma förslag till riktlinjer för biståndsverksamheten med beaktande även av biståndsleveransernas betydelse för sysselsättningen i Sverige.

Katastrofbiståndet och stödet till nationella befrielseströrelser och flyktingar har under senare år byggts ut väsentligt. Den senaste kraftiga ökningen av katastrofbiståndet beror till stor del på händelseutvecklingen på den indiska subkontinenten. Sveriges stöd till nationella befrielseströrelser baseras

på ställningstaganden i FN till förmån för nationellt politiskt oberoende och mot kolonialism. Även det svenska stödet till apartheid-politikens offer grundas på FN-resolutioner. Utredningen bör vidareutveckla riktlinjer för dessa biståndsformer.

Utredningen bör precisera de allmänna målen för den statligt finansierade *u-landsinformationen*. Huvudmålet för denna information skall som hittills vara att sprida kunskap i Sverige om underutvecklingens orsaker samt om u-ländernas sociala och ekonomiska situation. Kunskaper om dessa förhållanden är en förutsättning för en folklig förankring av det svenska biståndet till u-länderna och överhuvud taget för Sveriges solidaritet med tredje världens folk.

Informationsverksamheten skall liksom hittills också omfatta den svenska och multilaterala biståndsverksamheten. Utredningens utgångspunkter för granskningen av denna del av informationen bör vara det faktum att de avgörande utvecklingsinsatserna görs och måste göras av u-länderna själva.

Det är särskilt angeläget att utredningen undersöker möjligheterna att engagera de många människor som informationen hittills inte kunnat nå. Det framstår som självklart att stödet till folkrörelsernas verksamhet härvid bör tilldelas en avgörande betydelse. Effektiva resultat torde förutsätta en betydande grad av självständighet hos folkrörelserna när det gäller upplysningsverksamhetens utformning. Utredningen bör även undersöka skolans roll i *u-landsinformationen*.

Utredningen bör i detta sammanhang överväga informationsverksamhetens organisatoriska former.

Genom riksdagens beslut år 1970 samlades den departementala handläggningen av det svenska utvecklingssamarbetet i utrikesdepartementet med undantag av frågor rörande handelspolitiskt och kommersiellt bistånd som åvilar handelsdepartementet. Riksdagen underströk att den genomförda organisatoriska och anslagstekniska samordningen ytterligare betonade utvecklingsbiståndets centrala roll inom den svenska utrikespolitiken. Beträffande SIDA:s organisation, har, som jag tidigare nämnt, LÖSO framlagt förslag till vissa ändringar. Samtidigt har SIDA infört nya arbetsformer syftande till en anpassning av organisationen till de krav som i första hand länderprogrammeringstekniken ställt.

Den teknik för det direkta svenska biståndet, som samarbetsavtalen och länderprogrammeringen innebär, bygger på en fortlöpande analys av mottagarländernas utvecklingsplanering och utvecklingspolitik. Betonningen härav i de svenska biståndsmyndigheternas arbete liksom den ökade tonvikten vid icke projektbundet bistånd kan som LÖSO påpekade skapa förutsättningar för en ytterligare rationalisering av den svenska biståndsadministrationen. Det bör därför ingå i utredningens arbetsuppgifter att göra en översyn av de administrativa formerna för de svenska biståndsmyndigheternas arbete och avge förslag till eventuella ändringar. Utredningen bör också beakta de ytterligare krav som det aktiva svenska engagemanget i de internationella organisationernas arbete kan komma att ställa.

En utredning om biståndspolitik aktualiserar självfallet en lång rad frågor. I det föregående har jag pekat på de problem utredningen i första hand har att ta ställning till. Detta hindrar emellertid inte utredningen att inom ramen för angivna utgångspunkter behandla andra frågor som bedöms angelägna.

## Bilaga 2 Förklaringar och förkortningar

Denna bilaga innehåller dels förklaringar till och definitioner av vissa begrepp som används i betänkandet, dels en sammanställning av använda förkortningar. Benämningarna på vissa internationella dokument som vi hänvisar till framför allt i kapitel 5 "U-ländernas i-landspolitik" förklaras i detta kapitel.

### I U-landsbegreppet

Någon allmänt accepterad definition av begreppet u-land existerar inte. De två vanligaste "definitionerna" går tillbaka på den uppdelning i olika ländergrupper som gjorts inom FN och OECD. I FN:s statistiska publikationer indelas världen i tre stora ländergrupper: utvecklade marknadsekonomier (developed market economy countries), centralplanerade ekonomier eller statshandelsländer (centrally planned economies) och utvecklingsländer (developing countries). I gruppen utvecklingsländer inkluderas alla länder och icke-självstyrande områden i Asien, Afrika, Latinamerika och Oceanien med undantag av Australien, Cypern, Japan, Kina, Mongoliet, Nordkorea, Nordvietnam, Nya Zeeland, Sydafrika samt Turkiet, OECD har en något vidare definition och inkluderar Cypern, Gibraltar, Grekland, Jugoslavien, Malta, Spanien och Turkiet i u-landsgruppen. Världsbanken och Valutafonden tillämpar OECD-definitionen.

Den avgränsning och indelning i olika ländergrupper som gjorts inom FN och OECD är praktiskt betingad. Det har i den statistik som organisationerna publicerar ansetts önskvärt att kunna redovisa utvecklingen av handel- och kapitalflöden och ekonomisk tillväxt fördelad på olika ländergrupper. Någon form av "definition" var också nödvändig för att avgränsa gruppen av mottagarländer i redovisningen av det internationella biståndsflödet.

Avgränsningen av de olika ländergrupperna har gjorts inom de olika organisationernas sekretariat. Den går inte tillbaka på något beslut av generalförsamlingen eller OECD-rådet. Detta innebär alltså att FN:s generalförsamling beslutat om 0,7%-målet utan att precisera målets innebörd. Det bör också tilläggas att definitionen av u-landsgruppen inom FN inte baseras på någon redovisad analys av karakteristika som är gemensamma för alla u-länder.

Både OECD- och FN-definitionen kan diskuteras från flera utgångspunk-

ter. I båda fallen inräknas i u-landsgruppen en rad icke-självstyrande områden – från amerikanska militärbaser till franska "översjöiska områden". Dessutom hänför FN och OECD alla OPEC-länder till u-landsgruppen trots att en del av dessa torde vara världens rikaste länder, mätt med BNP per capita mått. Även inom FN:s något snävare u-landsdefinition finns slutligen några länder – Israel är det kanske klaraste exemplet – som enligt alla gängse bedömningar hör hemma i i-landsgruppen.

Flera skäl talar alltså för att använda en snävare definition av u-landsbegreppet än den som FN tillämpar. När det gäller redovisning av den ekonomiska utvecklingen i världen under efterkrigstiden är emellertid detta möjligt endast i begränsad utsträckning. Tillgängliga statistiska översikter är nästan genomgående baserade på den länderuppdelning som gjorts av FN-sekretariatet eller inom OECD. Utan tillgång till källmaterialet är det inte möjligt att rensa statistiken och då till priset av ett betydande merarbete. Utredningen har mot denna bakgrund valt att acceptera FN:s definition av gruppen u-länder för den allmänt beskrivande och analyserande delen av betänkandet (kapitel 2–5). I de fall uppgifter hämtats ur OECD eller IBRD/IMF-publikationer anges detta.

Tillämpningen av FN-definitionen torde inte medföra några större nackdelar så länge det gäller en allmän översikt över den internationella utvecklingen. Den avgränsade gruppen dominerar helt klart av länder som enligt varje tänkbar definition skulle klassificeras som u-länder. Icke självstyrande områden är numera av marginell betydelse. De oljeexporterande u-ländernas utveckling har först under de senaste åren klart skiljt sig från andra u-länders och därigenom fått ökad vikt i statistik som ger en samlad bild av hela u-landsgruppen.

I texten används uttrycket "utvecklingsländer", närmast av stilistiska skäl, synonymt med "u-länder", "fattiga länder" och "tredje världen".

Det bör klargöras att FN-definitionen av u-länder inte kan användas för att avgränsa den grupp av länder som kan komma ifråga som mottagare av svenskt bistånd. Denna fråga har behandlats utförligare i samband med preciseringen av volymmålen för svenskt bistånd.

Särskilt när det gäller utvecklingen under 1970-talet har det blivit angeläget att försöka särskilja olika grupper av u-länder. Inom FN beslöts år 1971 att på grundval av en bedömning av industrialisering, läskunnighet och BNP per capita definiera en grupp minst utvecklade länder. Efter det att denna grupp utökats omfattar den i slutet av år 1976 följande 29 länder: Afghanistan, Arabrepubliken Jemen, Bangladesh, Benin (f. d. Dahomey), Bhutan, Botswana, Burundi, Centralafrikanska Republiken, Demokratiska Folkrepubliken Jemen, Etiopien, Gambia, Guinea, Haiti, Laos, Lesotho, Maldiverna, Mali, Malawi, Nepal, Niger, Ruanda, Sikkim, Somalia, Sudan, Tchad, Tanzania, Uganda, Västra Samoa och Övre Volta.

I samband med oljekrisen och de extra biståndsinsatser som blev nödvändiga definierades inom FN den grupp av länder som hårdast drabbats av krisen. Denna grupp bestod ursprungligen av 32 länder. Den har genom FN-beslut utvidgats så att den i slutet av 1976 omfattar följande 45 länder: Afghanistan, Arabrepubliken Jemen, Bangladesh, Benin, Burma, Burundi, Centralafrikanska Republiken, Demokratiska Folkrepubliken Jemen, Egypten, Elfenbenskusten, El Salvador, Etiopien, Gambia, Ghana, Guatemala,

Guinea, Guinea-Bissau, Guyana, Haiti, Honduras, Indien, Kambodja, Kamerun, Kap Verde-öarna, Kenya, Laos, Lesotho, Madagaskar, Mali, Mauritanien, Moçambique, Nepal, Niger, Pakistan, Ruanda, Senegal, Sierra Leone, Somalia, Sri Lanka, Sudan, Tanzania, Tchad, Uganda, Västra Samoa och Övre Volta.

Alla oljeexporterande u-länder av betydelse tillhör OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries). Till denna organisation hör följande länder: Algeriet, Ecuador, Förenade Arabemiraten, Gabon, Indonesien, Iran, Irak, Kuwait, Libyen, Nigeria, Qatar, Saudiarabien och Venezuela.

