



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

25. 04. 62

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:12

SOU

1962:127

Utrikesdepartementet

ASPEKTER PÅ UTVECKLINGSBISTÅNDET

PROMEMORIOR ÖVERLÄMNAD TILL
BEREDNINGEN FÖR INTERNATIONELLA
BISTÅNDSFRÅGOR

Stockholm 1962

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Kronologisk förteckning

1. Skogstillgångarna i Jämtlands län. Idun. 100 s. + 1 utvikskarta. S.
2. Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. Statens Reproduktionsanstalt. 71 s. Jo.
3. Totalförsvarets personalfrågor. Beckman. 305 s. Fö.
4. Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. Beckman. 165 s. I.
5. Vidgad vuxenutbildning på gymnasiestadiet. Kihlström. 116 s. E.
6. Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. Idun. 92 s. K.
7. Kommunal beredskap. Idun. 198 s. I.
8. Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. Marcus. XXIII + 61 s. Fi.
9. Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Kihlström. 259 s. Fi.
10. Svensk ekonomi 1960—1965. Idun. 220 s. Fi.
11. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. Idun. 298 s. Fi.
12. Aspekter på utvecklingsbiståndet. Idun. 268 s. U.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:12

Utrikesdepartementet



ASPEKTER PÅ
UTVECKLINGSBISTÅNDET

PROMEMORIOR ÖVERLÄMNADE TILL
BEREDNINGEN FÖR INTERNATIONELLA
BISTÅNDSFRÅGOR

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE
STOCKHOLM 1962

Innehåll

Inledning	5
I. Handelspolitiska åtgärder	8
II. Skattetekniska åtgärder	27
III. Exportkreditgarantier.	37
IV. Skydd för utlandsinvesteringar.	49
V. Överföring av kunskap och kapital via handel och andra kommersiella förbindelser	61
VI. Multilateralt finansiellt bistånd	72
VII. Bilateralt finansiellt bistånd	89
VIII. Multilateralt tekniskt bistånd	104
IX. Bilateralt tekniskt bistånd.	121
X. Bistånd på den högre utbildningens område	132
XI. Humanitärt bistånd	161
XII. Synpunkter på vissa aspekter av det multilaterala tekniska biståndet	170
XIII. Samhällsekonomiska aspekter på olika former för det svenska utvecklingsbiståndet	189
XIV. Synpunkter på utvecklingsproblematiken	211
XV. Den internationella biståndsgivningen.	228
Förkortningar	275

Inledning

I samband med den ökning av det svenska biståndet till de underutvecklade länderna, som förutsågs i statsverkspropositionen för budgetåret 1961/62, gjorde sig behovet av samråd på detta område gällande. Det ansågs önskvärt att företrädare för olika sakkunskap och intresseområden ur näringslivet och folkrörelserna skulle stå till regeringens förfogande för rådpläging i frågor av principiell karaktär rörande den svenska biståndsverksamhetens utformning och avvägning.

Kungl. Maj:t tillkallade därför i februari 1961 en beredning för internationella biståndsfrågor. Till ledamöter utsågs statsminister Erlander, tillika beredningens ordförande, statsråden Sträng, Lindström och Lange, ledamoten av riksdagens andra kammare A. Andersson, direktören i Kooperativa Förbundet C. A. Anderson, professorn vid Uppsala universitet S. Carlson, verkställande direktören i Sveriges Lantbruksförbund C. W. Curtman, professorn vid Stockholms universitet G. Heckscher (sedermera efterträdd av ledamoten av riksdagens första kammare R. Kaijser), kyrkoherden Y. Frykholm, dåvarande ordföranden i Sveriges Förenade Studentkårer juris kandidaten N. Hermansson, ordföranden i Svenska Sektionen av Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet fru S. Höjer, verkställande direktören i Sveriges Industriförbund A. Iveroth, ordföranden i Föreningen Rädda Barnen fru M. Levinson, statssekreteraren E. Michanek, verkställande direktören i Tjänstemännens Centralorganisation O. Nordenskiöld (sedermera efterträdd av sekreteraren i Tjänstemännens Centralorganisation S. Fockstedt), verkställande direktören i AB Malmexport J. Nordenson, agronomie licentiaten C.-E. Odhner vid Landsorganisationen i Sverige, ledamoten av riksdagens andra kammare E. Rimmerfors, generalsekreteraren i Svenska Röda Korset O. Stroh, verkställande direktören i Skandinaviska Banken L.-E. Thunholm, filosofie magistern A. Wieslander-Kristensen samt landshövdingen V. Åman. Till huvudsekreterare i beredningen förordnades dåvarande bankkamreraren i Sveriges Riksbank H. Lundström; som biträdande sekreterare har fungerat förste sekreteraren i utrikesdepartementet H. Berg. Företrädare för de övriga nordiska länderna har deltagit i beredningens verksamhet.

I anslutning till beredningen tillsattes i maj 1961 två särskilda arbetsgrupper för utbildningsbistånd respektive humanitärt bistånd. Till leda-

möter av den förra utsågs byråchef O. Palme, tillika ordförande, avdelningschef S. Moberg, direktör J. Nordenson, direktör O. Nordenskiöld med dåvarande sekreteraren P.-E. Rönquist som suppleant, med. lic. B. Nyström, agr. lic. C.-E. Odhner och fil. mag. A. Wieslander-Kristensen. Till sekreterare förordnades fil. dr. L. Boman och som särskild sakkunnig direktör G. Rising. Till ledamöter av den senare arbetsgruppen utsågs fru S. Höjer, tillika ordförande, kyrkoherde Y. Frykholm, fru M. Levinson, riksdagsman E. Rimmerfors och generalsekreterare O. Stroh samt till sekreterare förste kanslisekreterare U. Hänniger. I september tillsattes en tredje arbetsgrupp för kommersiellt bistånd med följande ledamöter: direktör C. A. Anderson, tillika ordförande, byråchef I. Eckersten, byråchef Å. Englund, direktör A. Iveroth, bankkamrerare H. Lundström, agr. lic. C.-E. Odhner, direktör H. Swedberg, utrikesrådet E. von Sydow, bankdirektör L.-E. Thunholm. Som sekreterare förordnades förste sekreterare H. Berg.

Beredningen för internationella biståndsfrågor sammanträdde tio gånger under tiden mars 1961—februari 1962. Vid dessa sammanträden diskuterades bl. a. ett antal för beredningens räkning utarbetade promemorior. Av dessa hade flertalet beretts inom en särskild interdepartemental arbetsgrupp bestående av tjänstemän från utrikes-, social-, finans-, ecklesiastik- och handelsdepartementen samt med byråchef O. Palme som ordförande och beredningens huvudsekreterare som sekreterare.¹ Vissa av promemoriorna har legat till grund för gruppens rapport, vilken som bihang fogats till propositionen 1962: 100 angående svenskt utvecklingsbistånd. På denna rapport och på diskussionerna inom beredningen bygger i sin tur de i propositionen uppdragna riktlinjerna för den svenska biståndsgivningen.

I första skedet av sin verksamhet inriktade sig den interdepartementala arbetsgruppen på att kartlägga olika biståndsformer. De tio promemorior rörande handelspolitiskt, kommersiellt, finansiellt och tekniskt bistånd som därvid utarbetades utgör de tio första avsnitten av föreliggande sammanställning. Dessa promemorior tillkom under våren och sommaren 1961, varför de nu är mer eller mindre inaktuella. Det elfte avsnittet utgörs av rapporten till beredningen från ovannämnda arbetsgrupp för humanitärt bistånd. Det därpå följande avsnittet består av internationella expert- och stipendienämndens slutrapport. Sistnämnda båda rapporter liksom den i avsnitt V återgivna promemorian har inte behandlats inom den inter-

¹ Övriga medlemmar av arbetsgruppen har under senare delen av dess verksamhet varit byråchef B. Odhner och förste sekreterare H. Berg från utrikesdepartementet, statssekreterare E. Michanek från socialdepartementet, byråcheferna I. Eckersten och L. Kalderén och förste kanslisekreterare P. Vinde från finansdepartementet samt byråchef Å. Englund och förste kanslisekreterare N. B. Leuf från handelsdepartementet. I gruppens arbete har även medverkat bl. a. utrikesrådet S. Åström, avdelningschef P. Lind och förste sekreterarna E. Braunerhielm och C. Lidgard (utrikesdepartementet), budgetsekreterare L. Klackenbergh och förste kanslisekreterare K. Bothén (finansdepartementet), avdelningschef S. Moberg (ecklesiastikdepartementet), budgetsekreterare S.-E. Orrö (handelsdepartementet) samt fil. lic. U. Herz, sekreterare M. Kihlberg, docent B. Kragh, byrådirektör G. Olderrin, bankkamrer B. Thomé och professor A. Östlund.

departementala gruppen. Slutligen återges tre promemorior rörande respektive biståndets samhällsekonomiska aspekter, utvecklingsproblematiken och den internationella biståndsgivningen.

Det bör understrykas att de femton här återgivna promemoriorna till övervägande del har karaktären av under stark tidspress tillkommet arbetsmaterial avsett som diskussionsunderlag och inte för publicering. De avspeglar därför inte nödvändigtvis beredningens uppfattning. Man ansåg emellertid inom beredningen att promemoriorna kunde vara av värde för den allmänna diskussionen om det svenska utvecklingsbiståndet, särskilt med hänsyn till att detta område i så ringa omfattning varit föremål för undersökning i vårt land.

Stockholm i mars 1962

Olof Palme

/ Hans O. Lundström

I. Handelspolitiska åtgärder

Problemets allmänna karaktär

I diskussionen av det internationella biståndet till u-länderna har tidigare huvudsakligen två frågeställningar stått i förgrunden, nämligen kapitaltillförseln samt det tekniska biståndet. Först på senare år har vad som skulle kunna kallas den tredje aspekten av utvecklingshjälpen — åtgärder för att öka u-ländernas exportmöjligheter och exportintäkter — ägnats större uppmärksamhet.

I största korthet kan sistnämnda spörsmål sammanfattas på följande sätt. Teoretiskt är en autarkisk ekonomisk utveckling till från yttervärlden slutna marknader tänkbar i de större u-länderna, ehuru med en väsentlig nationalekonomisk förlust som följd — för dem själva och för världen som helhet. För det stora flertalet u-länder är en dylik autarki emellertid icke möjlig. För sin industriella uppbyggnad är de i växande omfattning beroende av import av kapitalvaror, och befolkningsökningen och så småningom stigande per capita inkomster medför också ökade behov av införsel av konsumtionsvaror. Dessutom ställes krav på amortering och återbetalning av erhållna krediter, jämte import av reservdelar och ersättningsmaterial. För att finansiera alla dessa valutautgifter måste u-länderna öka intäkterna av sin export. Syftet med finanshjälp och tekniskt bistånd motverkas, om dessa länder icke beredes möjlighet till avsättning av sina produkter på exportmarknaderna.

Världshandelns utveckling efter kriget, och i synnerhet under 50-talet, har icke varit gynnsam för u-länderna. Under det att industriländernas utrikeshandel hastigt stigit (värdet av deras totala utförsel har sedan 1950 mer än fördubblats), har värdet av u-ländernas export ökat avsevärt långsammare och under senaste åren (1956—59) gått tillbaka eller stagnerat. Samtidigt ökar sistnämnda länders import, framför allt av kapitalvaror och industriråvaror men även av livsmedel för att täcka försörjningen av den växande befolkningen. Enär på lång sikt efterfrågan på tropiska råvaror icke har stigit i samma takt som efterfrågan på industriprodukter har u-ländernas terms of trade (d. v. s. förhållandet mellan deras export- och im-

Anm. Denna promemoria har utarbetats av förste sekreteraren i utrikesdepartementet E. Braunerhielm.

portpriser) totalt sett försämrats. Resultatet har blivit stigande handels- och betalningsunderskott.

Prognoserna för framtiden växlar med hänsyn till de uppskattningar av den ekonomiska tillväxttakten etc., som lägges till grund för beräkningarna. Som en illustration kan här nämnas, att en i ECE:s årsöversikt för 1960 publicerad studie (Economic Survey of Europe in 1960) räknar med att u-ländernas importbehov kommer att stiga från nuvarande 22 miljarder dollar till 60 miljarder år 1980. Denna importökning kan icke finansieras enbart av internationella kapitaltillskott. Bl. a. på grund av den låga efterfrågeelasticiteten för vissa råvaror, är möjligheterna att stegra intäkterna av u-ländernas utförsel av traditionella exportvaror i viss mån begränsade — även under förutsättning av vidmakthållen prisnivå på världsmarknaden. Avsättningen av råvaror (utom petroleum) på de europeiska och nordamerikanska marknaderna samt Japan beräknas knappast kunna stiga till mer än 20 miljarder dollar år 1980 från nuvarande 12 miljarder — d. v. s. en ökning med 70 %. Även med hänsyn till möjligheterna till en vidgad handel med öststaterna och mellan u-länderna själva, återstår enligt ECE-utredningen en brist på ca 15 miljarder dollar. Denna skulle endast kunna fyllas genom utförsel till industriländerna av icke-traditionella varor, d. v. s. förädlingsprodukter och manufakturvaror. I första hand kommer härvidlag sådana enklare färdigvaror (»non-sophisticated» manufaktur) i fråga, som u-länderna utan alltför stora kapitalinsatser och tekniska kunskaper kan tillverka.

I vilken utsträckning finnes då över huvud utrymme för en vidgad avsättning för u-ländernas industriprodukter på de industrialiserade nationernas marknader? Denna fråga är givetvis ytterligt svår att besvara, då svaret är avhängigt av så ovissa faktorer som efterfrågeutvecklingen, konkurrensförhållandena etc. — villkor som dessutom varierar vara för vara. De studier, som i olika internationella sammanhang utförts, är under stundom ganska pessimistiska i fråga om vissa varuområden men kommer dock till det allmänna resultatet att möjligheter finnes för den exportökning som erfordras för att åtminstone till någon del finansiera u-ländernas önskade och förutsedda nationalinkomsthöjning. Detta bygger dock på förutsättningen att industrinationerna icke uppreser protektionistiska hinder mot u-ländernas exportvaror. Det förutsätter dessutom ofta en strukturförändring inom industriländerna i så måtto att den fortgående specialiseringsprocessen inom dessa länders produktion leder till en minskad egen tillverkning och ökad import av de enklare färdigvaror, som u-länderna kan framställa.

Av det här anförda kan de två huvudsyftena med det handelspolitiska biståndet till u-länderna härledas: nämligen dels att stabilisera prisnivåerna på marknaderna för dessa länders traditionella exportvaror, dels att möjliggöra en ökad avsättningsvolym såväl för de traditionella råvarorna som

för nya exportprodukter — förädlingsprodukter och »non-sophisticated» färdigvaror.

En av GATT tillsatt expertgrupp under ledning av den kände national-ekonomen professor G. Haberler avgav 1958 en rapport, »Trends in International Trade», vari svårigheterna för u-ländernas export definierades och analyserades. Med ledning av denna redogörelse kan problemen uppdelas i följande fyra kategorier:

1. De kortsiktiga konjunktursvängningarna i industriländerna som påverkar u-ländernas avsettningsmöjligheter och exportintäkter för råvaror. Att komma till rätta med detta problem betecknade Haberler-rapporten som det viktigaste för uppnåendet av stabiliserade marknadsförhållanden för u-ländernas traditionella export.

2. Övriga orsaker till den bristande prisstabiliteten för råvaror på världsmarknaden, inklusive följderna av vissa länders lagringspolitik och försäljning av överskottslager.

3. Handelshindren i industriländerna mot u-ländernas export, inklusive vissa skyddsåtgärder för jordbruket.

4. Brister i u-ländernas egen produktions- och exportpolitik, såsom produktionsinriktningen, exportvarornas kvalitet och kvalitetskontroll, exportregleringar, försäljningsteknik etc.

Sambandet mellan den ekonomiska aktiviteten i industriländerna och den ekonomiska utvecklingen på kort sikt i råvaruländerna

I detta avsnitt diskuteras u-ländernas beroende av industriländerna huvudsakligen i egenskap av råvaruproducenter. Sambandet ses här endast ur »konjunkturrell» synvinkel; långsiktspå problem såsom den fallande råvaruandelen i världshandeln, överskottslager hos producenterna o. dyl. berörs således inte i detta sammanhang. Begreppet »industriländer» omfattar här Förenta Staterna, Canada, Västeuropa och Japan. Den övriga världen (exkl. östblocket) hänförs till »råvaruländerna».

Varuutbytet mellan råvaruområdet och industriländerna motsvarar ca fyra procent av de senares bruttonationalprodukt, vilken beräknas vara fyra gånger så stor som råvaruländernas totalproduktion.¹ Medan endast drygt en fjärdedel av industriländernas export går till råvaruländerna, utgör industriländernas andel av exporten från råvaruområdet ca två tredjedelar. Detta betyder att en förändring i varuutbytets omfattning av endast marginell karaktär för industriländerna kan ha väsentlig betydelse för råvaruländerna.

Efterkrigstiden har karakteriserats av en påfallande hög samvariation i utvecklingen av världens samlade industriproduktion och den totala råvaru-

¹ Angivna data bygger i huvudsak på en utredning som professor A.J. Brown gjort för FN:s råvarukommission samt på FN:s ekonomiska årsöversikter.

exporten; produktionsfluktuationerna har vanligtvis haft en amplitud på 5—10 procent (1948/49, 1951/52, 1954/55 och 1957/58) medan råvaruexporten fluktuerat ännu något kraftigare (i båda fallen avses volymer). Samvariationen har varit särskilt påtaglig i förhållande till den västeuropeiska industriproduktionen; denna är visserligen betydligt mindre än Förenta Staternas men Västeuropas råvaruimport är å andra sidan i runt tal tre gånger så stor. Råvaruproduktionens förändringar går vanligen i samma riktning som industriproduktionens, men de synes ha utjämnats av sådana produktionsbestämmande faktorer som skördeutfall, långsiktiga förändringar i nyplanteringar och dylikt. Här, i kanske högre grad än för andra faktorer, framträder svårigheten att analysera råvaruproblemet i totalbegrepp; den relativt jämna produktionskurvan för råvarorna är nämligen följden av att föreliggande ofta mycket starka fluktuationer för olika varugrupper tagit ut varandra.

Vad beträffar råvaruprisernas utveckling är sambandet med den industriella aktiviteten oklarare. Även om förändringar i den senare självfallet utgör en av huvudfaktorerna i prisrörelserna synes — om man går ned på de skilda varugrupperna — utbudsförändringar ha haft ett större inflytande.

Vad har då dessa samband inneburit för råvaruländerna? Enligt FN:s »World Economic Survey 1958» var den genomsnittliga årliga förändringen i råvaruländernas exportintäkter 1950—57 mer än tio procent; de största fluktuationerna ägde rum för de kautschukproducerande länderna (Malaya, Indonesien) samt livsmedels- och tobaksproducenterna. Även 1958/59 var förändringarna av denna storleksordning. Detta förhållande har lett till en höggradig instabilitet i råvaruländernas importkapacitet och därmed förhindrat eller i varje fall allvarligt försvårat det långsiktiga ekonomiska uppbyggnadsarbetet. Såväl importen som investeringsvolymen har sålunda visat en hög samvariation med exporten i dessa länder och därmed också häftiga kastningar. Då valutareserverna, bortsett från de konjunkturella variationerna, stadigt sjunkit under efterkrigstiden och därigenom i allt mindre utsträckning kunnat utjämna tillfälliga förskjutningar i handeln, har denna anpassning av råvaruländernas ekonomiska aktivitet ofta blivit brådstörtad och drastisk.

Mot denna bakgrund framstår en mera balanserad expansion med bl. a. minskade lagersvängningar i industriländerna som ett av de viktigaste elementen i arbetet för att främja den ekonomiska utvecklingen i u-länderna. En utjämning av konjunkturörelserna skulle också betyda att behovet av understöd i form av krediter m. m. i syfte att motverka konjunkturellt betingade exportbortfall hos råvaruländerna skulle minska; man skulle således kunna reducera det drag av improvisation som ofta kommit att präglade den finansiella u-hjälpen. I den mån som u-ländernas produktion och export mera inriktas på industrivaror, vilket är en förutsättning för att en

snabbare ekonomisk tillväxt skall kunna ernås,¹ ökar också kravet på industriländerna att inte genom kortsiktiga protektionistiska återfall för att i vikande konjunktur dämpa importkonkurrensen ytterligare skärpa fluktuationerna för u-länderna.

När det gäller utformningen av den svenska konjunkturpolitiken sammanfaller de av u-ländernas speciella förhållanden föranledda önskemålen helt med det inhemska intresset av en fortsatt effektivisering. Om man t. ex. genom en reduktion av den besluts- respektive verkställighetseftersläpning, som nu präglar de generella ekonomisk-politiska medlen samt genom nya selektiva åtgärder bl. a. för att åstadkomma en bättre styrning av lagerutvecklingen kan skapa bättre förutsättningar för en stabil ekonomisk expansion är detta således inte enbart av direkt betydelse för oss utan utgör också ett bidrag till stödet åt u-länderna. Genom en fortsatt aktiv insats i det konjunkturpolitiska samarbetet mellan länderna, speciellt inom OECD, kan Sverige vidare ge betydande bidrag till en även för andra länder gynnsam ekonomisk utveckling i världen. Hur dylika insatser konkret skall utformas torde få övervägas i annat sammanhang.

Stabilisering av världsmarknadspriserna för råvaror

I föregående avsnitt har betydelsen för de råvaruproducerande länderna av en utjämning av konjunkturriktningarna inom industrinationerna påvisats. Även med en sådan konjunkturbalansering återstår emellertid flera faktorer, som kan leda till kortsiktiga prisvariationer för råvaror. Vad i synnerhet jordbruksprodukter beträffar är efterfrågeelasticiteten så låg att relativt små och tillfälliga förändringar i utbudet kan förorsaka tvära kastningar i världsmarknadspriserna. Produktionen av flertalet råvaror är vidare okänsligare för förändringar än industriproduktionen, vilket tenderar att göra råvaruprisernas fluktuationer kraftigare. Variationer i efterfrågan, som under i övrigt stabila ekonomiska förhållanden kan uppkomma med avseende på enskilda produkter, kan på grund av denna låga utbudselasticitet också ge upphov till starka prisutslag.

Faktorer, som påverkar utbudet, utgöres främst av växlingar i skördeutfallet, mera långsiktiga förändringar genom nyplantering o. dyl. samt försäljningar av överskottslager. På efterfrågesidan har bl. a. tillfälliga konjunkturförändringar inom enskilda industrigrenar gjort sig gällande ävensom importländernas ofta av politiska skäl bestämda lagerpolitik.

Ett omfattande internationellt samarbete har därför inletts i syfte att undanröja dessa växlingar, stabilisera världsmarknadspriserna för viktiga råvaror och därmed vidmakthålla producentländernas exportintäkter på en stadig nivå samt att följa och studera mera långsiktiga marknadstrender.

¹ För en utförlig belysning av dessa problem, se förutnämnda »Economic Survey of Europe in 1960» (ECE).

Denna verksamhet bedrivs huvudsakligen i särskilda organ vara för vara — s. k. studiegrupper eller rådgivande kommittéer. Sådana finnes exempelvis för kaffe, te, bomull, ull, gummi, tenn samt bly och zink. FAO har dessutom upprättat en Committée on Commodity Problems samt särskilda arbetsgrupper bl. a. för citrusfrukter, kakao och ris. ECOSOC:s Commission on International Commodity Trade (CICT) följer och analyserar utvecklingen på råvarumarknaderna och skall avge förslag rörande nationella och internationella åtgärder i syfte att undvika överdrivna fluktuationer.

Inom kommissionen diskuteras för närvarande olika rekommendationer till avhjälpande av råvaruländernas exportsvårigheter, vilka lagts fram av en särskild expertgrupp och av vilka den väsentligaste rör ett system med finansiella kompensationer. Tankegången är att om ett lands totala export sjunkit med en viss procentsats under de senaste årens genomsnitt, skulle ersättning utgå ur en internationell försäkringsfond. De deltagande länderna skulle tillskjuta bidrag till fonden, beräknade antingen efter nationalinkomsten eller på basis av exportens värde. Under förutsättning att den procentsats som utlöser ersättning bestämmes till ett så lågt tal som 2½ procent och ersättning utgår med 50 procent av exportminskningen, har kostnaderna för svenskt deltagande beräknats till 14 miljoner dollar per år om nationalinkomsten läggs till grund och 21 miljoner dollar om exportvärdet bestämmer bidraget. Kostnaderna blir lägre om den angivna procentsatsen höjs eller om i systemet införes krav på återbetalningsskyldighet när exporten åter stiger över genomsnittet.

Åt en av FN tillsatt fyramannakommitté, benämnd Interim Co-ordinating Committee for International Commodity Arrangements, har slutligen uppdragits att övervaka och samordna det arbete som utföres av de olika specialorgan, som sysslar med råvarufrågor, samt sammankalla nya studiegrupper eller konferenser, när så befinnes erforderligt.

Sverige är representerat i de internationella råvarugrupperna för bomull, ull, bly och zink samt följer som observatör kaffestudiegruppens arbete. Dessutom är vårt land sedan 1961 medlem av CICT.

Internationella avtal, syftande till en stabilisering av världsmarknadsförhållandena har slutits beträffande vete, socker och tenn, vartill kommer ett årligt avtal för kaffe. Sverige har anslutit sig till det internationella veteavtalet.

Med avseende på de metoder, som användes för att uppnå en marknadsstabilisering är dessa överenskommelser av tre typer. Veteavtalet har sålunda främst karaktären av ett internationellt långtidskontrakt enligt vilket exportörländerna förbinder sig att tillhandahålla och avnämmländerna att köpa vissa kvantiteter inom bestämda maximi- och minimiprisgränser. Tennavtalet bygger på buffertlagerprincipen, som innebär att ett gemensamt organ köper råvaran då priset faller under en fixerad nivå och säljer

när priset når en fastställd övre gräns. Såväl socker- som kaffeavtalet är kvoteringsavtal, som syftar till en frivillig begränsning av utbudet från producentländernas sida för att hålla priserna uppe.

Vad det internationella samarbetet på råvaruområdet beträffar må slutligen nämnas en detaljfråga, som är av intresse i detta sammanhang, nämligen möjligheterna att utjämna prisvariationerna genom vidgat utnyttjande av terminsköp. Detta spörsmål undersöktes för närvarande i GATT.

Från svensk sida har man hittills intagit en i princip negativ hållning till avslutandet av råvaruavtal. Visserligen torde Sverige med sin stora utrikeshandel ha ett klart intresse av stabilitet på utlandsmarknaderna. Stegringar i import- och exportpriser slår lätt igenom i det interna prissystemet. Exportindustrins planering försvåras också av starka förändringar i råvaruländernas valutasituation.

Å andra sidan kan det befaras, att de ingrepp i prisbildning och handel, som råvaruöverenskommelserna utgör, stoppar eller fördröjer de strukturförändringar i exportländernas produktion, som på längre sikt kan visa sig nödvändiga och önskvärda. Risk föreligger även att stabiliseringsåtgärderna kommer att dikteras av mindre grupper av starka producent- eller konsumentintressenter till förfång för övriga parter. Betydande administrativa problem kan vidare uppstå ur såväl internationella som interna synpunkter. Det kan bli fråga om reglerande kontroller, centrala stödköp, statsfinansiellt betydande förpliktelser etc.

Mot bakgrunden av dessa och andra invändningar har man på svensk sida hävdat att råvaruöverenskommelser måste betraktas som nödfallslösningar i svåra situationer vid tillfälligt bristande jämvikt mellan tillgång och efterfrågan på vissa råvaror. De finge icke bli permanenta faktorer i det internationella varuutbytet. Framför allt borde man söka sådana lösningar som icke fritoge producentländerna från att anpassa produktionen efter förändringarna på efterfrågesidan.

Denna i huvudsak negativa ståndpunkt togs vid en tidpunkt då u-ländernas problem icke erhållit den aktualitet de nu har. Bl. a. genom arbete i CICT har på sistone större klarhet kunnat vinnas om betydelsen för u-länderna av råvaruprisernas stabilisering. Ehuru de ovan anförda betänkligheterna alltjämt gör sig gällande, är man därför numera på svensk sida villig att i konkreta fall, då ett råvaruavtal kan antagas vara till hjälp för u-länder, delta i ett studium av frågan. Därvid har det dock befunnits nödvändigt att noga pröva om en ifrågasatt reglering av en råvara är av betydelse för u-ländernas ekonomi. En viss skillnad torde råda mellan jordbruksråvaror och industriråvaror. En reglering av de senare kan medföra ekonomiska nackdelar inte bara för industriländerna utan även för de råvaruproducerande länderna (övergång till ersättningsmaterial, bindning av produktionsstrukturen). Samma nackdelar torde icke finnas beträffande jordbruksråvaror, vilka för u-ländernas del främst utgöres av s. k. tropiska produkter.

Vad beträffar det i FN:s råvarukommission, CICT, framförda förslaget om stabilisering av råvaruländernas exportinkomster genom en internationell försäkringsfond har man från svensk sida vid en första granskning ställt sig positiv och ansett att ett fortsatt utredningsarbete efter dessa linjer bör förtjäna svenskt stöd.

Handelshindren

Mot bakgrund av Haberler-rapporten tillsatte GATT tre kommittéer. Av dessa har kommitté I haft att förbereda den instundande tullförhandlingskonferensen (den s. k. Dillon-förhandlingen) och har bl. a. reviderat gällande förhandlingsregler i syfte att underlätta u-ländernas deltagande. Kommitté II undersöker det protektionistiska elementet i importländernas jordbrukspolitik. Dess verksamhet skall här icke närmare skildras, då den endast i mindre omfattning direkt berört u-ländernas avsättningsproblem. Kommitté III slutligen har till uppgift att undersöka alla andra åtgärder ägnade att förbättra u-ländernas exportmöjligheter och exportintäkter.

I första hand har kommitté III tagit upp frågan om handelshindren mot u-ländernas exportvaror. Den har sökt identifiera och undersöka höga tullar, konsumtions- och omsättningsskatter, kvantitativa importrestriktioner samt restriktiv statshandel (avseende såväl statshandelsländernas import- och prispolitik som statsmonopol i marknadsländer) i de industrialiserade nationerna för vissa typiska exportvaror eller potentiella exportprodukter från u-länderna — såväl råvaror som halvfabrikat och enklare färdigprodukter. En faktor, som hittills blott i förbigående nämnts, men som kan komma att granskas ingående, är utnyttjandet i protektionistiskt syfte av diverse skyddslagstiftning, såsom veterinär- och växtskyddsbestämmelser.

U-ländernas sakkritik har hittills i stort sett koncentrerats mot den höga nivån i den gemensamma marknadens yttre tulltariff, dess preferentiering av de associerade länderna i Afrika, de höga konsumtionsskatterna på sådana varor som kaffe och te i Tyskland, Frankrike och Italien samt vissa företeelser i fråga om lagrings- och lagerförsäljningspolitiken för bomull och metaller i Förenta Staterna. Att dessa spørsmål kommit i förgrunden är fullt naturligt med hänsyn till att de nämnda länderna utgör några av u-ländernas viktigaste marknader och innebär icke, att uppmärksamheten icke senare kan komma att riktas mot andra staters politik. Hittills har dock inga allvarigare anmärkningar riktats mot Sverige.

U-länderna begär unilaterala åtgärder från industriländernas sida för en reduktion eller avveckling av handelshindren. De framhåller, att de själva i regel icke är i stånd att lämna motprestationer i utbyte mot koncessioner, då de av fiskala skäl och med hänsyn till sin industriella uppbyggnad är nödsakade att upprätthålla ett importskydd. Icke heller vid tullförhand-

lingar bör därför industriländerna kräva full kompensation av u-länderna. Denna uppfattning har sanktionerats med tillämpning av GATT:s art. XXVIII bis.

Kommitténs undersökningar har ännu icke kunnat vara så ingående, att den kunnat utpeka speciella tullar, skatter etc. i enskilda länder som för höga eller effektivt handelshindrande. Kommittén har därför icke kunnat ave några rekommendationer rörande särskilda fall utan har måst nöja sig med allmänna vädjanden till industriländerna att mildra förekommande hinder mot u-ländernas export. Den har dock kunnat lägga en viss kraft bakom sina uttalanden genom att vid varje sammanträde publicera en »framstegsrapport», vari man noterar vilka åtgärder importländerna vidtagit med anledning av kommitténs rekommendationer respektive beklagar, att så litet ännu åstadkommit. (De »framsteg», som kunnat noteras har emellertid hittills varit få och huvudsakligen inskränkt sig till upphävandet av kvantitativa restriktioner, något som för övrigt framtingats av GATT:s och internationella valutafondens beslut och rekommendationer och icke som en direkt följd av kommitté III:s verksamhet. Industriländerna har också av naturliga skäl varit föga benägna att självmant och ensidigt sänka tullar och skatter före den instundande tullförhandlingskonferensen.) Genom ett dylikt konfrontationsförfarande har kommittén sökt utöva ett visst »moraliskt» tryck på industriländerna och bidra till att inskräpa problemets betydelse i det allmänna medvetandet.

Det har likväl varit en svaghet att kommittén hittills icke kunnat framlägga en plan för gemensamma åtgärder, som kunde genomföras av alla industriländer samfällt (exempelvis tullsänkningar till viss nivå för traditionella exportvaror från u-länderna). Av olika anledningar har de större industriländerna ännu så länge sökt undvika en diskussion av dylika förslag. Tiden kan likväl snart bli mogen för förhandlingar härom.¹

Exportfrämjande åtgärder i u-länderna

Kommitté III har även tagit till uppgift att undersöka vilka åtgärder, som kan vidtagas för att i högre grad inrikta u-ländernas industriproduktion på export, förbättra deras exportvarors kvalitet, skärpa kvalitetskontrollen, undanröja exporthämmande lagstiftningsåtgärder, förbättra marknadstekniken etc. Dessa studier har ännu icke påbörjats.

Dylika åtgärder faller ju snarast inom området för ekonomisk rådgivning och tekniskt bistånd och bör därför i första hand behandlas av andra internationella organ, såsom internationella valutafonden och världsbanken, inom ramen för Särskilda fondens projekteringsarbete samt FN:s övriga

¹ Sedan detta skrivits har kommitté III vid ett sammanträde i februari 1962 på grundval av ett beslut av GATT:s ministtermöte föregående höst antagit ett nytt arbetsprogram, som innebär, att man skall utreda konkreta planer för en reduktion i alla berörda länder av tullar, kvantitativa restriktioner, varuskatter och andra handelshinder för u-ländernas viktigaste exportvaror.

tekniska biståndsverksamhet. Frågans handelspolitiska aspekter får dock icke förbises. Viktigast synes härvidlag vara, att undersöka möjligheterna för u-länderna att undvika en importsbstituerande produktion, för vilken de saknar ekonomiska och tekniska förutsättningar, och i stället i större utsträckning inrikta sina ansträngningar på framställning av varor, som kan avsättas på världsmarknaden och vilka de effektivt kan producera — med andra ord en bättre internationell arbetsfördelning.

Över huvud synes det angeläget, att i överväganden om finanshjälp och tekniskt bistånd — såväl multilateralt som bilateralt — frågan om en ökning av u-ländernas exportintäkter och avsättningsmöjligheter på exportmarknaderna beaktas. I fråga om den tekniska biståndsverksamheten synes det härvidlag närmast gälla vad som kan göras för att förbättra u-ländernas kvalitetskontroll och försäljningsteknik.