Den av FN använda definitionen statshandelsländer inbegriper Albanien, Bulgarien, Cuba, Jugoslavien, Kina, Mongoliet, Nordkorea, Nordvietnam, Polen, Rumänien, Sovjetunionen, Tjeckoslovakien, Tyska Demokratiska Republiken (DDR) och Ungern. Även i detta avseende följer vi FN-definitionen. Ländergruppen benämns omväxlande "statshandelsländer" och "centralplanerade ekonomier". Ibland används termen de östeuropeiska länderna för att beteckna Sovjetunionen, Bulgarien, DDR, Polen, Rumänien, Tjeckoslovakien och Ungern. Alla de länder som inte tillhör "u-landsgruppen" eller "statshandelsländerna" tillhör den grupp FN betecknar "utvecklade marknadsekonomier." Denna ländergrupp kallas "i-länder" eller "rika länder".

## 2 Offentligt utvecklingsbistånd

Offentligt utvecklingsbistånd är den allmänna benämningen på statligt finansierade resursöverföringar från rika till fattiga länder på villkor som är förmånligare för mottagaren än rent kommersiella.

Medlemsländerna i OECD:s utvecklingskommitté, DAC, har kommit överens om vilka minimivillkor som måste vara uppfyllda för att sådana resursöverföringar skall registreras som offentligt bistånd.

Sedan år 1972 definierar DAC offentligt utvecklingsbistånd (förkortat ODA, efter det engelska uttrycket official development assistance) på följande sätt: De resursöverföringar till u-länder som görs av offentliga myndigheter, inkl. regionala och lokala sådana, i de rika länderna och som uppfyller villkoren

- a) Varje transferering skall "huvudsakligen syfta till" att befärma utvecklingsländernas ekonomiska utveckling och välfärd.
- b) Varje transaktion skall ske på koncessionella villkor och ha ett gåvoelement<sup>1</sup> på minst 25 %.

En mer detaljerad genomgång av definitionsfrågorna i samband med den internationella biståndsstatistiken återfinns i bilaga 6. Resurs- och biståndsflödet till u-länderna.

## 3 Tillväxt och utveckling

Begreppen tillväxt och utveckling, som beteckningar för ett samhälles ekonomiska och sociala förändringar, har ofta använts som synonymer. Numera görs dock i allmänhet en tydlig skillnad. Tillväxt får vanligen beteckna en

<sup>1</sup> Gåvoelementet är ett mått på skillnaden mellan vad mottagaren får betala för kommersiell upplåning och värdet av ett biståndslån. DAC beräknar detta som skillnaden mellan kreditens nominella värde och nuvärdet (det diskonterade värdet) med räntesatsen 10 %. Ett exempel på lån med gåvoelement omkring 25 % är ett 10-årigt lån utan amorteringsfri period med 3 % ränta. Ett annat exempel är ett 30-årigt lån med 10-års amorteringsfrihet och 7 % ränta.



ökning av samhällets totala produktion av varor och tjänster, vilket i sin tur i flertalet fall är liktydigt med en förändring av bruttonationalprodukten. I betänkandet har begreppet tillväxt, såvida inte något annat klart anges, enbart använts för att ange bruttonationalproduktens förändringar.

Begreppet utveckling definieras mycket olika av skilda författare. Vad som förefaller klart är att man vanligen anser att utveckling måste vara något mer än enbart en ökning av den materiella produktionen. I några fall har definitionen knutits till krav på en omfördelning av resurser och makt att påverka.

För den allmänna översikten i kapitlen 2-5 finns ingen anledning att söka precisera begreppet utveckling. Däremot är det nödvändigt att klargöra vilken typ av utveckling som de svenska biståndsinsatserna skall bidra till att främja. Denna diskussion har förts i anslutning till utredningens överväganden om målen för Sveriges biståndspolitik.

#### 4 Begreppet bruttonationalprodukt

Bruttonationalproduktens (BNP) brister som mätare av ett lands välfärdsnivå är numera så allmänt accepterade att de inte behöver upprepas här. De problem som hänger samman med att BNP anger totalproduktionen och dess tillväxt oberoende av hur resurserna fördelas behandlas för övrigt i bilaga 5.

Däremot finns det anledning att här beröra de skillnader som finns mellan olika mått på ett lands totalproduktion. De svenska nationalräkenskaperna ansluter sig numera till det system som utarbetats av FN:s statistikkontor (Standard National Accounts, SNA). Den svenska bruttonationalprodukten anger därmed det samlade värdet av produktionen av varor och tjänster i Sverige utan korrigering för överföring av faktorinkomster till och från utlandet. På engelska benämns detta produktionsmått Gross Domestic Product (GDP). När korrigering gjorts för faktorinkomsttransfereringar som är relaterade till produktionen erhålls det mått på totalproduktionen som på engelska benämns Gross National Product (GNP). För flertalet industriländer spelar skillnaden mellan dessa två begrepp knappast någon roll. För Sveriges del är skillnaden ca 0,2 %. I u-länder med stor utlandsägd sektor kan emellertid skillnaden vara betydande. Det förstnämnda måttet (GDP) som nu är det allmänt använda överskattar då de resurser som faktiskt disponeras av landet och dess medborgare. För länder som t. ex. Venezuela och Liberia har skillnaden mellan nationellt disponerad bruttonationalprodukt (GNP) och geografisk bruttonationalprodukt (GDP) beräknats till 15-20 %.

I betänkandet används benämningen bruttonationalprodukt om den beräkning som avser den totala produktionen i ett visst land utan hänsyn tagen till transfereringar av faktorinkomster. I samtliga fall där detta inte särskilt anges avses bruttonationalprodukt till marknadspris.

I några fall används begreppet nationalinkomst. Därmed avses bruttonationalprodukten minskad med avskrivningar och med korrigering för transfereringar av faktorinkomster.

## 5 Råvaror och färdigvaror

Definitionerna av råvaror och färdigvaror kompliceras av att det finns två olika internationella nomenklaturer. Den numera vanligaste indelningen i produktgrupper, internationella standardklassificeringen (Standard International Trade Classification, SITC) inkluderar något färre varugrupper i definitionen av råvaror än den tidigare använda klassificeringen, Bryssel-nomenklaturen. Detta försvårar ibland jämförelser över långa tidsperioder när statistiken är indelad enligt Brysselnomenklaturen för tidiga perioder och enligt SITC för senare år. Eftersom det i nuvarande sammanhang i första hand är efterkrigstiden som är intressant har utredningen valt att följa SITC-indelningen.

SITC delar in produkterna i följande tio grupper:

SITC 0: Livsmedel och levande djur

SITC 1: Drycker och tobak

SITC 2: Icke ätbara råmaterial utom mineraliska bränslen

SITC 3: Mineraliska bränslen och likartade produkter

SITC 4: Animaliska och vegetabiliska oljor och fetter

SITC 5: Kemiska produkter

SITC 6: Manufakturprodukter klassificerade efter material (De viktigaste undergrupperna är 67: järn och stål och 68: icke järnmetaller)

SITC 7: Transportutrustning

SITC 8: Övriga färdigvaror

SITC 9: Varor och transaktioner som inte inkluderas i annan grupp

Såvida inte annat anges avser råvaror grupperna SITC 0-4 och färdigvaror SITC 5-8. Gruppen SITC 9 inkluderas endast i siffror för hela världshandeln. Med livsmedelsråvaror avses SITC 0-1 samt 4. Gruppen SITC 2 benämns råmaterial och gruppen SITC 3 mineraliska bränslen.

Exporten anges alltid f. o. b. dvs. utan hänsyn till kostnader för frakt och försäkringar. Dessa utgifter är däremot inbegripna i de värden som anges för importen.

## 6 Statistikens brister

Det är helt klart att statistik om u-länderna är väsentligt mer osäker än beträffande i-länder och centralplanerade länder. Svårigheterna vid jämförelser mellan olika ländergrupper är av två slag. Statistiska basdata för u-länder kan vara så osäkra att angivna värden inte blir mer än uppskattningar eller t. o. m. gissningar. Skiljaktiga definitioner kan göra att jämförelser mellan t. ex. brittisk och indisk arbetslöshet innebär att man ställer två helt skilda saker mot varandra.

Generellt kan sägas att normal statistik beträffande t. ex. BNP och handel vanligen är säkrare än uppgifter om speciella förhållanden t. ex. inkomstfördelning eller importelasticiteter. I några fall har emellertid noggranna specialstudier gett data för särskilda sektorer eller förhållanden som är bättre än den vanliga statistiken för BNP.

Den huvudsakliga orsaken till att u-ländernas BNP-beräkningar är osäkra

är de grova uppskattningar som görs av självhushållssektorn på landsbygden. Produktionen antas öka i takt med landsbygdsbefolkningen, som i sin tur – i brist på befolkningsstatistik – beräknas öka i en rätt godtyckligt vald takt. Byggnadsverksamheten på landsbygden (hyddor, staket, röjningsarbete, utdikning och brunnsborrning) är till sin omfattning ofta tämligen okända för statistikerna.

Dudley Seers har studerat statistiken i ett tjugotal u-länder och funnit att de publicerade nationaluppgifterna hade ganska litet med den ekonomiska verkligheten att skaffa. I de flesta länder kunde en statistiker med utgångspunkt från det tillgängliga basmaterialet beräkna både en stigande och en fallande per capita-inkomst. Seers anser att tillväxttakten normalt anges för högt i statistiken, vilket bl. a. beror på att en växande andel av de ekonomiska transaktionerna sker via organiserade företag med bokföringsskyldighet samt på den allmänna förbättringen av datainsamlingen.

De olika skönsmässiga uppskattningar som ligger till grund för sammanställningar av nationalräkenskaperna ger självfallet utrymme för medvetna friseringar. Timothy och Leslie Nulty skriver t. ex. angående Pakistan att

”alldeles bortsett från de problem som är förenade med att uppskatta totalproduktionen när endast hälften av den säljs kommersiellt och när en stor del av den andra hälften endast kan gissas, så vet var och en med ingående kunskap om Pakistans statistik att subjektiva uppskattningar ibland medvetet gjordes vid sammanställningen”.

Denna fråga var särskilt känslig i Pakistan innan landet delades, eftersom produktionsstatistiken visade på de stora inkomstskillnaderna mellan den östra och västra riksdelen. Ett vanligare problem torde vara att en regering gärna ser att statistikerna redovisar en hög tillväxttakt för att därmed ge ett gott betyg åt de egna utvecklingsansträngningarna. Timothy och Leslie Nulty anser liksom Seers att nationalräkenskaperna ofta överskattar den ekonomiska tillväxten.

Det torde vara klart att mindre förändringar av bruttonationalproduktens tillväxttakt över kortare perioder inte kan läggas till grund för några slutsatser. Större skillnader registrerade över längre tidsperioder torde emellertid kunna accepteras som ungefärliga mått på produktionstillväxten.

Särskilda problem finns när det gäller jämförelser mellan BNP per capita i olika länder. Redan omvandlingen av de nationella valutorna till en gemensam måttstock innebär stora felmarginaler. Likaså innebär självhushållssektorns relativa betydelse i olika länder betydande svårigheter. Charles Kindleberger refererar i sitt arbete "Economic Development" olika studier av de afrikanska ländernas genomsnittliga BNP per capita år 1950, vilka kommit till så skilda resultat som \$ 48 resp. \$ 171. Allmänt torde man kunna slå fast att en jämförelse mellan rika och fattiga länders BNP per capita överskattar skillnaderna. Hur stor felmarginalen är går det emellertid inte att få någon säker kunskap om. Trots de uppenbara brister som finns tvingas man, i brist på andra tillgängliga uppgifter, använda BNP per capita som ett mått på skillnader i totalproduktion i rika och fattiga länder. Samtidigt är det emellertid helt klart att BNP:s storlek har ett starkt positivt samband med andra mått på ekonomisk aktivitet eller materiell standardnivå.

Flertalet forskare är ense om att handelsstatistiken är säkrare än annan

statistik för u-länderna. Skälen är att denna statistik är rätt enkel att sammanställa och avser transaktioner som landets myndigheter har ett starkt intresse att kontrollera. I några länder är dock smuglingen inte obetydlig. Det är också allmänt bekant att handelsstatistiken för Latinamerika följer betydande kapitaltransaktioner. Företag anger för höga importvärden och betalar "överpriserna" till bankkonton i Förenta Staterna och Schweiz. I samma syfte undervärderas exporten. I flera länder sker en schablonmässig justering av handelsstatistiken för att få en mer korrekt statistik. Slutprodukten blir självfallet ändå rätt osäker. Vid jämförelser över tiden torde felmarginalerna i handelsstatistiken dock vara acceptabla.

De generella kommentarer som här gjorts beträffande u-ländernas utveckling och tillväxt har giltighet för alla de uppgifter som anförs. Reservationer för det statistiska materialets osäkerhet har därför inte gjorts annat än när särskilda skäl funnits.

## 7 I betänkandet förekommande förkortningar av internationella organisationer

ADB	African Development Bank – Afrikanska utvecklingsbanken
AsDB	Asian Development Bank – Asiatiska utvecklingsbanken
DAC	Development Assistance Committee – OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd
ECAFE	FN:s ekonomiska kommission för Asien och Fjärran Östern, numera omdöpt till ESCAP, FN:s ekonomiska och sociala kommission för Asien och Stilla Havet
ECLA	FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council – FN:s ekonomiska och sociala råd
EDF	European Development Fund – EG:s fond för bistånd till vissa u-länder
EFTA	European Free Trade Association – Europeiska frihandelsorganisationen
EG	Europeiska gemenskapen
EPTA	FN:s utvidgade program för tekniskt bistånd. Bildades 1949 och uppgick 1966 i UNDP
FAC	Food Aid Convention – Livsmedelskonventionen
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations – FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation
FN	Förenta Nationerna
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade – Allmänna tull- och handelsavtalet
IAEA	International Atomic Energy Agency – Internationella atomenergikommissionen
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development – Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling (Världsbanken)

IDA	International Development Association – Internationella utvecklingsfonden. Tillhör Världsbanksgruppen.
IDB	Interamerican Development Bank – Interamerikanska utvecklingsbanken
IEA	International Energy Agency – OECD:s Internationella energiorgan (oljeklubben)
ILO	International Labour Organization – Internationella arbetsorganisationen
IMF	International Monetary Fund – Internationella valuta-fonden
ITC	International Trade Centre – UNCTAD:s och GATT:s gemensamma organ för tekniskt bistånd för att främja u-länders export
OAU	Organization for African Unity – Afrikanska Enhets-organisationen
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development – Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OPEC	Organization of Petroleum Exporting Countries – Organisationen för oljeexporterande länder
UNCDF	United Nations Capital Development Fund – FN:s kapitalfond
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development – FN:s konferens för handel och utveckling
UNDP	United Nations Development Programme – FN:s utvecklingsprogram
UNDRO	United Nations Disaster Relief Office – FN:s katastrof-hjälpsorganisation
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization – FN:s organisation för undervisning, vetenskap och kultur
UNFPA	United Nations Fund for Population Activities – FN:s befolkningsfond
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees – FN:s flyktingkommissariat
UNICEF	United Nations (International) Children's (Emergency) Fund – FN:s barnfond
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization – FN:s organisation för industriell utveckling
UNROB	Samordningskontor för FN:s katastrofhjälpssarbete i Bangladesh
UNRRA	United Nations Relief and Reconstruction Agency – FN:s katastrof och återuppbyggnadsorganisation
WFC	World Food Council – Världslivsmedelsrådet
WFP	World Food Programme – Internationella livsmedels-programmet
WHO	World Health Organization – Världshälsoorganisationen

## 8 Övriga förkortningar

ANC	(Sydafrika) African National Congress – Afrikanska Nationalkongressen
BUN	Biståndsutbildningsnämnden
ESBU	Ethiopian-Swedish Building Unit, Etiopien, en av Sveriges första biståndsinsatser
FRELIMO	Frente de Libertação de Moçambique – Nationella fronten för Moçambiques befrielse
IMPOD	Importkontoret för u-landsprodukter
MPLA	Movimento Popular de Libertação de Angola – Folkfronten för Angolas befrielse
MSA	Hårdast drabbade u-länder, enligt FN:s avgränsning (se sid 000)
MUL	Minst utvecklade länder, enligt FN:s avgränsning (se sid 000)
NIB	Nämnden för internationellt bistånd
PAIGC	Partido Africano de Independencia de Guinée e Cabo Verde – Afrikanska partiet för Guineas och Kap Verdes oberoende
SACTU	South African Congress of Trade Unions – Sydafrikanska fackföreningskongressen
SDR	Speciella dragningsrätter inom Internationella valutafonten
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
STABEX	System för stabilisering av exportintäkter, utarbetat för 46 u-länders export till EG av vissa råvaror
SWAPO	South West African People's Organization – Sydvästafrikanska folkets organisation (Namibia)
ZANU	Zimbabwe African National Union – Zimbabwes afrikanska nationalunion
ZAPU	Zimbabwe African People's Union – Zimbabwes afrikanska folkunion



## Bilaga 3 Statistik över internationellt utvecklingssamarbete

Tabell 1 Totalt biståndsflyde från DAC-länderna 1950-1975 (milj. dollar)

År	Löpande priser	Fasta (1970 års) priser
1950-55 (genomsnitt per år)	ca 1 800	
1956	3 070	
1957	3 459	
1958	3 891	
1959	4 049	
1960	4 666	
1961	5 152	6 192
1962	5 404	6 388
1963	5 731	6 695
1964	5 905	6 687
1965	5 875	6 661
1966	5 977	6 525
1967	6 531	7 045
1968	6 298	6 679
1969	6 575	6 836
1970	6 811	6 811
1971	7 691	7 215
1972	8 538	7 304
1973	9 378	6 526
1974	11 316	6 489
1975	13 585	7 154

Källa: DAC-statistik. 1962-1974 års bistånd är omräknat till 1970 års prisnivå med hjälp av de prisdeflateringsindex som anges i DAC 1973 och 1975 Review. Med DAC-länder avses samtliga länder som är medlemmar 1975, oavsett när de inträdde i DAC, dvs. Australien, Belgien, Canada, Danmark, Finland, Frankrike, Förenta Staterna, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Nya Zeeland, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Västtyskland, Österrike. Statistiken för perioden fram till DAC:s tillkomst 1961 har i efterhand utarbetats av DAC-sekretariatet.



**Tabell 2 DAC-ländernas bistånd 1961, 1966 och 1972-1975 (milj. dollar, löpande priser)**

Land	1961	1966	1972	1973	1974	1975
Förenta Staterna	2 943	3 349	3 349	2 968	3 439	4 007
Frankrike	903	745	1 320	1 461	1 616	2 091
Västtyskland	366	419	808	1 102	1 433	1 689
Japan	108	285	611	1 011	1 126	1 148
Canada	61	187	492	515	713	880
Storbritannien	457	486	609	603	730	863
Nederländerna	56	94	307	322	436	604
Sverige	8	57	198	275	402	566
Australien	71	126	267	286	430	507
Belgien	92	76	193	235	271	378
Danmark	8	21	96	132	168	205
Italien	60	78	102	192	216	182
Norge	7	14	63	87	131	184
Schweiz	8	13	65	65	68	104
Nya Zeeland	-	9	21	29	39	66
Österrike	3	13	18	40	60	64
Finland	2	3	20	28	38	48
<b>Totalt<sup>a</sup></b>	<b>5 152</b>	<b>5 975</b>	<b>8 538</b>	<b>9 351</b>	<b>11 317</b>	<b>13 585</b>

<sup>a</sup> Totalsummorna stämmer inte alltid med delsummorna på grund av avkortning.

Källa: DAC: Flows of Resources to Developing Countries 1961-1973, DAC 1976 Review.

**Tabell 3 DAC-ländernas bistånd 1961, 1966 och 1972-1975 (milj. dollar, fasta 1970 års priser)**

Land	1961	1966	1972	1973	1974	1975
Förenta Staterna	3 450	3 644	3 012	2 350	019	2 241
Frankrike	1 118	814	1 120	1 000	936	1 019
Västtyskland	489	488	651	745	805	849
Japan	114	297	508	720	662	667
Canada	70	200	387	389	373	517
Storbritannien	563	518	501	449	462	462
Nederländerna	63	100	261	220	226	292
Sverige	11	67	162	191	241	273
Australien	90	143	224	163	204	235
Belgien	123	90	154	153	150	178
Danmark	10	22	81	91	94	103
Italien	75	86	87	136	123	91
Norge	9	16	55	64	76	90
Österrike	4	15	15	43	37	34
Schweiz	10	14	52	17	36	47
Nya Zeeland <sup>a</sup>	-	10	16	30	22	32
Finland <sup>b</sup>	2	3	17	19	21	22
<b>DAC totalt</b>	<b>6 201</b>	<b>6 525</b>	<b>7 304</b>	<b>6 766</b>	<b>6 489</b>	<b>7 154</b>

<sup>a</sup> DAC anger inget prisdeflateringsindex för Nya Zeeland. Här har använts genomsnittsindeks för DAC.