Den svenska inställningen

Sverige är ett utpräglad lågtulland och har i stort sett avhållit sig från att upprätthålla mer än ett minimalt skydd för det inhemska näringslivet mot utländsk lågpriskonkurrens. Vårt land har i eget välförstått intresse fört en liberal handelspolitik i medvetandet om, att vår ekonomi i regel har lika stora fördelar av en reduktion av de egna handelshindren som av motsvarande åtgärder från andra länders sida. Vi har insett att vi i längden är mera betjänta av att importera varor, som andra länder kan framställa bättre och mera konkurrenskraftigt, så att vi kan frigöra våra egna resurser för mer avancerade industriella uppgifter. Denna allmänna inställning har också tillämpats i förhållande till u-länderna, t. ex. genom vår internationellt sett mycket liberala importpolitik gentemot dessa.

Utöver de här antydda allmänekonomiska motiven finns det även vissa specifika skäl för Sverige att i såväl eget som u-ländernas intresse uppträda aktivt till främjande av en frihandelsvänlig politik gentemot dessa länder.

Det mycket låga svenska tullskyddet och avsaknaden av andra import hinder öppnar vägen för en stark utländsk konkurrens på vår marknad och framtvingar därmed rationaliseringar och strukturförändringar av vårt eget näringsliv. Då de större industrinationerna genom sin högre tullnivå och sina importrestriktioner är relativt mera avskärmade från konkurrens utifrån, blir den svenska marknaden i motsvarande mån mera utsatt. Detta kan i vissa lägen leda till större omställningskrav på det svenska näringslivet än vad som är ekonomiskt och socialt önskvärt. Det är därför ett svenskt intresse att verka för att andra större marknader öppnas för den internationella konkurrensen, så att trycket blir jämnare fördelat.

I en tid, då u-länderna på grund av växande betalningssvårigheter tvingas inskränka sin import, torde Sverige kunna räkna på större förståelse för sina exportönskemål, om man på svensk sida visat sig beredd till ingripanden som syftar till att stegra u-ländernas egna exportmöjligheter. Över hu-

vud torde vår exportnäring endast ha fördelar av att Sverige söker främja en liberal politik i världshandeln.

Det kan ifrågasättas, huruvida ett litet land som Sverige har några möjligheter att påverka den internationella handelspolitiska utvecklingen i vad avser u-ländernas problem. Härtill kan framhållas, att av skilda skäl några betydande initiativ åtminstone för närvarande knappast torde vara att påräkna från de större industrinationerna. Vad i synnerhet den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEC) beträffar, förefaller vissa av dess medlemsstaters ståndpunkt vara, att en lösning av u-ländernas handelsproblem icke får leda till någon rubbning av den gemensamma marknaden och dess näringsliv. Hellre än att bevilja u-länderna fria konkurrensmöjligheter inom marknaden föredrar de i stället att öka sin kapitalhjälp och därigenom befordra en autonom ekonomisk uppbyggnad i dessa länder. Icke heller övriga större industrinationer har ännu visat sig benägna att vidtaga några mera betydande åtgärder för att reducera handelshindren till u-ländernas förmån.

Trots att u-länderna i de internationella handelspolitiska överläggningarna på sistone kommit att utgöra en allt viktigare maktfaktor, har de naturligtvis svårt att genomdriva några reformer mot ett kompakt motstånd från industriländernas sida. Om blott en eller ett par industrinationer stödjer deras krav kan dock läget komma att förändras.

Naturligtvis har Sverige, vars egen marknad dessutom endast är av begränsad betydelse för u-ländernas avsättning, icke stora möjligheter att på ett avgörande sätt leda eller driva på utvecklingen. Vår roll får i första hand vara initiativtagarens, föregångarens och advokatens. Men även i denna egenskap torde vårt land ha vissa utsikter att influera problemens behandling i en både för oss och för u-länderna önskvärd riktning.

För Sverige, vars näringsliv utvecklats under ett förhållandevis lägre importskydd och för vilket tull- och konsumtionsskatteintäkter har mindre statsfinansiell betydelse än i många andra länder, är det avsevärt mycket lättare att företräda en liberal handelspolitik, än för länder med en hög grad av protektionism och starkt budgetärt beroende av fiskala varuavgifter.

Tänkbara former för en ökning av de svenska insatserna

Sverige bör givetvis även framdeles söka främja en fortsatt frigörelse av världshandeln och hävda sin liberala ståndpunkt vid de internationella förhandlingstillfällena, som erbjudes. Vår egen importpolitik gentemot u-länderna bör likaledes — så som hittills varit fallet — utformas i överensstämmelse med den uppfattning, som vi företrätt på det internationella planet.

I tidigare avsnitt har betydelsen av konjunkturpolitikens utformning samt prisstabiliserande åtgärder understrukits. Det har vidare framhållits att u-

ländernas exportproblem bör uppmärksammas även inom ramen för det finansiella och tekniska biståndet.

Huruvida i övrigt några skäl till modifikationer av svensk ekonomisk och kommersiell politik — exempelvis jordbrukspolitiken — föreligger, torde få övervägas i vidare sammanhang.

Bör då Sverige slutligen överväga en *reduktion* av förekommande *handels hinder*?

Till en början bör då än en gång fastslås, att de svenska tullarna är mycket låga och att kvantitativa importrestriktioner upprätthålles endast inom ett mycket begränsat område av mindre betydelse för de egentliga u-länderna. Några hinder, som kan anses hämma u-ländernas avsättning på den svenska marknaden finns — utom i ett par undantagsfall — således icke. En ytterligare sänkning av tullar och skatter skulle knappast kunna leda till någon mera betydande konsumtions- och importökning och därmed märkbart förbättra u-ländernas exportläge.

Icke desto mindre kan en reduktion av pålagorna på importen vara motiverad av handelspolitiska skäl. Det har redan framhållits att man på svensk sida, om man vill främja en liberalisering av världshandeln, måste visa, att man icke skyr konsekvenserna för eget vidkommande. Vårt land måste givetvis kunna deltaga i och bidra till förverkligandet av planer för ett undanröjande av hindren mot u-ländernas export. Vi borde också vara i stånd att själva taga initiativet till sådana projekt. De åtgärder, som vidtages i Sverige, kan därvid — direkt eller indirekt — verka som en pådrivande faktor på andra länders ståndpunktstaganden.

Detta innebär emellertid, att svenska åtgärder för att förbättra u-ländernas avsättningsmöjligheter i främsta rummet måste betraktas som ett led i den handelspolitik som Sverige tillämpar icke blott i u-ländernas utan i hög grad i eget intresse. Sådana åtgärder får således icke uteslutande ses som en form av hjälp till u-länderna, vars nytta och kostnader väges mot andra biståndsformer. Den sänkning av tullar och skatter man på svensk sida genomför har betydelse icke endast i den mån den ökar u-ländernas exportmöjligheter till den svenska marknaden, utan framför allt därför att den kan tänkas påverka andra större industrinationers politik.

Vid avgörandet av frågan, huruvida tullar eller interna avgifter på u-ländernas exportvaror borde sänkas, bör flera faktorer vägas mot varandra.

Även om nettoeffekten av en tull- eller skattesänkning med avseende på importen skulle bli minimal eller dess verkan — på grund av vår marknads litenhet — för u-ländernas vidkommande bli begränsad, kan, såsom i det föregående betonats, vissa handelspolitiska fördelar vara att vinna genom unilaterala åtgärder.

Omvänt kan, även om en tull- eller skattereduktion skulle leda till en stark konsumtionsökning, skäl givetvis finnas att ändå upprätthålla höga pålagor. Exempel härpå utgör skatterna på tobak och spritdrycker.

Att en tullsänkning — särskilt beträffande manufakturvaror — icke omedelbart kommer att gynna u-ländernas export utan snarare att på kort sikt medföra en stegring av importen från andra industrinationer, bör i och för sig icke hindra att en sådan reduktion genomföres. För u-länderna är det framför allt av vikt att industrinationernas importskydd icke omöjliggör att deras varor introduceras och vinner insteg på marknaden. I övrigt önskar u-länderna blott att få möjlighet att konkurrera på jämställd fot med övriga nationer. Det tillkommer då dem själva att försöka hävda sig i denna konkurrens.

Därest en höjning av pålagor av statsfinansiella eller andra skäl befinnes erforderlig, bör man undvika att speciellt utnyttja u-ländernas traditionella exportvaror som fiskala objekt. Bortsett från den skada som därigenom skulle tillfogas u-länderna, har arbetet inom GATT medfört att varje stegring av tullar och skatter på dessa länders produkter skulle komma att påtalas i internationella sammanhang och därmed ställa Sveriges importpolitik i en ofördelaktig dager.

Med hänsyn till vad inom GATT uttalats bör man vidare på svensk sida vid tullförhandlingar med u-länderna intaga en generös hållning mot dessa och i den utsträckning som är möjlig avstå från att begära full kompensations för lämnade koncessioner.

I bilaga 1 återfinnes en förteckning över de råvaror, förädlingsprodukter och färdigvaror, som undersökts eller vid nästkommande sammanträden kommer att undersökas av GATT:s kommitté III. Förteckningen utgör givetvis icke en fullständig lista över u-ländernas viktigaste exportvaror utan är snarast en typexemplifiering. Som av den i sammanställningen gjorda jämförelsen med EEC:s yttre tulltaxa samt de brittiska tullarna framgår, ligger de svenska tullarna i genomsnitt på en lägre nivå.

U-ländernas representanter har i kommitté III särskilt framhåvt det starka manufaktureringsskydd, som flera industrinationer upprätthåller mot förädlingsprodukter och halvfabrikat och som hindrar dem att uppbygga en lönande bearbetningsindustri, baserad på inhemska råvaror. Den svenska tulltaxans manufaktureringsskydd förefaller vid internationell jämförelse vara blygsamt.

På bl. a. kaffe, te och kakaoböner upprätthåller den svenska tulltaxan specifika tullar. Anledningen härtill är för det första att statskassan vid detta slag av tullar tillförsäkras en mera konstant inkomst oberoende av växlingarna i världsmarknadspriserna. (Ifrågavarande tullar har ju främst fiskal betydelse.) Dessutom får tullen för importören och förbrukaren en prisutjämnande effekt, eftersom tullincidensen blir lägre vid höga priser och högre vid låga priser.

I kommitté III har emellertid framhållits att, under en tid av vikande råvarupriser, incidensen av specifika tullar blir högre än ursprungligen avsett och särskilt drabbar billigare sorter, som annars skulle kunna avsättas

i större mängder. Sett ur u-ländernas synpunkt har däremot värdetullar den fördelen, att importlandet tar ut ett högre tullbelopp då exportbetingelserna är gynnsamma, d. v. s. då världsmarknadspriserna är höga, och ett lägre belopp under de »dåliga» åren, då priserna fallit och det är angeläget för u-länderna att söka stegra sin avsättning.

Då de ovan berörda fördelarna för importlandet av specifika tullar knappast kan spela någon större roll vare sig för statsfinanserna eller för konsumenterna, skulle man således kunna undersöka, huruvida en ändring av tullarna på kaffe, te och kakao till ad valorem-avgifter skulle vara ändamålsenlig.

Beträffande de svenska pålagorna på vissa i sammanhanget viktiga varor kan preliminärt ytterligare följande sägas.

Kaffeskatten uppgår till 35 kr. per 100 kg för orostat och 45 kr. per 100 kg för rostat kaffe. Incidensen på importpriset av tull plus skatt (som båda är specifika) beräknades av GATT på basis av importsiffrorna för 1958 uppgå till 13,5 % men steg 1960 till närmare 20 %. Den är ändå avsevärt lägre än i flera andra länder, i synnerhet jämfört med de mycket höga konsumtionsskatterna på kaffe i Tyskland, Frankrike och Italien (jmf. bil. 2). Kaffeskatten beräknas för budgetåret 1960—61 komma att tillföra statsverket 25 milj. kr.

Sverige har den högsta per capita-konsumtionen av kaffe i världen (ca 9,4 kg per person och år). Det är därför knappast troligt att den ringa pris-sänkning som kan bli följden om skatten slopas, skulle leda till kvantitativt väsentligt ökad konsumtion.

Det motiv som har anförts för ett upphävande av den svenska skatten är främst önskvärdheten att stödja u-länderna i deras strävanden att få till stånd skattesänkningar i andra industrinationer. Skulle bl. a. Tyskland, Frankrike och Italien förmås till sänkningar av sina skatter och tullar har förutsättningar skapats för en väsentlig konsumtionsökning.

Choklad. Varuskatt uttages på choklad och konfektyrer med 65 %. Skatten beräknas inbringa statsverket 128 milj. kr. Av detta belopp faller blott omkring 60 milj. kr. på choklad och resten på andra varor. Av tekniska skäl torde det dock vara svårt att genomföra en isolerad skattesänkning endast för choklad.

Skattebelastningen torde i relativt hög grad verka tillbakahållande på konsumtionen, ehuru efterfrågeelasticiteten av olika skäl är svår att med någon grad av exakthet beräkna. En större reduktion kan således antagas medföra en icke obetydlig konsumtionsökning, varvid dock bör märkas, att kakaoinnehållet i choklad endast uppgår till omkring 40 %, samt att konsumtionsökningen även skulle gälla konfektyrer i vilka kakao ej ingår.

En reduktion av chokladskatten — varvid av bortfallande 128 milj. kr. således blott ca 25 milj. kr. avser kakao — skulle i de internationella sam-

manhngen troligen icke ha fullt samma handelspolitiska verkan som en sänkning av kaffeskatten.

Tobak. De i Sverige mycket höga tullarna på tobaksvaror synes kunna motiveras bl. a. av folkhälsoskäl. Råtobak har till större delen importerats från Förenta Staterna, Grekland och det övriga Balkan samt i mindre mängder från Indonesien, Kuba, Rhodesia-Nyasaland och Indien. Färdiga tobaksprodukter har hittills huvudsakligen införts från industriländer.

Ändamålet med denna redogörelse har icke varit att lämna konkreta förslag till tull- och skattesänkingsåtgärder, som nu eller i framtiden kan vara handelspolitiskt motiverade — antingen inom ramen för en allmän internationell tullsänkingsplan eller med avseende på enskilda varor. Sådana förslag torde få aktualiseras och övervägas i större handelspolitiska sammanhang. Syftet har endast varit att belysa de faktiska förhållandena. Avslutningsvis må blott följande framhållas rörande u-ländernas traditionella exportprodukter.

I den svenska tulltaxan är industriråvarorna i stort sett tullfria. Livsmedelsprodukter — tropiska drycker och frukt är härvidlag viktigast — har däremot belagts med tullar och kaffe (jämte choklad) dessutom med skatter. Eftersom dessa produkter icke konkurrerar med inhemska varor har tullarna uteslutande fiskal karaktär (undantag gäller för kakaoprodukter).

Det har ovan nämnts, att en tull- och skattesänkning på kaffe skulle kunna få en viss betydelse i det internationella arbetet på en reduktion av handelshindren. Man kan även överväga att utsträcka de svenska åtgärderna till flera produkter. Därigenom skulle de få större handelspolitisk verkan och komma ett flertal länder till godo. I första hand skulle då kaffe, te, kakao-bönor, bananer och annan tropisk frukt kunna komma i fråga. Kaffe importerar från Brasilien, Colombia och andra latinamerikanska länder, Etiopien, Brittiska Östafrika samt i mindre kvantiteter från Indonesien och Indien. Den svenska teimporten härrör så gott som uteslutande från Ceylon, ehuru vissa partier tages från Indien och Kina. Kakaobönor tages huvudsakligen från Ghana men också andra afrikanska länder är potentiella leverantörer. Bananer slutligen hämtas till större delen från Mellanamerika, Ecuador samt Västafrika.

För att underlätta bedömningen lämnas nedan en på 1960 års importsiffror baserad beräkning av bortfallet i tull- och skatteuppbörden vid en sänkning för dessa varor med 50 respektive 100 procent (hänsyn har härvidlag icke tagits till ökade statsintäkter på grund av stegrad konsumtion vid en delsänkning av tullar och skatter):

	Tullsats	Inkomstbortfall vid sänkning med	
		50 %	100 %
08.01			
200 Bananer.....	10 kr/100 kg	19,3 milj. kr	38,6 milj. kr
09.01 Kaffe.....	45 kr/100 kg	16,5 milj. kr	33 milj. kr
skatt.....	35—45 kr/100 kg	12,5 milj. kr	25 milj. kr
09.02 Te.....	100 kr/100 kg	0,5 milj. kr	1 milj. kr
18.01 Kakaoböror.....	15 kr/100 kg	0,5 milj. kr	1 milj. kr
18.03 Kakaomassa.....	35 kr/100 kg	—	—
18.04 Kakaosmör.....	35 kr/100 kg	325.000 kr	650 000 kr
18.05 Kakaopulver.....	35 kr/100 kg	153 000 kr	305 000 kr

juni 1961

BILAGA 1

Stat. nr.	Varunamn	Svensk tull	EEC-tull	Brittisk tull MGN
09.01	Kaffe.....	45 kr/100 kg (inc 10 %)	16 %	14 s/cwt (1.4 %)
09.02	Te.....	100/100 kg (inc 7 %)	18—23%	2 d/lb (inc 3.8 %)
12.01	Oljefrö.....	fri	fri	fri—10 %
15.07	Vegetabiliska oljor			
	Palmolja.....	{fri;	5—14 %	10 %
	Ricinolja.....	fettavgift	8 %	12.5 %
	Övriga, tropiska.....	(utom ricinolja m. fl.	5—15 %	10—15 %
18.01	Kakaoböner.....	15/100 kg (inc. 4,3 %)	9 %	14 s/cwt (inc. 3,7 %)
18.03	Kakomassa.....	35/100 kg	25 %	14 s/cwt + vissa tillägg
18.04	Kakaosmör.....	35/100 kg (inc. 5,4 %)	22 %	14 s/cwt
18.05	Kakaopulver.....	35/100 kg (inc. 3,6 %)	27 %	14 s/cwt + vissa tillägg
18.06	Choklad.....	10—20 %	30—80%	14 s/cwt + vissa tillägg
24.01	Råtabak.....	fri	30 %	£ 3,4,6—3,5,6 ½
25.10	Fosfat.....	fri	fri	fri
26.01	Järnmalm.....	fri	fri	fri
28.20	Aluminiumoxid.....	fri	11 %	10 %
41.02—04	Läder, berett.....	7 % ¹	6—10 ²	10—15 %
44.03	Tropiskt virke, obearbetat..	fri	5 %	fri—10 %
44.04	Tropiskt virke, grovsågat...	fri	5 %	fri—10 %
55.01	Råbomull.....	fri	fri	fri (blekt 10 %)
55.04	Kardad bomull.....	10 %	3 %	10 %
55.05	Garn av bomull.....	fri—8 %	0 %	7,5 %
55.09	Råväv av bomull.....	13 %	17 %	17,5 %
57.03	Jute, oberedd.....	fri	fri	fri
57.04	Kokosfibrer.....	fri	fri	10 %
57.06	Garn av jute.....	9—10 %	10 %	10—15 %
57.10	Juteväv.....	11 %	23 %	20 %
57.11	Väv av kokosfibrer.....	7 %	20 %	20 %
64.02	Läderskodon.....	14 %	20 %	15—30 %
73.02	Ferromangan.....	fri	8 %	0—10 %
74.01	Koppar, obearbetad.....	fri	fri	fri
74.03—04	Valsprodukter av koppar...	3 %	10 %	10—15 %
76.01	Aluminium, obearbetad....	fri	10 %	fri
76.02—04	Halvfabrikat av aluminium.	3—5 %	15 %	12,5—20 %
78.01	Bly, obearbetat.....	fri	§ 1:32/ 100 kg	7s6d/ton
78.02—05	Halvfabrikat av bly.....	fri	5—10— 15 %	10—20 %
84.06	Dieselmotorer, mindre.....	10 %	15—22%	17,5—30 %
84.41	Symaskiner.....	10 %	12—14%	15 %
85.01	Elektriska motorer, mindre.	10 %	14—17%	10—17,5 %
85.06	Elektriska fläktar, mindre..	10 %	19 %	17,5 %
87.10	Cyklar.....	20 kr/st (inc. 18,5)	21 %	20 %
97.06	Sportartiklar.....	5—12 %	19 %	10—25 %

¹ Vissa vegetab. förgarvade hudar och skinn tullfria. (obs East Indiatype)² Förgarvade hudar och skinn av får och get tullfria.

BILAGA 2

Skatter på kaffe och te i vissa industriländer

De punktskatter, som uttages på kaffe i några industriländer, har kommit att spela en framträdande roll i den internationella diskussionen om u-ländernas exportproblem. Dels har dessa pålagor tagits som utgångspunkt då u-länderna krävt att icke blott tullar utan även interna varuskatter skall kunna göras till föremål för koncessionsförhandlingar i GATT. Dessutom har kaffeskatterna särskilt utpekats vid undersökningarna av handelshindren mot u-ländernas exportvaror. De behandlades sålunda relativt utförligt redan i Haberler-rapporten.

Punktskatter på kaffe förekommer i Västtyskland, Frankrike, Italien, Sverige, Österrike och Japan. Gatt:s kommitté III undersökte vid två sammanträden under 1960 relativt ingående de höga skatter och fiskaltullar som upprätthållas i de tre förstnämnda länderna. Läget kan belysas med följande siffror, som samtliga baserar sig på statistiken för år 1958:

	Västtyskland	Frankrike	Italien	Sverige
Incidens på importpriset av tull + skatt.....	89,4 %	54 % ¹	101,9 %	13,5 %
Statsinkomst av tull + skatt i procent av totala budgetintäkterna....	2,34 %	0,73 %	1,83 %	0,04 %
Per capita konsumtion.....	3 kg	4,3 kg	1,7 kg	8,5 kg

¹ Incidensen på den tullfria importen från franska samväldesländerna utgjorde 36,1 % (= skatteincidensen).

Alltför vittgående slutsatser får icke dragas av en jämförelse mellan tull- och skatteincidensen och per capita konsumtionen. Det kan nämnas att förbrukningen per person och år i Finland uppgick till 7,2 kg trots att tullincidensen utgjorde 99 % och detaljhandelspriset var högre än i något annat västeuropeiskt land utom Tyskland. Det te-drickande Storbritannien däremot, vars tullincidens endast utgjorde 1,4—4,2 %, konsumerade 0,9 kg kaffe per person och år. Här spelar sådana faktorer som den allmänna prisnivån och konsumentvanorna in.

GATT-sekretariatet har gjort en beräkning av efterfrågeelasticiteten på kort sikt vid en sänkning av skatten (man bortsåg här från tullen) i Tyskland, Frankrike och Italien, som gav följande resultat

	Konsumtionsökning	Ökning av importvärdet	Bortfall av statsinkomster
Tyskland			
Skattesänkning 100 %....	16,4 %	129,5 milj. DM	647,6 milj. DM
» 50 %....	8,2 %	64,8 milj. DM	297,1 milj. DM
Frankrike			
Skattesänkning 100 %....	6 %	42,2 milj. N.F.	278,7 milj. N.F.
» 50 %....	3 %	21,1 milj. N.F.	135,1 milj. N.F.
Italien			
Skattesänkning 100 %....	28,3 %	13,4 miljarder lire	41,0 miljarder lire
» 50 %	14,2 %	6,7 miljarder lire	17,6 miljarder lire

Mot giltigheten av dessa uppskattningar reserverade sig de tre länderna. Liknande undersökningar, utförda av Haberler-gruppen och FAO ävensom vissa in-terna beräkningar hade också givit delvis skilda och något lägre värden. Efterfrågeberäkningar av detta slag är med nödvändighet osäkra. De bygger på tidigare erfarenheter av relationerna mellan förändringar i priser och konsumtionsvolym men kan icke taga hänsyn till mera långsiktiga trender i fråga om konsumtionssmaken, köpkraften etc.

De framlagda siffrorna var trots detta tydliga nog och kommitté III fann sig kunna konstatera

att stigande realinkomster i de tre nämnda länderna komme att leda till en successiv ökning av kaffekonsumtionen,

att på kort sikt minskningen av statsinkomsterna vid en reduktion eller ett slopande av skatterna skulle bli väsentligt större än stegringen av importvärdet,

men att på längre sikt importvolymen, på grund av ändrade konsumtionsvanor kunde komma att öka betydligt och därigenom importvärdet närma sig eller överstiga bortfallet av statsintäkterna,

samt att så småningom ett läge kunde komma att inträda då en sänkning av skatten icke längre skulle leda till en fortsatt höjning av konsumtionen (detta syftade på länder med mycket hög per capita konsumtion).

Vad Sverige beträffar må noteras, att den svenska tullen och skatten ligger avsevärt lägre än i Tyskland, Frankrike och Italien, trots att incidensen på importpriset numera stigit till närmare 20 %. Det är emellertid anmärkningsvärt att per capita konsumtionen, om man utgår från den årliga importstatistiken, sedan 1958 synes ha ökat från 8,5 kg till 9,4 kg — en betydande stegring. Utan en ingående undersökning kan endast förmodanden uttalas om orsaken härtill. Sannolikt beror dock ökningen snarare på förbättrade inkomster och köpkraft än på minskade priser. Det bör också framhållas att incidensen av tull och skatt räknat på detaljhandelspriset är mindre än hälften av incidensen på importvärdet. Under förutsättning att en skattesänkning gav utslag i en lika stor prisreduktion, skulle det fullständiga slopandet av skatt i Sverige kunna antagas medföra en minskning av detaljhandelspriset med ca 4—4,5 %. Motsvarande tal är för Tyskland 20 %, Frankrike 14 % och Italien 23,6 %. Härav följer, att en tull- och skatte-reduktion i de tre sistnämnda länderna skulle ha en avsevärt större effekt för det pris konsumenten har att betala än motsvarande åtgärder i Sverige.

Slutligen kan några siffror för år 1958 lämnas rörande skatt och tull på te i Tyskland, Frankrike och Italien:

	Tyskland	Frankrike	Italien
Incidens på importpriset av tull + skatt	112,1 %	52,2—55,2 %	64,1 %
Statsinkomst av tull + skatt i % av totala budgetintäkterna	0,13 %	0,01 %	0,03 %
Per capita konsumtion	0,12 kg	0,04 kg	0,03 kg

Incidensen av den svenska specifika tullen på te uppgick 1958 till 9 % (1960 = 7,5 %). Per capita konsumtionen var 0,15 kg.

II. Skattetekniska åtgärder

Beskattningen har som bekant en mångskiftande karaktär. I närmast föregående promemoria har behandlats den beskattning som i form av tull uttages vid varuinförsel eller eljest direkt drabbar från u-länderna importerade varor och därmed kan påverka avsättningen av dessa varor. I denna promemoria beröres de problem som kan uppkomma vid inkomstbeskattningen i samband med svenska insatser för främjande av den ekonomiska utvecklingen i u-länderna. Härvid är frågan om undvikande av s. k. dubbelbeskattning av primärt intresse.

I ett tidigare skede har beskattningen utan tvivel varit av mera underordnad betydelse i fråga om industriens lokalisering och kapitalströmmarna. Detta har gällt såväl inom den enskilda staten som mellanstatligt. Skatterna har varit relativt låga och de har utformats uteslutande med hänsyn till statens eller samfällighetens behov av inkomster. Särskilt under tiden efter det andra världskrigets slut har generellt kunnat konstateras en allmän höjning av beskattningens tryck, såväl i fråga om direkta som indirekta skatter, och andra synpunkter än rent fiskala har i ökad grad gjort sig gällande vid beskattningens utformning. Det har varit synpunkter av konjunkturpolitisk karaktär men också sådana synpunkter som önskan att underlätta uppkomsten av nya industrier. Hänsyn av det sistnämnda slaget har kunnat förmärkas särskilt i skattelagstiftningen i u-länderna.

Dubbelbeskattningens uppkomst

I fråga om inkomstbeskattningen kan konstateras, att lagstiftningen i de enskilda länderna merendels fått en sådan utformning att samma inkomst drabbas av skatt i mer än ett land. Orsaken till den dubbla eller i vissa fall flerdubbla beskattningen är att den berörda inkomsten anses ha anknytning till flera länder samtidigt. Kriterierna för en anknytning kan vara flera men torde schematiskt kunna uppdelas i två kategorier. I synnerhet lagstiftningen i ekonomiskt mera utvecklade länder har naturligen fått den utformningen att obegränsad skatteplikt föreskrivits för i vederbörande land hemmahörande fysiska och juridiska personer (tillämpning av den s. k. domicilprincipen). Detta innebär att en sådan person skall erlägga skatt till

Anm. Denna promemoria har utarbetats av byråchefen i finansdepartementet I. Eckersten.

den egna staten för all sin inkomst oavsett om den förvärvats i den staten eller i annan stat. För lagstiftningen i de mindre utvecklade länderna har det varit en lika naturlig utgångspunkt att i första hand föreskriva skatteplikt för inkomst från alla inkomstkällor som anses belägna i den ifrågavarande staten (tillämpning av den s. k. territorialitetsprincipen). Härtill kommer emellertid att de mera utvecklade länderna även i viss utsträckning tillämpar den sistnämnda principen och att de länder, som i första hand baserat sin lagstiftning på territorialitetsprincipen, även i viss mån använder sig av domicilprincipen. Resultatet av den relativt vida omfattningen av skattskyldighetsreglerna i flertalet länder blir att en mängd kollisioner uppkommer med en mer eller mindre tyngande dubbelbeskattning som konsekvens. Uppbäres inkomsten från ett land av en person eller ett bolag med domicil i annat land blir inkomsten först beskattad i den förstnämnda staten (källstaten) och därefter i den andra staten (domicilstaten).

Metoder för undvikande av dubbelbeskattningen

Olika metoder kan användas för att lösa den konfliktsituation som blivit en följd av de ovan antydda reglerna. Unilaterala åtgärder, d. v. s. ensidiga åtgärder av en stat, kan ifrågakomma ävensom åtgärder i form av mellanstatliga överenskommelser varigenom rätten till beskattning av olika inkomstslag uppdelas mellan de berörda staterna.

För en stat, som i sin lagstiftning tillämpar den ovan omnämnda domicilprincipen — d. v. s. beskattar i staten hemmahörande skattskyldiga för hela inkomsten oavsett i vilket land den förvärvats — kan den unilaterala åtgärden ta sig uttryck i en i lagen direkt föreskriven rätt till avräkning mot den egna skatten av den skatt som för samma inkomst erlagts i annat land. En sådan rätt innebär sålunda att den staten godtar den utländska skatten som likvärdig med sin egen och minskar sitt eget skatteanspråk med samma belopp. Även andra former av unilaterala åtgärder — omkostnadsavdrag för den utländska skatten, viss begränsad skattebefrielse etc. — är givetvis tänkbara men den nyssnämnda rätten till avräkning (credit-of-tax) torde vara den mest omfattande formen för unilaterala åtgärder.

Åtgärder i form av särskilda mellanstatliga överenskommelser i synnerhet om dessa är bilaterala — vilket merendels ansetts vara den effektivaste vägen — kan helt naturligt ges den mest skiftande utformning och direkt anpassas till lagstiftningen i de berörda staterna. Oftast utformas reglerna så att rätten till beskattning av visst inkomstslag förbehålles den ena staten med den andras uteslutande.

Internationellt samarbete. NF och OEEC

Ovannämnda dubbelbeskattningsproblems betydelse för de mellanstatliga ekonomiska relationerna uppmärksammades redan av Nationernas För-

bund. Under 20- och 30-talen var en särskild kommitté verksam för framläggande av förslag till åtgärder för undanröjande av dubbelbeskattningen. Arbetet tog främst sikte på ingåendet av mellanstatliga överenskommelser och resulterade så småningom i ett förslag till modellavtal med föreskrifter om hur lagkollisionerna skulle undvikas. Detta modellavtal har legat till grund för ett stort antal bilaterala överenskommelser, vilka dock i huvudsak avslutats mellan industriellt mera utvecklade länder. Från de mindre utvecklade ländernas sida tycks man ha haft svårigheter att ansluta sig till de beskattningsprinciper som nyssnämnda arbetsresultat i första hand gett uttryck för.

Under tiden efter det andra världskriget synes det ovannämnda samarbetet på det internationella planet ha fullföljts i första hand av OEEC. En inom OEEC verksam skattekommitté har sedan 1956 i uppdrag att söka utarbeta förslag till regler för undvikande av dubbelbeskattning i första hand att användas i förhållandet mellan de i OEEC deltagande länderna men även att tjäna till utgångspunkt för avtal mellan dessa länder och utomstående stater. Det kan förtjäna omnämnas att kommittén f. n. håller på med att söka utforma regler för sådana inkomstslag som royalty, ränta och aktieutdelning. Därvid har betydande svårigheter att komma fram till ett enhetligt resultat visat sig föreligga. Orsakerna härtill är flera, såväl av teknisk som av ekonomisk natur. Bl. a. må påpekas att även OEEC-kretsen rymmer stater med stora skiljaktigheter i den ekonomiska utvecklingen och med högst varierande historisk bakgrund i skattesystemens utformning.

Svensk lagstiftning

Ej heller för Sveriges del är åtgärder för undvikande av internationell dubbelbeskattning av färskt datum. Frågan om dylika åtgärder behandlades av riksdagen redan vid seklets början och i samband med den stora skatte-reform, som resulterade i den ännu gällande kommunalskattelagen av 1928, blev frågan föremål för särskild prövning. I kommunalskattelagen har inrymmts bestämmelser av innebörd att dubbelbeskattningen skall undanröjas genom avtal med främmande makt om uppdelning av rätten att beskatta olika inkomstslag. I fråga om vilken form av åtgärder som skall vidtagas på detta område har Sverige sålunda primärt anslutit sig till den i det föregående angivna avtalsvägen. Såsom en unilateral åtgärd har dock genom en lagändring 1951 föreskrivits rätt till omkostnadsavdrag i förvärvskälla för utländsk inkomstskatt.

Svenska dubbelbeskattningsavtal

Till följd av lagstiftarnas nyssnämnda ståndpunkt har det varit naturligt att under gångna år från svensk sida ansträngningar gjorts för att få till stånd dubbelbeskattningsavtal. Under senare år har verksamheten intensifierats.