<sup>b</sup> DAC anger prisdeflateringsindex för Finland endast för åren 1972-75. För övriga år har genomsnittsindeks för DAC använts.

Källa: DAC-statistik. Samma prisdeflateringsmetod som i tabell 1.

**Tabell 4 DAC-ländernas andel av det totala DAC-biståndet 1961, 1966 och 1971-1975 (procent)**

Land	1961	1966	1971	1972	1973	1974	1975
Förenade Staterna	56,6	55,9	43,2	39,2	31,6	30,4	29,5
Frankrike	17,4	12,4	14,0	15,5	15,9	14,3	15,4
Västtyskland	7,0	7,0	9,5	9,5	11,8	12,6	12,4
Japan	2,1	4,8	6,6	7,2	10,8	10,0	8,4
Canada	1,2	3,1	5,1	5,8	5,5	6,3	6,5
Storbritannien	8,8	8,1	7,3	7,1	6,5	6,5	6,4
Nederländerna	1,1	1,6	2,8	3,6	3,8	3,8	4,4
Sverige	0,1	0,9	2,1	2,3	3,5	3,5	4,2
Australien	1,4	2,0	2,6	3,1	3,8	3,8	3,7
Belgien	1,8	1,3	1,9	2,3	2,4	2,4	2,8
Danmark	0,15	0,3	1,0	1,1	1,4	1,5	1,5
Norge	0,14	0,2	0,6	0,7	0,9	1,2	1,4
Italien	1,2	1,3	2,4	1,2	2,0	1,9	1,3
Schweiz	0,15	0,2	0,4	0,8	0,7	0,6	0,8
Österrike	-	0,2	0,2	0,2	0,4	0,5	0,5
Nya Zeeland	-	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,5
Finland	-	-	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4

Källa: Beräkningar, baserade på data i DAC: Flows of Resources to Developing Countries 1961-1973 samt DAC 1975 Review och DAC 1976 Review.

**Tabell 5 Bistånd från enskilda OPEC-länder 1974 och 1975 (milj. dollar)**

Land	1974		1975	
	Åtaganden	Beräknade utbetalningar	Åtaganden	Beräknade utbetalningar
Saudiarabien	1 013	870	1 676	917
Iran	800	333	1 272	485
Förenade Arabemiraten	542	292	399	404
Kuwait	495	275	613	331
Irak	493	406	321	225
Libyen	236	118	132	166
Qatar	128	87	203	147
Nigeria	10	10	30	30
Venezuela	111	56	12	25
Algeriet	61	43	35	19
<b>Totalt OPEC<sup>a</sup></b>	<b>3 887</b>	<b>2 488</b>	<b>4 693</b>	<b>2 748</b>

<sup>a</sup> Totalsummorna stämmer inte alltid med delsummorna på grund av avkortning.

Källa: DAC 1976 Review.

**Tabell 6 Bistånd från statshandelsländer 1972-75 (milj. dollar bistånd netto enligt DAC)**

Länder	1972	1973	1974	1975
Sovjetunionen och Östeuropa	600	625	600	375
Kina	250	375	425	375
<b>Totalt</b>	<b>850</b>	<b>1 000</b>	<b>1 025</b>	<b>750</b>

Källa: OECD: Aid Activities of non-DAC Countries (1976).

**Tabell 7 Biståndsutbetalningar år 1974<sup>a</sup>**

Land eller grupp av länder	Milj. dollar	Procent av BNP
Förenta Staterna	3 439	0,25
Övriga DAC-länder	7 877	0,38
OPEC-länder	ca 2 200	1,40
Sovjetunionen	ca 750	0,14
Kina	ca 500	0,24
Övriga länder, inkl. icke-oljeproducerande u-länder	ca 200	
<b>Summa</b>	<b>ca 15 000</b>	

<sup>a</sup> Netto enligt DAC-definition.

Källa: DAC 1975 Review.

**Tabell 8 Bistånd från DAC-länderna i % av BNP**

Land	1960	1965	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Australien	0,38	0,53	0,59	0,53	0,59	0,44	0,55	0,61
Belgien	0,88	0,60	0,46	0,50	0,55	0,51	0,51	0,59
Canada	0,19	0,19	0,42	0,42	0,47	0,43	0,50	0,58
Danmark	0,09	0,13	0,38	0,43	0,45	0,48	0,55	0,58
Finland	–	0,02	0,07	0,12	0,15	0,16	0,17	0,18
Frankrike	1,38	0,76	0,66	0,66	0,67	0,58	0,59	0,62
Förenta Staterna	0,53	0,49	0,31	0,32	0,29	0,23	0,24	0,26
Italien	0,22	0,10	0,16	0,18	0,09	0,14	0,14	0,11
Japan	0,24	0,27	0,23	0,23	0,21	0,25	0,25	0,24
Nederländerna	0,31	0,36	0,61	0,58	0,67	0,54	0,63	0,75
Norge	0,11	0,16	0,32	0,33	0,43	0,43	0,57	0,66
Nya Zeeland	–	–	0,23	0,23	0,25	0,27	0,31	0,52
Schweiz	0,04	0,09	0,15	0,12	0,21	0,16	0,15	0,18
Storbritannien	0,56	0,47	0,36	0,41	0,39	0,34	0,38	0,37
Sverige	0,05	0,19	0,38	0,44	0,48	0,56	0,72	0,82
Västtyskland	0,31	0,40	0,32	0,34	0,31	0,32	0,37	0,40
Österrike	–	0,11	0,07	0,07	0,09	0,15	0,18	0,17
<i>DAC-genomsnitt</i>	<i>0,52</i>	<i>0,44</i>	<i>0,34</i>	<i>0,35</i>	<i>0,33</i>	<i>0,30</i>	<i>0,33</i>	<i>0,36</i>

Källa: DAC.

**Tabell 9 DAC-ländernas utbetalningar av offentligt utvecklingsbistånd i procent av BNP, 1961-1975**

År	% av BNP
1961	0,53
1962	0,52
1963	0,51
1964	0,48
1965	0,44
1966	0,41
1967	0,42
1968	0,37
1969	0,36
1970	0,34
1971	0,35
1972	0,34
1973	0,30
1974	0,33
1975	0,36

Källa: DAC.

**Tabell 10 Bistånd från OPEC-länderna i % av BNP (utbetalningar)**

Land	1974	1975
Algeriet	0,37	0,14
Förenade Arabemiraten	3,89	4,64
Iran	0,74	0,85
Irak	3,13	1,48
Kuwait	2,24	2,75
Libyen	1,03	1,62
Nigeria	0,06	0,15
Qatar	4,33	6,39
Saudiarabien	2,47	2,64
Venezuela	0,21	0,08
<i>OPEC-genomsnitt</i>	<i>1,36</i>	<i>1,35</i>
<i>Genomsnitt exkl. Nigeria</i>	<i>1,51</i>	<i>1,50</i>

Källa: DAC 1976 Review.

Tabell 11 Andel av DAC-ländernas bistånd som överförts till internationella organisationer 1961–1975 (%)

År	% multilateralt bistånd
1961	10,0
1962	9,4
1963	6,4
1964	6,8
1965	5,9
1966	5,6
1967	11,3
1968	10,8
1969	15,8
1970	16,4
1971	16,7
1972	22,0
1973	23,9
1974	27,0
1975	27,7

Källa: DAC.

Tabell 12 Multilateralt bistånd från DAC-länder 1965–1975 (utbetalningar, milj. dollar)

Land	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Australien	9	11	15	13	16	12	11	13	23	40	71
Belgien	8	9	14	14	31	27	36	63	56	64	126
Canada	28	31	46	33	85	79	97	154	166	217	268
Danmark	8	11	13	13	23	22	38	50	60	75	94
Finland	2	3	3	4	12	6	10	13	14	23	21
Frankrike	28	29	50	48	95	103	129	192	194	226	207
Förenta Staterna	69	32	307	248	330	393	431	625	631	882	1 107
Italien	32	31	31	24	25	85	46	51	74	216	356
Japan	17	48	38	48	96	87	79	133	246	246	297
Nederländerna	23	43	40	27	38	42	64	114	92	133	239
Norge	8	9	10	14	16	22	24	33	46	58	82
Nya Zeeland	3	5	7	9	9	3	4	4	9	10	16
Schweiz	5	4	5	9	12	12	9	34	32	23	33
Storbritannien	53	56	53	45	79	48	74	128	161	221	256
Sverige	21	33	34	30	66	54	91	91	122	168	193
Västtyskland	37	46	72	110	128	133	205	207	311	418	391
Österrike	3	5	7	9	9	6	6	14	33	39	15
Samtliga DAC-länder	354	342	745	698	1 061	1 134	1 354	1 917	2 268	3 060	3 770

Källa: DAC-statistik. Totalsumman stämmer inte alltid med delsumman på grund av avkortning.

**Tabell 13 Andelen multilateralt bistånd från DAC-länder 1965–1975 (% av det totala offentliga utvecklingsbiståndet)<sup>a</sup>**

Land	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Australien	8	9	9	8	9	6	6	5	8	9	14
Belgien	8	12	16	16	27	23	25	33	24	23	33
Canada	29	17	23	19	35	23	25	31	32	30	30
Danmark	64	50	50	45	43	37	51	52	46	45	46
Finland	80	78	83	83	87	81	77	63	51	61	43
Frankrike	4	4	6	6	10	11	12	15	13	14	15
Förenta Staterna	2	-1	9	8	11	13	13	19	21	26	27
Italien	53	39	20	16	19	57	25	49	39	100 <sup>b</sup>	71
Japan	7	17	10	14	22	19	15	22	24	22	26
Nederländerna	32	46	35	21	27	21	30	37	29	30	40
Norge	67	63	72	53	55	60	57	52	54	44	45
Nya Zeeland	24	36	44	52	60	21	22	21	31	25	24
Schweiz	41	27	37	36	40	39	32	53	50	34	32
Storbritannien	11	12	11	11	18	11	13	21	27	30	34
Sverige	55	58	56	42	55	46	57	46	43	42	34
Västtyskland	8	11	14	20	22	22	28	26	28	29	31
Österrike	24	36	44	52	60	60	46	73	80	66	14
Samtliga DAC-länder	6	6	11	11	16	16	17	22	24	27	28

<sup>a</sup> avser utbetalningar.

<sup>b</sup> Italien lämnade också bilateralt bistånd som uppgick till samma belopp som amorteringar på tidigare bilaterala biståndslån.

Källa: DAC-statistik.

**Tabell 14 Utbetalat bistånd från DAC-länderna till internationella organisationer och därav till FN-organ, 1963–1975 (milj. dollar, löpande priser)**

År	Totalt till internationella organisationer	Varav till FN-organ
1963	368	187
1964	405	198
1965	348	165
1966	338	185
1967	742	252
1968	684	269
1969	1 050	321
1970	1 124	367
1971	1 339	434
1972	1 905	638
1973	2 253	662
1974	3 060	831
1975	3 770	1 197

Källa: DAC. Uppgifterna är baserade på DAC-ländernas rapportering, vilken inte helt stämmer överens med de internationella organisationernas.

**Tabell 15** Andel av DAC-ländernas bilaterala bistånd (bruttoutbetalningar) som gick till u-länder med låg BNP/inv. 1974 och 1975

DAC-land	Andel till de minst utvecklade länderna enl. FN:s indelning (%)		Andel till länder med BNP/inv. i intervallet 0-200 dollar (%)	
	1974	1975	1974	1975
Norge	29	41	85	86
Belgien	17	21	83	79
Sverige	27	33	79	82
Canada	18	30	79	77
Danmark	33	48	76	77
Nya Zeeland	10	22	70	48
Förenta Staterna	8	20	68	50
Schweiz	20	22	66	83
Storbritannien	11	20	63	57
Finland	52	53	62	65
Nederländerna	9	18	60	61
Japan	2	14	58	57
Västtyskland	11	18	52	48
Österrike	2	7	36	49
Italien	26	18	30	45
Australien	2	7	28	24
Frankrike	10	9	27	23
<i>DAC-genomsnitt</i>	<i>10</i>	<i>18</i>	<i>56</i>	<i>49</i>

Källa: DAC 1975 Review, DAC 1976 Review.

**Tabell 16** Andel gåvor samt "gåvoelement" i det totala biståndet från DAC-länderna 1967 och 1975

Land	Andel gåvor (%)		Gåvoelement i totala biståndet (%)	
	1967	1975	1967	1975
Australien	100	100	100	100
Belgien	93	92	97	97
Canada	67	73	96	96
Danmark	64	74	91	96
Finland	64	64	91	92
Frankrike	72	81	81	89
Förenta Staterna	66	58	90	85
Italien	23	84	41	95
Japan	37	35	58	70
Nederländerna	72	84	86	94
Norge	100	100	100	100
Nya Zeeland	100	97	100	98
Schweiz	100	67	100	91
Storbritannien	57	91	85	97
Sverige	84	95	93	99
Västtyskland	44	56	71	85
Österrike	36	85	52	92
<i>DAC-genomsnitt</i>	<i>63</i>	<i>69</i>	<i>84</i>	<i>88</i>

Källa: DAC. Uppgifterna avser gåva och gåvoelement i förhållande till respektive lands biståndsättaganden. Begreppet gåvoelement förklaras i fotnot i bilaga 2.

Tabell 17 "Gåvoelement" i OPEC-ländernas bistånd 1975

Land	Gåvoelement i totala biståndet (%) 1975
Algeriet	90
Förenade Arabemiraten	79
Irak	91
Iran	32
Kuwait	74
Libyen	96
Nigeria	100
Qatar	71
Saudiarabien	72
Venezuela	100
<i>Totalt OPEC</i>	65

Källa: DAC 1976 Review.

Tabell 18 Andelen obundet bistånd<sup>a</sup> för DAC-länderna 1974 och 1975 (%)

Land	Andel formellt obundet bistånd (%)	
	1974	1975
Norge	73	92
Österrike	69	86
Västtyskland	75	80
Sverige	88	78
Australien	73	75
Schweiz	61	66
Danmark	60	65
Italien	61	50
Finland	58	48
Japan	34	48
Storbritannien	42	44
Nederländerna	42	40
Canada	40	40
Frankrike	34	36
Belgien	25	34
Förenta Staterna	22 <sup>b</sup>	26
Nya Zeeland	8 <sup>b</sup>	
<i>DAC - genomsnitt</i>	34 <sup>b</sup>	45 <sup>c</sup>

<sup>a</sup> DAC registrerar som bundet bistånd finansiellt bistånd som inte begränsas till uppköp i bestämda länder samt tekniskt bistånd som medlemsländerna själva anger som obundet. Övrigt tekniskt bistånd, aktieköp liksom finansiellt bistånd med upphandlingsrestriktioner räknas som bundet eller delvis bundet.

<sup>b</sup> Uppgiften gäller år 1973.

<sup>c</sup> Exkl. Nya Zeeland.

Källa: DAC 1975 Review. DAC 1976 Review.



**Tabell 19 U-länder som erhållit bistånd från DAC-länder och internationella organisationer på mer än 100 miljoner dollar i genomsnitt per år, 1972-74**

Land	Milj. dollar i genomsnitt per år	Dollar per inv.	BNP/inv. (dollar 1972)
Indien	831	1,5	110
Indonesien	578	4,8	90
Sydvietnam	563	29,1	170
Bangladesh	373	5,1	70
Pakistan	314	4,7	130
Sydkorea	300	9,3	310
Filippinerna	177	4,5	220
Khmer Rep. (Kambodja)	174	23,8	120
Zaire	147	7,7	100
Israel	129	41,7	2 610
Tunisien	128	24,1	380
Algeriet	113	7,9	430
Colombia	105	4,6	400
Tanzania	102	7,5	120

Källa: DAC 1975 Review och World Bank Atlas 1974. Endast självständiga länder är inkluderade. Befolkningssiffrorna gäller mitten av 1972.

**Tabell 20 U-länder<sup>a</sup> som mottagit mest bistånd per invånare i bistånd från DAC-länderna och internationella organisationer (dollar/inv.) årligt genomsnitt 1972-74**

Land	Bistånd dollar/inv.	Milj. inv. 1972	BNP/inv. 1972 (dollar)
Gabon	57	0,5	880
Botswana	54	0,6	240
Israel	42	3,1	2 610
Jordanien	37	2,5	270
Sydvietnam	29	19,3	170
Kongo	25	1,2	300
Swaziland	25	0,5	260
Khmer Rep.	24	7,3	120
Tunisien	24	5,3	380
Mauretanien	22	1,2	180
Laos	21	3,1	130
Fiji	21	0,6	500
Mauritius	19	0,9	300
Niger	19	4,3	90
Senegal	19	4,0	260
Barbados	18	0,3	800
Gambia	17	0,4	140
Kamerun	17	6,1	200
Centralafr. Rep.	17	1,7	160
Lesotho	17	1,0	90

<sup>a</sup> Endast självständiga stater.

Källa: DAC 1975 Review. World Bank Atlas 1974.



Tabell 1 Anslag för internationellt utvecklingssamarbete 1962/63-1976/77 (milj. kr.)

Budgetår	1962/ 1963/		1964/		1965/		1966/		1967/		1968/		1969/		1970/		1971/		1972/		1973/		1974/		1975/		1976/	
	63	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90
1. Bidrag till internationella biståndsprogram	42	53	72	79	88	101	93	114	133	396	456	550	750	1 050	1 050													
2. Bilateralt utvecklingssamarbete	87	90	149	196	240	294	398	499	639	572	745	960	1 298	1 736	1 987													
3. Rekrutering och utbildning av fällpersonala <sup>b</sup> samt informationsverksamhet NIB/SIDA	1	1	1	1	2	4	4	5	9	10	16	19	17	28	14 <sup>b</sup>													
4. Löner och omkostnader, m. m. <sup>b</sup>	2	2	4	7	7	8	10	15	20	22	33	34	35	46	71 <sup>b</sup>													
Totalt <sup>a</sup>	131	146	226	283	337	405	504	634	801	1 000	1 250	1 563	2 100	2 860	3 122													

<sup>a</sup> På grund av avkortning till hela milj. stämmer för vissa år inte summan av delposterna med totalen.

<sup>b</sup> Från och med 1976/77 har posterna rekrutering och utbildning överförts från post 3 till post 4.

Källa: SIDA:s ekonomibyrå, budgetpropositioner.

Tabell 2 Biståndsanslag, nettoutgifter, andel av BNP och driftbudget, 1962/63-1975/76

Budgetår	Ingående reservation (mkr)	Årets anslag (mkr)	Disponibelt (mkr)	Nettoutgifter (mkr)	Nettoutgift i % av disponibelt	BNP (mkr)	Anslag i % av BNP	Nettoutgift i % av BNP	Anslag i % av driftbudgeten
1962/63	34,3	130,0	165,1	92,1	55,8	88 500	0,15	0,10	0,77
1963/64	72,9	146,2	219,1	123,7	56,5	96 700	0,15	0,13	0,80
1964/65	95,4	225,5	320,9	146,6	45,7	106 900	0,21	0,14	1,06
1965/66	173,5	283,0	456,5	244,2	53,5	117 100	0,24	0,21	1,15
1966/67	211,3	337,0	548,3	289,9	52,9	127 100	0,27	0,23	1,25
1967/68	258,7	404,9	888,6	336,2	50,7	135 200	0,30	0,25	1,33
1968/69	327,3	503,7	831,0	501,3	60,3	148 000	0,34	0,34	1,55
1969/70	329,5	633,6	963,1	581,7	60,4	161 250	0,39	0,36	1,82
1970/71	380,9	799,7	1 180,6	720,6	61,0	176 490	0,45	0,41	2,11
1971/72	458,6	999,0	1 457,6	735,4	50,5	190 900	0,52	0,39	2,36
1972/73	721,9	1 250,0	1 971,9	907,9	46,0	208 600	0,60	0,44	2,54
1973/74	1 059,3	1 562,5	2 621,8	1 309,8	50,0	231 400	0,68	0,57	2,78
1974/75	1 314,2	2 100,0	3 414,2	2 197,1	64,4	251 100	0,84	0,87	3,07
1975/76	1 221,4	2 860,0	4 081,4	2 480,1	60,8	286 000	1,00	0,87	3,48

Källa: SIDA:s ekonomibyrå, som baserat sina beräkningar på RRV:s budgetredovisning och Konjunkturinstitutet.