Sådana avtal finns nu med tillämpning på ett stort antal länder i olika världsdelar. Med några länder har endast reglerats vissa specialfrågor, men i flertalet fall är avtalen av allmän natur och täcker samtliga förekommande inkomstslag. Bland länderna i *Östeuropa* finns ett allmänt avtal med Ungern (från 1937) och en specialöverenskommelse med Sovjetunionen (från 1927). Specialöverenskommelser övervägs vidare med vissa andra östeuropeiska stater. Allmänna avtal har ingåtts med våra *nordiska* grannländer och med flertalet länder i *Västeuropa*. Undantag gäller dock allttjämt för Luxemburg, som emellertid bör kunna inbegripas genom det inledningsvis omnämnda OEEC-samarbetet. Detta gäller också länderna i *Sydeuropa* (Grekland, Portugal, Spanien och Turkiet). Med Grekland föreligger ett paraferat avtalsförslag och med Spanien har preliminärt överenskommit om upptagande av förhandlingar. I förhållandet till stater och områden i *Afrika* är dubbelbeskattningsfrågan avtalsmässigt reglerad för en betydande del. Med Egypten, Tunisien, Marocko (ej ratificerat) och Sydafrikanska unionen har fristående avtal ingåtts, och det svensk-brittiska skatteavtalet från 1949 har 1954 och 1959 utsträckts att gälla även brittiska territorier i Afrika (regleringen tillämpas även på senare självständiga stater). En liknande utsträckning gjordes 1955 beträffande förutvarande Belgiska Kongo och mandatområdet Ruanda-Urundi. Vad angår *Asien* har särskilda avtal ingåtts med Israel, Pakistan, Indien, Ceylon och Japan. Brittiska territorier (även förutvarande, nu självständiga stater) täckes — med något mindre undantag — av nyssnämnda utvidgningar av 1949 års svensk-brittiska avtal. Med Thailand föreligger ett paraferat avtalsförslag, och förhandlingar mellan expertdelegationer har påbörjats med Burma och Filippinerna men ännu ej resulterat. Samma är förhållandet med *Australien*. Med *Nya Zeeland* har däremot avtal ingåtts. Även med *Nordamerika* (USA och Canada) är dubbelbeskattningsfrågan avtalsmässigt reglerad, men detta har hittills ej varit möjligt i förhållande till *Mellan- och Sydamerika*, bortsett från en specialreglering (luftfarts- och sjöfartsinkomster) med vissa sydamerikanska stater.

Avtalens innehåll

Självfallet kan det i detta sammanhang ej bli fråga om att ge en mera uttömmande redogörelse för de ovannämnda avtalens innehåll. Här skall emellertid göras ett försök till en schematisk framställning av vissa huvudpunkter. Som en allmän kommentar må dock särskilt understrykas, att intet allmänt avtal helt överensstämmer med något annat. Detta gäller t. o. m. avtalen med våra nordiska grannländer, ehuru en sådan enhetlighet eftersträfvats. Orsaken till att uniformitet ej kunnat uppnås är naturligen att återföra till svårigheter av främst teknisk natur vid avgränsning av kollisionen mellan de berörda skattelagstiftningarna.

Avtalen innehåller främst regler för undvikande av sådan dubbelbeskattning, som uppkommer för en person med hemvist i den ena staten och med inkomst härrörande från den andra staten. Därvid har merendels en uppdelning skett av beskattningsrätten till olika inkomstslag (inkomst av rörelse från fast driftställe, inkomst av fastighet, inkomst av arbete etc.) på så sätt att den ena staten tillagts beskattningsrätten med uteslutande av den andra staten. I vissa fall (särskilt i fråga om inkomst av kapital och inkomst i form av royalty) har föreskrivits en begränsad beskattning i källstaten (den stat varifrån inkomsten härrör) med skyldighet för domicilstaten att avräkna denna skatt mot sin egen skatt å samma inkomst.

Givetvis är det många och komplicerade synpunkter som påverkat avtalens olikartade utformning. En synpunkt av teknisk art må här särskilt nämnas. Såsom framgår av vad nyss sagts avser avtalsreglerna en fördelning av inkomsterna. Avtalen reglerar däremot ej direkt en fördelning av de kostnader, som uppkommit för intäkternas förvärvande. I och för sig får det anses ligga i sakens natur att dessa kostnader avdrages där inkomsterna beskattas. En sådan regel kan synas enkel men erbjuder åtskilliga tillämpningssvårigheter. Dessa svårigheter är särskilt betydande t. ex. i fråga om royalties, som kan grunda sig på patent för vilka företaget haft betydande utvecklingskostnader vilka redan avdragits i domicilstaten. I de fall royaltyn undantages från all beskattning i denna stat innebär detta att kostnadsavdraget där i och för sig borde återföras till beskattning i motsvarande grad, vilket torde vara tekniskt ogörligt. Något avdrag i källstaten för dylika kostnader torde överhuvud ej kunna påräknas, även om det skulle vara möjligt att fastställa desamma.

Vad särskilt angår de svenska avtalen med u-länderna (t. ex. avtalet med Indien) torde generellt kunna konstateras att reglerna utformats med ökad tonvikt på beskattning i källstaten, d. v. s. den stat varifrån inkomsten härrör. I dessa avtal har också i ökad utsträckning kommit till användning sådana regler som avser skattebefrielser i källstaten vid praktikanttjänstgöring där och vilka är av särskilt intresse för ifrågavarande länder.

Reglerna i avtalen är normalt utformade reciprokt, d. v. s. samma åtaganden gäller å ömse sidor. Då detta stundom ej är fallet, har den formella avvikelserna betingats främst av tekniska olikheter i de berörda skattelagstiftningarna. En annan sak är att på grund av ensidighet i de ekonomiska relationerna den formella reciprociteten — vilken utformning som än väljes — ej motsvaras av en faktisk reciprocitet.

Vid sidan av reglerna för en uppdelning av inkomstkällorna brukar avtalen innehålla bestämmelser om icke-diskriminering vid beskattningen. Den klausul avser regelmässigt att förhindra diskriminering av det andra landets företag och medborgare i jämförelse med den egna statens företag och medborgare. Då missförstånd stundom uppkommit beträffande frågan om ställning av mest gynnad nation vis-à-vis dubbelbeskattningsav-

talen, bör måhända särskilt framhållas att sådan behandling aldrig på allvar ifrågasatts i det internationella sammanhanget. Detta är naturligt, då eljest tillkomsten av dylika avtal skulle omöjliggöras. Såsom ovan nämnts är nämligen intet avtal helt likt något annat avtal. De »förmåner» i beskattningshänseende som genom avtalet eventuellt tillförsäkrats skattskyldiga i de båda avtalsslutande staterna såvitt avser relationerna mellan dessa stater måste ses mot bakgrunden av just dessa relationer, inbegripet skattelagstiftningarnas utformning.

En annan punkt som kan vara av intresse särskilt i förhållandet till u-länderna är avtalens utformning i de fall u-landet bereder skatteförmåner för sin industriella uppbyggnad. Härvid är det helt naturligt av vikt för u-landet att skatteförmånen får avsedd effekt, d. v. s. tillfaller företagaren och ej konsumeras av en eventuell beskattning i företagarens hemland. Olika metoder kan användas för att åstadkomma denna effekt. I de svenska avtalen har merendels använts den metoden att Sverige avstått från att beskatta den berörda inkomsten. Skulle Sverige beskatta inkomsten, kan den avsedda effekten bibehållas genom en avräkning mot den svenska skatten av den skatt som skulle ha utgått i u-landet, därest skatteförmånen ej beviljats. Sistnämnda metod har för viss inkomst kommit till användning t. ex. i förhållande till Irland och Israel.

Åtgärder i andra länder

Såsom ovan angivits är dubbelbeskattningen i hög grad ett internationellt problem. Främst för de stora industriländerna, Storbritannien och USA, vars skattskyldiga bedriver en rikt förgrenad internationell verksamhet, har problemet pockat på en lösning. Redan relativt tidigt infördes i dessa länder i den interna lagstiftningen det inledningsvis omnämnda credit-of-tax systemet, d. v. s. avräkning mot den egna skatten å samma inkomst av i utlandet erlagd inkomstskatt. Vid genomförandet av denna unilaterala åtgärd synes dessa länder emellertid ha förutsatt också avslutandet av dubbelbeskattningsavtal, vilket även skett med ett stort antal länder. Det kan förtjäna påpekas att detta credit-of-tax system även förekommer inom brittiska samväldet, vars staters skattelagstiftning i åtskilliga hänseenden grundats på det brittiska systemet. För några år sedan införde Västtyskland i sin lagstiftning samma system för tillämpning i de fall dubbelbeskattningsavtal saknas. Även Danmark har i viss utsträckning förfarit på samma sätt. De västeuropeiska staterna i övrigt har i större eller mindre grad genomfört lättnader i sin egen lagstiftning men får måhända generellt anses ha i första hand beträtt avtalsvägen för ett fullständigt undanröjande för deras del av den internationella dubbelbeskattningen.

Nyssnämnda åtgärder av unilaterala karaktär synes vara allmänt utformade och någon åtskillnad torde ej göras mellan det fall då den berörda

inkomsten härrör från ett u-land och det fall då den kommer från ett industriland. De avtal som ingåtts med u-länderna torde emellertid — i likhet med de svenska — i en del fall innebära en något ökad tonvikt på beskattning i källstaten, d. v. s. den stat varifrån inkomsten härrör.

Flertalet mellanstatliga dubbelbeskattningsavtal har ingåtts mellan ekonomiskt mera utvecklade länder. Avtalen mellan industriländerna å ena sidan och u-länderna å andra sidan är relativt få och mellan u-länderna inbördes torde antalet ej heller vara särskilt stort. Här skall ej beröras de tänkbara orsakerna härtill, men det kan kanske vara av intresse att påpeka att mellan länderna i Sydamerika särskild reglering delvis onödiggjorts genom att de interna skattelagstiftningarna i stor utsträckning baserats utslutande på den inledningsvis omnämnda s. k. territorialitetsprincipen. Man beskattar sålunda i åtskilliga fall ej inkomst från utlandet.

Sveriges insatser i förhållande till andra länders

Att göra en värdering av Sveriges insatser i förhållande till andra länders såvitt avser ett indirekt bistånd på detta område till u-länderna är ytterst vanskligt. Vad gäller en avtalsmässig reglering av dubbelbeskattningsfrågan kan konstateras, att Sverige sannolikt avslutat fler avtal än något annat land. Bl. a. var Sverige det första industriland som ingick ett avtal med Indien. Det kan emellertid också konstateras — såsom i det föregående angivits — att t. ex. USA och Storbritannien genom en unilateral åtgärd, genom tillämpning i sin lag av credit-of-tax systemet, nedsätter sin egen skatt i den mån skatt utgått exempelvis i Indien. Vad har då Sverige gjort mer än USA och Storbritannien? Genom avtalet har Sverige helt avstått från beskattning av den inkomst (av visst slag) som uppkommit i Indien. Skulle Indien vilja genom en skatteförmån locka till sig en svensk investering, innebär detta att förmånen obegränsat tillkommer inkomsttagaren. Detta är ej fallet om denne i stället är bosatt i Storbritannien eller USA, såvida ej i dessa länder föreskrives att avräkning för indisk skatt skall likväl åtnjutas som om sådan skatt erlagts. Dylika bestämmelser har emellertid ifrågasatts i både amerikanska och brittiska avtal med vissa u-länder. Självfallet är det i och för sig intet som hindrar att en dylik bestämmelse i stället meddelas direkt i den interna lagstiftningen. Härvid skulle dock måhända i ökad grad diskrimineringssynpunkter kunna göra sig gällande, vilket ej ansetts vara fallet vid användning av dubbelbeskattningsavtalets form.

Av vad nyss sagts skulle följa att genom att Sverige i första hand valt avtalsvägen för att undanröja dubbelbeskattningen en »extra» hjälp beretts u-länderna genom en utformning som avviker från avtal med andra länder. Av särskild betydelse för svenska investeringar utomlands är möjligheten för svenska bolag att skattefritt överföra utdelningar till Sverige. En dylik

klausul återfinnes emellertid i praktiskt taget samtliga svenska avtal och klausulen har främst betingats av den interna svenska bolagsbeskattningens utformning. Här föreligger sålunda ej någon fördel i relationen till u-landet. Frånvaron av ett avtal — och därmed klausulen — är emellertid ägnad att starkt försvåra en investering. I fråga om förefintliga bestämmelser om royalty och ränta — vilka är varierande — kan läget vara ett annat. Är skatten i u-landet lägre än den svenska, blir vissa svenska avtal fördelaktigare än vad som gäller för en inkomsttagare i USA eller Storbritannien. Dessa bestämmelser torde emellertid vara av jämförelsevis mindre betydelse än utdelningsreglerna. De i det föregående omnämnda reglerna om skattefrihet vid praktiktjänstgöring torde även vara av mindre betydelse. Det kan f. ö. konstateras, att USA och även andra länder gått mycket långt i fråga om interna regler på detta område.

I detta avsnitt må sammanfattningsvis framhållas att den komplicerade materian torde omöjliggöra varje försök till en säker jämförelse av de svenska insatserna med andra länders insatser i fråga om undanröjande av det hinder som dubbelbeskattningen utgör för u-ländernas möjligheter att på kommersiell basis erhålla kapital och tekniskt bistånd. Möjligen skulle man våga det påståendet att insatserna i varje fall relativt sett ej är mindre än något annat lands.

Det torde ej heller vara görligt att värdera enbart de svenska insatserna. Det ligger i dubbelbeskattningsavtalets natur att en skatteeftergift göres av de berörda staterna. Eljest skulle det ju ej vara någon dubbelbeskattning att undanröja. En eftergift som göres från svensk sida kan beröra såväl inkomster som utbetalas härifrån som inkomster som hit inflyter. Man får väl antaga att det är det sistnämnda slaget av inkomster som är av intresse i det aktuella sammanhanget. Med hänsyn till den svenska beskattningens konstruktion och decentraliseringen av den svenska skatteförvaltningen är det överhuvud förenat med mycket stora svårigheter att få fram en samlad bild av de utländska inkomsterna. Och vilken svensk skatteminskning är det som skall beräknas? Då avtalet ingås kan det vara — av naturliga skäl då beskattningen lagt hinder i vägen — relativt små inkomst- och skattebelopp som beröres. Genom avtalet tillkommer ytterligare inkomstbelopp men de skulle aldrig ha kommit fram om den avtalade skattebefrielsen ej tillkommit. Man kan ej heller bortse från de möjligheter som kan ha funnits att genom olika internationella kanaler redan före avtalets ingång överföra beloppen utan svensk skatt.

Tänkbara åtgärder för ett ökat bistånd

Vilka möjligheter finns då att i denna indirekta form utvidga och effektivisera den svenska hjälpen till u-länderna? Som framgår av redogörelsen

ovan är två vägar användbara, dels avslutandet av särskilda överenskommelser med vederbörande land, dels särskild svensk lagstiftning.

För att det skall kunna bli tal om en särskild hjälp förutsättes i båda fallen att de tillämpade reglerna blir andra än vad som gäller allmänt, d. v. s. de måste i och för sig innehålla ett diskriminerande element vis-à-vis andra länder. Kravet på likformighet i beskattningen måste mera markant åsidosättas.

Beträffande innehållet i de särskilda överenskommelserna skulle den allmänna utgångspunkten vara att utformningen av reglerna om beskattningsrättens uppdelning mer eller mindre fullständigt anslöt sig till den ovan angivna territorialitetsprincipen, d. v. s. de olika inkomstslagen skulle uteslutande beskattas där inkomsten uppkommer.

En särskild svensk lagstiftning skulle kunna innebära exempelvis att inkomst av visst slag från ett angivet land skulle undantagas från svensk skatt. I och för sig vore det även möjligt att genom sådan lagstiftning föreskriva rätt till särskilda avdrag vid beskattningen i övrigt i Sverige, t. ex. avskrivning å aktier i ett utländskt dotterbolag. Tilläggas må att här berörda frågor är synnerligen komplicerade även från tekniska synpunkter.

Båda metoderna, särskilda överenskommelser eller särskild lagstiftning, är förenade med såväl för- som nackdelar.

Den största nackdelen med avtalsmetoden är att den är tidsödande och även osmidigare på grund av svårigheterna att relativt snabbt anpassa bestämmelserna till ändrade förhållanden. De hittills gjorda erfarenheterna har gett vid handen att det tar mycket lång tid att få fram ett intresse i det främmande landet för ett avtal, detta oaktat att man från svensk sida just vis-à-vis u-länderna gått mycket långt i fråga om eftergifter till förmån för territorialitetsprincipen. Orsaken till detta bristande intresse är bl. a. att man menar att det är en skyldighet för företagarens (inkomsttagarens) hemland att tillse att denne ej blir dubbelbeskattad, exempelvis genom tillämpning av den ovan angivna credit-of-tax metoden.

Man torde emellertid kunna utgå ifrån att, om man från svensk sida accepterade en sådan avfattning av överenskommelserna att vederbörande u-lands rätt till beskattning av där uppkomna inkomster under alla förhållanden lämnas obeskuren, det borde vara lättare att få avtal till stånd. En sådan uppläggning skulle innebära att man helt bortser från tekniska synpunkter, vilka väl får anses hittills internationellt ha varit genomgående vägledande vid avslutande av avtal av detta slag. Ett sådant markerat principiellt ställningstagande skulle utan tvivel kunna få återverkningar i andra västeuropeiska länder.

En ensidig svensk lagstiftning torde i och för sig vara ett smidigare instrument och, som ovan angivits, skulle man ej nödvändigtvis behöva begränsa sig till att undanta viss inkomst från beskattning utan även kunna föreskriva rätt till olika avdrag. En nackdel med speciallagstiftningen lig-

ger först och främst i dennas natur att vara en undantagslagstiftning. För att få fram uppgifter om den skatteminskning (för det svenska bolaget) som eftergiften ger upphov till torde det vara erforderligt att föreskriva särskild uppgiftsplikt i samband med taxeringen.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att den för Sveriges del tillämpade metoden att genom avtal undanröja eljest uppkommande dubbelbeskattning hittills har visat sig effektiv. En svårighet med avtalsmetoden är som framgår av redogörelsen ovan att avtalen ej kan göras likformiga. Denna olägenhet blir större ju fler avtal som ingås. Det stigande antalet självständiga stater torde också medföra att metoden ej kan användas ensamt för sig. En unilateral reglering i den interna lagstiftningen för att undanröja dubbelbeskattningen framstår mer och mer som ett önskvärt komplement. Sådana bestämmelser bör redan av skattetekniska skäl ges en allmän räckvidd och innebära en likformig behandling av olika inkomstslag oavsett från vilka länder de härrör. Den vedertagna principen om skattskyldigas likabehandling, svårigheterna att vid inkomstberäkningen avskilja mot intäkterna svarande kostnader, risken för skatteflyktsåtgärder m. m. talar starkt mot en undantagslagstiftning på detta område. En specialreglering med sikte på u-länderna bör därför ej ifrågakomma. Även en allmängiltig reglering för Sveriges del av dubbelbeskattningen är emellertid — i de fall avtal saknas — självfallet av stor betydelse för att främja de ekonomiska förbindelserna mellan Sverige och dessa länder. Under hand har inhämtats, att frågan om att i någon form i vår skattelagstiftning införa en allmän avräkningsmöjlighet för utländsk skatt, s. k. credit-of-tax, liknande den som finns i vissa andra länder överväges av 1959 års dubbelbeskattnings-sakkunniga.

juni 1961

III. Exportkreditgarantier

När det gäller frågan om medverkan i uppbyggnaden av u-ländernas näringsliv genom överförande av kapital till dessa länder är det väsentligt att skilja mellan å ena sidan direkta kapitalinvesteringar, d. v. s. utförsel av kapital — även i form av varor — för långsiktig investering, exempelvis i dotterbolag eller samverkande företag, och å andra sidan kreditleveranser av kapitalvaror. Skillnaden mellan de båda formerna torde visserligen ibland kunna i praktiken vara mindre framträdande, exempelvis vid investering av kapital avsett att hemtagas efter förhållandevis kort tid och vid export av kapitalvaror med lång kredittid och uppskov med betalningen under viss tid, men de ställer sig dock olika bl. a. med hänsyn till möjligheterna att i dagens läge bereda stöd och garanti från statens sida. När det gäller frågan om de direkta kapitalinvesteringarna hänvisas till avsnitt IV.

Exportkreditgarantiernas allmänna karaktär i Sverige

För kreditleveranser av kapitalvaror kan — i motsats till vad som gäller för direkta kapitalinvesteringar — statlig garanti erhållas i Sverige, vilket även är fallet i åtskilliga andra länder. Det svenska systemet för exportkreditgarantier verkar så, att garantimöjligheten i stort sett endast utnyttjas i sådana fall, där exportören eller kreditgivaren känner ett direkt behov av garanti. Garantigivningen avser därigenom främst de fall, där exporten är mer eller mindre beroende av om garanti kan erhållas. Kreditgarantierna kan sägas utgöra ett komplement till kreditgivningen och dess syfte är att avlyfta den risk som är förbunden med kreditgivningen. Företagens och bankernas möjligheter att finansiera en kredit blir ofta det primära. Man har ansett att en sådan ordning utgör den bästa säkerheten för en ändamålsenlig fördelning av exporten på marknader och köpare. Detta system skiljer sig från vad som tillämpas i flera andra länder där tvärtom exportindustrin uppmuntras att försäkra all export.

Vid garantigivningen för exportkrediter i Sverige tillämpas så långt som möjligt försäkringsmässiga principer och en bedömning sker av de risker som är förbundna med olika aktuella exportaffärer. Genom att riskavlyft-

Anm. Denna promemoria har utarbetats av byråchefen i handelsdepartementet Å. Englund.

ning är det primära syftet med kreditgarantierna är det naturligt att dessa särskilt kommit att inriktas på länder med påtagliga politiska risker och att avpassningen av villkoren för garantigivningen i form av kredittider, premier etc. har kommit att ske med utgångspunkt från denna ländergrupp. Efterfrågan på garantigivning på mer eller mindre riskfria marknader har emellertid likaledes ansetts skola tillgodoses. Exportkrediter till stabila och valutastarka marknader garanteras i konsekvens härmed i allmänhet till högre andel av försäljningsbeloppen och lägre premier tillämpas på de olika affärerna till dessa länder. Detta sammanhänger givetvis direkt med att riskerna i dessa fall bedöms vara lägre än vid export till exempelvis u-länderna. De större risker för transfereringshinder och andra kreditförluster, som föreligger vid export till sistnämnda länder, uppvägs i och för sig för exportörens del ofta av de bättre prisvillkor och större vinstmöjligheter som i många fall är förenade med export till valutasvaga och politiskt instabila marknader. I den mån dessa risker till huvudsaklig del kan avlastas på en försäkringsinstitution, uppmuntras naturligtvis exportören att överflytta exporten till dessa valutasvaga marknader på bekostnad av exporten till mera konkurrensbetonade men säkrare marknader.

Bestämmelserna beträffande de statliga exportkreditgarantierna är i Sverige f. n. i och för sig utformade så, att de icke skall påverka exportens länderinriktning. Det är emellertid naturligt att exportkreditgarantigivningen rätt starkt har kommit att koncentreras till de valutasvaga marknaderna. På dessa marknader är behovet av försäkring mot särskilt politiska risker störst. När det gäller Nordamerika och Västeuropa kan exportören i allmänhet utesluta de politiska riskerna och garantigivningen får här främst betydelse för de kommersiella riskerna. Möjligheterna att stödja exporten på kredit till u-länderna är därför i hög grad beroende av den allmänna ramen för verksamheten. För närvarande finns utrymme för att i ökad utsträckning tillgodose önskemål om försäkring av sådana exportkrediter. I en vikande exportkonjunktur torde man också kunna förutse ökat intresse från näringslivets sida för kreditexport till u-länderna. Denna får då karaktär av en merexport totalt sett.

Nuvarande utformning och omfattning

Statlig exportkreditgaranti har i Sverige lämnats sedan 1933. Garantin har grundats på av riksdagen för viss tid givna bemyndiganden och av Kungl. Maj:t i anslutning därtill utfärdade författningar. De nuvarande bestämmelserna daterar sig från 1959 och omfattar dels en kungörelse om statsgaranti för täckning av förlust i samband med export m. m. (nr 271), dels en instruktion för exportkreditnämnden (nr 407). Utöver de i kungörelsen givna allmänna grunderna för statsgarantin har riksdagen även att besluta om den totala ramen för kreditgarantiverksamheten. 1960 års höstriktsdag medgav, att ramen för garantiverksamheten höjdes från 600 till

1 000 mkr, vilket belopp Kungl. Maj:t också ställt till exportkreditnämndens förfogande.¹

Genom att riksdagens ställningstagande har begränsats till de allmänna principerna har man ernått den rörlighet i exportkreditskyddet, som förändringar i exportläget kan kräva. Det faller sedan på Kungl. Maj:t att närmare ange de riktlinjer efter vilka garantigivningen skall ske.

För närvarande förekommer i Sverige följande former av statsgaranti för exportkrediter, som beviljas i Sverige verksamma företagare:

1. för täckning av förlust i samband med export (innefattar även förlust i samband med fabrikation);
2. för täckning av förlust i samband med lagerhållning utomlands;
3. för lån som lämnas av svensk bank eller annan svensk kreditgivare i anledning av export eller lagerhållning utomlands.

Med export jämställes överlåtelse till utlandet, som avser uppfinning eller resultat av teknisk konsulterande verksamhet eller liknande avtal liksom utförande av entreprenadarbete utomlands.

Endast då synnerliga skäl föreligger får exporten eller lagerhållningen avse vara, som icke är inhemsk. Statsgaranti enligt punkt 2 och 3 får endast beviljas efter särskilt medgivande av Kungl. Maj:t. Sådant medgivande har lämnats i fråga om förluster i samband med lagerhållning, medan ännu intet beslut fattats beträffande långivningen.

Garantin kan omfatta enbart politiska risker eller enbart kommersiella risker eller också båda dessa risker. Till de kommersiella riskerna är att hänföra förluster, som är föranledda av att köparen kommit på obestånd eller eljest underlåtit att fullgöra sina avtalsenliga förpliktelser. De politiska riskerna omfattar i stora drag förluster föranledda av:

1. att hinder för varans införande till importlandet uppkommit på den grund att importförbud eller krav på import- eller valutatillstånd eller annat likartat tillstånd opåräknat införts, redan meddelat sådant tillstånd opåräknat återkallats eller annan liknande åtgärd vidtagits i importlandet;
2. att varan, till följd av att den under transport till köparen beslagtogs eller att annan liknande händelse inträffat, ej kunnat överlämnas till köparen;
3. att i importlandet inträffat allmänt moratorium, revolution, krig eller annan liknande händelse samt full betalning för klar fordran, som förfallit till betalning efter händelsen, icke ställts till garantitagarens fria förfogande.

Den övre gränsen för garantin är av riksdagen satt vid 90 %. Kungl. Maj:t har dock förordnat, att exportkreditnämnden tills vidare icke får medge högre garantiprocentsats än 85 %. Som allmän riktlinje skall tillämpas garantisatser mellan 80 och 85 % i fråga om politiska risker och

¹ Genom beslut av 1961 års höstriksdag har garantiramen höjts från 1 000 till 2 000 mkr. Av detta belopp har Kungl. Maj:t ställt 1 300 mkr. till exportkreditnämndens förfogande.

mellan 70 och 75 %, då det gäller kommersiella risker. Skälet till att garantiskyddet satts lägre för de kommersiella riskerna är att det anses lättare för säljaren att bedöma en köpares kreditvärdighet än ett lands ekonomiska och politiska framtidsutsikter. Vidare torde det i allmänhet finnas större möjlighet att välja mellan olika köpare än mellan olika marknader. Då det gäller att bestämma procentsatsen i det särskilda fallet har exportkreditnämnden indelat länderna, dit garantier ges, i tre grupper alltefter storleken av de risker som bedömes föreligga. För länder som ingår i de två första grupperna tillämpas som regel garantisatser på 85 % för politiska och 75 % för kommersiella risker, medan i den tredje, som omfattar så gott som enbart u-länder, man icke kan erhålla mer än 80 respektive 70 %. Skillnaden är en följd av den förut omtalade principen att i möjligaste mån tillämpa försäkringsmässiga synpunkter vid garantigivningen.

För beviljad garanti skall garantitagaren erlägga en premie avpassad med hänsyn till olika inverkan omständigheter, såsom kredittidens längd, förhållandena i importlandet och andra förefintliga riskmoment. I regel varierar premiekostnaderna mellan delar av en procent upp till något över 3 % i fråga om politiska risker och upp till något över 4 %, då det gäller kommersiella risker, beräknade på högsta kreditbeloppet.

Om man tolkar begreppet u-länder i FN-mening, d. v. s. att de omfattar länderna i Afrika utom Sydafrika, länderna i sydöstra och södra Asien utom Japan samt hela Mellan- och Sydamerika, finner man att ungefär hälften av den svenska garantigivningen hänför sig till dessa länder. Följande siffror i mkr avser läget den 31 mars 1961.

	Utfärdade garantier	I utsikt ställda garantier	Summa
U-länder	158	166	324
Jugoslavien	7	37	44
Sovjet	82	96	178
Övriga länder	65	90	155
Summa	312	389	701

Ökningen i garantigivningen under det senaste året har, om man bortser från Sovjet, i stor utsträckning avsett u-länderna. Nedanstående siffror i mkr visar utestående engagemang den 31 mars 1961 på vissa u-länder.

	Utfärdade garantier	I utsikt ställda garantier	Summa
Indien	3	14	17
Iran	15	45	60
Kina	15	3	18
Argentina	8	14	22
Brasilien	24	34	58
Colombia	7	0	7
Venezuela	37	5	42

Sveriges insatser i förhållande till andra länders

I det internationella samarbete på exportkrediternas område, som förekommer inom ramen för den s. k. Bernunionen, deltar samtliga statliga organ för försäkring av exportkrediter utom det japanska institutet. Unionen har till uppgift att verka för utveckling av tekniken i fråga om exportkreditförsäkring, att ge medlemmarna informationer om den ekonomiska utvecklingen på mera riskfyllda marknader och om inträffade betalningssvårigheter hos importörer samt att motverka uppkomsten av osund kreditgivning med stöd av exportkreditförsäkring. Unionen är icke något överstatligt organ utan avger endast rekommendationer men har genom sina konsultationer kunnat utbilda en gemensam praxis. Medlemmarna har sålunda rekommenderats att icke försäkra transaktioner, där kredittiden överstiger:

- | | |
|-------------------------------------|-----------|
| 1. för råvaror och konsumtionsvaror | 6 månader |
| 2. för lättare kapitalvaror | 3 år |
| 3. för tyngre kapitalvaror | 5 år |

Bernunionen har vidare bl. a. rekommenderat sina medlemmar att när det gäller kapitalvaror kräva att ett skäligt belopp — i regel minst 20 % av försäljningsbeloppet — skall erläggas av köparen före leverans.

Internationellt sett har det rått stor enighet om önskvärdheten att undvika en tävlan i fråga om kreditvillkoren vid leveranser inte minst till u-länderna. Erfarenheterna från tidigare perioder ger gott underlag för denna ståndpunkt. Ur svensk synpunkt har därför försöken att internationellt tillämpa någorlunda homogena principer för statlig garantigivning på detta område varit att hälsa med tillfredsställelse. De resultat som härvidlag uppnåtts har också ostridigt varit till svensk förmån och ökat våra förutsättningar att medverka till kreditleveranser till u-länderna.

I sammanhanget kan också erinras om överenskommelsen i OEEC — som f. ö. i oförändrad form överförts till EFTA — att icke tillämpa stödåtgärder vid export i form av subventionerad exportkreditgarantigivning. Beslut har fattats i GATT om att samma bestämmelser skall gälla i vart fall samtliga i denna organisation ingående industriländer när det gäller exporten av färdigvaror.

Erfarenheterna av det samarbete som på detta område ägt rum, främst inom ramen för Bernunionen, har varit gynnsamma. Tendenser till uppluckring av bl. a. Bernunionens normer har emellertid på senare tid gjort sig gällande. Även om tendensen till vikande europeisk solidaritet på detta område är att beklaga är det självfallet angeläget att fortlöpande uppmärksamt följa utvecklingen och vid den svenska garantigivningen ta hänsyn till de faktiska konkurrensförhållandena. Detta har också under senare år varit en klar riktpunkt i garantigivningen. Samarbetet inom Bernunionen är som nämnts icke heller av tvingande karaktär. Något formellt hinder föreligger icke för en medlem att i enskilda fall eller om särskilda omständig-

heter föreligger frångå de allmänna kriterier om vilka enighet nåtts. Skulle tendensen i utlandet att garantera krediter på väsentligt längre tid än hittills utvecklas, är detta naturligtvis en faktor som av samtliga medlemmar i unionen åberopas.

Det internationella samarbetet på exportkrediternas område har på det hela taget medfört en samordning av villkoren för exportkreditgarantivningen mellan olika länder. Som tidigare antytts existerar det emellertid väsentliga principiella skillnader i olika länders garantisystem, skillnader som inte står i strid mot de internationella samarbetssträvandena men som det är angeläget att observera vid jämförelser av garantivningens omfattning i de olika länderna. Genom att garantiverksamheten i utlandet i stor utsträckning är utformad så att den direkt syftar till att inkludera så stora delar av exporten som möjligt för att därmed öka riskspridningen, vilket bl. a. kommer till uttryck i villkoret att garantivningen skall omfatta en exportörs samlade kreditexport, inkluderas även kreditförsäljningar, som exportören anser riskfria eller för vilka han själv är beredd att bära riskerna. Det svenska systemet däremot är, som redan nämnts, väsentligen uppbyggt så att det kommer till användning endast i de fall där exportören känner ett direkt behov av garanti. Den förstnämnda metoden driver självfallet upp verksamhetens omfattning utan att man därav kan dra några slutsatser om dess betydelse för exporten som sådan eller dess inriktning på olika marknader. Garantivillkor och premiesättning måste av naturliga skäl utformas olika beroende på vilken metod som tillämpas. Vid en jämförelse av garantivningens omfattning i olika länder måste dessutom hänsyn tas till sammansättningen av exporten i de olika länderna. En export med en sammansättning sådan som den svenska med en alltså stor andel råvaror och halvfabrikat ställer givetvis relativt sett mindre anspråk på exportkrediter och garantier. De jämförelser som gjorts i det följande får därför bedömas med största försiktighet.

En jämförelse av utvecklingen av den statliga exportkreditgarantivningens omfattning i olika länder har gjorts av OEEC genom att studera nettoförändringarna i denna garantivning under senare år. I mars 1961 publicerade OEEC sålunda en översikt av kapitalflödet från industriländerna till u-länderna under åren 1956—1959, som bl. a. innehåller uppgifter om de statliga exportkreditgarantierna. Nedanstående sammanställning, till vilken uppgifterna hämtats ur nämnda översikt, upptar förutom OEEC-länder med statlig garantivning även USA, Canada och Japan. Det kan påpekas, att de franska garantierna endast lämnas till länder utanför franc-området och att i USA garantisystemet hittills endast använts i begränsad omfattning. Siffrorna i sammanställningen omfattar endast garantier med en kredittid på mer än ett år och avser skillnaden mellan under perioden givna garantier och utlöpande eller likviderade. I OEEC:s översikt finns inte någon jämförelse mellan de utestående garantierna vid olika tidpunkter i de

*Nettoförändringarna i den stilliga exportkreditgarantigivningen i vissa länder
1956—1959. Miljoner dollar*

Land	1956	1957	1958	1959	1956—59
Österrike.....	4	— 3	2	— 3	—
Belgien.....	— 1	— 1	2	— 2	— 2
Danmark.....	—	—	—	(6)	(6)
Frankrike.....	96	— 11	19	8	112
Västtyskland.....	230	180	130	250	790
Italien.....	72	15	65	1	152
Nederländerna.....	(3)	(3)	(1)	(19)	(26)
Norge.....	—	—	—	(1)	(1)
Sverige.....	(— 1)	(1)	(4)	(6)	(10)
Schweiz.....	— 1	19	— 4	23	37
Storbritannien.....	22	235	3	— 17	243
USA.....	— 1	18	— 42	— 1	— 26
Canada.....	7	2	8	— 4	12
Japan.....	11	8	8	24	51
Summa	441	466	196	311	1 412

Anm.: Siffror inom parentes är helt eller delvis uppskattade av OEEC:s sekretariat. Enligt Exportkreditnämndens statistik skall siffrorna för Sverige inklusive garantierna med en kredittid på mindre än ett år för åren 1958 och 1959 vara 5 resp. 24. Exportkreditnämnden saknar statistik för tidigare år än 1958.

olika länderna. Enligt OEEC:s sekretariat är emellertid nästan en fjärdedel av hela den brittiska exporten till u-länderna täckt med exportkreditgarantier och andelen anses vara lika hög för flera av de i ovanstående tabell redovisade länderna. Av utfärdade garantier i Västtyskland avser enligt OEEC-översikten för närvarande inemot 90 % export till u-länderna. Motsvarande procenttal i Italien och Frankrike är 86 respektive 70 %.

I Sverige faller f. n. (enligt Exportkreditnämndens statistik den 31 mars 1961) 51 % av de utfärdade garantierna på u-länderna. Bortses från garantierna till Sovjet, som ökat avsevärt på senare tid, blir motsvarande andel 69 %. Jämföres de vid årsskiftet 1960/61 utfärdade och i utsikt ställda garantierna till u-länderna med värdet av den svenska exporten till dessa länder under år 1960 framgår det att 18 % av denna export täcktes av garantier. År 1957 utgjorde denna andel 7 %, år 1958 8 % och år 1959 17 %.

Synpunkter på olika former för ökade insatser genom exportkreditgarantier

En naturlig utgångspunkt, när det gäller frågan i vilken form de tekniskt mera utvecklade länderna bör bistå de underutvecklade länderna att öka sin import av viktiga förnödenheter av olika slag, synes vara att denna hjälp helst bör ges på sådant sätt att mottagarländerna lämnas möjligheter att fritt välja de inköpskällor, som i de särskilda fallen är ur deras synpunkt mest fördelaktiga. Med den allmänna uppslutning, som kommit till stånd bland de mera utvecklade länderna omkring hjälpen till de underutvecklade länderna, bör möjligheterna att tillgodose en sådan önskvärd utveckling

vara goda. Den närmast till hands liggande vägen för kanalisering av biståndet till de underutvecklade länderna bör i enlighet härmed vara att detta sker över de internationella samarbetsorgan som f. n. är eller i framtiden kommer att vara verksamma på detta område och att det sålunda får en multilateral prägel.

När det gäller exportkreditgarantiernas plats i ett sådant multilateralt hjälpprogram till förmån för de underutvecklade länderna kan det ligga nära till hands att överväga upprättande av ett internationellt exportkreditgarantiorgan. Ett förslag i denna riktning har utarbetats av den grekiske centralbankschefen Zolotas, som är en av de fyra »vise män», som utredde frågan om en reform av OEEC. Förslaget, som under hand överlämnades till svenska OEEC-delegationen i mars 1960, innebär att inom OECD skulle upprättas ett internationellt exportkreditgarantiorgan med syfte att *dels* i större utsträckning mobilisera privata kapitalresurser för investeringar i u-länderna, *dels* skapa en mekanism som under tider av reducerad ekonomisk aktivitet skulle uppmuntra efterfrågan i de utvecklade länderna genom ökad export av kapitalvaror och därigenom också möjliggöra fortsatta investeringar i de underutvecklade länderna under sådana tider. Förslaget har såvitt bekant ej förts fram officiellt, men bedöms så småningom återkomma i ett eller annat sammanhang.

Ett institut av det slag, som sålunda föreslagits, skulle utgöra ett steg bort från den uteslutande bilaterala prägel, som exportkreditgarantierna till de underutvecklade länderna hittills haft och skulle ligga i linje med en strävan att över huvud taget föra över hjälpen till dessa länder på multilateral bas. En multilateralisering av garantierna skulle vidare medföra en eliminering av varje misstanke att garantierna av vissa länder lämnas under inflytande av politiska bevekelsegrunder.

Även om det i detta sammanhang kan anses lämpligast att hjälpen till de underutvecklade länderna lämnas i multilaterala former, skulle det emellertid kunna vara önskvärt att direkt engagera näringslivet i konkreta projekt. I sådana fall skulle det sålunda finnas anledning att vidta åtgärder, som skulle ha det dubbla syftet att *dels* öka den svenska bilaterala insatsen till hjälp åt underutvecklade länder, *dels* också direkt främja svenska exportintressen, och det skulle då ligga nära till hands att överväga att låta sådana åtgärder få formen av vidgade möjligheter till exportkreditgarantier på dessa länder. Som bl. a. framgått av de tidigare avsnitten är det emellertid åtskilliga synpunkter som vid sådana överväganden bör beaktas.

Ett avsteg från de nuvarande villkoren för garantigivningen och därmed från avvägningen mellan villkoren för garantierna till olika ländergrupper skulle samtidigt innebära ett frångående av de grundläggande principerna för den nuvarande exportkreditgarantigivningen. En följdforeteelse av ett sådant avsteg skulle kunna bli en strukturell förändring av den

svenska exportens inriktning i form av en överflyttning av exporten från mindre vinstgivande men på sikt säkra marknader till valutasvaga och för framtiden osäkra marknader. En viss sådan inverkan av garantigivningen kan inte undvikas och som redan nämnts är garantierna redan — trots de större riskerna — ganska starkt koncentrerade på de underutvecklade länderna. Bakgrunden är, som påpekats, att garantiverksamheten bedrivs utifrån den generella grundsatsen att garanti i princip endast skall komma ifråga i de fall, då exportören har ett konkret intresse därav och att det är på dessa marknader som behovet av garantier — åtminstone i fråga om de politiska riskerna — är störst. Det stora intresset för dessa marknader sammanhänger givetvis med — förutom de större vinstmöjligheterna — den naturliga strävan hos näringslivet att inarbeta sig på nya marknader och att därvid kunna göra detta på tidigast möjliga stadium i förhållande till sina konkurrenter.

Effekten av ett genomförande av sådana åtgärder till förmån för de underutvecklade länderna, som skulle innebära införande av generellt verkande förmånligare villkor för dessa länder, t. ex. i form av längre kredittider, lägre kontantandel och lägre premier, är ytterst svårbedömd, såväl totalt sett som bl. a. med hänsyn till vilka länder och företag — såväl på mottagar- som givarsidan — som skulle komma i åtnjutande av de gynnsammare villkoren. Redan i dagens läge finns företag vars export mer eller mindre uteslutande är inriktad på ett eller flera underutvecklade länder som tillhör den kategori där de politiska riskerna bedöms vara störst. Ett bortfall av sådana exportmarknader kan sålunda lätt ske med åtföljande negativa verkningar såväl för ifrågakvarande företag som för sysselsättningen.

Ytterligare ett förhållande, som gör det ovisst i vilken omfattning en uppmjukning av garantigivningen skulle komma att leda till avsedd verkan, d. v. s. en faktisk ökning av exporten till dessa länder, är att en exportkreditgaranti icke löser exportörens problem i samband med finansieringen av den ifrågakvarande krediten. Garantin kan i detta sammanhang endast tjäna som underlag vid en hänvändelse från exportörens sida till kreditgivare om lån.

Exportkreditgarantins hopkoppling av en officiell försäkringsmässig garantigivning med ett kommersiellt exportintresse från ett privat företags sida gör att exportkreditgarantin från mottagarlandets sida och internationellt ej torde betraktas som en hjälpinsats i samma utsträckning som exempelvis en direkt statlig kredit. Ur exportstimulerande synpunkt borde f. ö. en sådan kreditgivning kunna förväntas ge minst lika stor effekt i och med att exportörernas egna risktaganden och finansieringsproblem avlyftes.

Betydelsen av en exportkreditgaranti är naturligtvis olika beroende på om skadefall uppstår eller ej. I de fall skadefall inte uppstår, d. v. s. garantin utvecklar sig normalt och krediten återbetalas i enlighet med de fast-

ställda betalningsvillkoren, har exportkreditgarantin haft betydelse för mottagarlandet främst därigenom att en exportaffär genomföres, som kanske i annat fall inte kommit till stånd, och på betalningsvillkor som kan ha varit gynnsammare än som eljest skulle erhållits. Uppstår däremot skadefall och detta skall regleras i gängse ordning kan situationer uppkomma som är opåräknade för mottagarlandet och som kan komma att skada det garantigivande landets goodwill i mottagarlandet. En sådan situation bör vara enklare att avveckla i den mån garantin lämnats av ett internationellt organ baserat på en multilateral hjälpaktion.

De betänkligheter, som kan anföras mot att använda exportkreditgarantin som ett medel att bilateralt bistå de underutvecklade länderna, gäller främst en generell tillämpning av särskilt gynnsamma villkor för de underutvecklade länderna. Ett sådant förfarande skulle bl. a. kunna stå i strid med de internationella normer för garantigivningen som utformats och som det som tidigare framhållits ligger i svenskt intresse att de upprätthålls. En väg att öka möjligheterna att medelst exportkreditgarantier bistå de underutvecklade länderna skulle emellertid i och för sig kunna vara att liberalisera Bernunionens normer i sådan riktning som särskilt skulle tillgodose dessa länders önskemål om längre kredittider, högre garantiprocent-satser etc. Denna fråga har varit uppe till diskussion inom Bernunionen men man har därvid hittills varit överens om att ej vidta sådana åtgärder med hänsyn dels till risken för att exportländernas företag därigenom skulle tvingas att genomgående lämna längre krediter vilket i sin tur skulle kunna underminera dessa företags ställning och över huvud taget leda in handeln på olämpliga vägar, dels till att mera rationella och direkta metoder står till förfogande för att med användning av exportkreditgarantier tillgodose de underutvecklade ländernas speciella intressen.

En sådan metod, som skulle kunna tillämpas i samförstånd med Bernunionen, vore att använda förmånligare villkor endast i särskilda med hänsyn till de underutvecklade ländernas ställning speciellt motiverade fall. Parallellfall finns såväl i utlandet som i Sverige. Avsikten är att Sverige liksom ett flertal andra länder skall bidra till återuppbyggnadsarbetet efter naturkatastrofen i Chile¹ genom att ställa ett särskilt belopp till förfogande för exportkreditgarantier till förmånliga villkor. Kredittiden skall sålunda exempelvis kunna utsträckas till 10 år. I detta fall är de liberala villkoren för garantigivningen reglerad genom en särskild bilateral överenskommelse mellan givar- och mottagarlandet. Garantierna till enskilda företag lämnas i vanlig ordning inom ramen för denna överenskommelse.

En annan möjlighet, som ej behöver bygga på en ramöverenskommelse mellan givar- och mottagarlandet, är att ge Exportkreditnämnden generell befogenhet att för export till underutvecklade länder tillämpa särskilda

¹ Ett avtal av denna innebörd träffades mellan Sverige och Chile den 11 augusti 1961. Avtalet avser garantier beträffande krediter intill ett belopp av 20 mkr.

liberala garantivillkor för sådana affärer som uppfyller vissa krav med hänsyn till den nytta dessa kan ha för det underutvecklade landet. Bedömningen härav skulle åligga Exportkreditnämnden. Grundtanken bakom en sådan selektiv metod skulle vara att de liberala garantivillkoren skulle tillämpas för att bidra till att avkorta den industriella mognadsprocess som de underutvecklade länderna har att genomgå. Detta skulle ske genom att koncentrera den liberala garantigivningen på affärer som innebure t. ex. startande av större industriell verksamhet som skulle kombineras med en omfattande och snabb utbildning av arbetsledare och tekniker. Härigenom skulle sålunda garantigivningen för exportkrediterna kombineras med en överföring av teknisk know-how och en omfattande utbildning av inhemsk arbetskraft. Redan nu ingår normalt som ett led i leveransen vid försäljning av kapitalvaror såsom pappersmassemaskiner, turbiner, telefonanläggningar o. s. v. att arbetskraft utbildas för skötsel av anläggningarna.

Ännu en möjlighet att underlätta kreditgivningen till de underutvecklade länderna skulle vara att lämna garanti till finansinstitut för långtidslån till kreditvärdiga utländska köpare. Ett sådant system har helt nyligen införts i Storbritannien. De brittiska åtgärderna avser att återföra förhållandena till de normala formerna före kriget, nämligen att köparen finansierar sin investering på kapitalmarknaden, och tillverkaren/exportören begränsar sig till att tillverka och sälja sin vara. Denne skall tillförsäkras en skälig betalning vid kontraktsteckandet och ytterligare en del vid färdigställandet, för vilken del han bör stå egen risk i händelse leveransdispyter skulle uppstå. Huvudparten av betalningen skulle emellertid erläggas vid projektets godkännande från ett lån, som ett brittiskt bankkonsortium beviljat köparen mot en 100 %-ig statsgaranti, utfärdad av det brittiska exportkreditgarantiinstitutet. Exportören skulle sålunda vara betald, så snart han fullgjort sitt åtagande och vad som därefter skulle återstå vore en ren lånetransaktion mellan ett engelskt finansinstitut och köpare med engelska staten som garant.

I betraktande av det utomordentliga värde, som det internationella samarbetet inom Bernunionen innebär i fråga om begränsning av kredittiderna för exportkrediter och undvikande av tävlan på exportkreditgivningens område länderna emellan, skulle den nu föreslagna formen enligt brittiska regeringens mening vara rätta vägen att lösa de aktuella problemen. Därigenom skulle också ett striktare iakttagande av Bernunionens principer i fråga om normala exportkrediter kunna förväntas.

I Sverige föreligger författningsenligt möjlighet att till i Sverige verksam företagare lämna statsgaranti för lån som lämnas av svensk bank eller annan svensk kreditgivare i anledning av export eller lagerhållning utomlands. Sådan garanti får dock som redan nämnts beviljas endast efter medgivande av Kungl. Maj:t.

Vid tillämpning av något av ovan antydda exportkreditgarantisystem som ett medel att bilateralt bistå de underutvecklade länderna är det angeläget att de speciella villkoren och normerna för denna garantigivning preciseras liksom den finansiella ram inom vilken de skulle gälla. Klar åtskillnad bör också göras från de villkor och den ram som skulle gälla för »normal» garantigivning. Över huvud krävs ingående utredningar för ett ställnings- tagande till olika möjliga vägar att utnyttja exportkreditgarantierna för biståndet till de underutvecklade länderna.

juni 1961

IV. Skydd för utlandsinvesteringar

Problemställningen

De strävanden att bereda ökad trygghet för utländska investeringar som pågår både på det internationella planet och i enskilda länders lagstiftning och som behandlas i föreliggande promemoria tar sikte på att genom olika skyddsåtgärder öka det privata kapitalets villighet att söka sig till u-länderna. Det bör påpekas, att frågor som hör samman med etableringsrätten faller utanför ramen för ämnet: här beröres alltså inte sådana spörsmål som enskilda länders obenägenhet att öppna sina gränser för utländskt privatkapital eller förbehållande av vissa delar av näringslivet för inhemsk företagsamhet etc. Begreppet privata utlandsinvesteringar brukar i diskussionerna ges en mer eller mindre vid tolkning. Däri kan sålunda innefattas, förutom direkta investeringar, även portföljinvesteringar och långsiktiga, bundna eller obundna krediter. I detta sammanhang användes emellertid begreppet investeringar i den snävare bemärkelsen och avser endast direkta investeringar.

Lika väl som exportindustrierna i de rikare länderna anses ha ett vällovligt intresse av att genom investeringsverksamhet i utlandet erövra nya marknader och få möjlighet till högre avkastning på sitt kapital, bedöms det ligga i de underutvecklade ländernas intresse att försöka dra till sig kapital utifrån för att på så sätt påskynda industrialiseringsprocessen. Det privata kapitalet i Förenta Staterna och Europa har emellertid en tendens att i första hand söka sig till sådana länder som redan nått en relativt hög utvecklingsnivå, t. ex. Australien och Canada, eller till geografiskt begränsade områden där syftet är att exploatera begärliga råvarutillgångar (olja, malmer etc.). Av tillgängliga uppgifter rörande de direkta investeringarna utomlands från Förenta Staterna under år 1959 framgår, att mer än 30 procent av investeringarna gick till Canada och att av investeringarna utanför Canada och Europa ca 45 procent avsåg petroleumindustri och ca 12 procent gruvor. En viktig anledning till denna inriktning av investeringarna är givetvis den brist på politisk stabilitet som många gånger råder i de nya länderna och som inger osäkerhet om den investerade egendomens fram-

Anm. Denna promemoria har utarbetats av förste kanslissekretären i finansdepartementet Kerstin Bothén.

tida öde. Nationaliseringen av t. ex. holländsk egendom i Indonesien, brittiska tillgångar i Egypten, belgiska investeringar i Kongo och amerikanska företag på Cuba visar de risker en privat investerare har att räkna med. Dessa måste täckas av investeringens avkastning, vilket verkar starkt begränsande på urvalet av projekt som kan bli föremål för det utländska privatkapitalets intresse. Om å andra sidan risker av denna art kan elimineras, och förräntningskraven i motsvarande mån sänkas, bör utrymmet för lönande investeringar i u-länderna kunna vidgas. Statliga åtgärder för att bereda skydd åt de privata investeringarna i utlandet har därför setts som ett medel att främja den privata kapitaltillförseln till u-länderna. Sådant skydd kan tänkas i två former: dels i form av åtaganden från mottagarlandets sida att medge den utländska egendomen viss behandling och dels som ett försäkringsskydd, där den utländske investeraren på ungefär samma sätt som vid exportkreditgarantier försäkrar sin egendom.

Från u-ländernas sida uttalas ofta en önskan att attrahera utländskt privat kapital och detta intresse kommer stundom till uttryck i den nationella lagstiftningen. Sålunda är det vanligt med lagar om främjande eller skydd av utländska kapitalinvesteringar (t. ex. i Cambodien, Indonesien, Iran, Jordanien), som innehåller utfästelser rörande behandlingen av utländsk egendom. Vidare förekommer också speciella avtal mellan den utländske investeraren och regeringen i mottagarlandet, där regeringen t. ex. kan förbinda sig att inte vidta några nationaliseringsåtgärder mot företaget i fråga under en viss minimitid och att vid eventuell nationalisering efter denna tid utge skälig gottgörelse. På senare tid har härutöver i ökad utsträckning bilaterala avtal slutits mellan berörda regeringar, varigenom de utländska tillgångarnas status regleras.

Hittillsvarande internationella samarbetssträvanden

I olika internationella organ — mellanstatliga och privata — har man sökt nå fram till multilaterala regelkomplex rörande utländska investeringar och åtgärder för att bereda dem skydd. Dessa försök har mött stora svårigheter och några färdiga resultat har ännu inte sett dagen. Bland aktuella projekt kan följande nämnas.

I OEEC har under de senaste åren på initiativ från tyskt och schweiziskt håll diskuterats regler om skydd för utländska investeringar, som i form av en överenskommelse eller »code of good conduct» skulle antagas av medlemsländerna med möjlighet för utanförstående länder att senare ansluta sig. Frågan torde komma att föras vidare inom OECD. Den svenska attityden har hittills varit avvaktande: det har från svensk sida understrukits att frågan lämpligare borde behandlas i en organisation med mera världsvid anslutning än OEEC, där således även u-länderna är representerade. Man har dock inte motsatt sig ett fortsatt utredningsarbete.

Från amerikansk sida har de hittillsvarande förslagen utsatts för stark kritik. Den omständigheten att frågan behandlas i ett exklusivt västeuropeiskt sammanhang gör det, enligt amerikansk bedömning, omöjligt för större delen av u-länderna att acceptera eventuella förslag. Erfarenheterna av tidigare försök att utarbeta en konvention i ämnet, då även u-länder deltagit, har visat att det i olika länder råder en så stor skiljaktighet i uppfattningarna om de rättsliga principerna på området, att det varit omöjligt att nå fram till en multilateral överenskommelse. Från amerikansk sida har man föreställt sig att en konvention som antages av länderna i OEEC — eller OECD — kommer att väcka allvarlig misstro i u-länderna rörande OECD:s syften. Amerikanerna har dock så småningom gått med på att utredningsarbetet finge fortsättas inom OECD.

I dagarna har OEEC:s juridiska expertis lagt fram ett förslag till konvention om skydd för utländsk egendom, som framför allt bygger på det utkast från tyskt bankhåll som tidigare presenterats i OEEC. Textförslaget skall i maj 1961 behandlas i OEEC:s kommitté för osynliga betalningar. Följande må nämnas om huvudprinciperna i detsamma.

I förslaget ingår endast regler om skydd för den utländska egendomen: några bestämmelser om investerarens förpliktelser förekommer således ej. Förslagsställarna förordar att såväl gamla som nya investeringar omfattas av konventionen. Den utländska egendomen tillförsäkras »fair and equitable treatment» och en behandling som inte är mindre förmånlig än den landets egna invånare åtnjuter. Mottagarlandet förbinder sig att respektera de särskilda åtaganden som kan ha gjorts. Egendomen får exproprieras endast om detta ligger i det allmännas intresse och i legala former; ersättning i transfererbar form skall utan oskälig tidsutdräkt utgå för egendomens fulla värde. Avkastning och frigjort kapital skall fritt kunna utföras ur landet. Eventuella tvister skall underställas internationella domstolen eller en särskild skiljedomstol.

Inom *Europarådet* har frågan ingående behandlats som ett led i en strävan att etablera ett intimare ekonomiskt samarbete mellan Europa och de afrikanska staterna. Ekonomiska kommittén lade i en rapport (Doc. 1027) hösten 1959 fram förslag till riktlinjer för en konvention om dels utländska privata investeringars status och dels en internationell garantifond för sådana investeringar. I begreppet investeringar innefattades kapitaltillförsel, överföringar av immateriella rättigheter och kapitalvaror samt krediter, inkl. exportkrediter, med en löptid på över fem år. Av intresse är att förslaget avsågs i princip omfatta endast nytillkommande investeringar och att konventionen skulle reglera såväl mottagarlandets förpliktelser som den utländske investerarens skyldigheter. Genom garantifonden skulle privata investeringar kunna skyddas mot icke-kommersiella risker. Fondens kapital skulle i huvudsak bestå av bidrag från de europeiska medlemsländerna. — Vid behandlingen i rådet uttalades från flera håll, bl. a. svenskt, av politiska

skäl starka betänkligheter mot ett exklusivt afrouropeiskt samarbete och frågan är f. n. avförd från dagordningen.

Även *Förenta Nationerna* har i olika sammanhang berört problemet. I en resolution (1318 XIII) hösten 1958 uppdrog generalförsamlingen åt generalsekreteraren att bl. a. undersöka åtgärder som kan leda till ökad tillförsel av privatkapital till underutvecklade länder. I den rapport (E/3325), som med anledning av resolutionen utarbetades, erinras om de svårigheter som hittills rått att på det internationella planet enas om regler rörande skydd för utländska investeringar. Som en tänkbar väg föreslås, att man i ökad utsträckning anlitar internationellt skiljedomsförfarande vid tvister som kan uppstå på grund av utländsk investeringsverksamhet och att man begränsar en konvention i ämnet till att avse utfästelser från parternas sida att underkasta sig sådan skiljedom. Från svensk sida har man inte tagit närmare ställning till dessa förslag.

Genom en annan resolution hösten 1958 (1314 XIII) upprättades en kommission rörande den beständiga suveräniteten över naturtillgångarna. Dess uppgift var dels att företaga en fullständig översikt över omfattningen och innebörden av den beständiga suveräniteten över naturtillgångarna såsom utgörande ett grundläggande element i folkens och nationernas självbestämmanderätt och dels att om så befunes nödvändigt avge rekommendationer för befästande av denna rätt. I kommissionen är nio stater representerade, nämligen Sverige, Afganistan, Chile, Filippinerna, Förenade Arabrepubliken, Förenta Staterna, Guatemala, Nederländerna och Sovjetunionen.

Under de två sessioner kommissionen hittills hållit har debatten framför allt kretsat omkring den omfattande sammanställning som sekretariatet under tiden utarbetat (A/AC. 9715) och som behandlar gällande lagstiftning i ett antal länder rörande utlänningars rätt att äga och utnyttja naturtillgångar samt internationella överenskommelser m. m. på området. Från bl. a. sovjetisk sida har framhållits, att av rapporten borde framgå om de infödda i vissa områden över huvud taget hade någon självbestämmanderätt över sina naturtillgångar, och att staternas oinskränkta rätt att nationalisera vad de önskade borde slås fast. Däremot borde kommissionen inte fastställa regler för bevarande av privatinvesterares förvärvade rättigheter i u-länderna. Chile och Nederländerna hävdade å andra sidan att i kommissionens uppgifter låge även att aktivt verka för en förbättring av tillflödet av främmande kapital till stater, som behövde detta för att exploatera sina naturtillgångar. Enligt den svenska uppfattningen var problemets kärna att finna fram till en ordning, enligt vilken utländska fysiska och juridiska personer kunde hindras från att tillägna sig otillbörlig kontroll över ett lands vitala resurser, utan att därför utländskt kapital avskräcktes från att medverka i ett lands ekonomiska liv. Det vore medelst rättsliga medel som en stat borde förbehålla sig eller återvinna sina naturtillgångar. Av intresse är även en uppfattning som hävdades av Förenade Arabrepublikens talesman, näm-

ligen att en ny grundsats om avtals hållande i helgd numera trängt sig fram, enligt vilken särskilt de mindre staterna skulle ha fått behörighet att i betydligt större utsträckning än hittills ensidigt förklara avtal upphävda eller ändrade.

Över huvud taget befäster sekretariatsrapporten och debatterna intrycket av de mycket stora olikheter i rättsuppfattningen på området som råder mellan länderna.

Kommissionen håller sitt tredje och troligen sista sammanträde i maj månad 1961 och diskuterar då den reviderade sekretariatsrapport som utarbetats samt skall söka ena sig om rekommendationer i ämnet.

På uppdrag av FN är *International Law Commission* sedan flera år sysselsatt med att sammanställa folkrättsliga regler beträffande nationers skyldigheter i olika avseenden, bl. a. förpliktelser på grund av expropriationsåtgärder eller genom av regeringar ingångna avtal med utlänningar. Kommissionens speciella rapportör har lagt fram förslag till bestämmelser, som ännu inte närmare behandlats inom kommissionen. Dess medlemmar har emellertid i sina tidigare diskussioner uttryckt mycket divergerande uppfattningar. Det torde inte vara anledning att här gå närmare in på de föreliggande förslagens innehåll.

Internationella handelskammaren har sedan länge intresserat sig för de kapitlexporterande och kapitalimporterande ländernas rättigheter och skyldigheter och hade redan år 1949 utarbetat en skiss till konvention om utländska investeringar. Förslaget tillgodoser främst de kapitlexporterande ländernas intressen och avviker följaktligen på olika punkter från lagstiftningen eller rådande uppfattning i andra stater. I en konferens som kammarens regionala kommission för Asien höll i Karachi i december 1960 diskuterades den fria företagsamheten i de icke-industrialiserade länderna och det utländska kapitalets roll. Därvid antogs en resolution, som bland annat underströk vikten av att det framtida nödvändiga samarbetet mellan u-länderna och industristaterna får karaktären av »partnership», särskilt i form av gemensamma kapitalinvesteringar och gemensam företagsledning. Det framhölls också, att de utländska företagen särskilt borde lägga sig vinn om utbildningsaspekten vid sina anläggningar i u-länderna. Vidare gjordes uttalanden till förmån för ett internationellt garantiinstitut för utländska investeringar, med deltagande av samma länder som i Världsbanken.

Åtgärder vidtagna av enskilda länder

I några av de viktigare kapitlexporterande länderna har statliga åtgärder vidtagits för att bereda landets företagare försäkringsskydd för investeringar i utlandet. Dessa länder är Förenta Staterna, Västtyskland och Japan.

I *Förenta Staterna* existerar sedan 1948 ett system med investeringsgarantier, som från och med 1960 uteslutande är avsett för investeringar i u-län-

derna. En förutsättning är att en noteväxling ägt rum mellan USA och det berörda landet, i vilken de närmare villkoren angivits. För närvarande är ungefär 40 utvecklingsländer delaktiga i garantisystemet.

De risker som den amerikanska investeraren kan gardera sig emot är skador på grund av transfererings-, expropriations- eller krigsåtgärder. I skadefall övergår ersättningsanspråken till amerikanska regeringen. Ramen för investeringsgarantier är fastställd till en miljard dollar. Garantierna kan maximalt tecknas för en tid av 20 år. Den årliga premien utgör 0,5 procent för var och en av de tre riskfallen, alltså högst 1,5 procent totalt. Investeraren bär endast i krigsfallet en självrisk som uppgår till 10 procent. Till mitten av 1959, den senaste tidpunkt för vilken uppgifter föreligger, hade inalles ca dollar 450 miljoner utnyttjats, men i intet fall hade förluster ägt rum. Inte heller den senaste tidens nationaliseringsåtgärder på Cuba har utlöst några ersättningsfall, eftersom garantiavtalet mellan USA och Cuba ingicks först i november 1958 och det sedan dess inte förekommit några amerikanska investeringar under avtalet.

Ett liknande garantiskydd, även det begränsat att avse investeringar i u-länderna, infördes i *Västtyskland* år 1959. Maximibeloppet för garantierna har bestämts till 5 miljarder D-mark, och investeraren blir skyddad mot skador på grund av krig, expropriation och valutaåtgärder. Garantitiden kan utsträckas till högst 20 år. Premierna ökar successivt under garantitiden, från 0,75 till 1,5 procent. Självrisk för investeraren är betydligt högre än i USA, nämligen minst 20 procent av förlusten vid alla slag av skador.

En förutsättning för garantigivning är att investeringen kan anses förbättra de ekonomiska förbindelserna mellan Tyskland och mottagarlandet, och vidare måste investeringsklimatet i sistnämnda land vara gott. I framtiden, när Tyskland slutit avtal om investeringsskydd med flera länder, väntas garantigivningen bli begränsad till sådana länder. Avtal har redan ingåtts med bl. a. Pakistan, Malaja och Iran, och förhandlingar pågår med ytterligare länder, bl. a. Grekland.

Japan införde år 1956 möjlighet att försäkra investeringar som bidrar till att stärka den japanska betalningsbalansen. Garantierna är här inte begränsade till u-landsinvesteringar. Systemet karakteriseras av en åtskillnad mellan försäkringar av kapitalvärdet och avkastningen. Garantitiden är högst 15 år för kapitalet och 10 år för avkastningen. Premien är 1,25 procent för vardera formen. Försäkringstagaren kan skydda sig mot skador på grund av krig, expropriation och transfereringsspärr (gäller endast avkastningen) samt står en självrisk på 20 procent av förlusten.

Intressant är att i intet av de tre länderna är premiesatserna för garantierna sammankopplade med arten av investeringar eller med valet av mottagarland — variationerna i risktagandet påverkar alltså inte kostnaderna för skyddet.

Enligt uppgift övervägs införandet av investeringsgarantier också i Frankrike, Nederländerna, Schweiz och Storbritannien samt inom Europeiska ekonomiska gemenskapen.

Utän sammankoppling med garantisystem har också en hel del bilaterala avtal om skydd för investeringar m. m. slutits, i synnerhet mellan Förenta Staterna och u-länder, men även mellan andra stater, t. ex. Schweiz och Indien år 1948, Storbritannien och Iran år 1959.

Läget i Sverige

Frånsett aktiviteten på dubbelbeskattningsavtalens område förekommer inte några egentliga insatser från svenska statens sida när det gäller skydd för eller stimulerande av svensk investeringsverksamhet i utlandet. Det kan dock förtjäna nämnas, att den svenska valutaregleringen i praktiken inte lägger hinder i vägen för utförsel av kapital för direkta investeringar och inte heller när det gäller hemtagning av vinsterna eller av kapitalet vid företags avveckling. Beträffande volymen av svenska investeringar i utlandet föreligger det endast officiella uppgifter om tillståndsgivningen. Under vartdera av åren 1958 och 1959 beviljades tillstånd för investeringar i u-länder för inemot 100 miljoner kronor och under 1960 för ca 150 miljoner kronor. Det bör dock beaktas, att tillstånden inte alltid utnyttjas helt, men att å andra sidan reinvestering av vinstmedel i utländska dotterbolag ökar de svenska tillgångarna utomlands.

Vid olika tillfällen har det svenska näringslivet uttryckt önskemål om åtgärder från statsmakternas sida för att underlätta svensk företagsamhet i utlandet, inte minst när det gäller kapitalrörelsernas frigörelse. Som bekant är den svenska valutaregleringens framtida utformning f. n. föremål för utredning. — I den nyligen av SNS framlagda rapporten om Sveriges näringsliv och de underutvecklade länderna föreslås bl. a., att en garantifond skapas för direkta investeringar. De västtyska formerna för sådana fonder föreslås eventuellt tjäna som förebild. Fonden skulle ha internationella återförsäkringsmöjligheter. Alternativt och som en ännu bättre form rekommenderas skapandet av en internationell, ev. västeuropeisk fond. — Även i 1961 års folkpartimotion om vidgad u-hjälp (II: 363) föreslås införandet av ett svenskt garantisystem för investeringar utomlands.

Frågan har med utgångspunkt från SNS-skriften berörts bl. a. i en interpellation i andra kammaren av herr Ohlin hösten 1960, vilken besvarades av finansministern den 13 december. I svaret och den efterföljande diskussionen underströks de svårigheter som möter på området i fråga och antydde, att regeringen betraktade problemet om investeringsskydd som bättre lämpat att angripas i bred internationell samverkan än genom svenska insatser av unilateral eller bilateral natur.

Synpunkter på en vidgad svensk insats

När det gäller frågan om eventuella svenska insatser för att bereda ökad trygghet åt privatinvesteringar i u-länderna är det naturligt att i första hand beakta vad som kan göras genom internationellt samarbete. Detta följer redan av det faktum att i de internationella relationerna de små länderna i de flesta fall har mer att vinna genom multilaterala arrangemang än genom bilaterala uppgörelser. Det bör därför vara en allmän utgångspunkt för svenskt handlande att i positiv anda undersöka de förslag som läggs fram i internationella organisationer.

För närvarande är det framför allt det inom OEEC framlagda förslaget som är aktuellt. I det här speciella fallet — en multilateral konvention rörande skydd för utländsk egendom — bör frågan granskas ur flera olika aspekter. Det bör för det första prövas huruvida en sådan konvention innehåller bestämmelser som kan begränsa Sveriges handlingsfrihet i egenskap av mottagarland av investeringar. Ur den synpunkten bör OEEC-förslaget vara acceptabelt; det innehåller inte mer än sådana allmänna och grundläggande principer som redan är rådande i vårt land. Vidare bör det konstateras, om en multilateral överenskommelse i ekonomiskt hänseende skulle få det önskvärda syftet, eller med andra ord, om intresset från den svenska exportindustrins sida är så stort att ett realiserande av förslagen kan antagas leda till ökad investeringsverksamhet i u-länderna. Genom vad som har sagts i den allmänna debatten eller eljest synes framgå, att den svenska exportindustrin fäster betydande avseende vid att OEEC-arbetet förs framåt med aktivt svensk stöd. Internationella handelskammarens tidigare relaterade verksamhet pekar också på att den privata företagsamheten tillmäter frågan betydelse. Å andra sidan bör man nog här göra en reservation: om det visserligen kan vara viktigt att presumtiva mottagarländer av privata investeringar formellt ansluter sig till internationellt vedertagna principer, kan detta knappast av den utländske företagaren betraktas som tillfredsställande garanti för investeringens trygghet. Vid hans bedömning av investeringsklimatet i landet torde andra faktorer bli utslagsgivande, i synnerhet tidigare erfarenheter rörande behandlingen av utländska investeringar. — Slutligen bör man också lägga synpunkter av psykologisk-politisk natur på frågan. Vad har u-länderna själva för uppfattning om en konvention? I vilken utsträckning kan de antagas vara villiga att ändra sin interna lagstiftning eller binda sin handlingsfrihet framgent för att få till stånd en anpassning till industriländernas önskemål? Är det realistiskt att räkna med att något avsevärt antal u-länder i efterhand kan tänkas ansluta sig till en Paris-konvention där de inte själva deltagit i utformningen? Kan Sverige riskera att förlora good-will hos u-länderna, om vi lierar oss med de västeuropeiska industristaterna i ett arbete, som kan uppfattas som uteslutande tillgodo-

seende av egna intressen? Vad finns det över huvud taget för utsikter att nå fram till resultat när vi vet att USA motsätter sig arbetet?