Tabell 3 Biståndsbetalningar, fördelade på SIDA och internationella organisationer 1962-75 (milj. kr.)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Totalt 1962- 1975
Direkt bistånd															
Gåvor	16,0	36,7	49,7	65,2	104,0	109,7	159,9	131,4	225,9	231,2	397,3	466,4	740,7	1 321,0	4 055,1
Krediter	-	0,5	21,2	22,8	18,6	25,3	55,9	153,6	100,6	115,9	116,5	206,0	301,9	230,3	1 369,1
Summa	16,0	37,2	70,9	88,0	122,6	135,0	215,8	285,0	326,5	347,1	513,8	672,4	1 042,6	1 551,3	5 424,2
Bistånd via interna- tionella organisatio- ner															
Summa	79,7	81,3	98,8	109,1	171,8	174,9	153,6	339,9	278,9	467,7	438,1	536,7	748,7	801,4	4 480,6
Summa	95,7	118,5	169,7	197,1	294,4	309,9	369,4	624,9	605,4	814,8	951,9	1 209,1	1 791,3	2 352,7	9 904,8
% av BNP	0,12	0,14	0,18	0,19	0,26	0,25	0,28	0,43	0,37	0,45	0,48	0,56	0,72	0,82	

Källa: DAC-statistik.

**Tabell 4 Biståndsutbetalningar, fördelade på SIDA och internationella organisationer 1962-75 (% av de totala biståndsutbetalningarna)**

Bistånd	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<i>Via SIDA</i>														
Gåvor	17	31	29	33	35	35	43	21	37	28	42	39	41	56
Krediter	-	0	12	12	6	8	15	25	17	14	12	17	17	10
<i>Totalt</i>	<i>17</i>	<i>31</i>	<i>41</i>	<i>45</i>	<i>41</i>	<i>43</i>	<i>58</i>	<i>46</i>	<i>54</i>	<i>42</i>	<i>54</i>	<i>56</i>	<i>58</i>	<i>66</i>
<i>Via internationella organisationer</i>														
	83	69	59	55	59	57	42	54	46	58	46	44	42	34

**Tabell 5 Bidrag till internationella organisationer 1964/65-1976/77 (anslag, milj. kr.)**

Budgetår	UNDP	UNICEF	IDA	Regionala utvecklingsbanker	Internationellt livsmedelsbistånd	Övrigt	Totalt Multilateralt bistånd
1964/65	52,0	3,9	36,1	-	3,5	1,3	96,8
1965/66	59,8	5,2	41,4	-	3,5	1,8	111,7
1966/67	67,6	7,8	51,8	28,6	10,4	5,9	172,1
1967/68	80,9	8,8	51,8	2,6	15,7	35,2	195,0
1968/69	80,9	9,0	72,4	2,6	37,7	15,1	217,7
1969/70	96,2	15,0	87,9	18,2	42,9	15,6	275,8
1970/71	109,2	20,0	103,5	2,6	42,9	17,7	295,9
1971/72	119,6	30,0	175,9	-	42,9	27,5	395,9
1972/73	128,0	40,0	177,7	-	51,0	59,2	455,9
1973/74	157,4	45,0	177,7	7,4	56,0	106,5	550,0
1974/75	175,0	50,0	274,8	5,0	85,0	160,2	750,0
1975/76	225,0	65,0	252,1	32,5	136,5	338,9	1 050,0
1976/77	255,0	75,0	252,1	40,4	136,5	291,0	1 050,0
<b>Totalt</b>	<b>1 606,6</b>	<b>374,7</b>	<b>1 755,2</b>	<b>139,9</b>	<b>664,5</b>	<b>1 075,9</b>	<b>5 616,8</b>

Källa: UD.

Tabell 6 De största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd totalt t. o. m. budgetåret 1976/77. (Anslag<sup>a</sup>, milj. kr.)

Land	Milj. kr.
1. Indien	1 264
2. Tanzania <sup>f</sup>	1 174
3. Vietnam <sup>e</sup>	1 135
4. Bangladesh <sup>b</sup>	625
5. Kenya <sup>f</sup>	355
6. Etiopien	348
7. Tunisien	324
8. Zambia	223
9. Cuba	204
10. Botswana <sup>g</sup>	164
11. Pakistan <sup>c</sup>	163
12. Sri Lanka	156
13. Moçambique (FRELIMO) <sup>d</sup>	145
14. Guinea-Bissau (PAIGC) <sup>d</sup>	134
15. Sudan	61
16. Laos	60
17. Portugal	45
18. Swaziland <sup>g</sup>	39
19. Afghanistan	35
20. Turkiet	34

<sup>a</sup> Faktiska utbetalningar och kreditreservationer t. o. m. 1972/73. Landnamn eller motsvarande fr. o. m. 1973/74, katastrofbistånd är inte medräknat.

<sup>b</sup> Inkl. bistånd till Östpakistan, innan Bangladesh blev självständigt.

<sup>c</sup> Endast bistånd till Västpakistan före Bangladeshs självständighet.

<sup>d</sup> Inkl. bistånd till självständighetsrörelserna PAIGC resp. FRELIMO.

<sup>e</sup> Bistånd till DRV och Sydvietnam (PRR).

<sup>f</sup> Exkl. bistånd till Östafrikanska Gemenskapen, EAC.

<sup>g</sup> Exkl. visst bistånd till Botswana, Lesotho, Swaziland gemensamt.

Källa: SIDA

**Tabell 7 De största mottagarna av svenskt bilateralt bistånd totalt t. o. m. budgetåret 1975/76 (utbetalningar, milj. kr.)**

Land	Milj. kr.
1. Indien	966
2. Tanzania <sup>f</sup>	884
3. DRV	498
4. Bangladesh <sup>b</sup>	448
5. Etiopien	374
6. Kenya <sup>f</sup>	370
7. Tunisien	254
8. Cuba	160
9. Sydvietnam (PRR) <sup>e</sup>	136
10. Zambia	129
11. Pakistan <sup>c</sup>	123
12. Botswana <sup>d</sup>	118
13. Sri Lanka	93
14. Moçambique (FRELIMO) <sup>e</sup>	89
15. Guinea-Bissau (PAIGC) <sup>e</sup>	81
16. Sudan	60
17. Turkiet	34
18. Afghanistan	28
19. Swaziland <sup>d</sup>	27
20. Brasilien <sup>g</sup>	25

<sup>a</sup> Exkl. katastrofbistånd.

<sup>b</sup> Inkl. bistånd till Östpakistan, innan Bangladesh blev självständigt.

<sup>c</sup> Endast bistånd till Västpakistan före Bangladeshs självständighet.

<sup>d</sup> Exkl. visst bistånd till Botswana, Lesotho och Swaziland gemensamt.

<sup>e</sup> Inkl. bistånd till självständighetsrörelserna PRR, PAIGC resp. FRELIMO.

<sup>f</sup> Exkl. bistånd till Östafrikanska Gemenskapen, EAC.

<sup>g</sup> Via Interamerikanska utvecklingsbanken.

Källa: SIDA.

Tabell 8 Bistånd till de svenska programländerna (utbetalningar mkr)

	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
<i>Bangladesh</i>	11,6	10,4	14,1	13,3	26,2	29,5	73,1	75,0	57,6	149,5 <sup>b</sup>	79,7
varav gåvobistånd	10,4	9,6	6,1	6,8	17,7	24,5	73,1	78,7	57,1	149,5	68,9
kreditbistånd	1,2	0,8	8,0	6,5	8,5	5,0	-	-3,6	0,6	-	10,8
<i>Botsvana</i>	-	-	-	0,8	0,2	2,0	3,3	14,9	21,5	32,4	43,1
varav gåvobistånd	-	-	-	0,8	0,2	2,0	3,3	12,4	12,7	21,4	41,0
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	2,5	8,9	11,0	2,1
<i>Cuba</i>	-	-	-	-	0,1	2,4	4,3	6,3	19,1	70,2	58,0
varav gåvobistånd	-	-	-	-	0,1	2,4	4,3	6,3	19,1	70,2	20,0
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38,0
<i>DRY</i>	0,1	0,1	0,1	2,0	17,0	27,5	29,7	36,4	78,2	123,6	182,8
varav gåvobistånd	0,1	0,1	0,1	2,0	17,0	27,5	29,7	36,4	78,2	123,6	182,8
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Etiopien</i>	20,1	14,6	20,0	36,5	42,1	35,7	33,1	36,1	37,9	46,9 <sup>b</sup>	55,3 <sup>b</sup>
varav gåvobistånd	20,1	14,6	20,0	31,2	27,1	26,1	32,7	31,5	31,8	43,9	51,6
kreditbistånd	-	-	-	5,3	15,0	9,6	0,4	5,3	6,1	3,0	3,7
<i>Guinea-Bissau<sup>c</sup></i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,1	34,7
varav gåvobistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16,1	34,7
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Indien</i>	14,0	22,4	11,9	31,1	38,0	80,9	68,7	43,5	130,0	304,5 <sup>b</sup>	266,4 <sup>b</sup>
varav gåvobistånd	14,0	21,1	8,2	24,0	18,6	26,3	43,2	26,1	25,5	159,5	168,3
kreditbistånd	-	1,3	3,7	7,1	19,4	54,6	25,5	17,4	104,5	145,0	98,1
<i>Kenya</i>	3,7	13,2	6,2	14,8	14,1	18,5	24,2	36,1	74,4	79,7	84,5
varav gåvobistånd	3,7	13,2	6,2	10,8	13,4	15,9	15,7	16,3	10,0	49,7	74,9
kreditbistånd	-	-	-	4,0	0,7	2,6	8,5	19,8	64,4	30,0	9,6
<i>Mocambique</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,2	69,5 <sup>b</sup>
varav gåvobistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12,2	69,5
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Sri Lanka</i>	3,3	1,7	1,0	0,7	0,7	1,1	9,1	5,8	14,3	46,6 <sup>b</sup>	30,2
varav gåvobistånd	3,3	1,7	1,0	0,7	0,7	1,1	9,1	5,8	14,3	46,6	30,2
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<i>Tanzania</i>	15,2	13,0	10,1	31,4	41,6	51,0	65,9	95,4	132,4	214,7 <sup>b</sup>	228,2
varav gåvobistånd	9,3	8,8	8,6	9,3	14,0	13,6	29,3	55,2	97,3	199,7	227,5
kreditbistånd	5,9	4,2	1,4	22,1	27,6	37,4	36,7	40,2	35,1	15,0	0,7
<i>Tunisien</i>	9,9	4,0	2,0	6,4	23,0	19,6	16,9	25,4	53,7	46,8	46,1
varav gåvobistånd	6,1	4,0	2,0	1,6	10,9	11,6	12,0	7,2	18,2	26,8	27,8
kreditbistånd	3,8	-	-	4,8	12,1	8,0	4,9	18,3	35,5	20,0	18,3
<i>Zambia</i>	0,5	0,6	1,0	1,7	2,3	3,8	5,2	8,3	21,1	31,5	51,7
varav gåvobistånd	0,5	0,6	1,0	1,7	2,3	3,8	5,2	8,3	13,8	21,5	39,7
kreditbistånd	-	-	-	-	-	-	-	-	7,3	10,0	12,0

<sup>a</sup> Endast utgifter inom "landram", dvs. bidrag genom svenska enskilda organisationer resp. projektförberedelser inte inräknade.