Det är tydligt att man här står inför en konfliktsituation. Om en konvention skall få en reell betydelse, bör den å ena sidan innehålla regler som ur de kapitalexporterande ländernas synpunkt ger så pass stora fördelar att de kan väntas bidra till stimulans av investeringarna i riktning mot u-länderna, men den måste å andra sidan utformas på ett sådant sätt att även u-länderna känner sig övertygade om att deras intressen blir tillgodosedda. Ett minimum bör därför vara att konventionen också innehåller något om den enskilde investerarens skyldigheter: t. ex. att han skall respektera lagstiftningen i det land där han är verksam, inte blanda sig i dess interna politiska förhållanden, samarbeta med landets myndigheter och invånare, inom ramen för sin verksamhet söka bidra till landets ekonomiska och sociala uppbyggnad etc. Sätillvida utgör det i Europarådet presenterade förslaget bättre underlag för vidare arbete än OEEC-förslaget. Den hittills drivna svenska linjen, nämligen att konventionsarbetet hellre bör bedrivas i ett internationellt organ där även u-länderna är representerade, synes emellertid också i fortsättningen böra fullföljas. Ur den synpunkten bör uppmärksammas vilket mottagande de i FN framlagda förslagen får om ökad användning av internationell skiljedom vid tvister på grund av utländsk investeringsverksamhet.

En annan form av internationellt investeringskydd som har diskuterats är en internationell garantifond. Här finns inte för dagen något aktuellt förslag som är föremål för behandling. Internationella handelskammaren ägnar för närvarande frågan sitt intresse. Om en multilateral form av investeringsgarantier kunde komma till stånd, skulle givetvis utländska investerare ha tillgång till ett skydd av betydligt mer verksamt slag än vad ensidigt uppsägbara regler i en konvention utgör. Ett internationellt garantisystem får alltså bedömas ha en gynnsam effekt när det gäller privatkapitalets villighet att söka sig till u-länder. Att förlägga en internationell garantifond till kretsen av världsbanksländer, såsom föreslagits, synes i och för sig vara en riktig tanke. Världsbanken åtnjuter både good-will och en viss auktoritet hos u-länderna, varför det kan synas lämpligt om fonden också kunde inlemmas i Washingtoninstitutionernas administration. Ett internationellt samarbete av här antytt slag kommer att ställa krav på finansiella bidrag från medlemsländerna. Dels torde ett visst startkapital bli nödvändigt och dels får medlemsländerna troligen ställa garantier för av fonden ingångna förpliktelser upp till ett visst fastställt maximibelopp. — Ingen närmare utredning har såvitt känt gjorts om skälen för eller emot en internationell garantifond. Det kan till exempel som skäl emot en sådan fond hävdas, att de starka kommersiella intressen som de enskilda industriländerna har att bevaka i sina relationer med u-länderna skapar kolliderande situationer, som kan störa ett internationellt samarbete. — Från svensk

sida synes man i denna fråga böra i positiv anda pröva de eventuella förslag som kan komma att läggas fram. Då det torde överensstämna med svenska intressen att ett internationellt samarbete kommer till stånd på detta område, skulle möjligheten av ett svenskt initiativ, förslagsvis i Världsbanken, även kunna övervägas.

Det ter sig emellertid osäkert om det inom en nära framtid kan bli några resultat av de överväganden som görs på det internationella fältet. Härtill bidrar också den omständigheten, att flera av industriländerna redan har eller är på väg att skaffa sig nationella garantisystem och i samband därmed ingå bilaterala avtal om investeringsskydd.

Det kan därför vara skäl att överväga vad Sverige isolerat kan göra i avsikt att öka tryggheten för privatinvesteringar i u-länderna. In i bilden kommer också näringslivets intresse av att få sådant stöd från statsmakternas sida, att konkurrensen med andra industriländer kan ske under likartade förutsättningar. De krav som har rests — hittills hållna i allmänna ordalag — gäller statlig medverkan för att bilda en garantifond, varigenom svenska företag skall kunna försäkra sitt i utlandet placerade kapital mot risker av icke-kommersiell natur. Några krav på statlig finansiell subventionering av verksamheten synes inte ha framställts, utan en affärsmässigt driven försäkringsverksamhet är förutsedd. Härutöver har några konkreta förslag om den närmare utformningen av de tänkta statliga investeringsgarantierna inte lagts fram. Med utgångspunkt från i andra länder redan tillämpade system göres här ett försök att skissera en tänkbar svensk utformning. Det får då beaktas, att garantiinstitutet i Västtyskland varit i kraft för kort tid för att några erfarenheter skall ha vunnits, och att inte heller beträffande USA några uppgifter föreligger om de två senaste årens erfarenheter.

Om man skulle täcka större delen av de svenska investeringarna i u-länderna — som under de senaste åren torde ha uppgått till ca 100 miljoner kronor per år — samt om garantiernas löptid beräknas till 10 à 15 år, skulle ramen för garantigivningen till en början böra ligga mellan en halv och en miljard kronor. Som jämförelse erinras om garantiskyddet i USA och Västtyskland, där ramen är en miljard dollar respektive 5 miljarder D-mark. I likhet med vad fallet är i Västtyskland synes investeraren böra bära en viss självrisk. Om fortfarande Västtyskland toges som modell, skulle försäkringen på en gång täcka krigs-, expropriations- och valutaspärrfallen, och premiesatsen ligga vid ca 1 procent, möjligen med en successiv ökning. Som ett komplement vore det önskvärt att bilaterala avtal om investeringsskydd efter hand komme till stånd mellan Sverige och u-länderna i fråga. Det skulle möjligen komma att möta svårigheter att få våra önskemål tillgodosedda i det avseendet; det är t. ex. känt att långvariga och hårda förhandlingar föregått vissa dylika avtal som Västtyskland slutit, detta trots att Västtyskland som kapitlexportör av format måste inge förhoppningar om

verkligt kraftiga kapitalinjektioner. Sveriges förhandlingsläge är givetvis svagare.

Om frågan rörande införande av ett svenskt system för investeringsgarantier anses värd att närmare prövas, måste den naturligtvis göras till föremål för en allsidig och grundlig utredning med deltagande av alla berörda parter, innan någon ställning överhuvud kan tagas till förslaget genomförbarhet. Bland annat bör det undersökas om i ett litet land som Sverige, där objekten torde bli relativt fåtaliga, en sådan spridning av riskerna är möjlig, som är en förutsättning för en uppbyggnad enligt försäkringsmässiga principer. I det sammanhanget kunde övervägas, om ett gemensamt nordiskt garantiinstitut skulle vara en framkomlig väg. En annan frågeställning som bör beaktas är i vad mån garantierna bör förbehållas viss del av den svenska exportnäringen eller eventuellt företag eller transaktioner av en viss storleksordning. De konjunkturpolitiska och sysselsättningsmässiga aspekterna kommer också in i bilden. Bland de för premiernas storlek bestämmande faktorerna skulle även kunna beaktas investeringens avkastning.

juni 1961

Sedan ovanstående promemoria sammanställdes har vissa av de där berörda initiativen förts vidare i olika avseenden. Nedan lämnas en redogörelse i korta drag över vad som hänt på de viktigare områdena fram till februari 1962.

Försöken i OEEC att utarbeta en *konvention om skydd för utländsk egendom* har fortsatt inom OECD. Det i maj 1961 föreliggande utkastet till konvention har sålunda överarbetats på expertplanet, där man sökt finna en lösning i fråga om de punkter där oklarhet förelegat. De ändringar i utkastet som företagits är huvudsakligen av teknisk-juridisk natur och den principiella uppläggningsen av konventionen är densamma som tidigare. Konventionsförslaget torde ånyo komma att diskuteras inom OECD:s kommitté för osynliga betalningar under våren 1962, men det är ännu oklart vid vilken tidpunkt OECD:s råd och därmed alla medlemsländerna kommer att få sig ärendet förelagt för ställningstagande. Från amerikansk sida har nya utalanden gjorts, där man återigen understryker sin obenägenhet att biträda konventionen. Den svenska inställningen har inte varit föremål för omprövning.

Frågan om att upprätta ett *internationellt forum för slitande av tvister* mellan en regering och en utländsk privat investerare har ytterligare utretts av Världsbanken, som anser att förbättrade metoder för att lösa investeringstvister skulle bidra till att skapa ett gynnsammare investeringsklimat och därigenom stimulera till ökad tillförsel av privat kapital till u-länderna. Banken har lagt fram ett konkret förslag, där huvuddragen i ett

»Arbitration and Conciliation Center» skisserats. Skiljedomstolen skulle arbeta i nära anslutning till Världsbanken — bankens erfarenheter och kompetens i förlikningsärenden åberopas — och till domstolen skulle vara knuten en »panel» av kompetenta personer. Ur denna krets skulle i varje särskilt fall utväljas skiljedomare och förlikningsmän. Genom bankens förslag avses endast skapandet av ett internationellt maskineri för dessa frågor men användningen därav skulle inte göras obligatorisk för de deltagande regeringarna. Däremot skulle en överenskommelse att vid uppkommande tvister begagna domstolen, exempelvis i ett investeringsavtal mellan en regering och ett utländskt bolag, betraktas som bindande. Det synes sannolikt att Världsbankens förslag kan få ett positivt gensvar bland dess medlemsländer och att således i sinom tid ett till banken knutet »Arbitration and Conciliation Center» kan komma att upprättas.

Inom Världsbankens sekretariat har också en utredning företagits om möjligheterna att genomföra ett *internationellt system för försäkring av utländska investeringar* mot icke-kommersiella risker. I en i början av år 1962 framlagd rapport analyseras de olika problemställningarna i sammanhanget och framläggs i diskussionsform olika tänkbara förslag. Som bilaga redovisas också resultatet av en enkät, som Världsbanken företagit gemensamt med Internationella handelskammaren och genom vilken privata företag och sammanslutningar blivit tillfrågade om sin uppfattning rörande värdet av ett internationellt försäkringssystem. Det framhålles i rapporten att betydande svårigheter kommer att föreligga, både när det gäller att få ett större antal industri- och u-länder med på en överenskommelse som kan vara acceptabel för båda parter — bl. a. i fråga om antagande av regler för behandling av utländsk egendom, vilka ses som ett nödvändigt komplement — och när det gäller det praktiska handhavandet av en dylik försäkringsrörelse, såsom fördelningen av förluster, premiernas storlek, de olika ländernas kvoter i fråga om försäkrade investeringar, m. m. Samtidigt erkännes att många fördelar följer med ett multilateralt system, i synnerhet för de mindre länderna i fråga om administrativ förenkling, bredare riskfördelning, etc.

Rapporten, som närmast har utarbetats på uppdrag av OECD:s kommitté för utvecklingshjälp (DAC), kommer att överlämnas till denna kommitté — i vilken Sverige icke är företrätt — där den torde komma att bli föremål för vidare diskussioner.

mars 1962

V. Överföring av kunskap och kapital via handel och andra kommersiella förbindelser

För varje ekonomisk process fordras en insats av arbete och, som regel, kapital. Arbetsinsatsen består i sin tur av en viss portion fysisk insats och en del kunskap om hur denna skall appliceras. Medan den fysiska förmågan hos varje människa är från början given och föga utvecklingsbar har däremot hennes förmåga att absorbera och ackumulera kunskap en betydligt större flexibilitet. Kunskap kan dessutom på ett enkelt sätt överföras mellan olika individer. Den andra produktionsfaktorn, kapitalet, besitter också egenskaperna att det kan ackumuleras samt överföras från en plats till en annan. Inom de underutvecklade länderna har man ofta icke haft förmågan att utnyttja dessa egenskaper i full utsträckning. Kapital har visserligen ackumulerats under goda tider, men snabbt förbrukats under missväxt och krig. Kunskaperna har överförts från generation till generation inom samma familj eller stam och en viss men begränsad ackumulering och ökning av vetandet har kommit till stånd. Att man icke snabbare kunnat ackumulera kunskap torde emellertid till stor del ha berott på bristen på kommunikationer med andra stammar och folk. De i dag industrialiserade ländernas välstånd bygger i hög grad på att man där haft förmåga och tillfälle att byta kunskaper, att överföra vetande och kapital från folk till folk och att man under de senaste hundra årens relativt fredliga förhållanden kunnat ackumulera dessa. Även den fortsatta ekonomiska utvecklingen i de industrialiserade staterna måste bygga på dessa principer, kanske i än högre grad än tidigare. En allt större del av jordens stater har kommit att omfattas av detta internationella utbyte av kunskaper och kapital. Som regel kan man säga att de länder som hittills haft minst del i detta utbyte också är de för närvarande mest underutvecklade.

Överföringen av kapital och kunskap kan tillgå på många olika sätt. För våra syften kan det vara praktiskt att skilja på två typer av överföring. Den äldsta och alltjämt dominerande typen är den som är *företagsekonomiskt* motiverad. Detta betyder att överföringen görs därför att någon anser det vara lönsamt för honom att göra den. Av detta skäl har kapital investe-

Anm. Denna promemoria har utarbetats av bankkamreraren i Skandinaviska Banken B. Thomé.

rats i företag på andra platser, i andra länder, eller lånats ut av privatpersoner till privata eller offentliga låntagare i andra länder. Kunskap i form av produktionsteknik, forskningsresultat, etc. har sålts genom överföring av licensrättigheter och patent och genom export av maskiner och andra varor. Sedan slutet av andra världskriget har emellertid en annan typ av överföring kommit att ta uppmärksamheten i anspråk i växande utsträckning och det är den som går under beteckningen *bistånd*. Detta karakteriseras av att de huvudsakliga motiven för det icke är företagsekonomiska utan snarare humanitära, idealistiska, politiska eller ideologiska. Medan den företagsekonomiskt betingade överföringen består av ett samarbete mellan två parter som byter likvärdiga objekt, t. ex. kunskap mot pengar eller kapital mot ränteavkastning, innebär biståndet en enkelriktad överföring av kapital och kunskap. Givaren får visserligen som regel någonting tillbaka, men av en ojämförbar kvalitet, t. ex. good will, politiskt stöd i internationella sammanhang, militära fördelar.

Utformning och omfattning

Kunskapsöverföring

Utrikeshandeln har i alla tider varit den främsta överföraren av kunskap mellan olika länder. Genom den har nya produkter och nya produktionsprocesser överförts och gjorts tillgängliga för alla som kunnat och velat betala för dem. Teknisk kunskap överförs särskilt genom handeln med s. k. producentkapitalvaror (i fortsättningen endast kallade kapitalvaror), maskiner, transportmedel, instrument och verktyg. Dessa varor rymmer alla en mängd ackumulerad teknik och kan därigenom ge importlandet bättre möjligheter till ekonomisk utveckling. Råvaror och konsumentvaror som importerats är utan tvivel också av vikt för produktionen i importlandet liksom för konsumtionsstandarden men kan inte som kapitalvarorna bidra till den ekonomiska utvecklingen.

	1938	1954	1958	1960
Miljoner kronor				
Total svensk export.....	1 843	8 217	10 800	13 285
till u-länder.....	148	1 159	1 668	1 700
Total svensk export av kapitalvaror	270	1 865	3 159	4 078
till u-länder.....	36	381	755	878
Procent				
Andel kapitalvaror i exporten				
till u-länderna.....	24,3	32,9	45,3	51,6
till industriländerna.....	13,8	21,0	26,3	27,6

Som u-länder räknas här Latinamerika, Afrika och Asien med undantag av Sydafrikanska Unionen och Japan. Varufördelningen följer 1938, 1954 och 1958 det äldre svenska systemet medan den för 1960 är gjord enligt SITC. Detta innebär att siffrorna för kapitalvaruexporten för 1960 är något högre än de skulle varit enligt den äldre klassificeringen. Felet torde uppgå till ca 5 %.

Den svenska utrikeshandeln med de underutvecklade länderna består till övervägande del av kapitalvaror. Härigenom sker sålunda en icke obetydlig överföring av teknisk kunskap till dessa länder. Nedanstående tabell kan ge en viss uppfattning om utvecklingen av denna export och dess nuvarande storleksordning.

Den svenska exporten har en varufördelning som väl passar de snabbast stigande behoven hos sådana underutvecklade länder som nått en viss grad av utveckling och befinner sig mitt uppe i en industrialiseringsprocess. Hos dessa länder har denna varuimport fått prioritet framför annan import särskilt då valutasvårigheter tillstött, vilket bidragit till att andelen av kapitalvaror i den svenska exporten till u-länderna stigit från ca en fjärdedel 1938 till hälften 1960. År 1960 var den svenska kapitalvaruexporten till dem sammansatt på följande sätt (SITC-klass):

	Milj. kronor	Procent
Maskiner och apparater		
ej elektriska	279	32
elektriska	185	21
Transportmedel	406	46
Instrument	8	1
Summa	878	100

Maskiner och transportmedel svarar vardera för ungefär hälften av den svenska kapitalvaruexporten till u-länderna. Bland transportmedlen ingår en delvis fiktiv export av svenska fartyg till vissa länder med »billiga flaggor». En mycket väsentlig del utgörs emellertid av lastbilar, bussar och viss järnvägsmateriel.

Exporten av kapitalvaror innebär inte endast att mottagaren får tillgång till produktionsmedel av svensk tillverkning och utformning. Ofta kräver mottagarna att leverantören installerar, sätter igång och underhåller levererade maskiner. Detta kräver som regel att svenska tekniker följer med och utför eller övervakar arbetet. Därutöver måste leverantören ofta också åtaga sig att utbilda personal som kan sköta utrustningen i fortsättningen. Detta är t. ex. fallet då det gäller telefonutrustning, kraftverksmaskiner, fyrar, etc.

Varuexporten är ofta nära förknippad med entreprenadåtaganden. Svenska företag har sedan många decennier åtagit sig att bygga anläggningar som t. ex. hamnar, vägar, kraftstationer, fyrar, telefonstationer. Vid dessa tillfällen utgörs exporten av svenska tekniker ett väsentligt inslag och varuexporten ofta endast ett komplement. Dessa tekniker engagerar i stor utsträckning inhemsk personal för olika uppgifter. Enbart det faktum att denna får lära sig att arbeta under normal industriell rutin och disciplin kan underlätta den fortsatta industrialiseringsprocessen.

En annan form av export av tjänster är den rena konsultverksamheten.

Svenska konsulter åtager sig att planera, leda och övervaka byggandet av anläggningar av olika slag. Liksom vid entreprenadarbetena kan det här också bli fråga om en viss utbildningseffekt. Det förekommer också att konsulter åtager sig reguljära utbildningsuppdrag.

En kvantifiering av utbildningsinsatserna på ovanstående områden är tyvärr så gott som omöjlig att göra. Olika svenska exportföretag kan lämna exempel på aktuella insatser. LM Ericsson har sålunda under åren 1950—1960 utbildat ca 300 utländska elever i Sverige med en genomsnittlig studietid av ca 22 veckor per elev. 90 % av dessa elever kom från underutvecklade länder. Elever som varit kortare tid än 2 veckor är icke medräknade. Till detta kommer den utbildningsverksamhet som företaget bedriver i respektive köparländer. Sålunda har man t. ex. kontrakt på att i samband med vissa leveranser utbilda 100 man i Egypten och ett femtiotal i Tunisien. Som exempel på ett annat företags insatser kan nämnas att AGA de senaste åren utbildat ca 15—20 utländska elever per år. Ett stort antal svenska exportföretag har gjort liknande insatser i utbildningshänseende. Kvantifiering av utbildningsinsatserna i samband med den rena entreprenad- och konsultverksamheten är icke möjlig.

Som ett mycket väsentligt led i den svenska kommersiella exporten av kunskap måste den svenska dotterföretagsbildningen utomlands räknas. Det finns tyvärr ingen uppskattning av hur många producerande dotterföretag svensk industri har i underutvecklade länder, ej heller någon uppgift på hur många svenska och utländska anställda de har. En viss uppfattning om omfattningen av insatserna får man av det faktum att svenska direkta investeringar i dessa länder de senaste åren synes ha uppgått till över 100 miljoner kronor per år. I samband med såväl uppförandet som driften av svenska företag utomlands används ofta inhemsk arbetskraft under svensk ledning. Detta betyder givetvis en form av utbildning, som ger landet ifråga tillgång till tränad arbetskraft såväl på kontorsidan som den rena produktionssidan. Detta avser givetvis endast producerande företag. Då det gäller rena svenska försäljningsföretag torde däremot utbildningsvärdet vara mindre, sammanhängande med den i regel mycket begränsade användningen av inhemsk arbetskraft i sådana fall.

Till de utbildningsinsatser svensk industri gör hör naturligtvis också mottagandet av praktikanter och stipendiater av olika slag som icke har kommersiell anknytning. Till en del fortgår praktikantverksamheten på utbytesbasis, till en del sker den och stipendiatmottagningen i den outtalade förhoppningen att det besökta företaget därigenom vinner good will och sprider kännedom om sina produkter till förmån för den framtida försäljningen. Utan tvivel förekommer emellertid också stipendiatmottagning huvudsakligen inspirerad av företagets vilja att hjälpa sämre lottade länders tekniker och företag till rätta. Detta gäller givetvis främst områden där svensk industri icke känner sig nämnvärt hotad av konkurrensen från de

industrialiserande låglöneländerna. En stor del av de »icke-kommersiella» stipendier Sverige mottager kommer hit i avsikt att studera vissa produktionsprocesser, eller någon speciell teknik. Vare sig de direkta kostnaderna för dessa stipendier betalas av svenska staten, de kommer genom FN:s eller dess fackorgans försorg eller genom den amerikanska »tredjelandsverksamheten» måste de förr eller senare besöka svensk industri. Det totala antalet stipendier finansierade av olika hjälpprogram torde de senaste åren ha överskridit 300 per år, varav troligen huvuddelen under någon tid varit gäster hos svenska företag.

Kapitalöverföring

Den kommersiellt betingade överföringen av kapital från Sverige till underutvecklade länder försiggår i flera olika former. Dels ger svenska exportföretag långfristiga krediter i samband med leveranser av vissa varor, främst kapitalvaror, dels sker, som nämnts ovan, direkta investeringar i svenska dotterföretag. Exportkrediter i samband med leveranser av kapitalvaror har blivit ett allt vanligare fenomen, som i försäljningsavseende har fått stor betydelse vid sidan av pris, kvalitet och service. Givetvis har de underutvecklade länderna varit de som varit mest angelägna att erålla någon form av kredit i samband med inköpen av kapitalvaror. Det förefaller dock icke säkert att just exportkrediter varit mest eftertraktade. Dessa får nämligen betraktas som dyrare än andra krediter, särskilt om man betänker att krav på långfristiga och stora exportkrediter leder till en begränsning av det urval köparen har att tillgå och till att han måste acceptera priser och kvaliteter som i längden kommer att göra de inköpta produkterna onödigt dyra. Köparna torde därför många gånger föredra lån från andra källor utan samband med leveransen. För säljarnas del har exportkrediterna lett till en snabbare försäljningsökning än som skulle kunnat åstadkommas utan några krediter alls. När köparna nått gränsen för sin soliditet, måste emellertid kreditökningen upphöra och försäljningen återgå till sin »normala» takt. Denna gräns torde många underutvecklade länder nu ha nått och ibland överskridit. Exportkrediterna har därigenom i dessa fall slutat att vara en stimulator till snabbare försäljningsökning och — ur säljarens synpunkt — i stället blivit ett fortsatt nödvändigt ont. I många andra länder har exportkreditgivningen tillsammans med andra krediter emellertid möjliggjort en snabbare ekonomisk utveckling än vad som annars varit möjligt. Låntagarna har fått tillgång till en ny och bättre produktionsapparat och därigenom också bättre möjligheter att själva finansiera sin fortsatta industrialisering. Nödvändigheten av svenska exportkrediter får alltså ses mot bakgrund av den internationella konkurrensen, lämpligheten av dem mot bakgrund av mottagarnas soliditet och utvecklingspotential. Tillgången på svenska exportkrediter är avhängig av den svenska kredit-

marknadens institutionella utformning och av den aktuella ekonomiska politiken. Möjligheterna att finansiera exportkrediter genom lån i exempelvis affärsbankerna är f. n. begränsade av banklagen. På grund av det stora risktagandet i samband med exportkrediter till underutvecklade länder fordras som regel en exportkreditgaranti för att en svensk exportör skall kunna erhålla ett lån i detta syfte. Dessa kreditgarantier har sedan 1933 ombesörjts av Exportkreditnämnden, vilken de senaste åren har fått sin garantiram väsentligt vidgad, från 300 miljoner kronor till 1 000 miljoner kronor.

Kapitalöverföringen i samband med svenska direkta investeringar i utlandet har de senaste åren växt i omfattning, särskilt till underutvecklade länder, vilket framgår av nedanstående tabell över beviljade tillstånd (i milj. kr.) till

svenska direkta investeringar	1955	1956	1957	1958	1959	1960
i underutvecklade länder...	65	68	62	92	98	145
i andra länder.....	72	67	130	79	258	143

Totalt har under åren 1955 till 1960 svenska företag erhållit tillstånd att investera 530 miljoner kronor i underutvecklade länder och 750 miljoner kronor i andra länder.

Sveriges insatser i förhållande till andra länders

Den svenska ekonomin utgör genomsnittligt sett betydligt mindre än en procent av världsekonomin. Inom vissa branscher och verksamhetsområden är den svenska andelen dock av större betydelse. Den svenska utrikeshandeln motsvarar sålunda ca 2 % av den totala världshandeln. De underutvecklade ländernas totala import (cif) uppgick 1960 till ungefär 150 miljarder kronor. Den svenska exporten (fob) till dessa länder uppgick samtidigt till 1,7 miljarder kronor och svarade därmed för endast drygt 1 % av deras totala import. Man har beräknat att de underutvecklade länderna 1960 importerade kapitalvaror för ca 45 miljarder kronor. Därav kom ca 0,9 miljarder kronor från Sverige eller 2 %. När det gäller vissa typer av maskiner och transportmedel torde emellertid den svenska andelen vara åtskilligt större. I ett flertal underutvecklade länder icke minst i Sydamerika har svenska företag sedan gammalt haft en betydande del av marknaden.

Den svenska exporten av tjänster har också gamla traditioner. Utan kännedom om några möjligheter att värdera vare sig de svenska eller andra länders insatser på konsult- eller entreprenadverksamhetens områden kan man icke våga annat än gissningsvis förmoda att de svenska insatserna där genomsnittligt haft mindre proportioner än varuexporten.

Omfattningen av de svenska exportkrediterna till underutvecklade länder förefaller att vara liten i jämförelse med vad vissa andra industristater

satsar. Speciellt inom de större industrinationerna har exportörerna fått proportionsvis bättre möjligheter att ge exportkrediter. Den svenska exportindustrin torde sålunda icke haft eller ha tillfälle att erbjuda krediter i samma utsträckning som sina konkurrenter i dessa stater.

De svenska direkta investeringarna i underutvecklade länder är internationellt sett mycket begränsade. Uppskattningsvis strömmar totalt ca 10—15 miljarder kronor privat kapital per år till de underutvecklade länderna, varav från Sverige ca 1 %. Någon annan väsentlig form av privat svensk kapitalöverföring än direkta investeringar och exportkrediter torde icke förekomma. Investeringar i värdepapper som utges av underutvecklade länder eller för deras räkning begränsas nu i Sverige — i motsats till flera andra industrinationer — av valutabestämmelserna.

Tänkbara former för en ökning av de svenska insatserna

En ökning av den kommersiellt betingade överföringen av kunskap och kapital från Sverige till de underutvecklade länderna kan ske dels genom en ökning av nu pågående aktiviteter, dels genom en omläggning av dessa till en ur överföringssynpunkt mer effektiv inriktning och dels genom en annan utformning av den aktuella verksamheten. Givetvis kan ökad export av varor och tjänster innebära motsvarande ökning i kunskaps- och kapitalöverföringen. Likaså betyder en fortsatt ökning av de svenska direkta investeringarna i underutvecklade länder en stegring av den svenska kapitalexporten till dessa länder. Den normala kommersiella aktiviteten är givetvis inriktad på just en sådan fortsatt expansion. Dess förutsättningar och möjligheter att lyckas lämnas tillsvidare därhän.

För att svensk export skall kunna upprätthålla en fördelning på industristater och underutvecklade länder som motsvarar vad som gällde under 1950-talet förefaller det att vara nödvändigt med en intensifierad försäljningsansträngning i u-länderna. 1938 köpte dessa länder 8 % av den totala svenska exporten. Under åren 1948—58 uppgick denna andel till omkring 15 %. Under 1959 och 1960 har andelen varit sjunkande. Detta torde till en del sammanhånga med den intensifierade konkurrensen från Japan, Tyskland, USA m. fl. industristater. Huvudsaken — ur den synvinkel varur problemen här betraktas — är givetvis att de underutvecklade länderna får vad de anser sig behöva till bästa möjliga villkor. Det förefaller icke omöjligt att Sverige skulle kunna förbättra sina försäljningsvillkor, såväl till köparnas som säljarnas bästa. Detta gäller såväl de tjänster som de krediter som kan komplettera varuexporten. Förutsättningarna för en sådan förbättring är delvis avhängiga av företagets egen initiativkraft, delvis av den svenska ekonomiska politiken och den institutionella ram inom vilken svensk industri arbetar.

Ser man till inriktningen av den kommersiella aktiviteten kan man gradera dess olika element alltefter deras innehåll av kunskaps- eller kapitalöverföring. Export av tjänster kan exempelvis i förhållande till exportvärdet vara mer kunskapsöverförande än export av varor. Direkta investeringar kan innebära en långfristigare kapitalöverföring till bättre villkor för mottagaren än exportkrediter. Kan då den kommersiella aktiviteten stimuleras att ta en inriktning som mer motsvarar önskemålen om en ökad kunskaps- och kapitalöverföring? Utan tvivel föreligger här rika möjligheter.

Den internationella konkurrensen torde redan ha tvingat svenska företag att i allt högre utsträckning kombinera varuexport och entreprenad- arbeten med utbildningskontrakt. Denna tendens torde säkerligen hålla sig under lång tid framöver. Det är givetvis ett önskemål att man inom företagen planerar för detta i god tid. Experter som kan ge sådan service förekommer allttjämt i mycket ringa utsträckning. Bristen på tekniker och administratörer hemma i Sverige minskar företagets möjligheter att släppa till dem till sådana utbildningsuppgifter. Dessutom är dessa specialister sällan själva utbildade att undervisa på andra språk och behöver ofta en komplettering innan de blir effektiva. Det är emellertid viktigt att man genom vidgade utbildningsmöjligheter vid universitet, högskolor, yrkeslärare- undervisning, etc. sätter företagen i stånd att rekrytera den personal som erfordras för dessa uppgifter.

De underutvecklade länderna har under senare år i växande utsträckning försökt övergå från inköp av enstaka maskiner till inköp av färdiga s. k. turn-key projects. Detta innebär att leverantören åtager sig att skaffa all utrustning för den beställda fabriken och leverera den färdig för drift, eventuellt rentav i drift. Leverantören måste alltså exportera icke bara en mängd olika maskiner utan också hela organisationen av anläggningen samt lösa alla de problem som hänger samman med driften. Svenska verkstads- företag har endast undantagsvis kapacitet att ensamma fullgöra detta slag av leveranser. För att kunna hålla den svenska exportandelen kvar på den relativt höga nivå den uppnått under efterkrigstiden i de underutvecklade länderna krävs emellertid bl. a. att svenska företag går samman i större utsträckning än hittills och åtager sig dylika komplicerade leveranser. Därmed torde också uppnås en väsentlig kunskapsexport. Den svenska industrin torde för övrigt ha goda möjligheter att applicera sina egna drifts- och organisationserfarenheter i de underutvecklade länderna. Internationellt sett är nämligen de svenska företagen i regel små eller medelstora, d. v. s. de är av en storlek som passar de underutvecklade länderna bättre än de större industriländernas jätteföretag. Vidare är den svenska industrialise- ringen av tämligen ungt datum och därför ännu en aktuell erfarenhet. Å andra sidan är de underutvecklade ländernas företag betjänta av en betydligt mindre kapitalintensiv produktionsteknik än Sverige. Det är viktigt

att svenska företag söker modifiera sina egna erfarenheter till de underutvecklade ländernas verkliga behov. Svenska företag som länge arbetat i dessa länder torde nog i själva verket ofta ha en mer realistisk syn på dessa problem än köparländerna själva.

Den svenska exporten av konsulttjänster går till såväl industristater som till underutvecklade länder. Under de allra senaste åren har de svenska konsulterna emellertid funnit att de ofta är för dyra för köparna i just de underutvecklade länderna. Detta beror främst på att flera industristater infört statliga stödprogram för sina länders konsulter. Tillvägagångssättet har varit det att ifrågavarande konsulter vid offereringen av sina tjänster kunnat erbjuda ett »tekniskt bistånd» från sin regering som i flera fall inneburit, att denna svarat för 30—40 % av kostnaderna för konsultarvodet. Denna form av hopknytning av kommersiella insatser och tekniskt bistånd ger ofta icke köparlandet något val, då villkoren är alltför goda för att förkastas. I vissa fall har även maskinleveranser av biståndsnatur knutits samman med konsultuppdraget.

Den svenska exporten till de underutvecklade länderna består som nämnts till ungefär hälften av kapitalvaror mot en fjärdedel av exporten till industristaterna. Detta är just den typ av varor som kan säljas på kredit. Svenska företag har alltså anledning att sälja en större andel av exporten till de underutvecklade länderna på kredit än till industristaterna. Å andra sidan gör normal riskbedömning det svårt att ge sådana krediter utan orimligt höga försäkringspremier. Från industrihåll har därför uttryckts önskemål om att kostnaden för denna risk antingen utjämnas på ett annorlunda sätt än nu så att premierna sänks för exportkreditgarantier till underutvecklade länder, eller att svenska staten utan kostnad för exportföretagen ifråga påtager sig del av risken av just sådana garantier. Därmed skulle de underutvecklade länderna erbjudas lika goda villkor från Sverige som från de större industristaterna.

Svenska företag investerade 1960 lika mycket i dotterföretag i underutvecklade länder som i industristater. Tendensen har varit en snabbare ökning av de direkta investeringarna i de underutvecklade länderna än i industristaterna. Denna ur de underutvecklade ländernas synpunkt fördelaktiga utveckling kan icke med någon säkerhet väntas fortsätta. De större riskerna i dessa länder kräver vidare högre avkastning och innebär sålunda att man där på lång sikt betalar mer för det importerade kapitalet än kapitalimporterande industristater. En utjämning av dessa risker mellan kapitalplaceringarna skulle kunna sänka deras krav på avkastning och göra kapitalimporten billigare för de underutvecklade länderna samt — icke minst — göra betydligt fler projekt tillgängliga för finansiering utifrån. En sådan utjämning av riskerna skulle kunna erhållas genom att de direkta investeringarna kunde försäkras eller garanteras mot vissa risker i en internationell eller eventuellt svensk institution. Då det i detta sammanhang är fråga

om relativt stora belopp torde en statlig insats vara av nöden. En statlig garantifond för direkta investeringar i underutvecklade länder skulle utan tvivel möjliggöra en omriktning av den svenska kapitalexporten till de underutvecklade ländernas fromma. Enbart 10 % ökning av den svenska kapitalexporten till dessa länder motsvarar exempelvis kostnaderna för hela det för 1961/62 föreslagna svenska bilaterala hjälpprogrammet.

Svenska dubbelbeskattningsavtal med andra länder innebär ju i stort sett att ett land som inom sina gränser har svenska dotterföretag har rätt att uppbära skatt av det. I den mån samma lands företag har gjort motsvarande investeringar i Sverige balanserar dessa förmåner. När det gäller dubbelbeskattningsavtal med underutvecklade länder kan Sverige emellertid icke räkna med motsvarande investeringar och skatteintäkter. Sådana avtal skulle sålunda kunna sägas innebära en statlig kapitalöverföring till dessa länder i den mån svenska investeringar verkligen kommer till stånd där. Det torde vara av intresse för såväl svenska företag som de underutvecklade länderna att förhandlingar om dubbelbeskattningsavtal bedrivs lika intensivt i fortsättningen som hittills.

Vilka åtgärder kan man i övrigt vidtaga för att öka den kommersiellt betingade överföring av kunskap och kapital från Sverige till de underutvecklade länderna? Utan tvivel torde en viss del av den undervisning som meddelas utlänningar i Sverige kunna effektivieras. Vissa svenska företag torde ha kommit långt i sin rationalisering av denna service och deras erfarenheter borde kunna ställas till mindre erfarna företags förfogande. En samordning mellan olika företag i fråga om undervisning torde däremot endast kunna ordnas i mycket begränsad och förmodligen ur ekonomisk synpunkt betydelselös utsträckning. Detta beror bl. a. på att den kommersiellt betingade undervisningen i regel sysslar med mycket speciella och produktbundna problem. Dock kan man uppmärksamma att vissa företag har haft lättare att lösa sina språkproblem än andra på grund av att man bland sina experter haft språkkunniga utlänningar. Det förefaller dock som om man inte överallt förstått att utnyttja denna arbetskraft i detta hänseende.

Beträffande den stipendiatmottagning som sker för olika biståndsorgans räkning kan man notera följande. Dels har man från industrihåll förklarat att denna typ av stipendiater varit lättare att ta hand om än andra på grund av deras ofta mycket grundliga kunskaper i facket i fråga. Dels har man uttryckt ett önskemål om att utsändandet av stipendiater till industrin sker mindre sporadiskt. En bättre samordning av olika stipendiaters studiebesök skulle kunna stimulera flera företag till att öppna sina portar för denna verksamhet. Förslag har också framförts att grupper av stipendiater skulle kunna utrustas med tolk med teknisk erfarenhet, t. ex. en svensk teknolog, för att därmed minska företagets svårigheter och kostnader vid besöken.

Företagens möjligheter att exportera kunskap sammanhänger emellertid

också med i vad mån de kan få kvalificerad personal för sina utlandsuppdrag. Här möter en rad institutionella problem som berörts i många andra sammanhang. Utlandspersonalen finner sålunda ofta att tjänstgöring utanför Sverige i mer eller mindre begränsad utsträckning ställer dem utanför olika sociala förmåner som t. ex. ATP, barnbidrag, sjukförsäkring, etc. Endast några års utlandstjänst kan sålunda medföra en beständig minskning i pensionen. Bostadsproblemet och skolproblemet gör det ytterligare svårare för företagen att få ut personal i sin mest aktiva ålder. Vissa sociala reformer, vissa kommunala hänsynstagande till utlandssvenskar, en ökning av antalet platser vid statsunderstödda internatskolor, etc. förefaller vara berättigade åtgärder i detta sammanhang.

Slutligen kan även det tekniska biståndet ges en sådan utformning och inriktning att det stimulerar till ökade kommersiella insatser i underutvecklade länder och så att det tillgodogör sig dessa insatser. Tekniskt bistånd kan komplettera och underlätta exempelvis svenska direkta investeringar i ett underutvecklat land samtidigt som själva biståndsaktionen därigenom kan baseras på en mer ekonomisk och långsiktig grundval. Tekniskt bistånd ges ju i syfte att öka den ekonomiska aktiviteten och därmed välståndet i mottagarlandet. Kan det utformas så att det stimulerar svenska företag till kommersiella insatser i detta land, har man därmed kommit ett steg på väg och kan med större tillförsikt hoppas på en fortsatt ekonomisk utveckling.

Värdet av de svenska kommersiella insatserna för de underutvecklade länderna kommer tvivelsutan att främst bero på de svenska företagens egna initiativ. Men med ett tekniskt bistånd och en ekonomisk politik som verkar stimulerande på dessa insatser kan en effekt uppstå som blir än fördelaktigare för såväl mottagarländerna som för Sverige.

juni 1961

VI. Multilateralt finansiellt bistånd

Med multilateralt finansiellt bistånd avses här kapitaltillskott till underutvecklade länder via internationella organisationer. Sådana organisationer kan även bedriva teknisk biståndsverksamhet, men denna har då i huvudsak karaktären av en biprodukt till det finansiella biståndet. Multilateralt anses biståndet vara i och med att det förlorar sin nationella identitet. Bilaterala lån i multilateral regi behandlas alltså inte här.

Den mest betydande institutionen på det multilaterala finansiella biståndets område är Världsbanken, vars verksamhet visserligen inte är av benefik art ehuru den numera väsentligen är inriktad på underutvecklade länder. I anslutning till Världsbanken har Internationella finansieringsbolaget och Internationella utvecklingsfonden upprättats, båda inriktade på underutvecklade länder och den senare med utpräglad biståndskaraktär. Världsbankens systerorganisation, Internationella valutafonden, är visserligen inte avsedd för finansiering av ekonomisk utveckling, men dess kortfristiga och medellånga stabiliseringskrediter är av betydelse för u-länderna med deras i regel fluktuerande betalningsbalanser och små valutareserver. Vidare har den inom ramen för det Europeiska monetära avtalet fungerande Europeiska fonden, vars uppgift är att lämna kortfristiga krediter till länder i temporära betalningsbalanssvårigheter, kommit att bistå de ekonomiskt mindre utvecklade medlemsstaterna. Slutligen diskuteras f. n. upp rättandet av en kapitalfond för utvecklingskrediter i FN-regi.

Samtliga nämnda institutioner beskrives i korthet nedan. På grundval av denna genomgång beröres avslutningsvis frågan om formerna för och ändamålsenligheten av en ökad svensk insats via dessa institutioner till förmån för u-länderna. Däremot behandlas ej de talrika institutioner för multilateralt finansiellt bistånd, av vilka Sverige ej är medlem, t. ex. Europeiska ekonomiska gemenskapens investeringsbank och utvecklingsfond för över-sjöiska områden.

Världsbanken

Internationella återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (International Bank for Reconstruction and Development — IBRD), numera vanligen kal-

Anm. Denna promemoria har utarbetats av dåvarande bankkamreraren i Sveriges Riksbank H. Lundström.

lad Världsbanken, började sin verksamhet 1946. Antalet medlemsländer har efter hand stigit till 68, och i stort sett är det nu endast öststaterna som står utanför. Sverige inträdde 1951. Under åren närmast efter krigsslutet kom finansieringen av återuppbyggnadsarbetet att kräva bankens huvudsakliga uppmärksamhet. De första investeringarna i mindre utvecklade länder ägde rum 1948, men först efter ytterligare några år blev utlåningen till dessa länder av större omfattning.

Medlemsländernas röstantal inom bankens beslutande organ, styrelsen och direktionen, står i förhållande till innehavet av andelar av bankens grundfond. Av den totala röststyrkan ligger sålunda ca 30 % hos USA, ca 12 % hos Storbritannien och ca 5 % hos vardera Frankrike och Tyskland. På Sverige faller ca 1 %. De nordiska ländernas gemensamme direktionsledamot representerar ca 3 % av röststyrkan. Beslut skall normalt fattas med enkel majoritet av antalet avgivna röster. I frågor av större räckvidd, såsom ökning av bankens grundfond, erfordras dock kvalificerad röstövervikt, i vissa fall enhällighet. På motsvarande sätt är medlemsländernas inflytande på besluten inom Internationella finansieringsbolaget, Internationella utvecklingsfonden och Internationella valutafonden reglerat.

Världsbanken kan lämna lån åt medlemslands regering och myndigheter eller företag inom landet. Vid lån från banken till annan än landets regering erfordras garanti av denna eller av myndighet som banken godkänner. Vidare förutsättes, att lån på skäligen villkor icke kan erhållas på annat sätt. Bankens långivning har härigenom väsentligen kommit att inriktas på s. k. basinvesteringar, främst kommunikationer och kraftproduktion, vilkas produktivitet i allmänhet framträder först på längre sikt. Banken har också rätt att garantera lån från annan långivare men har inte begagnat sig av denna möjlighet.

Långivningen kombineras ofta med experthjälp, och bankens rådgivande verksamhet är ett viktigt element i dess bistånd åt mindre utvecklade medlemsländer. I många fall har sålunda investeringsprojekt först efter grundlig bearbetning och anpassning till ekonomiska realiteter kunnat ges en utformning som möjliggjort lån från banken. Bankens tekniska biståndsverksamhet syftar även till att i lånebehövande länder skapa bättre förutsättningar att attrahera kapital. Överläggningar om lån kan sålunda omfatta frågor utan direkt samband med genomförandet av ett lån från banken, såsom ekonomisk politik, beskattning och reglering av äldre nödlidande krediter från utlandet. Sistnämnda fråga måste för övrigt i förekommande fall vara löst innan lån från banken kan påräknas. Banken samverkar med FN:s Särskilda fond både genom att arbeta på uppdrag av denna och genom att basera viss långivning på dess undersökningar. I detta sammanhang kan också nämnas bankens befattning med vidareutbildning av nationella experter. Bankens ekonomiska utbildningsinstitut anordnar årliga sex-

månadskurser i den ekonomiska utvecklingens problematik och metodik, huvudsakligen avsedda för högre förvaltningstjänstemän från u-länderna.

Världsbankens utlåningsränta är vanligtvis $1\frac{1}{4}$ % högre än den ränta till vilken banken själv upplånar kapital. Av räntemarginalen avsättes 1 % till reservfonden och $\frac{1}{4}$ % användes för täckande av bankens administrationskostnader. Utlåningsräntan har på senare tid legat vid $5\frac{3}{4}$ %. Lån från banken lämnas med löptider på vanligtvis mellan 10 och 20 år, i en del fall — särskilt för kraftproduktion — på 25 år. Banken har hittills icke lämnat någon utdelning.

Banken har t. o. m. 1960 beviljat lån till ett sammanlagt belopp av 5 352 milj. dollar. Den totala utlåningens regionala fördelning framgår av följande sammanställning.

U-länder	milj. dollar	
Afrika ¹	631	
Asien ²	1 435	
Latinamerika.....	1 100	3 166
Övriga		
Australien.....	318	
Europa.....	1 321	
Japan.....	350	
Sydafrika.....	197	2 186
		5 352

¹ Exklusive Sydafrika.

² Japan.

Omkring 60 % av bankens utlåning har sålunda tillfallit u-länderna. Dessa länders andel har emellertid stigit under senare år och uppgick kalenderåret 1960 till inemot 90 %. Utvecklingen åtskådliggöres av följande tablå.³

	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
Totalt beviljat lånebelopp (milj. dollar)	388	711	703	659
varav (%)				
u-länder				
Afrika ¹	5	12	11	36
Asien ²	30	42	36	20
Latinamerika.....	13	48	17	71
19	66	21	77	
övriga				
Australien.....	15	—	—	—
Europa.....	31	14	14	10
Japan.....	6	11	15	13
Sydafrika.....	—	52	4	29
			5	34
	100	100	100	100

³ Sammanställningen är baserad på uppgifter i världsbankens årsrapporter, varför siffrorna avser verksamhetsår (1/7—30/6) i stället för kalenderår.

En sammanställning av bankens långivning fördelad på låntagarländer och år återfinnes i bilagda översikt. I anslutning till denna lämnas här några uppgifter rörande lånens karaktär och fördelning.

Största totala lånebeloppet har gått till Indien med ca 680 milj. dollar, varav större delen faller på de senaste 4—5 åren. Lånen avser i huvudsak basinvesteringar, såsom järnvägs- och hamnbyggen, kraftproduktion, vattenregleringsföretag o. dyl. Vidare har investeringar skett i järn- och stålproduktion. Till Pakistan har utlånats ca 240 milj. dollar för liknande ändamål. I såväl Indien som Pakistan, liksom i några andra länder, har banken även medverkat till inrättandet av investeringsbanker. Här må också nämnas bankens roll som medlare i tvisten om Indus flodsystem mellan nyssnämnda båda länder. I uppgörelsen ingår skapandet av en utvecklingsfond, till vilken banken bidragit med ett lån på 90 milj. dollar. Större låntagare i Asien är, förutom Indien och Pakistan, Japan, som erhållit 350 milj. dollar, huvudsakligen för kraft- samt järn- och stålproduktion, samt Iran, som tilldelats nära 200 milj. dollar, framförallt för vägbyggnad och bevattningsändamål. Till Thailand har utlånats drygt 100 milj. dollar.

Nära hälften av utlåningen till afrikanska områden har gått till Sydafrika och Rhodesia-Nyasaland, ca 200 respektive 150 milj. dollar. Stora lån har vidare givits till f. d. belgiska Kongo, Mauretanien och Algeriet. Brasilien är största låntagaren i Latinamerika med ett dussintal lån om sammanlagt ca 270 milj. dollar, närmast följt av Mexico, Colombia och Chile. Så gott som alla de för bankens utlåning vanliga låneändamålen är representerade såväl i Latinamerika som i Afrika med dominans för kraft och kommunikationer.

Bankens totala utlåning fram till januari 1961 visar följande procentuella fördelning på ändamål:

Kommunikationer	32
Kraftproduktion	30
Industri	16
Jordbruk och skogsbruk	9
Återuppbyggnad	9
Allmänna utvecklingsändamål	4
	<hr/>
	100

Världsbankens disponibla resurser härrör huvudsakligen ur bankens egna kapital, dess upplåning och dess låneöverlåtelser. Det egna kapitalet har tecknats av medlemsstaterna, upplåningen har företagits hos såväl regeringar och centralbanker som privata investerare och låneöverlåtelserna har skett till privata investerare. Av det kapital som 1956—1959 ställdes till bankens förfogande var hälften statligt och hälften privat. Av det statliga kapitalet utgjordes drygt hälften av tecknat kapital och återstoden av lån i form av obligationsköp.

Bankens grundfond uppgår till 21 000 milj. dollar, varav närmare 20 000 milj. dollar tecknats. Av sistnämnda belopp har enligt stadgan 1 % inbetalats i guld eller dollar och 9 % i respektive medlemsländers valutor. Resterande 90 % kan infordras endast i den mån så erfordras för täckande av bankens förpliktelser. För utlåning är guld/dollar-beloppen utan vidare användbara medan det i medlemmarnas valutor inbetalda kapitalet kan disponeras endast med respektive medlemslands medgivande. Sådant medgivande har lämnats av flertalet mera utvecklade medlemsländer. Vid senaste årsskifte uppgick det disponibla inbetalda kapitalet till totalt ca 1 640 milj. dollar, vartill kom ca 360 milj. dollar i fonderade vinstmedel.

Som framgår av bilagens sammanställning av hur bankens resurser är sammansatta och hur de disponerats, har andra medel än det egna kapitalet kommit att bli av allt större betydelse för bankens verksamhet. Sådana medel har anskaffats dels genom upplåning, dels genom överlåtelse av lån ur bankens egen portfölj. Dessa finansieringskällors betydelse kommer troligen att bli ännu mera framträdande i framtiden.

Ur en rapport i februari 1961 kan följande siffror för upplåningen återgivas.¹

Lånevaluta	Antal lån	Urspr. belopp (milj. US\$)	Utestående belopp (milj. US\$)	Antal utestående lån
US \$.....	37	2 854	1 712	21
Belg. francs.....	1	10	10	1
Can. \$.....	3	55	36	2
D-mark.....	7	360	193	5
Holl. flor.....	2	21	19	2
£.....	3	56	53	3
Schw. francs.....	13	186	160	11
	66	3 542	2 183	45

Upplåningen består av långfristiga obligationer placerade genom offentliga emissioner och förbindelser placerade under hand hos regeringar, centralbanker, penningförvaltande institutioner m. fl. Eftersom investerare även i andra länder än det i vars valuta upplåningen skett förvärvat bankens obligationer — i samband med emission eller senare — har bankens skuld kommit att spridas på ett fentiotal länder. Enligt en inom OEEC företagen beräkning var den utestående skulden vid årsskiftet 1959/60 placerad på följande sätt:

¹ I sammanställningen ingår icke sådana lånebelopp varom överenskommelser träffats men som vid tiden för redovisningen ännu ej tagits i anspråk av banken, vilket i huvudsak förklarar skillnaden mellan angivna totalsiffror för utestående lånebelopp och den i bilagan vid beräkning av bankens utlåningsresurser använda.

	Milj. dollar
USA	958
Tyskland	431
Schweiz	201
Canada	81
Storbritannien	70
Nederländerna	31
Japan	17
Belgien	15
Frankrike	12
Italien	8
Norge	8
Österrike	5
Island	3
Luxemburg	3
Danmark	2
Sverige	1
Övriga	144
	<hr/>
	1 990

Den i Tyskland placerade delen av världsbankens skuld uppskattades i april 1961 till över 750 milj. dollar.

Överlåtelser av lån som banken beviljat har skett till ett belopp av ca 900 milj. dollar. Sådana överlåtelser ur bankens portfölj kan ske såväl vid lånets uppläggning, s. k. participations, som senare och avser vanligen de först förfallande lånedelarna. Såväl amerikanska som europeiska banker och andra investerare har deltagit i sådana transaktioner. Ur den förutnämnda beräkningen inom OEEC kan följande siffror inhämtas om fördelningen av dessa transaktioner vid utgången av 1959. Siffrorna är netto, d. v. s. återbetalningar är exkluderade.

	Milj. dollar
USA	146
Nederländerna	83
Belgien	21
Schweiz	19
Canada	16
Frankrike	14
Tyskland	12
Italien	11
Storbritannien	4
Övriga	42
	<hr/>
	368

I detta sammanhang bör nämnas den kombinerade finansieringsform (»joint Bank-market operation») vari banken medverkar. Metoden innebär, att samtidigt med att banken beviljar ett lån till ett land detta företar en offentlig emission på en utländsk kapitalmarknad. Hittills har endast den amerikanska kapitalmarknaden anlåtats för sådana transaktioner. Avsikten är, att det förtroende världsbanken visar landet skall underlätta landets tillträde till den utländska kapitalmarknaden. Ett tiotal länder har upptagit dylika lån.

Internationella finansieringsbolaget

I anslutning till Världsbanken bildades 1956 Internationella finansieringsbolaget (International Finance Corporation — IFC). Dess syfte är att främja ekonomisk utveckling genom att stödja produktiv enskild företagsamhet i medlemsländerna, särskilt de underutvecklade. Så när som på ett tiotal är bankens medlemmar även medlemmar av IFC.

En väsentlig skillnad i förhållande till Världsbanken är att IFC kan lämna lån utan garanti från vederbörande lands regering. Ett annat särdrag är att finansieringsbolaget vid beviljande av lån vanligtvis kräver, jämte fast ränta, viss andel i den vinst som det finansierade projektet lämnar och/eller option att teckna aktier i den finansierade verksamheten. Genom att avtala om villkor av detta slag anses bolaget ha större utsikter att fylla sin uppgift att intressera privat kapital och företagsamhet. Bolaget skall så fort det är lägligt friställa sina egna medel genom att överlåta sina engagemang på privata investerare. Det förhållandet att bolaget för närvarande icke får investera i aktier och alltså inte självt kan utnyttja sina teckningsrätter eller i övrigt agera på samma sätt som privata investerare anses ha en hämmande verkan. Ett förslag att aktivera bolagets verksamhet genom att låta det investera även i form av aktier är emellertid under behandling och väntas bli genomfört i höst.

Bolagets grundfond är avsedd uppgå till 100 milj. dollar och fördelas efter liknande grunder som de för Världsbanken gällande. Härav hade vid utgången av 1960 96 milj. tecknats. Tecknade belopp skall inbetalas i guld eller dollar. Utöver andelsbeloppet svarar medlemsland icke för bolagets förpliktelser.

Finansieringsbolagets verksamhet har hittills varit av relativt blygsam omfattning och kan knappast anses ha motsvarat förväntningarna. Lån har beviljats med ca 45 milj. dollar t. o. m. 1960. Bolaget må självt upptaga lån för anskaffande av investeringskapital. Ännu har emellertid några insatser i IFC utöver de för medlemsstaterna obligatoriska inte skett.

Internationella utvecklingsfonden

Internationella utvecklingsfonden (International Development Association — IDA), som inrättades 1960, är liksom IFC ett komplement till Världs-

banken. Medan såväl banken som finansieringsbolaget skall bedriva sin verksamhet efter affärsmässiga grunder, är IDA:s kreditgivning av mera benefik karaktär. Utvecklingsfonden skall kunna ge lån på mindre betungande villkor än de båda övriga organen nödgas ställa och skall kunna engagera sig i projekt som — utan att nödvändigtvis vara vinstgivande eller direkt produktiva — anses vara ett viktigt led i det berörda området utveckling. De projekt som först aktualiserats avser vattenförsörjning, väg- och hamnarbeten, elektrifiering, telekommunikationer och industriell verksamhet.

IDA:s kapital skall vara 1 000 milj. dollar och fördelas i samma proportioner som de för Världsbanken gällande. Endast de industrialiserade länderna, alltså bl. a. Sverige, vilka tillsammans svarar för ca 75 % av fondens kapital, har att betala sina andelar i guld eller konvertibel valuta. Övriga länder får erlægga sina andelar till 90 % i egna valutor. Dessa är dessutom avsedda att användas restriktivt, varför det användbara kapitalet kommer att maximalt uppgå till knappt 800 milj. dollar. Inbetalningen är fördelad på fem ungefär lika årliga rater, vilket innebär att utvecklingsfonden tillföres omkring 150 milj. dollar årligen.

IDA har nu 44 medlemsländer med ett totalt andelskapital av 864 milj. dollar, till största delen i konvertibel valuta. IDA kräver en sund ekonomisk politik av låntagande land och avser begränsa sin verksamhet till länder, som av skäl utanför deras kontroll inte kan finansiera en tillfredsställande utvecklingstakt med egna resurser och normala krediter. Då IDA skall lämna »mjuka» lån väntas fonden icke anskaffa kapital genom upplåning. Andelskapitalet förutses emellertid efter hand komma att behöva utökas. Frågan om ökning av resurserna blir aktuell senast efter fem år, då nuvarande andelskapital skall vara inbetalat men några amorteringar ännu inte har influtit. Redan nu är det emellertid uppenbart, att behovet av utvecklingskrediter av den typ IDA kan tillhandahålla är vida större än vad som kan tillgodoses med fondens nuvarande resurser.

IDA:s första lån beviljades i maj 1961 och gällde 9 milj. dollar till Honduras för utbyggnad och underhåll av landets vägnät. Lånet är på 50 år och räntefritt. För täckande av IDA:s administrationskostnader skall utgå en årlig avgift av $\frac{3}{4}$ % av disponerat belopp. De första 10 åren är amorteringsfria. Under de följande 10 åren amorteras 1 % årligen och därefter 3 % per år under de återstående 30 åren. Vid utgången av juni hade IDA:s utlåning redan överskridit 100 milj. dollar.

Internationella valutafonden

Medan ovannämnda organisationer har till uppgift att ställa långfristig kredit till medlemsländernas förfogande, är Internationella valutafondens (International Monetary Fund — IMF) finansiella verksamhet helt inriktad på tillfälliga valutakrediter avsedda att stödja medlemsländerna i händelse

av rubbningar i betalningsbalansen. Kreditgivningen sker i den formen att ett land mot egen valuta köper annan fondmedlems valuta. Sådana dragningar skall i princip återbetalas inom 3—5 år. Under fondens hittillsvarande verksamhet har medlemsländernas dragningar i runt tal uppgått till 3,8 miljarder dollar. Av detta belopp har ca 1,8 miljarder dollar avsett u-länder.

Fondens verksamhet är emellertid inte begränsad till rent finansiella transaktioner. Inom ramen för fondens syften — främjande av internationellt samarbete i valutafrågor och en sund utveckling av den internationella handeln — är de stabiliserande, övervakande och rådgivande uppgifterna av stor betydelse. Denna fondens verksamhet har i stor utsträckning kommit u-länderna tillgodo (även om fonden på vissa håll kritiserats för att den överbetonat prisstabilitetens betydelse på den ekonomiska expansionens bekostnad och anlagt väl ortodoxa synpunkter på u-ländernas problem). Som exempel på fondens rådgivande verksamhet kan nämnas uppgörande av stabiliseringsprogram samt de årliga konsultationer som hålles bl. a. med samtliga u-länder bland fondens medlemmar. Vidare är fondens utbildningsverksamhet, genom vilken funktionärer från medlemsländernas förvaltningar beredes tillfälle till vidareutbildning bl. a. i finans- och valutapolitiska frågor, nästan helt inriktad på de underutvecklade ländernas behov.

På senare tid har vissa förslag till reform av IMF framförts. Ett par av dessa förslag innehåller element innebärande att fonden skulle öka de resurser som kan ställas till u-ländernas förfogande. Det förslag som torde ha utsikter att bli genomfört har emellertid inte något sådant biståndsinslag.

Europeiska fonden

Europeiska fonden utgör en del av det inom ramen för Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete (OECE) upprättade Europeiska monetära avtalet, vilket trädde i kraft vid årsskiftet 1958/59. Fondens huvuduppgift är att bistå medlemsländerna med krediter på högst två år till avhjälpande av tillfälliga betalningsbalanssvårigheter. Fondens kapital uppgår till 608 milj. dollar, varav 272 milj. överförts från den europeiska betalningsunionen medan resterande 336 milj. utgör medlemsländernas direkta bidrag. Av sistnämnda belopp har hittills 38 milj. dollar infordrats. Under fondens hittillsvarande verksamhet har krediter beviljats Grekland, Island, Spanien och Turkiet till ett belopp av 184 milj. dollar, varav 75 milj. utnyttjats:

	Beviljat	Utnyttjat
Grekland	15	—
Island	12	7
Spanien	100	24
Turkiet	57	44
	<hr/>	<hr/>
	184	75

Frågan om en FN:s kapitalfond

Frågan om upprättande av en särskild fond för att finansiera ekonomiskt och socialt framåtskridande i de underutvecklade länderna har diskuterats inom FN sedan 1952. Till en början övervägdes bildandet av en fond under namnet SUNFED (Special United Nations Fund for Economic Development), varom förslag framlades av en särskild kommitté. I flera år debatterades denna fråga i FN:s generalförsamling och ECOSOC. Vissa större av de tilltänkta bidragsgivarna, främst USA och Storbritannien, var emellertid inte beredda att engagera sig för stora bidragsbelopp utan att erhålla motsvarande inflytande över deras användning. De underutvecklade länderna å sin sida har varit starkt pådrivande. Den 1958 skapade Särskilda fonden för tekniskt bistånd har betecknats som en kompromisslösning och har av vissa länder ansetts utgöra början till en FN:s kapitalfond. Det ursprungligen från amerikansk sida emanerande förslaget om en internationell utvecklingsfond (IDA) har även välkomnats av FN, och beslut har fattats om upprättande av en särskild förbindelsekommitté mellan IDA och FN.

Vid generalförsamlingens höstsession 1960 fördes frågan om en kapitalfond framåt genom en resolution rörande upprättande av en sådan fond (United Nations Capital Development Fund). I resolutionen konstaterades, att den nuvarande kapitalströmmen från ekonomiskt utvecklade till mindre utvecklade länder är helt otillfredsställande både till art och omfattning, och underströks angelägenheten för FN av att alla nuvarande bemödanden att bistå de mindre utvecklade länderna med kapital ökas. Generalförsamlingen beslutade därför i princip, att en FN-fond skulle upprättas samt att en kommitté, bestående av 25 nationella representanter utsedda av församlingens president, för detta ändamål skulle överväga alla konkreta förberedande åtgärder inklusive förslag till stadga. Församlingen anmodade vidare kommittén att avge sina rekommendationer till ECOSOC:s möte i juli 1961; ECOSOC skulle därefter för åtgärd överlämna dessa rekommendationer jämte egna kommentarer till generalförsamlingens session hösten 1961. Resolutionen antogs med 71 röster mot 4 (Australien, Storbritannien, Sydafrika och USA) samt 10 nedlagda (bl. a. Sverige, Frankrike).

Den svenska inställningen till förslaget motiverades med en önskan om att ett beslut om upprättande av en kapitalfond inte borde stanna på papperet. Enligt svensk uppfattning skulle frågan om kapitalhjälp till de mindre utvecklade länderna inte föras framåt så länge de länder, som främst skulle bidra till en dylik fond, vore emot den. Vidare vore det av vikt att alla ansträngningar gjordes för att koordinera det inom FN:s ram redan existerande maskineriet för kapitalhjälp, så att detta utnyttjades så rationellt och effektivt som möjligt. Storbritannien reserverade sig mot förslaget med motivering att man av betalningsbalansskäl icke ansåg sig

kunna lämna bidrag till ytterligare en institution för utvecklingsändamål. USA ansåg, att tillgängliga resurser inte borde begagnas till att dubblera det maskineri som ombesörjer fördelningen. IDA vore enligt amerikansk uppfattning den lämpligaste institutionen för ändamålet. Australien menade, att det vore lämpligt avvakta tills man kan fastställa huruvida ytterligare åtgärder erfordras för att understödja IDA.

Den i enlighet med resolutionen tillsatta kommittén fastställde i juni 1961 sin rapport till ECOSOC. Häri rekommenderas generalförsamlingen att förlänga kommitténs uppdrag att utarbeta en stadga för den föreslagna fonden. För att underlätta detta arbete föreslås vidare generalsekretären sammanställa en rapport rörande u-ländernas finansiella behov och existerande finansiella institutioners effekt. För rekommendationen röstade samtliga i kommittén representerade u-länder samt Danmark, Nederländerna och Sovjet; mot rekommendationen röstade Canada, Frankrike, Förenta staterna och Storbritannien. (Sverige är inte representerat i kommittén.) Det verkar alltså som om utsikterna att kapitalfonden verkligen skall komma till stånd ännu knappast skulle ha förbättrats.

Tänkbara former för en ökning av de svenska insatserna

Vad först *Världsbanken* beträffar har Sverige inbetalat sin andel i banken till föreskriven del i guld/dollar (2 milj. dollar) och friställt den i kronor betalbara delen (18 milj. dollar) till fullo. Bidrag av betydelse till den medelsanskaffning som skett genom bankens upplåning har däremot icke förekommit från svensk sida. En svensk insats härvidlag ligger nära till hands att överväga vid en tidpunkt då en ökning av det svenska utvecklingsbiståndet aktualiserats. Bankens verksamhet inte bara på det finansiella utan även på det tekniska biståndets område har ju visat sig på ett framgångsrikt sätt fylla betydande behov. Och denna verksamhet finansieras numera till större delen av upplånade medel (inkl. medel erhållna genom låneöverlåtelser och återbetalningar).

Argument kan givetvis anföras både för och mot en starkare svensk insats genom *Världsbanken*. Omröstningsreglerna såväl i banken som i de med den besläktade institutionerna (IFC, IDA, IMF) gör de mindre staternas inflytande mycket begränsat. Det kan vidare beklagas att öststaterna står utanför. Detta är emellertid omständigheter som — så länge dessa institutioner utför ett effektivt arbete och har u-ländernas förtroende — inte bör tillmätas avgörande betydelse när det gäller frågan om en svensk insatsökning. F. n. torde banken inte ha större svårigheter att anskaffa erforderligt kapital på de kapitalmarknader som hittills anlåtats. Man är emellertid angelägen att få låna på så bred basis som möjligt. Denna önskan torde få tillmätas viss betydelse i den mån den ej är dikterad av enbart principiella motiv utan sammanhänger med bankens behov att för sin fram-

tida upplåning säkerställa tillträde till så många marknader som möjligt. Å andra sidan torde de nu mest angelägna kapitalbehoven icke så mycket gälla projekt och länder som kan bära ränte- och amorteringsvillkor av det slag banken tillämpar utan snarare sådana ändamål som anses böra finansieras på generösare villkor (på grund av ringa eller sen produktivitet eller helt enkelt därför att det lånebehövande landet inte förmår uppfylla affärsmässiga lånevillkor). Det kan därför hävdas, att Sverige genom att i stället engagera sig för ökade direkta bidrag till IDA skulle göra en värdefullare insats.

Den i princip enklaste metoden att ställa ytterligare medel till Världsbankens förfogande synes vara att medge svenska privata placerare att inköpa på utländsk marknad emitterade världsbanksobligationer. Detta skulle emellertid innebära en väsentlig modifiering av den nuvarande valutaregleringen. Vidare kan en så viktig institutionell placerare som försäkringsbolagen på grund av gällande lagstiftning endast placera en begränsad del av sina medel i obligationer i utländsk valuta. Svårigheter uppkommer givetvis även vid deltagande från den svenska kapitalmarknadens sida i s. k. »joint Bank-market operations» och vid övertagande av lån ur bankens portfölj. »Joint operations» har f. ö. förekommit endast på den amerikanska kapitalmarknaden.

Det kan ifrågasättas, om inte den lämpligaste metoden vore att medge en offentlig emission av världsbanksobligationer i Sverige. En sådan emission skulle ur valutaregleringssynpunkt vara att föredraga framför svenska köp av i utlandet emitterade världsbanksobligationer genom att det därav förorsakade valutautflödet skulle bli på förhand maximerat. Eftersom de i Sverige emitterade obligationerna skulle bli uttryckta i svenska kronor skulle man vidare undgå obligationsköp av valutakursskäl. En världsbanks-emission i Sverige skulle f. ö. i princip inte skilja sig från de norska emissioner på den svenska marknaden som medgivits under senare år. F. n. torde emellertid den svenska räntenivån vara så hög, att en världsbanksemission svårligen skulle kunna komma till stånd. Som jämförelse kan nämnas, att banken nyligen på den holländska marknaden upplånat medel till en räntesats av 4,5 % och f. n. diskuterar upplägandet av ett obligationslån i Italien till en räntesats av 5 %. När banken anser tidpunkten vara lämplig för en emission i Sverige synes emellertid medgivande till en sådan böra övervägas.