<sup>b</sup> Inklusive katastrofbistånd.

<sup>c</sup> Endast bistånd från och med det budgetår landet blivit självständigt.

Källa: SIDA.



Tabell 9 Bistånd via SIDA, fördelat på näringsgrenar, 1963/64-1975/76 (milj. kr.)

Sektorer	1963/	1964/	1965/	1966/	1967/	1968/	1969/	1970/	1971/	1972/	1973/	1974/	1975/	1963/64-	1973/74-		
	64	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	1975/76	1975/76		
														Milj. %	Milj. %		
														kr	kr		
Jordbruk, skogsbruk, fiske	2	16	5	18	23	49	63	69	68	53	74	147	192	779	12	413	11
Industri och mineralutvinning	-	-	2	-	4	12	7	11	11	1	45	124	147	364	6	316	8
Transport och kommunikationer	2	2	2	1	3	25	28	24	2	24	41	61	51	266	4	153	4
Vatten- och kraftförsörjning	5	13	9	18	26	20	32	46	63	70	104	83	138	627	10	325	8
Byggnadsverksamhet	7	-	5	1	2	2	2	1	2	5	7	15	10	59	1	32	1
Handel, finansverksamhet, turism	-	-	-	-	-	-	3	3	7	42	21	42	53	197	3	116	3
Sjuk- och hälsovård, inkl. befolkningsfrågor	7	5	10	23	23	35	37	41	60	64	83	150	149	687	11	382	10
Undervisning och forskning	20	22	22	47	45	46	56	57	68	85	97	179	203	947	15	479	12
Offentlig förvaltning och andra tjänster	2	2	5	5	8	11	11	15	16	11	16	22	18	142	2	56	1
Övrigt och oklassificerat, inkl. importstöd	17	21	27	15	16	39	68	133	181	220	361	628	620	2 346	36	1 609	42
Totalt	62	81	87	128	150	265	307	400	478	575	849	1 451	1 581	6 414	100	3 881	100

Källa: SIDA:s bokslut.

**Tabell 10 Bistånd via SIDA, fördelat på resurstyper, 1966/67-1975/76**  
(utbetalningar, milj. kr.)

Budgetår	Personal- <sup>a</sup> kostnad	Konsult tjänster	Varor	Finansiellt bistånd	Totalt
1966/67	26,2	—	28,5	73,8	128,5
1967/68	31,8	1,2	6,9	110,1	150,0
1968/69	36,3	3,2	25,2	200,3	265,0
1969/70	41,9	1,9	37,9	225,5	307,2
1970/71	44,2	1,0	52,0	303,2	400,4
1971/72	47,0	2,4	31,0	397,6	478,0
1972/73	54,6	5,4	125,0	390,0	575,0
1973/74	61,7	16,0	215,7	555,3	848,7
1974/75	82,3	29,5	506,7	832,5	1 451,0
1975/76	86,0	65,0	404,9	1 025,5	1 581,4
Summa	512,0	125,6	1 433,8	4 113,8	6 185,2
Procent	8,3	2,0	23,2	66,5	100

<sup>a</sup> Inkl. biträdande FN-expertter.

Källa: SIDA:s ekonomibyrå.

Tabell 11 Antal av SIDA rekryterad och utrest personal per budgetår

	1965/66	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
<i>Bilateral personal</i>											
Kontraktansställda	75	93	86	89	85	64	78	71	109	131	127
Korttidsanställda				-	-	6	27	56	72	58	54
Biståndskontorspers.	28	61	58	5	18	21	22	20	29	32	37
Fredskår	-	18	23	129	66	86	78	67	55	45	40
Nordisk personal	-	-	-	12	17	17	12	6	17	1	4
<i>Multilateral personal</i>											
Int.org.s sekretariat	47	74	19	12	18	26	21	26	15	11	19
Experter	36	29	46	71	87	98	101	103	111	82	125
Biträdande experter	-	-	51	70	40	29	38	49	67	58	54
FN-fredskår	-	-	-	-	-	-	3	5	2	1	3
Totalt	186	275	283	388	331	347	380	403	477	419	463

Källa: SIDA.

**Tabell 12 Svensk biståndspersonal<sup>a</sup> i tjänst vid utgången av budgetåren 1965/66–1975/76**

---

1965/66	353
1966/67	499
1967/68	621 <sup>b</sup>
1968/69	807 <sup>b</sup>
1969/70	806
1970/71	847
1971/72	902
1972/73	912
1973/74	991
1974/75	902 <sup>c</sup>
1975/76	1 058 <sup>c</sup>

---

<sup>a</sup> I denna kategori inräknas kontraktsanställda och fredskårsdeltagare anställda av SIDA, svensk personal vid nordiska insatser samt experter, biträdande experter och volontärer anställda av FN-organ.

<sup>b</sup> En omläggning av statistiken för svenskar i internationella organisationer gör att uppgifterna före resp. efter 1967/68 inte är helt jämförbara.

<sup>c</sup> Fr. o. m. 1974/75 finns även statistik över enskilda organisationers volontärer i tjänst vid utgången av resp. budgetår. Dessa volontärer (201 år 1974/75 och 225 år 1975/76) är inte medräknade i totalsiffran.

Tabell 13 Katastrofbistånd, nettoutgifter per land (milj. kr.)

	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Angola							6,9
Afghanistan				0,5			
Algeriet					0,4	2,0	
Bangladesh		2,5	44,9	8,2	10,6	52,5	
Chile			1,6	1,0	5,2	1,8	0,5
Dem. Rep. Vietnam			0,1	1,5	11,6		
Egypten					8,7	12,7	4,0
Etiopien		0,2			8,0	5,2	10,2
Guatemala							1,6
Indien	0,1	10,5	35,4			47,0	0,5
Indokina			3,5	5,9	3,5	14,0	
Jordanien		1,1					
Laos						0,6	17,8
Nigeria	4,5	0,4					
Kap Verde (PAIGC)						2,1	3,2
Moçambique						17,2	15,0
Pakistan <sup>a</sup>			0,5		6,0	12,9	
Peru		6,6					
Portugal							6,2
Rumänien	0,5						
Sahel						10,2	
Sudan				0,4			1,0
Somalia						11,8	15,2
Sydjemen							3,0
Sydvietnam, PRR				3,5	6,5 <sup>b</sup>	5,8	72,4
Sri Lanka						21,4	
Tanzania				0,2	0,3	14,7	
Tunisien	0,4						
Turkiet	0,4						
Västafrika				2,0	7,9		0,2
Övriga länder	0,1	0,3	0,2		4,9	3,2	1,5
Summa <sup>c</sup>	6,1	21,6	86,1	23,3	73,6	235,1	168,9

<sup>a</sup> Östpakistan redovisas under Bangladesh.

<sup>b</sup> 1,5 milj. kr. överflyttat från PRR till Indokina.

<sup>c</sup> Summor och delsummor stämmer inte alltid p. g. a. avkortning.

Källa: SIDA:s verksamhetsberättelser.

Tabell 14 Svenskt statligt bistånd till nationella befrielseströrelser, flyktingutbildning och stöd till offer för rasåtskillnadspolitik i södra Afrika, 1964/65-1976/77 (rambelopp eller motsvarande, 1 000-kronor.)

Mottagare	1964/65- 1968/69	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	Summa
FRELIMO	1 720 <sup>a</sup>	75 <sup>a</sup>		750	2 000	5 000	15 000	-	-	24 545
MPLA				500	2 000	3 500	4 000	-	-	10 000
PAIGC		1 000	1 750	4 500	10 000	15 000	22 000	-	-	54 250
ZANU		50	70			300	860	-	-	1 280
ZAPU					50		50	-	-	100
ANC(Sydafrika)					135	215	250	1 300	5 500 <sup>b</sup>	7 430
SWAPO			30	100		500	1 200	3 000	5 000 <sup>b</sup>	9 830
UNESCO/OAU				40						40
Befrielseströrelser totalt	1 720	1 125	1 850	5 890	14 185	24 515	43 360	4 330	10 500 <sup>b</sup>	107 465
Stöd till flyktingutbildning och offer för rasåtskillnadspolitik	8 900	5 080	4 000	5 850	6 000	7 000	8 000	11 000	15 000	70 830

<sup>a</sup> Avser bidrag till Mozambique Institute.

<sup>b</sup> T. o. m. januari 1977.

Anm.: Ovan angivna siffror är rambelopp för respektive år. Betydande eftersläpningar i de faktiska utbetalningarna har förekommit, men ej utbetalda belopp har i regel kunnat reserveras för framtida utbetalningar.

Källa: UD.

Tabell 15 Bistånd genom svenska enskilda organisationer, nettoutgifter (1 000 kr.)