En rent statlig insats kan ske genom utlåning av statsmedel till Världsbanken. Vidare är det i princip tänkbart att riksbanken placerar en del av valutareserven i kortfristiga världsbankspapper. I den mån statliga köp av världsbanksobligationer finansieras genom att staten ianspråktagar den svenska kapitalmarknaden skulle i nuvarande ränteläge det svenska biståndet få karaktären av en räntesubvention. När det gäller riksbankens placeringar är likviditeten av väsentlig betydelse. Enligt riksbankslagen må

riksbanken köpa utländska obligationer förutsatt att dessa är lätt säljbara samt, i fråga om andra utländska obligationer än statsobligationer, förfaller till betalning inom ett år. Så länge Världsbankens upplåning — såsom under de senaste åren — inte sker på kortare tid än 2 à 3 år, skulle sådana obligationsköp förutsätta en modifiering av riksbankslagen. Det är vidare tveksamt om världsbanksförbindelser är tillräckligt lätt säljbara för att inräknas i valutareserven.

Som framgår av avsnittet om *Internationella finansieringsbolaget* har bolaget hittills varit av mindre betydelse för det finansiella biståndet till u-länderna. Den hittillsvarande verksamheten ger ej anledning för Sverige att överväga kapitaltillskott till bolaget utöver landets till 1,1 milj. dollar uppgående och redan inbetalade andel i bolaget. Skulle bolaget expandera tillfredsställande kan de synpunkter, som anförts på bidrag genom Världsbanken få viss relevans även i avseende på Internationella finansieringsbolaget.

Internationella utvecklingsfonden förefaller vara väl ägnad att tillhandahålla en angelägen form av utvecklingsbistånd och synes därmed utgöra ett lämpligt organ för kanalisering av medel från biståndsvilliga länder. Det är rimligt, att Sverige i minst samma takt som flertalet andra utvecklade länder bidrar till IDA även utöver sin till drygt 10 milj. dollar uppgående andel av fondens nuvarande kapital (av vilken 23 % inbetalades 1960 och återstoden inbetalas 1961—1964). I första hand bör Sverige alltså ställa sig välvilligt till den påfyllning av IDA:s kapital, som kan väntas bli erforderlig efter de första fem verksamhetsåren. Vidare torde den svenska andelen böra höjas i samma mån som andra länder höjer sina andelar. (Enligt IDA-stadgan kan medlemsland när som helst föreslå sådan andelshöjning, och denna åtgärd är alltså formellt lätt att vidtaga.) Slutligen skulle Sverige kunna höja sin andel utan att avvakta andra länders åtgärder, vilket möjligen skulle kunna stimulera till liknande insatser från andra håll. När viss erfarenhet av IDA:s verksamhet föreligger och behovet av ytterligare kapitaltillskott konkretiserats, synes denna möjlighet böra närmare övervägas.

Internationella valutafondens verksamhet är visserligen av stor betydelse för u-länderna. Dessas fundamentala behov gäller emellertid långfristigt kapital. Det stöd u-länderna kan behöva från fondens sida torde bli tillfredsställande tillgodosett genom de utvecklade ländernas allmänna intresse av att sörja för fondens funktionsduglighet.

Då *Europeiska fonden* icke har till uppgift att lämna utvecklingslån och dess verksamhet f. ö. är begränsad till de europeiska medlemsstaterna, torde anledning icke föreligga att överväga en ökning av det svenska bidraget. Tankar på utvidgning av fondens verksamhet har emellertid framförts, och det kan inte uteslutas att fonden kan få viss betydelse för den biståndsverksamhet som kan komma att ske inom den genom omorga-

BILAGA

IBRD Loans Classified by Borrowing Country, In Million of US Dollars.

Principal	Disbursements										Dec 31, 1960		
	1947-53	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	Total	Repay-ments ²	Loans Sold ³	Undis-bursed	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Australia.....	317.7	124.8	53.2	44.6	35.9	23.5	29.4	6.3	—	317.7	56.9	89.8	—
Austria.....	99.8	—	—	7.4	26.1	13.7	10.5	7.0	11.1	75.8	2.6	6.5	24.0
Belgium.....	76.0	38.5	7.5	8.4	9.0	4.7	3.6	2.8	1.5	76.0	13.5	36.8	—
Belgian Congo..	120.0	32.1	7.9	—	—	—	19.9	9.5	9.7	79.1	8.0	36.5	40.9
Ruanda-Urundi	4.8	—	—	—	—	—	.5	2.1	1.5	4.1	—	.5	.7
Brazil.....	267.1	103.4	32.0	14.5	12.8	3.8	2.3	20.6	15.3	204.7	40.1	5.4	62.4
Burma.....	19.3	—	—	—	.1	3.0	4.6	4.9	3.3	15.9	1.1	—	3.4
Ceylon.....	23.9	—	1.0	1.9	1.8	4.9	2.8	1.4	1.8	15.6	1.0	.7	8.3
Chile.....	106.2	15.2	2.6	2.7	7.0	7.7	8.9	6.8	6.3	57.2	11.1	4.2	49.0
Colombia.....	178.6	31.8	8.1	12.8	20.2	16.4	7.7	6.8	15.4	119.2	41.4	9.6	59.4
Costa Rica.....	8.5	—	—	—	—	1.8	1.2	2.2	1.4	6.6	1.5	2.1	1.9
Denmark.....	60.0	40.0	—	—	—	—	—	5.7	3.5	49.2	6.5	9.1	10.8
Ecuador.....	45.0	—	.2	1.2	1.5	2.8	3.9	8.8	10.3	28.7	2.9	.4	16.3
El Salvador.....	35.5	11.9	.6	.4	3.9	4.3	1.9	.5	2.2	25.7	4.6	1.6	9.8
Ethiopia.....	23.5	5.4	1.0	.9	.5	.3	2.4	4.5	3.1	18.1	2.2	1.5	5.4
Finland.....	102.1	26.7	6.0	8.3	6.1	5.2	4.2	12.0	17.8	86.3	20.0	19.9	15.8
France.....	250.0	250.0	—	—	—	—	—	—	—	250.0	29.4	45.2	—
Algeria.....	60.0	—	—	—	10.0	—	—	—	50.0	60.0	1.4	27.4	—
French West Africa.....	7.1	—	.5	4.0	2.6	—	—	—	—	7.1	2.8	2.6	—
Gabon.....	35.0	—	—	—	—	—	—	4.2	9.3	13.5	—	21.0	21.5
Mauritania.....	66.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	66.0
Guatemala.....	18.2	—	—	.7	6.2	5.9	4.0	1.0	.4	18.2	2.4	.6	—
Haiti.....	2.6	—	—	—	.2	.1	.2	1.1	.6	2.0	—	.4	.6
Honduras.....	20.0	—	—	—	.2	1.8	1.6	1.3	3.1	8.0	1.8	1.4	12.0
Iceland.....	5.9	4.5	1.3	.1	—	—	—	—	—	5.9	1.3	—	—
India.....	679.1	54.3	1.8	8.9	31.1	101.1	152.4	97.5	76.6	523.7	55.4	60.1	155.4
Iran.....	194.2	—	—	—	—	56.0	19.0	12.0	23.8	110.8	30.6	17.6	83.4
Iraq.....	6.3	5.9	.4	—	—	—	—	—	—	6.3	6.3	—	—
Israel.....	27.5	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	27.5
Italy.....	298.0	10.0	10.0	13.0	17.1	49.5	42.5	53.2	41.8	237.1	11.4	101.3	60.9
Japan.....	360.4	—	10.8	23.4	7.6	23.5	72.6	65.1	80.6	283.6	12.8	35.0	66.8

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Lebanon.....	27.0	—	—	—	.2	.2	2.3	3.8	3.4	9.9	—	—	17.1
Luxembourg.....	11.8	11.8	—	—	—	—	—	—	—	11.8	5.3	5.0	—
Malaya.....	30.6	59.4	—	—	—	—	—	1.4	2.7	4.1	24.6	1.3	26.5
Mexico.....	211.3	59.4	8.3	32.9	23.4	11.4	19.8	6.5	7.4	169.1	174.1	16.4	42.2
Netherlands.....	236.5	221.5	—	—	—	15.0	—	—	—	236.5	—	128.6	—
Nicaragua.....	35.5	3.4	2.4	1.1	2.9	6.0	3.8	1.6	1.1	22.3	8.6	1.9	13.2
Norway.....	120.0	—	25.0	25.0	.9	5.3	5.0	6.9	9.2	77.3	—	27.7	42.7
Pakistan.....	241.3	10.5	13.9	7.7	18.4	4.5	16.0	22.2	12.4	105.6	21.7	9.1	135.7
Panama.....	14.0	—	.3	1.3	1.2	1.7	2.3	—	—	6.8	6.8	2.2	7.2
Paraguay.....	4.5	1.5	.2	.2	1.4	1.1	.1	—	—	4.5	2.4	.1	—
Peru.....	82.0	2.4	1.5	8.0	10.1	9.6	6.6	3.7	1.5	43.4	10.6	7.3	38.6
Philippines.....	18.5	—	—	—	—	—	7.5	7.6	1.7	16.8	.2	1.0	1.7
Sudan.....	54.5	—	—	—	—	—	—	20.0	6.5	26.5	—	2.5	28.0
Thailand.....	106.6	20.9	1.8	2.1	3.9	8.2	5.1	12.2	11.2	65.4	10.7	2.5	41.2
Turkey.....	60.7	13.9	13.4	14.6	9.0	4.9	2.3	1.2	.9	60.2	10.3	.1	.5
Union of South Africa.....	196.8	57.7	44.6	7.7	5.8	19.4	25.0	32.9	3.7	196.8	64.0	78.0	—
United Arab Republic.....	56.5	—	—	—	—	—	—	—	30.9	30.9	—	5.5	25.6
Un. Kingdom: East Africa.....	24.0	—	—	21.3	2.7	—	—	—	—	24.0	3.0	15.3	—
Kenya.....	5.6	—	—	—	—	—	—	—	.3	.3	—	.7	5.3
Rhodesia-Nyasaland.....	146.6	22.6	15.5	3.9	2.5	12.3	32.7	30.0	17.7	137.2	9.1	47.8	9.4
Nigeria.....	28.0	—	—	—	—	—	8.4	8.4	7.1	23.9	—	1.1	4.1
Uruguay.....	71.0	18.4	12.3	1.2	4.4	7.5	7.7	7.7	2.1	61.3	10.6	2.8	9.7
Yugoslavia.....	60.7	37.8	14.0	4.3	2.5	2.0	.1	—	—	60.7	11.7	—	—
Total	5,352.3 ⁴	1,236.3	298.1	284.5	289.0	439.1	540.8	503.4	510.2	4,101.4	747.6	894.1	1,250.9

¹ Principal after cancellation. Principal before cancellations was 5,473.1 million dollars.

² Including Repayments on Loans Sold.

³ Loans Sold or Agreed to be Sold, including participations signed but not yet effective.

⁴ Including amounts still requiring action by the borrower and or guarantor before becoming effective (in millions of dollars): Colombia 5.4, Honduras 8.8, India 20.0, Japan 13.0, Mexico 25.0, Norway 25.0, Pakistan 90.0, Peru 29.5, Total 216.7.

IBRD Source and Disposition of Funds. In Millions of US Dollars at End of Period.

	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	Dec 31 1960
2 % portion of subscription of members paid:										
In gold or US Dollars.....	165.2	177.2	177.3	177.8	178.3	182.6	184.1	187.9	195.5	199.5
18 % portion of subscription of all members paid:										
In US dollars, (US subscription) .	571.5	571.5	571.5	571.5	571.5	571.5	571.5	571.5	571.5	571.5
In other Members' currencies.....	947.4	1,055.1	1,055.4	1,053.5	1,057.6	1,096.3	1,108.5	1,142.4	1,210.9	1,223.5
Total capital stock paid in.....	1,684.1	1,803.8	1,804.2	1,802.8	1,807.4	1,850.4	1,864.1	1,901.8	1,977.9	1,994.5
Payment deferred on 2 % subscriptions.....	3.6	3.5	3.5	2.8	2.7	2.7	2.6	2.5	2.5	—
Subject to call only to meet obligations of the Bank.....	6,750.8	7,229.2	7,230.8	7,222.4	7,240.4	7,412.3	7,466.7	7,617.2	16,634.0	17,907.7
Total subscribed capital stock.....	8,438.5	9,036.5	9,038.5	9,028.0	9,050.5	9,265.4	9,333.4	9,521.5	18,614.4	19,902.2
From payments on subscription.....	776.6	846.0	871.4	914.9	983.3	1,132.6	1,320.5	1,446.9	1,611.6	1,640.7
From operations (approx.) & exchange adjust.....	51.3	66.4	87.5	115.4	143.0	177.9	214.5	252.3	306.7	358.9
From outstanding debt (incl. uncalled funds).....	436.2	567.5	653.5	849.4	849.2	847.6	1,269.0	1,791.9	1,989.8	2,397.0
From sale of loans and principal repayments.....	31.8	76.5	98.8	208.7	366.9	466.7	571.1	710.5	944.9	1,280.6
Gross total available funds for lending.....	1,295.9	1,556.4	1,711.2	2,088.4	2,342.4	2,624.8	3,375.1	4,201.6	4,853.0	5,677.2
Loans disbursed.....	770.8	996.5	1,236.3	1,534.4	1,818.9	2,107.9	2,547.0	3,087.9	3,591.2	4,101.4
Excess of available funds over loan disbursements.....	525.1	559.9	474.9	554.0	523.5	516.9	828.1	1,113.7	1,261.8	1,575.8

VII. Bilateralt finansiellt bistånd

Med bilateralt finansiellt bistånd förstås här sådant bistånd som lämnas av regering eller myndigheter i det givande landet direkt till det underutvecklade landet i syfte att antingen finansiera investeringar eller täcka löpande utgifter. De betydande kapitalöverföringar till u-länderna som i form av t. ex. exportkrediter och direkta investeringar kommer till stånd i samband med näringslivets verksamhet behandlas inte i det följande. I princip dryftas sålunda här endast det offentliga bilaterala finansiella biståndet. I slutet av promemorian beröres dock vissa gränsfall till detta.

Vissa avgränsningssvårigheter synes i praktiken uppstå mellan finansiellt och tekniskt bistånd. En stor del av det finansiella bistånd som f. n. lämnas är nära förknippat med tekniskt bistånd; detta gäller särskilt sådant bistånd som är knutet till bestämda projekt. Som exempel kan nämnas de stålverk som byggs i Indien av Västtyskland, Storbritannien och Sovjetunionen. Sistnämnda länder har för ifrågavarande projekt inte bara lämnat omfattande krediter utan också ställt experter till förfogande samt utbildat ingenjörer och fackarbetare i sina hemländer. Det tekniska bistånd, som lämnas av t. ex. FN och dess organ, brukar å andra sidan uppdelas i kategorier avseende experter, stipendier och utrustning. Den sistnämnda kategorin företer ibland stora likheter med vad som i regel betecknas som finansiellt bistånd. I det finansiella biståndet kan sålunda ingå vissa moment av tekniskt bistånd och vice versa. Överhuvudtaget kan man kanske säga, att tekniskt bistånd ofta är nödvändigt inte bara som föregångare till utan i viss utsträckning också som beledsagare av finansiellt bistånd, liksom finansiellt bistånd ofta är en förutsättning för att ett u-land skall kunna dra full fördel av det tekniska bistånd som det erhåller.

Det finansiella biståndets betydelse

Det offentliga bilaterala finansiella biståndet är den största posten i de senaste årens internationella utvecklingsbistånd. Detta framgår klart av den internationella statistik som är tillgänglig, även om denna är behäftad med många svagheter, av vilka den allvarligaste är bristen på en entydig och

Anm. Denna promemoria har utarbetats av förste sekreteraren i utrikesdepartementet H. Berg.

allmänt accepterad definition av själva biståndsbegreppet. I avsaknad av en sådan definition betecknas nedan som »bistånd» allt det som man i OEEC-statistiken rubricerar som »flödet av finansiella resurser».

En av svårigheterna i fråga om statistiken är att ingen klar uppdelning göres mellan tekniskt och finansiellt bistånd. Detta torde bl. a. sammanhånga med de berörda svårigheterna att dra en skarp gräns mellan de båda biståndsformerna. Inom FN användes termen »ekonomiskt bistånd», i vilket ingår både tekniskt, finansiellt och katastrofbistånd. I regel redovisas endast hur detta fördelar sig mellan gåvor och krediter av olika slag. Likartat är förhållandet med den nyligen påbörjade OEEC-statistiken. Det tekniska biståndet kan dock beräknas utgöra en relativt obetydlig del av den totala gåvohjälpen, medan den övervägande delen av gåvorna jämte lånen och krediterna är att hänföra till kategorien finansiellt bistånd.

Det sammanlagda biståndet, offentligt som enskilt, gåvor som lån, från OEEC-länderna jämte Förenta Staterna och Canada uppgick (enligt en av OEEC publicerad sammanställning¹) de fyra åren 1956—59 till 27,3 miljarder dollar. Härav kom på det offentliga bilaterala biståndet 14,2 miljarder dollar, fördelat på 9,1 miljarder i gåvor och 5,1 miljarder som lån. Av beloppet 14,2 miljarder var kanske 1 miljard dollar tekniskt bistånd, medan återstoden kan anses som olika former av finansiellt bistånd. Häri ingår dock några poster vars karaktär av finansiellt bistånd möjligen kan diskuteras, t. ex. västtyska skadeståndsleveranser till Israel (0,3 miljarder dollar). Det är likväl tydligt, att offentligt bilateralt finansiellt bistånd utgjort närmare hälften av det totala biståndet, på det sätt detta beräknats i OEEC-statistiken.

På enskilda bilaterala bidrag föll 11,1 miljarder dollar, motsvarande 40 % av det totala biståndet. De viktigaste posterna inom denna kategori är enskilda företags nyinvesteringar, återinvesterade vinstmedel, lån på kapitalmarknaderna samt garanterade exportkrediter. På biståndet genom FN, världsbanken och andra internationella organisationer kom endast 2,0 miljarder dollar eller ca 7 % av det hela. Det multilaterala biståndet har alltså från rent kvantitativ synpunkt spelat en jämförelsevis obetydlig roll.

För uppgifter rörande några enskilda länders bistånd hänvisas till framställningen nedan samt bilagan.

I detta sammanhang bör emellertid påpekas, att åtskilliga reservationer måste göras beträffande den åberopade statistikens värde som en mätare av biståndet. För det första är statistiken delvis mycket bristfällig och bygger på mer eller mindre osäkra uppskattningar. Särskilt gäller detta de i den viktiga kategorin »enskilda bilaterala bidrag» ingående posterna. För det andra är det naturligtvis rent principiellt en mycket tvivelaktig metod att lägga ihop så ojämförbara storheter som det här rör sig om. En gåva kan

¹ OEEC, *The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development 1956—1959*. Paris 1961.

inte direkt jämföras med ett lån, en kredit på 20 år med låg ränta inte med en exportkredit på två år o. s. v. Det är därför mycket vanskligt att få fram några meningsfulla totalsummor.

För det tredje har man också den fundamentala och besvärliga frågan om vad som egentligen skall anses som bistånd. Meningarna går på denna punkt i hög grad isär. Mot det av OEEC framlagda materialet har bl. a. invänts, att det bygger på en alltför liberal tolkning av biståndsbegreppet. Nu talar man, som nämnts, i OEEC-statistiken visserligen inte om bistånd utan om »flödet av finansiella resurser», vilket uppenbarligen kan vara ett vidare begrepp. I den aktuella debatten har man dock i allmänhet inte upprätthållit några sådana distinktioner, utan OEEC-siffrorna har behandlats som liktydiga med bistånd. Räknat på detta sätt kommer biståndet upp i förhållandevis höga andelar av nationalprodukten för vissa länder, exempelvis Storbritannien (1,16 % 1959), Västtyskland (1,4 %), Förenta Staterna (0,63 %) och Frankrike (2,6 %). Inom den s. k. Development Assistance Group (DAG), varom mera nedan, uppges emellertid vissa länder, främst Storbritannien och USA, ha yrkat på en snävare tolkning av biståndsbegreppet. Man har sålunda vänt sig mot att kortfristiga kommersiella krediter räknas som hjälp. Ett annat problem torde vara i vad mån privata investeringar skall anses som bistånd.

Det kraftigt ökade intresse som nu ägnas biståndsfrågorna världen över kommer förmodligen att leda till att statistiken så småningom blir bättre och mer tillförlitlig. Snart kommer man troligen också i internationella sammanhang att tvingas ta ställning till frågan om en definition och avgränsning av biståndsbegreppet. Först när enighet om en sådan avgränsning uppnåtts blir det möjligt att ge en mer konkret innebörd åt den nu så omskrivna målsättningen att industriländerna skall avstå en procent av sin nationalprodukt varje år till u-länderna.

Hur än statistiken och definitionerna må ändras i framtiden, förefaller det dock ganska säkert att det offentliga bilaterala finansiella biståndet under alla förhållanden kommer att inta en dominerande plats bland de olika hjälpformerna. Det är t. o. m. mycket möjligt, att denna biståndsform vid striktare definitioner blir relativt än mer betydelsefull än hittills.

Sveriges och vissa andra länders insatser

I detta avsnitt lämnas några uppgifter om vårt eget lands och de viktigare givarländernas finansiella bistånd, sådant detta sett ut de senaste åren eller planeras för framtiden. För att belysa det finansiella biståndets relativa betydelse anges därvid också några siffror belysande den totala hjälpens omfattning. Framställningen är huvudsakligen baserad på det ovan omnämnda OEEC-materialet, och de i detta sammanhang nämnda reservationerna får givetvis hållas i minnet.

Sverige

Det bilaterala finansiella bistånd som under senare år lämnats av Sverige har inskränkt sig till vissa åtaganden i samband med olika slag av åtgärder inom OEEC. Hösten 1958 erhöll Turkiet en tioårig regeringskredit på 3,88 milj. kronor såsom svenskt bidrag till detta lands stabiliseringsprogram. Konsolideringen av EPU-fordringar 1959 resulterade i sjuåriga svenska krediter till bl. a. Grekland och Turkiet på 15 milj. kronor. Konsolideringen 1959 av kommersiella fordringar gentemot Spanien och Turkiet uppgick till ca 1 respektive 28 milj. kronor. Sammanlagt har Sverige de senaste åren på nu nämnda sätt ställt cirka 50 milj. kronor till förfogande. Sveriges totala bistånd under åren 1956—59 är enligt OEEC-beräkningarna 111 milj. dollar, varav de enskilda direkta investeringarna utgjorde lejonparten (ca 62 milj. dollar).

Storbritannien

Landets totala offentliga och enskilda bistånd 1956—59 uppgick till 3,1 miljarder dollar. Härav svarade det bilaterala biståndet för 92 %; hjälpen via multilaterala organ spelade alltså en relativt underordnad roll. På det offentliga bilaterala biståndet kom ca 900 milj. dollar, varav ungefär 550 milj. dollar utgjorde gåvor och 350 milj. dollar lån (netto, d. v. s. efter justering för amorteringar).

Gåvorna har till största delen avsett de brittiska kolonierna, men vissa belopp har också gått till de oberoende samväldesländerna och till utomstående stater. Till en mindre del har de gällt tekniskt bistånd (bl. a. enligt Colombo-planen) och i övrigt har de utgjort finansiellt bistånd till löpande utgifter eller investeringsändamål.

Lånen sönderfaller i stort sett i två grupper. Den ena gruppen lämnas i fria pund och kan alltså användas för import från valfritt land eller för att bestrida utgifter inom det låntagande landet. Den andra gruppen av lån lämnas i enlighet med Section 3 av Export Guarantees Act av 1949. Dessa exportkrediter är i dubbel mening »ear-marked»: de lämnas till ett visst land till visst belopp och kan endast användas till inköp av varor och tjänster från Storbritannien eller till bestridande av därmed förknippade kostnader inom det låntagande landet. Lån av den första typen lämnas till kolonierna, medan de oberoende medlemmarna av samväldet och utomstående u-länder är hänvisade till exportkrediter enligt Section 3. I båda fallen tillämpas i regel rådande marknadsränta. Kredittidens längd är i första fallet 25 år, för exportkrediterna vanligtvis mellan 10 och 20 år.

Den utan jämförelse största mottagaren av exportkrediterna är Indien, som 1958—59 beviljades tre sådana lån på sammanlagt 184 milj. dollar. För närvarande diskuteras inom det s. k. Indien-konsortiet (se nedan) ytterligare brittiska exportkrediter av stor omfattning. De övriga samväldesländer som mottagit dylika krediter är Pakistan, Malaya, Ceylon och Nigeria.

Frankrike

Frankrike lämnade 1956—59 ett totalt bistånd på 4,8 miljarder dollar, varav ungefär 98 % hade bilateral karaktär. Både det offentliga och enskilda biståndet har i alldeles övervägande grad avsett medlemmar av franc-området. Detta innebär alltså att biståndet gått till länder som under större delen av den period beräkningarna avser var franska kolonier. Algeriet ingår också såsom en av de största biståndsmottagarna. Typiskt för det franska biståndet är vidare de offentliga bidragens dominerande ställning och dessas karaktär av gåvor. Det offentliga bilaterala biståndet uppgick under de nämnda fyra åren till 3,1 miljarder dollar, varav 80 % utgjordes av gåvor. Drygt en tredjedel av den offentliga hjälpen gick till löpande utgifter såsom förvaltningskostnader och subventioner. Resterande två tredjedelar avsåg investeringar, vilka alltså också de till största delen finansierats medelst gåvor.

Västtyskland

Det totala tyska biståndet 1956—59 uppgick till 2,3 miljarder dollar. En knapp fjärdedel föll på den multilaterala hjälpen, alltså betydligt mer än vad fallet var för Storbritannien och Frankrike. Det offentliga bilaterala biståndet belöpte sig till 660 milj. dollar, varav tekniskt bistånd 17 milj. dollar såsom gåva, finansiellt bistånd 350 milj. dollar (netto) såsom lån och skadestånd till Israel 290 milj. dollar. Lånen fördelar sig på vissa huvudkategorier: konsolideringskrediter (till framför allt Turkiet); »Umschuldungskredite», d. v. s. ett statligt övertagande av redan beviljade privata exportkrediter; »Finanzkredite» för investeringsprojekt. Lånen synes som regel ha lämnats till marknadsränta och löptiden har varierat mellan 4 och 20 år. Vare sig biståndet lämnats såsom gåva eller lån, har det till största delen varit knutet till leverans av västtyska varor eller tjänster.

Att det tyska biståndet totalt når upp till jämförelsevis höga belopp är främst att tillskriva den stora volymen av privata, av staten garanterade exportkrediter (800 milj. dollar 1956—59). Eftersom dessa är relativt kortfristiga, kan det tyska biståndet knappast sägas ha varit lika värdefullt som dess kvantitativa omfattning enligt OEEC:s beräkningsgrunder i och för sig ger intryck av. I det starkt utvidgade hjälpprogram som nu planeras synes man emellertid ha för avsikt att avhjälpa de brister som vidlått det hittillsvarande biståndet. Enligt ett uttalande i förbundsdagen nyligen av utrikesminister von Brentano kommer den statliga u-hjälpen under 1961 och 1962 sammanlagt att uppgå till 5 miljarder DM. För multilateralt bistånd — via FN, EEC etc. — reserveras härav 750 milj. DM. Av det bilaterala biståndet på 4 250 milj. DM är 300 milj. DM bestämt för tekniskt bistånd och återstoden för finansiellt bistånd i form av långfristiga lån. Utöver den statliga insatsen tillkommer den privata sektorns exportkrediter och direkta investeringar samt lån från den västtyska centralbanken

till Världsbanken. I sistnämnda former beräknas vardera året ca 2 miljarder DM komma att ställas till u-ländernas förfogande.

Ekonomiminister Erhard förklarade vid samma tillfälle, att den offentliga kapitalhjälpens i princip skall lämnas i form av långfristiga krediter medan gåvor bara skall komma i fråga för tekniskt bistånd. I första hand skall det statliga biståndet gå till sådana investeringsprojekt som från privatekonomiska synpunkter inte är räntabla såsom vägar, kanaler, dammar, etc. och krediterna kommer i sådana fall att ges på särskilt gynnsamma villkor. Krediterna blir i princip bundna till särskilda projekt, men inom ramen för internationellt samarbete kan man också medverka till finansiering i allmänhet av konkreta utvecklingsprogram som i fallen Indien och Pakistan. Kapitalhjälpens avses däremot inte bli knuten till leveranser av tyska varor, vilket alltså skulle innebära en viktig uppmjukning av hittills följda principer. Den bundenhet till särskilda projekt, som nu betonas så starkt för det framtida biståndets vidkommande, kan dock i praktiken även medföra en viss bundenhet till tyska leveranser.

Förenta Staterna

Det amerikanska biståndet perioden 1956—59 uppgick totalt till 14,1 miljarder dollar — lika mycket som biståndet från alla OEEC-länderna och Canada tillsammans. Ungefär 94 % av biståndet lämnades i bilaterala former. Det offentliga bilaterala biståndet var 8,6 miljarder dollar, varav 5,3 miljarder dollar i gåvor och 3,3 miljarder dollar som lån (netto). Häri ingår gåvor avseende tekniskt bistånd med en halv miljard dollar. Siffran för lånen inkluderar 1,5 miljarder dollar i dittills outnyttjade tillgodohavanden vilka uppstått genom försäljning i u-länderna av amerikanska överskottslivsmedel. Dylika tillgodohavanden brukar till största delen användas till finansiering av utvecklingsprojekt om vilka närmare överenskommelse träffas mellan USA och landet i fråga. I OEEC-statistiken ingår inte bidrag till rena militärutgifter. Däremot medräknas det s. k. defense support som lämnats av International Cooperation Administration till ett antal underutvecklade länder, till största delen som gåva. Mottagarna av sådant bistånd — hittills en av de största posterna i Förenta Staternas offentliga hjälp — skapar också »motfonder» i lokal valuta vilka användes för ändamål som överenskommes mellan landet och ICA.

Den bilaterala amerikanska hjälpen måste numera till allra största delen användas för köp av varor och tjänster från USA. Lånen löper i regel med en ränta varierande mellan 3 och 6 % och en amorteringstid på upp till 40 år. Återbetalning får vanligtvis ske i låntagarens valuta.

I Förenta Staterna har som bekant den senaste tiden pågått en livlig debatt rörande den framtida utlandshjälpen. En viss kritik har i detta sammanhang riktats mot det hittillsvarande biståndets utformning. I sitt budskap till kongressen om utlandshjälpen i början av 1961, och senast i sam-

band med ett för kongressen framlagt lagförslag om denna, har president Kennedy framhållit att biståndet bör utformas så att det i högre grad kan främja de mottagande ländernas ekonomiska och sociala utveckling på lång sikt. Hjälpén bör därför i större utsträckning lämnas i form av långfristiga lån i stället för direkta understöd. Presidenten nämner amorteringstider på upp till 50 år. Lånen bör löpa med låg ränta men återbetalas i dollar. För att göra biståndet mera effektivt kommer dettas villkor också att bli beroende av att mottagarländerna uppgör långsiktiga utvecklingsplaner och uppnår konkreta mål. Man avser också från amerikansk sida försöka förmå u-länderna att företa de genomgripande reformer som är väsentliga för deras ekonomiska och sociala utveckling.

USA måste, framhåller presidenten vidare, ha möjlighet att ikläda sig bindande förpliktelser gentemot u-länderna för flera år framåt. Denna långtidsplanering bör underbyggas med möjlighet att på minst fem år upptaga lån från finansministeriet. Han hemställer därför om bemyndigande att under de närmaste fem åren få uppta dylika lån på sammanlagt 7,3 miljarder dollar.

I ett annat förslag till kongressen nyligen har presidenten av delvis samma skäl begärt en sådan ändring i lagen om leveranser av jordbruksprodukter (P.L. 480) att han fram till slutet av 1966 kan ställa jordbruksprodukter till de behövande ländernas förfogande till ett sammanlagt värde av 7,5 miljarder dollar, dock inte mer än 2,5 miljarder under något kalenderår. De motfonder, som uppkommer då de mottagande länderna enligt överenskommelse avsätter motvärdet av hjälpen i egen valuta, bör enligt förslaget i framtiden också få utnyttjas för projekt på det sociala området såsom skolor och sjukhus. Hittills har de endast fått användas för mer ekonomiskt betonade projekt.

För det budgetår som börjar den 1 juli 1961 begär presidenten 2,9 miljarder dollar till ekonomisk hjälp och 1,8 till militär hjälp. Av den ekonomiska hjälpen skall enligt förslaget ca 1,2 miljarder användas för långfristiga utvecklingslån mot låg ränta och återbetalbara i dollar, 0,6 miljarder till kontanta understöd och 0,4 miljarder till tekniskt bistånd. En halv miljard dollar reserveras för en beredskapsfond och i bidrag till internationella organisationer utgår 158 milj. dollar.

Övriga länder

Bland andra biståndsgivande länder är kanske främst Canada av intresse från svensk synpunkt. Detta lands bistånd 1956—59 var 464 milj. dollar, varav den offentliga bilaterala hjälpen svarade för 200 milj. dollar. Den övervägande delen härav, 164 milj. dollar, lämnades som gåva till olika program för tekniskt bistånd och som kapitalhjälp. Främst har Canadas hjälp gått till Indien men också till övriga av Colombo-planen omfattade länder samt Västindien.

Övriga OEEC-länder kan knappast anses ha haft några egentliga biståndsprogram av allmän räckvidd under den berörda perioden. Några länder når visserligen betydande totalbelopp, nämligen Belgien (394 milj. dollar), Nederländerna (847 milj.), Portugal (182 milj.) och Schweiz (393 milj.). I samtliga dessa fall beror dock de höga beloppen på omfattande direkta investeringar och andra privata kapitalöverföringar, vilka för de tre förstnämnda länderna hänger nära samman med deras nuvarande eller förgångna koloniala engagemang.

I detta sammanhang må också erinras om det bistånd som lämnas från östblockets sida. Detta bistånd har vanligen fått formen av lån avseende inköp av utrustning från det långivande landet för vissa överenskomna industriprojekt. Lånen löper med låg ränta — i regel $2\frac{1}{2}\%$ — och skall i regel återbetalas inom 8 à 12 år. Dessa lån har kompletterats med ett som gåva lämnat tekniskt bistånd av på det hela taget ganska begränsad omfattning. Sammanlagt beräknas den verkliga presterade hjälpen från östblocket under perioden 1956—59 ha uppgått till endast 140 milj. dollar per år. De åtaganden om bistånd som dessa länder lämnade under den berörda perioden var dock mycket större. De uppgick till sammanlagt 2,3 miljarder dollar exklusive inbördes bistånd och militärhjälp.

Sammanfattningsvis kan konstaterats, att det föreligger utomordentligt stora variationer mellan de olika ländernas sätt att utforma sina hittillsvarande hjälpprogram. Några gemensamma drag i dessa är det svårt att finna. Det skulle i så fall vara den relativt obetydliga roll, mätt i pengar, som det multilaterala tekniska och finansiella biståndet spelar. Detsamma gäller det bilaterala tekniska biståndet. Det bilaterala finansiella biståndet synes däremot bli en allt större post, både absolut och relativt, ju mer omfattande ett lands bistånd är.