	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Aktion Zambia						275	
Afro Art	42	57	84	241	95	154	637
Bibeltrogna vänner	385	394	140	513	166	262	64
Centerns kvinnoförbund							32
De blindas förening	247					960	1 781
Evangeliska Fosterlandsstiftelsen	132	125	132	886	460	598	943
Fribaptistförbundet					50	1 302	1 180
Frikyrkan Hjälper					1 170	2 754	3 221
Frälsningsarmén		122	25			564	460
Föreningen böcker till Hanoi				65	65	11	100
Helgelseförbundet				141	137	205	64
Internationella arbetslag	20						
KFUM/KFUK				46		250	232
Kooperativa Gillesförbundet		35					
Lutherska Världsförbundet					352	332	1 000
Maranataförsamlingen i Edsbyn					131	94	101
Metodistkyrkans Yttre Mission			25	43	175	45	222
Pakistani-Swedish Welfare Association				350	32		
Pingstmissionens U-landshjälp	813	1 252	1 390	2 129	3 429	5 806	6 415
Rädda Barnen	931	1 077	237	1 104	933	1 970	3 746
Svalorna	68	73	68	143	186	307	117
Swedish Co-operative Centre	78					1 880	2 892
Svensk-kubanska föreningen					22		98
Svenska Adventistsamfundet		152	152	408	235	1 069	681
Svenska Alliansmissionen	200		250			225	1 032
Svenska Baptisternas Ungdomsförbund	75	35	30				
Svenska Baptistsamfundet	213	570	764	931	909	2 468	3 864
Svenska Hjälpen till Amazonassjukhuset					300	565	1 080
Svenska IWGIA				50	75		135
Svenska Kommittén för afrikanskt konstnätverk	100						
Svenska Kyrkans Mission	1 594	1 551	576	727	200	1 204	1 441
Svenska Lantarbetarförbundet			13	470	470	85	476
Svenska Missionsförbundet	1 158		608	211	539		362

	1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75	1975/76
Svenska Missionsförbundets Ungdom		342	298	290	1 189	387	352
Svenska Missionsrådet					350	230	610
Svenska ORT	1 000		463	350	162		
Svenska Togoföreningen					20		
Sveriges Allmänna Biblioteksförning				40			
Sällskapet Dövas Afrikamission			25				
Utbildning för biståndsverksamhet				596	265	324	555
Örebromissionen	70		203	261	1 354	697	384
Gemensamma kostnader för volontärer					44	487	160
Landsorganisationen/TCO						1 000	1 032
Svenska FN-förbundet						275	
Handelsanställdas förbund						130	
Väckelsefältets mission						520	
Sv. Haifakommittén						965	900
Ken-Swed Friendship Ass.							610
Ungdomens Nykterhetsförbund							484
Övrigt						460	480
Summa	7 126	5 785	5 483	9 995	13 515	28 850	37 943

Källa: SIDA:s verksamhetsberättelse.



Tabell 16 Utvecklingskrediter t. o. m. 1975/76

Land	Insats	Avtalsår	Kredit- belopp	Kredit- <sup>a</sup> villkor	Utbetalt per 30.6.1976
Bangladesh	Spannmålslagring, IDA	72/73	25,0	c	24,8
	Rörbrunnar, IDA	72/73	29,6	c	19,4
Botswana	Vägprogram, IDA	71/72	20,5	c	20,0
	Boskapsprojekt, IDA	71/72	8,0	c	4,4
Chile	Importstöd	72/73	24,2	c	16,7
Cuba	Av landramen	75/76	20,0	d	20,0
Etiopien	Vägprojekt, IDA	67/68	30,0	c	30,0
	Telekommunikationer, IBRD	68/69	23,5	b	18,6
Indien	Varuimport I	64/65	24,0	a	24,0
	Varuimport II	65/66	24,0	a	24,0
	Kapitalvaruimport	67/68	35,0	b	35,0
	Industriimport	67/68	40,0	b	40,0
	Varuimport V	70/71	125,0	c	89,0
	Spannmålslagring, IDA	71/72	26,0	c	3,4
	Varuimport VI	72/73	175,0	c	175,0
	Importstöd	73/74	70,0	c	70,0
	Importstöd	74/75	125,0	d	40,0
Kenya	Boskapsprojekt, IDA	68/69	19,0	c	19,0
	Vattenförsörjning I	69/70	18,3	b	18,3
	Kraftförsörjning, IBRD	70/71	31,5	c	31,5
	Vägprojekt, IDA	71/72	31,0	c	21,4
	Vattenförsörjning II	71/72	20,0	b	20,0
	Av landramen	73/74	20,0 <sup>b</sup>	c	8,8 <sup>b</sup>
Tanzania	Av landramen	74/75	15,0 <sup>b</sup>	d	5,8 <sup>b</sup>
	Vattenförsörjning I	65/66	10,0	b	10,0
	Expertbostäder	66/67	4,0	b	4,0
	Vattenförsörjning II	66/67	30,0	b	30,0
	Tan-Zam-vägen, IBRD/IDA	68/69	39,0	c	39,0
	Industrifinansiering, NDC	69/70	15,0	b	15,0
	Vattenförsörjning III	69/70	15,0	b	15,0
	Spannmålslagring	70/71	20,0	c	17,6
	Kraftförsörjning, IBRD	70/71	63,0	c	63,0
Tunisien	Vattenförsörjning IV	70/71	33,0	c	33,0
	Fiskehamn I	62/63	6,0	b	6,0
	Fiskehamn II	65/66	6,0	b	5,7
	Industrifinansiering, SNII	67/68	15,0	b	15,0
	Vattenförsörjning I, IBRD	68/69	26,0	c	21,0
	Industrifinansiering, SNI II	69/70	30,0	b	30,0
	Vattenförsörjning II, IDA	69/70	18,5	c	12,6
	Industrifinansiering, SNI III	72/73	15,0	b	14,8
	Av landramen	73/74	12,0 <sup>b</sup>	d	8,3 <sup>b</sup>
Zambia	Av landramen	74/75	13,0 <sup>b</sup>	d	6,2 <sup>b</sup>
	Av landramen	75/76	13,0 <sup>b</sup>	d	8,7 <sup>b</sup>
	Av landramen	73/74	12,0	c	7,3
	Av landramen	74/75	10,0	d	10,0
Brasilien	Av landramen	75/76	12,0	d	12,0
	Vattenförsörjning, IDB	66/67	26,0	b	25,3
	Pakistan	Vatten- och avlopp, Lahore	66/67	9,1	a
Jordbrukskredit, IDA		67/68	26,0	c	25,9
Sudan	Vattenförsörjning I	65/66	35,0	a	34,0
	Vattenförsörjning II	69/70	15,0	b	19,9
Turkiet	Importkredit I	63/64	26,0	a	26,0
	Importkredit II	70/71	15,6	b	15,6
Östafrikanska gemenskapen, EAC	Telekommunikationer IBRD	69/70	27,0	c	23,7
	Utvecklingsbank, EADB I	71/72	25,0	b	24,2
	Utvecklingsbank, EADB II	75/76	30,0	b	3,5

<sup>a</sup> Se vidstående kodförklaring.

<sup>b</sup> Skillnaden mellan landramens kreditbelopp och utbetalade belopp utgörs av utbetalningar under tidigare ingångna krediter under resp. budgetår.

*Kreditvillkor*

Kod	Löptid (år)	Räntefot (%)	Amorteringsfrihet (år)
a	20	2	5
b	25	2	10
c	50	3/4	10
d	50	0	10

# Statens offentliga utredningar 1977

## Kronologisk förteckning

---

1. Totalförsvaret 1977-82. Fö.
2. Bilarbetstid. K.
3. Utbyggd regional näringspolitik. A.
4. Sjukvårdsavfall. Jo.
5. Kvinnlig tronföljd. Ju.
6. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. B.
7. Rätten till vapenfri tjänst. Fö.
8. Folkhögskolan 2. U.
9. Betygen i skolan. U.
10. Utrikeshandelsstatistiken. E.
11. Forskning om massmedier. U.
12. Kommunal och enskild väghållning. K.
13. Sveriges samarbete med u-länderna: Ud.

---

KUNGL. BIBL.

29 APR 1977

STOCKHOLM

# Statens offentliga utredningar 1977

## Systematisk förteckning

---

### **Justitiedepartementet**

Kvinnlig tronföljd. [5]

### **Utrikesdepartementet**

Biståndspolitiska utredningen. 1. Sveriges samarbete med u-länderna [13]

### **Försvarsdepartementet**

Totalförsvaret 1977-82. [1]

Rätten till vapenfri tjänst. [7]

### **Kommunikationsdepartementet**

Bilarbetstid. [2]

Kommunal och enskild väghållning. [12]

### **Budgetdepartementet**

Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 1. [6]

### **Utbildningsdepartementet**

Folkhögskolan 2. [8]

Betygen i skolan. [9]

Forskning om massmedier. [11]

### **Jordbruksdepartementet**

Sjukvårdsavfall. [4]

### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Utbyggd regional näringspolitik. [3]

### **Ekonomidepartementet**

Utrikeshandelsstatistiken. [10]

CONTENTS

---

1. Introduction	1
2. The first part of the book	10
3. The second part of the book	20
4. The third part of the book	30
5. The fourth part of the book	40
6. The fifth part of the book	50
7. The sixth part of the book	60
8. The seventh part of the book	70
9. The eighth part of the book	80
10. The ninth part of the book	90
11. The tenth part of the book	100
12. The eleventh part of the book	110
13. The twelfth part of the book	120
14. The thirteenth part of the book	130
15. The fourteenth part of the book	140
16. The fifteenth part of the book	150
17. The sixteenth part of the book	160
18. The seventeenth part of the book	170
19. The eighteenth part of the book	180
20. The nineteenth part of the book	190
21. The twentieth part of the book	200
22. The twenty-first part of the book	210
23. The twenty-second part of the book	220
24. The twenty-third part of the book	230
25. The twenty-fourth part of the book	240
26. The twenty-fifth part of the book	250
27. The twenty-sixth part of the book	260
28. The twenty-seventh part of the book	270
29. The twenty-eighth part of the book	280
30. The twenty-ninth part of the book	290
31. The thirtieth part of the book	300
32. The thirty-first part of the book	310
33. The thirty-second part of the book	320
34. The thirty-third part of the book	330
35. The thirty-fourth part of the book	340
36. The thirty-fifth part of the book	350
37. The thirty-sixth part of the book	360
38. The thirty-seventh part of the book	370
39. The thirty-eighth part of the book	380
40. The thirty-ninth part of the book	390
41. The fortieth part of the book	400
42. The forty-first part of the book	410
43. The forty-second part of the book	420
44. The forty-third part of the book	430
45. The forty-fourth part of the book	440
46. The forty-fifth part of the book	450
47. The forty-sixth part of the book	460
48. The forty-seventh part of the book	470
49. The forty-eighth part of the book	480
50. The forty-ninth part of the book	490
51. The fiftieth part of the book	500

---





**LiberFörlag**  
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03255-  
ISSN 0375-250X