Bilateralt finansiellt bistånd inom multilateral ram

Även om de stora givarländerna sålunda föredragit att till allra största delen lämna sitt finansiella bistånd i bilateral form, har denna bilaterala hjälp i viss utsträckning, särskilt på senare tid, tillkommit eller utformats inom en multilateral ram. Länderna i fråga har under diskussion sinsemellan och med internationella organisationer enats om vissa biståndsåtgärder och överlagt om varje lands bidrag etc. Vad som främst är av intresse i detta sammanhang är kanske det s. k. Indienkonsortiet. Detta tillkom för ett par år sedan, närmast på Världsbankens initiativ. Inom denna grupp har vid olika tillfällen överläggningar ägt rum i Washington om Indiens behov av finansiellt bistånd för att genomföra sina femårsplaner, och man har vägt detta behov mot de insatser som de deltagande länderna resp. internationella organen förklarar sig villiga att göra. I konsortiet ingår Förenta Staterna, Storbritannien, Västtyskland, Canada, Japan och Världsbanken. Ny-

ligen anslöt sig också Frankrike till detta. Vid de två sammanträden som ägt rum innevarande år representerades Sverige, Norge och Danmark — liksom vid ett sammanträde med det likartade Pakistankonsortiet — av en gemensam observatör. Även Österrike och internationella valutafonden var företrädare av observatörer. Tidigare har också Nederländerna och Italien deltagit på detta sätt.

På indiskt håll har man beräknat landets behov av utländskt finansiellt bistånd under tredje femårsplanen (1961—66) till 5,2 miljarder dollar. Härav beräknar man erhålla 0,8 miljarder från Sovjetunionen och vissa andra länder. Från de i konsortiet deltagande internationella finansinstituten och länderna skulle alltså erfordras ett bidrag på 4,4 miljarder dollar. Vid vårens överläggningar inom konsortiet har det framkommit, att Världsbanken och Internationella utvecklingsfonden (IDA) är beredda att ställa 400 milj. dollar till Indiens förfogande under de två första åren av femårsplanen. Förenta Staterna har för samma period utlovat 1 045 milj. dollar, Västtyskland 364, Storbritannien 250, Japan 80, Canada 56 och Frankrike 30 milj. dollar. Totalsumman för de två åren blir alltså 2 225 milj. dollar. I samtliga fall rör det sig om krediter med undantag av en del av det kanadensiska bidraget vilken lämnas som gåva. Villkoren för krediterna varierar i enlighet med de olika principer som länderna tillämpar. Från USA:s sida talar man om långfristiga lån till låg ränta, Storbritannien lämnar exportkrediter till marknadsränta etc. Tendensen mot längre amorteringstider är dock påtaglig, även om dessa — med undantag för de utlovade amerikanska lånen — ännu knappast torde helt motsvara de indiska önskemålen.

Den ovan berörda gruppen för utvecklingshjälp (DAG) bör kanske också nämnas här. DAG bildades i januari 1960 vid ett möte i Paris rörande OEEC:s framtid. Medlemmar i DAG är för närvarande Belgien, Canada, Frankrike, Förenta Staterna, Italien, Japan, Nederländerna, Portugal, Storbritannien, Västtyskland och den europeiska ekonomiska gemenskapens kommission. Gruppen har haft möten i Washington, Bonn och London, och sammanträder för femte gången i mitten av juli 1961 i Tokio. När OECD träder i kraft, kommer gruppen att ingå i den nya organisationen såsom dess kommitté för utvecklingshjälp (DAC), och dess möten kommer därefter i princip att hållas i Paris.

Vid det senaste DAG-mötet i London antogs bl. a. en resolution i vilken de deltagande länderna uttalar sin avsikt att öka och effektivisera den totala hjälpen till de underutvecklade länderna. Vid de kommande mötena kommer man mera i detalj att dryfta hur denna målsättning skall omsättas i praktiken. Vid sidan av biståndets kvantitet kommer sådana frågor upp som villkoren för hjälpen (förräntning och amortering etc.), planering av biståndet för flera år framåt, mottagarländernas behov och möjligheter att tillgodogöra sig hjälpen samt fördelningen av denna mellan mottagarländerna.

Frågan om en ökning av de svenska insatserna

Den offentliga diskussionen om en utvidgning av den svenska u-hjälpen har hittills huvudsakligen kretsat kring det bilaterala tekniska biståndet och den multilaterala hjälpen via FN och andra internationella organ. Inför en mera betydande utvidgning av de svenska biståndsinsatserna kan det emellertid vara befogat att överväga möjligheterna till en utvidgning av det bilaterala statliga finansiella biståndet.

För det mottagande landet kan ett bilateralt finansiellt bistånd besitta många tilltalande drag jämfört med övriga hjälpformer. Enbart tekniskt bistånd är man i längden inte nöjd med, eftersom man givetvis inte bara vill ha de nödvändiga kunskaperna utan också de kapitalresurser som gör det möjligt att omsätta kunskaperna i konkreta resultat. De underutvecklade länder som kommit så långt att de formulerat detaljerade utvecklingsprogram — exempelvis Indien — är kanske än mer angelägna om finansiellt stöd för planprojekten än om tekniskt bistånd. Det råder inget tvivel om att u-länderna också ofta föredrar att motta ett lån, som kanske kan betraktas som en affär för bägge parter, än t. ex. gåvor i form av utbildningsprojekt o. dyl. Det må i detta sammanhang erinras om att Sverige på senare tid i olika sammanhang fått motta direkta framställningar om att lämna finansiellt bistånd till länder som Indien, Jugoslavien och Brasilien. Särskilt när det gäller Indien har dessa önskemål framförts i en alltmer bestämd form.

Även från det givande landets synpunkt synes den bilaterala finansiella biståndsformen ha vissa fördelar. Den kräver för ett givet biståndsbelopp självfallet inte tillnärmelsevis så stora resurser av administratörer och experter som exempelvis det tekniska biståndet. Den kan i vissa konjunkturlägen, genom att anknytas till leverans av svenska varor, bringas att belasta valutareserven i lägre grad än vad som i regel är möjligt när det gäller multilateralt bistånd. Och även om det i och för sig är viktigt att dra en gräns mellan vad som är hjälp och vad som är kommersiell verksamhet, kan det — utan att för den skull eftersätta de mottagande ländernas intressen — innebära ett stöd åt näringslivets ansträngningar att vinna fotfäste på marknader som i framtiden kan bli av stor betydelse för givarlandet.

Som en nackdel med det bilaterala finansiella biståndet i jämförelse med andra biståndsformer skulle man möjligen kunna anse det förhållandet, att det i högre grad får karaktären av ett allmänt stöd åt den regering till vilken det lämnas. Detta kan i någon mån försvåra valet av lämpligt mottagarland. I den mån det finansiella biståndet lämnas för genomförande av bestämda projekt minskar emellertid denna invändning i styrka.

Vid den konkreta utformningen av det finansiella biståndet uppkommer många besvärliga frågor som måste ingående utredas. Några av de viktigaste av dessa frågor redovisas i det följande.

Gåvor eller lån. Såsom ovan framhölls har de länder som hittills lämnat

det mest omfattande finansiella biståndet, nämligen Förenta Staterna och Frankrike, till övervägande delen givit detta i form av gåvor. Den internationella tendensen synes dock för närvarande gå mot mindre gåvor och mer lån eller krediter. Man kan kanske säga att om gåvor är den »naturliga» biståndsformen för det tekniska biståndet, framstår lån och krediter som den naturliga formen för finansiellt bistånd. Sådant bistånd lämnas i regel för att möjliggöra investeringar som är direkt eller i varje fall indirekt produktiva och som därför bör kunna förräntas och amorteras. Naturligtvis är också det tekniska biståndet produktivt, men sambandet får i detta fall för det mesta anses vara mer indirekt och långsiktigt än när det gäller finansiellt bistånd. Förräntnings- och amorteringsskyldigheter har vidare ansetts stimulera mottagaren till försiktighet vid biståndets användning. I den mån villkoren göres tillräckligt gynnsamma förefaller även mottagarländerna ofta föredra lån framför gåvor. Ett svenskt finansiellt bistånd synes sålunda i främsta hand böra lämnas såsom lån. Detta skulle naturligtvis inte behöva utesluta, att biståndet ges som gåva om särskilda omständigheter motiverar detta.

Villkoren för lånen torde böra anpassas efter projektens karaktär. För industriella investeringar — om nu sådana bör bli föremål för svenskt finansiellt bistånd — kan tillämpas vanlig marknadsränta och relativt kort amorteringsperiod. För indirekt produktiva basinvesteringar bör räntan bli lägre och återbetalningstiden längre. Om amorteringstiden i första fallet exempelvis kan sättas till 10 à 15 år, kan den i det senare få utsträckas till 30 à 50. Den räntesubvention som uppkommer då marknadsräntan underskrides torde lämpligen varje år böra redovisas som en i hjälpprogrammet ingående gåva.

Ett särskilt skäl som talar för en liberal inställning från givarländernas sida i fråga om amorteringstidens längd är hänsynen till u-ländernas återbetalningsbörd. Det förefaller tydligt, att flera underutvecklade länder inom några år kommer att se sina nuvarande, ofta besvärliga betalningsbalansproblem skärpta på grund av de amorteringsskyldigheter som åvilar dem som följd av tidigare erhållna lån och krediter. Även om dessa länder tack vare det bistånd de mottager lyckas öka sin produktion i relativt snabb takt, finns det naturligtvis ingen garanti för att de också kan öka sin export i tillräcklig omfattning. De stora konsumtions- och investeringsbehoven i länderna ifråga kommer sannolikt under lång tid framåt att utöva stort tryck på deras tillgängliga resurser, och därtill kommer deras svårigheter att snabbt vinna ökad avsättning för sina produkter på främmande marknader.

Projektbundna eller fria lån. Även om vissa länder i viss utsträckning lämnat en allmän finansiell hjälp, torde det för de förhållandevis blygsamma svenska insatser som kan ifrågakomma ligga närmast till hands att koppla ihop dem med förverkligandet av konkreta utvecklingsprojekt. I vissa fall

kan det måhända befinnas önskvärt att lämna finansiellt bistånd i anslutning till svenskt tekniskt bistånd och/eller insatser från näringslivets sida. I de fall då ett land har ett väl genomarbetat utvecklingsprogram, t. ex. Indien, skulle biståndet dock alternativt kunna ges för genomförande av detta program i allmänhet utan att i förväg behöva knytas till individuella projekt. De engelska exportkrediterna till Indien erbjuder här ett intressant exempel. Dels har dessa lämnats för konkreta projekt (t. ex. stålverket i Durgapur), dels för import av engelska kapitalvaror för icke närmare angivna projekt inom femårsplanernas ram. (Ett par sådana lån har också lämnats för import av brittiska varor i allmänhet.)

»Sverige-bundna» eller fria lån. Det vanligaste är f. n. att det givande landet föreskriver medlens utnyttjande till inköp av egna varor respektive tjänster. Den senaste tidens utveckling synes på det hela taget ha medfört en skärpning i detta hänseende. Avgörande för ett lands ställningstagande är bl. a. dess betalningsbalansläge, sysselsättningssituationen i det egna landet, det internationella konjunkturläget samt hänsynen till de egna exportintressenas ansträngningar att etablera sig på de nya marknaderna. De mottagande länderna föredrar självklart att få fria lån, som gör det möjligt för dem att köpa från de leverantörer som erbjuder de förmånligaste villkoren i fråga om priser, leveranstid, produktens lämplighet och kvalitet etc. Från svensk sida torde det finnas anledning inta den principiella ståndpunkten, att biståndet bör lämnas obundet. Undantag kan naturligtvis få göras, t. ex. för det fall att det givande landet befinner sig i betalningsbalans- och sysselsättningssvårigheter. Det är också uppenbart, att en internationell praxis av motsatt slag kan göra det svårt för Sverige att mer eller mindre ensamt upprätthålla liberala principer på denna punkt.

Biståndets länderinriktning. Urvalet av länder påverkas delvis av andra hänsyn än i fråga om det tekniska biståndet. För att ett land skall kunna utnyttja ett omfattande finansiellt bistånd så effektivt som önskvärt, bör de helst ha hunnit en bit upp på den ekonomiska utvecklingens trappstege. Viktigast torde dock vara att det föreligger ett realistiskt och väl genomarbetat utvecklingsprogram för det underutvecklade landet så att det finansiella biståndet kan knytas till ett bestämt led av detta program.

Utöver möjligheten att helt på bilateral väg överenskomma om svenskt bilateralt finansiellt bistånd föreligger också alternativet att delta i de multilaterala aktioner som ovan berörts. För ett sådant förfarande talar svårigheterna för ett litet land som Sverige att överblicka behoven i olika delar av världen. Vidare kommer de svenska insatserna alltid att — relativt sett — bli mycket begränsade, varför de måste inordnas i större biståndssammanhang och i utvecklingsplaner, som Sverige kan ha svårt att på egen hand bedöma. Sverige har som nämnts genom observatör varit representerat vid de senaste diskussionerna inom Indien- och Pakistan-konsortierna. Det kan måhända från vissa synpunkter te sig tilltalande att så småningom gå vidare

på denna väg genom att anknyta ett eventuellt svenskt finansiellt bistånd — helt eller delvis — till dessa eller liknande multilaterala aktioner. Man kan inte heller utesluta möjligheten att OECD i framtiden kan utveckla sig till ett betydelsefullt forum för frågor rörande biståndets utformning och inriktning och att därför ett aktivare svenskt deltagande inom denna ram kan te sig motiverat. Det bör också framhållas att Internationella utvecklingsfonden, IDA, förklarar sig beredd att mottaga bidrag avsedda för användning i visst angivet land. Sådana särskilt reserverade medel skulle inte ingå i IDA:s reguljära fonder utan behandlas separat.

Biståndets finansiering. Det naturliga synes vara, att det offentliga finansiella biståndet lämnas över budgeten. Härvid ligger det närmast till hands att anlita fonden för kreditgivning till utlandet. Denna är icke revolverande, varför varje kredit fordrar ett särskilt anslag på kapitalbudgeten. Det förtjänar emellertid att framhållas, att amorteringarna på de lån som lämnades till Sovjetunionen och de nordiska länderna under och omedelbart efter kriget under 1960-talet kommer att uppgå till i genomsnitt ca 80 miljoner kronor per år.

Vid insatser av den storlek som kan aktualiseras när det gäller finansiellt bistånd kan det bli nödvändigt med en förstärkning av budgetens inkomstsida. Exempel på möjligheten att koppla ihop statens utgifter för finansiellt bistånd med härför särskilt reserverade inkomstposter, t. ex. en speciell skatt eller särskilda lån upptagna för ändamålet, erbjuder Västtyskland, där en del av avkastningen av de ERP-medel, som landet på sin tid erhöll genom Marshall-hjälpen, brukar reserveras för utvecklingshjälpen. Ett nyligen utgivet »industrilån» — d. v. s. ett lån som tecknats av den västtyska industrin — på 1,5 miljarder DM avses också användas till att bekosta en stor del av det aktuella biståndsprogrammet. I Förenta Staterna kommer man också, som ovan nämnts, att tillgripa metoden med särskilda lån för finansiering av utvecklingshjälpen, förutsatt att kongressen godkänner presidentens förslag i denna riktning.

Gränsfall till det offentliga finansiella biståndet

Diskussionen har hittills endast avsett sådant bilateralt finansiellt bistånd som lämnas av regeringen eller andra offentliga organ. Det rör sig sålunda om offentliga medel som ställes till u-landets förfogande genom myndigheternas försorg. En annan form av stöd till ekonomisk utveckling utgör det enskilda kapital som kommer de underutvecklade länderna tillgodo genom näringslivets verksamhet. Såsom exempel härpå har inledningsvis nämnts enskilda exportkrediter och direkta investeringar. Man kan emellertid tänka sig vissa mellanformer mellan offentligt och enskilt finansiellt bistånd. Med en viss förenkling kan man kanske säga, att det därvid kan röra sig antingen om enskilt kapital som tillföres u-landet genom medverkan på

ett eller annat sätt av myndigheterna i det givande landet, eller om offentliga medel som tillföres u-landet via enskilda företag.

En tänkbar mellanform är sålunda att u-landet genom statens medverkan beredes tillfälle att uppta ett lån på den svenska kapitalmarknaden. Statens medverkan måste givetvis som ett minimum innefatta tillstånd för vederbörande land att utge lånet. Den kan också vara mer omfattande och inbegripa återbetalningsgaranti gentemot köparna av skuldförbindelserna och/eller subventionering av räntan.

Under efterkrigstiden har av allt att döma endast ett fåtal länder — främst USA, Schweiz och Storbritannien — tillåtit u-länder att uppta lån på den egna kapitalmarknaden. Några benefika villkor har det därvid veterligen inte varit fråga om. Sådana lån har i OEEC-statistiken som nämnts hänförts under rubriken enskilda bilaterala bidrag.

Man skulle vidare kunna tänka sig, att staten lämnar svenska företag lån eller annat finansiellt stöd — eller tillstånd till upplåning utomlands — för att möjliggöra projekt i u-landet. I detta sammanhang kan erinras om ett nyligen framlagt förslag från en svensk företagare innebärande att svenska staten varje år skulle anslå en summa på 150 milj. kronor till en fond, vilken skulle administreras av stat och industri gemensamt. Fondens uppgift skulle vara att bevilja lån för industriell verksamhet åt svenska industri-företags dotterbolag eller med dem samarbetande företag i u-länderna. För en redogörelse för vissa närmare till hands liggande former för statligt stöd av privata insatser i u-länderna hänvisas till promemoriorna rörande skatte-tekniska åtgärder, exportkreditgarantier och investeringsskydd.

september 1961

BILAGA

Totala bidrag till underutvecklade länder och multilaterala organisationer 1956—59
(milj. dollar)

	Offentl. bilat. gåvor o. dyl.	Offentl. bilat. krediter (netto)	S:a offentl. bilat. bidr.		Enskilda bilat. bidr.	S:a bilat. bidr.		Offentl. multil. bidrag	Enskilda multil. bidrag	S:a multil. bidrag		Totala bidrag
			Milj. \$	% av tot. bidr.		Milj. \$	% av tot. bidr.			Milj. \$	% av tot. bidr.	
Storbritannien	555	341	896	28	1 998	2 894	92	221	34	255	8	3 149
Frankrike	2 478	632	3 110	64	1 622	4 732	98	90	4	94	2	4 826
Västtyskland	307	352	659	29	1 086	1 745	76	494	62	556	24	2 301
Förenta Staterna	5 326	3 303	8 629	61	4 639	13 268	94	248	546	794	6	14 062
Canada	164	34	198	43	213	411	89	23	31	54	11	464
Sverige	4	10	13	12	72	85	77	25	1	26	23	111
Totalt för OEEC jämte USA och Canada . . .	9 094	5 087	14 176	52	11 150	25 326	93	1 094	880	1 974	7	27 300

Anmärkn. Ovanstående siffror baserar sig på OEEC-publicationen »The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development 1956—1959». Åtskilliga siffror är uppskattningar av OEEC:s sekretariat. Särskilt gäller detta de i kategorin »enskilda bilaterala bidrag» ingående posterna avseende direkta investeringar och återinvesterade vinster.

VIII. Multilateralt tekniskt bistånd

Kunskapsöverföringen till de underutvecklade länderna har blivit en huvuduppgift för FN och dess fackorgan. Programmet för tekniskt bistånd täcker ett mycket vidare fält än namnet i och för sig låter förstå. Det gäller inte bara specialkunskaper i begränsad teknisk mening utan hela skalan av nyttiga kunskaper inom hälsovård, administration, skolväsen, jordbruk etc. Tidigare har tekniskt bistånd sedan länge givits av missionen och enskilda företag samt genom bilaterala överenskommelser mellan staterna. Det multilaterala biståndet, d. v. s. bistånd genom internationella organisationer, har vuxit fram ur insikten att dessa organisationer bör medverka till att möta de gigantiska behoven på kunskapsöverföringens område. Det har även varit ett starkt önskemål från de underutvecklade ländernas sida att få till stånd ett biståndsprogram av multilateral karaktär, där de själva kan ta aktiv del i planeringen. De har betraktat det som en stor fördel att kunna välja fackkunniga rådgivare bland expertkandidater från ett stort antal länder och att kunna placera sina stipendiater genom de internationella kanalerna till FN:s alla medlemsländer.

Dessa för FN:s biståndsverksamhet utmärkande drag återspeglas i de principer som ligger till grund för organisationens tekniska bistånd:

— Biståndet skall bygga på framställningar från mottagarländerna och på överenskommelser med dessa länders regeringar.

— Mottagarlandet engageras i planeringen. Biståndet skall ingå i en allmän plan för samhällets utveckling och ha karaktären av hjälp till självhjälp.

— Mottagarlandet engageras ekonomiskt genom att betala de lokala omkostnaderna och ställa personal till förfogande för utbildning och biträdande sysslor.

— Allt bistånd lämnas till eller genom regeringar.

— Inga politiska villkor får fästas vid biståndet och ingen åtskillnad göras med hänsyn till politisk struktur, religion eller ras. Hjälpen skall ha en helt neutral karaktär.

— Biståndsexperter skall väljas med hänsyn till sin tekniska kompetens och sin förståelse för den kulturella bakgrunden och de särskilda behoven

Anm. Denna promemoria har utarbetats av förste sekreteraren i utrikesdepartementet H. Berg.

i de länder som skall bistås. (Kandidaterna kan i allmänhet föreslås från alla medlemsländer, och mottagarländerna har fritt val bland framförda kandidater. Det slutliga avgörandet fattas alltid av mottagarlandet.)

Den tekniska biståndsverksamhetens nuvarande utformning och omfattning

FN:s och fackorganens reguljära biståndsprogram samt OPEX

FN:s reguljära program för tekniskt bistånd startade redan 1947, då FN övertog det rådgivande arbete på socialvårdsområdet som tidigare utförts av UNRRA framför allt i Europa. Två år senare, när de underutvecklade ländernas problem började få prioritet, vidgades arbetsfältet till att omfatta även ekonomi och förvaltning. Medel anslås årligen ur FN:s reguljära budget till dessa tre biståndsformer under rubrikerna social welfare, economic development och public administration. Anslagen har med åren stigit och uppgick 1960 till 1,98 milj. dollar. Härav föll 0,48 milj. dollar på economic development, 1,2 milj. på social services och 0,3 milj. på public administration. För 1961 har beslutats en höjning till totalt 4,93 milj. dollar.

Det reguljära programmet för tekniskt bistånd i förvaltningsfrågor har de senaste åren kompletterats med en betydelsefull ny biståndsform, det s. k. OPEX-programmet (Operational and Executive Personnel). Erfarenheten har visat, att enbart expertrådgivning inte är tillfredsställande i många länder där den offentliga förvaltningen lider av svåra brister. Generalförsamlingen beslöt därför hösten 1958 att bistå intresserade regeringar att på dessas begäran tillfälligt anställa kvalificerade personer, vilka såsom dessa regeringars tjänstemän skall utföra verkställande uppgifter. Det mottagande landet betalar i regel den för landet normala lönen medan FN tillskjuter vad som därutöver erfordras. OPEX-programmet administreras i praktiken på samma sätt som det övriga tekniska biståndet. Enligt beslut av generalförsamlingen hösten 1960 är det efter två års försöksverksamhet numera en permanent del av biståndsverksamheten. Budgeten för programmet var 1960 0,3 milj. dollar; för 1961 har anslaget höjts till 0,85 milj. dollar. Vid utgången av 1960 hade ca 30 OPEX-expert utnämnts.

Även några av FN:s fackorgan bedriver ett tekniskt bistånd av mindre omfattning, vars kostnader bestrides ur de ordinarie medlemsavgifterna. ILO avsatte år 1960 ca 95 000 dollar för tekniskt bistånd. 1961 ökas anslaget till 220 000 dollar. UNESCO:s anslag för samma ändamål uppgick 1960 till ca 2 milj. dollar. WHO satsade samma år 7 milj. dollar ur den egna budgeten. IAEA har 1959 anslagit ca 0,44 milj. dollar till tekniskt bistånd på atomenergiområdet. Fackorganens väsentligaste insats på biståndsområdet är dock dels den verksamhet som utföres medelst anslag ur EPTA-medel, dels de uppdrag som utföres för Särskilda fondens räkning och mot ersättning av denna (se nedan).

EPTA

Huvudparten av FN:s tekniska biståndsinsatser sker inom ramen för det utvidgade programmet för tekniskt bistånd (Expanded Program of Technical Assistance). Detta program inleddes 1950 och finansieras helt av frivilliga bidrag från medlemsstaterna. År 1960 lämnades bidrag till EPTA av 85 länder. Utvecklingen sedan starten framgår av följande tabell:

År	Antal bidragsgivare	Belopp i milj. dollar	Ökning från föregående år (procent)
1950—51.....	54	20	
1952.....	65	19	19
1953.....	69	22	19
1954.....	71	25	12
1955.....	71	28	11
1956.....	77	29	4
1957.....	84	31	7
1958.....	85	31	1,5
1959.....	83	30	-5
1960.....	85	34	13
1961 ¹	85	41	21

¹ Enligt hittills lämnade utfästelser.

Tendensen är sålunda stadigt uppåtgående, så när som på år 1959. Nedgången detta år förklaras av att Förenta Staterna då sänkte den »matching percentage», som landet tillämpar för att bestämma sitt bidrag, från 45 till 40 % av de totala bidragen. Ökningen i utfästelserna för 1961 är den största hittills.

EPTA-programmet administreras av FN och fackorganen, som i allmänhet inrättat särskilda avdelningar för tekniskt bistånd. För att planera, samordna och övervaka de skilda organens biståndsverksamhet finns en styrelse för tekniskt bistånd (Technical Assistance Board), som består av en av generalsekreteraren utsedd verkställande ordförande (Executive Chairman) jämte cheferna för de deltagande organisationerna.

I de större mottagarländerna företrädes TAB av fasta länderrepresentanter — för närvarande etablerade i 45 länder — med huvudsaklig uppgift att biträda de hjälpsökande regeringarna med uppgörande av deras biståndsframställningar, att övervaka genomförandet av biståndsprogrammet samt att verka för samordning mellan detta och andra hjälpprogram. Efter Särskilda fondens tillkomst tas länderrepresentanternas tjänster även i anspråk av fonden, som även bidrar till dessa kostnader på fältet.

TAB är ansvarig inför Technical Assistance Committee (TAC), ett underutskott till ECOSOC. Kommittén består av en representant för vardera av de 18 medlemsstaterna i rådet samt för sex stater utanför detta. Den sammanträder två eller tre gånger per år för att granska verksamheten och för att fatta beslut om program och planer för framtiden. Dess rekommendationer behandlas av ECOSOC och generalförsamlingen.

Tillgängliga EPTA-medel fördelas mellan FN:s fackorgan enligt ett system med planering ländervis (country programming). Från och med 1961—62 sker planeringen tvåårsvis. Varje hjälpsökande land får göra en prioritering av sina hjälpbehov inom ramen för en viss kvot. Fackorganen tilldelas en andel i direkt proportion till storleken av de biståndsansökningar som efter förslag av FN:s styrelse för tekniskt bistånd (TAB) godkännes för respektive organs verksamhetsområde. De fackorgan på vilka de största andelarna av EPTA-medel fallit är — förutom UNTAO, FN:s avdelning för tekniskt bistånd — FAO, WHO, UNESCO och ILO. Dessa fyra organisationer jämte UNTAO svarade 1959 för över 90 % av de faktiska fältkostnaderna.

Ett karakteristiskt drag i EPTA-programmet är den starka koncentrationen på expertverksamheten. Genomsnittligt har expertverksamhetens andel av de totala anslagen hittills utgjort ca 70 %. På stipendieverksamheten har kommit ca 20 % och på utrustning i anslutning till det tekniska rådgivningsarbetet ca 10 %. Hur kostnaderna fördelat sig de tre sista åren framgår av nedanstående tabell. I följ omfattade EPTA-programmet 2 208 experter och 2 017 stipendier.

	1958	1959	1960
Experter	77	78	78
Stipendier	12	15	17
Utrustning	11	7	5
	100	100	100

Ser man på den geografiska fördelningen av anslagen, är det mest iögonfallande draget den kraftiga höjning av Afrikas andel som nu planeras. Under 1950—58 föll 10 % på Afrika; för 1961/62 förutses denna andel stiga till 28 % — mer än som planeras för Asien (27 %), Latinamerika (22 %) och Mellersta Östern (15 %).

Särskilda fonden

Vid sidan av EPTA har de senaste åren vuxit fram ett nytt tekniskt biståndsprogram, Särskilda fonden, som innebär en väsentlig förstärkning av tidigare insatser. Fonden inledde sin verksamhet den 1 januari 1959 och dess uppgift är att medverka till skapandet av sådana förhållanden som gör kapitalinvesteringar möjliga eller mer verksamma. Dessa »pre-investment activities» består t. ex. av undersökningar av mineraltillgångar, jordbeskaffenhet och industriell potential samt inrättande av utbildnings- och forskningsinstitut för tekniker och arbetare. Fondens insatser koncentreras till ett fåtal större projekt; enligt praxis får projekten inte kosta under 250 000 dollar. Man inriktar sig redan från början på långvariga in-

satser. Fonden kan träffa avtal med en maximal löptid på fem år. Den genomsnittliga löptiden har varit tre och ett halvt år.

Särskilda fonden finansieras liksom EPTA medelst frivilliga bidrag. Målsättningen vid fondens start var att den tillsammans med EPTA skulle förfoga över totalt 100 milj. dollar. För 1959 anslogs dock endast något över 25 milj. dollar till fonden (till EPTA 30 milj.) och för 1960 38,5 milj. (EPTA 34 milj.). 1961 kan fonden troligen räkna med ca 48 milj. dollar. Fondens totala anslag hittills inklusive de vid styrelsesammanträdet i maj 1961 godkända projekten uppgår till 131 milj. dollar. Till samma projekt beräknas de mottagande regeringarna själva bidra med inalles 173 milj. dollar.

Till skillnad från vad som gäller för EPTA användes en betydande del av fondens resurser för utrustning. Under 1960 föll 35 % av anslagen på detta ändamål, 48 % på experter och 3 % på stipendier. Anslagen fördelade sig samma år på verksamhetsområden enligt följande: översikter och undersökningar 37 %, forskningsinstitutioner 28 % och utbildningsprojekt 35 %. I den geografiska fördelningen kan man även här iakttaga förskjutningen till Afrika, nämligen från 7 % av anslagen 1959 till 17 % 1960. På Asien kom 1960 32 %, Mellersta Östern 20 % och Amerika 28 %.

Särskilda fonden tillämpar en form av samarbete med FN och fackorganen som innebär en hög grad av centralisering i planering och beslut. Fonden är ensam ansvarig i dessa avseenden men överlåter det praktiska genomförandet till fackorganen. Dessa får tjänstgöra som entreprenörer och verkställande organ och erhåller ersättning av fonden för detta arbete. Av de under 1959 och 1960 godkända 115 projekten åtog sig FAO 49, UNESCO 17, UNTAO 15 och ILO 13 projekt.

Såsom exempel på fondens insatser kan anföras några av de projekt där svenska experter varit engagerade. I Chile bistår Särskilda fonden och FN vid kartläggningen av mineraltillgångarna i landets norra region. Samtidigt ges experthjälp till de institutioner, som skall fullfölja forskningsarbetet i nationell skala. I Polen har ILO fått uppgiften att inrätta ett nationellt centrum för utbildning av instruktörer och förmän. Här tränas lärarkrafter som skall tjänstgöra vid regionala förmansinstitut. Polen satsar i detta projekt 2,5 milj. dollar, över 75 % av totalkostnaden, medan fonden bidrar med 0,787 milj. dollar. Ett yrkesutbildningsprojekt i större skala har Särskilda fonden och ILO startat i Jugoslavien. ILO sänder experter för tjänstgöring vid det federala produktivitetensinstitutet och vid fem regionala branschinstitut. Där utbildas instruktörer och yrkeslärare inom bl. a. mekanisk industri, träindustri, jordbruk, textilindustri och vissa serviceyrken. Syftet är att skapa ett nätverk av modernt utrustade träningscentra över hela landet för att höja produktiviteten inom näringslivets viktigaste sektorer. Över 30 utländska experter — tekniker och utbildnings-specialister — engageras i detta projekt.

Fonden ledes av en verkställande direktör (Managing Director) som är ansvarig inför en styrelse (Governing Council) på 18 personer. (Sverige valdes i december 1960 till medlem av styrelsen till utgången av 1963.) Dessutom finns ett rådgivande utskott (Consultative Board) bestående av FN:s generalsekreterare, presidenten för världsbanken samt verkställande ordföranden i TAB.

UNICEF

Förenta Nationernas barnfond, UNICEF, utgör en del av FN:s sekretariat med egen budget och styrelse. Fonden deltar inte i EPTA och har inte någon expert- och stipendiaterverksamhet motsvarande fackorganens. Den har huvudsakligen givit materiell hjälp till barnvårdscentraler, barnbepisningar, hälsovårdskampanjer och dylikt. Under 50-talets senare del har emellertid den mer långsiktiga utbildningshjälpen kommit i förgrunden. För närvarande sker en omprövning av UNICEF:s program varigenom det torde komma att få karaktären av tekniskt bistånd i högre grad än tidigare. Man eftersträvar en fastare samordning med de nationella utvecklingsplanerna och med andra organisationers biståndsinsatser. Utbildning av personal i de underutvecklade länderna blir den väsentliga uppgiften. UNICEF:s projekt skiljer sig i allmänhet från fackorganens genom sin mångsidighet. De innefattar ofta insatser berörande både hälsovård, undervisning, livsmedelsförsörjning m. m.

UNICEF finansieras huvudsakligen genom frivilliga bidrag från medlemsstaterna. Dessa har de senaste åren uppgått till ca 20 milj. dollar per år. Därutöver får UNICEF årligen 3—4 miljoner dollar genom insamlingar, försäljning av julkort och liknande. För de närmaste åren planeras betydande ökningar av UNICEF:s anslag för utvecklingsprojekt. Dessa ökningar har delvis möjliggjorts genom utnyttjande av fonder vilka byggts upp som följd av det tillämpade finansieringssystemet (»project budgeting»). Till en del bygger de emellertid också på förutsättningen att bidragen från medlemsländerna kommer att stiga.

Sveriges insatser och andra länders

Sverige har lämnat en större del av sitt bistånd i form av bidrag till FN-programmen än flertalet andra länder. Men det har inte inneburit några stora bidrag i absoluta tal. Det antal expertuppdrag som tillfallit svenskar, resp. stipendiater som sänts till Sverige för studier ligger över den andel, som det svenska ekonomiska bidraget utgör av alla länders totala insatser. Härav kan man dra slutsatsen, att de medel, som utnyttjats för att köpa svenska tjänster, överstiger dem vilka tillskjutits från svensk sida.

Om hänsyn tas till nationalinkomstens storlek, visar det sig att våra bidrag till EPTA och Särskilda fonden 1960 placerade oss på tredje plats efter

Nederländerna och Norge (se bilaga 1). Medräknas de bilaterala insatserna av teknisk biståndskaraktär får länder som Canada, Frankrike, Storbritannien, Västtyskland, Förenta Staterna och Nederländerna ledande ställningar. Några exakta siffror är svårt att ange med hänsyn till den flytande gränsen mellan tekniskt bistånd och annat bistånd.

FN:s och fackorganens reguljära biståndsverksamhet och OPEX

De reguljära biståndsprogram, som tidigare omnämnts, bekostas ur medlemsbidragen till FN och fackorganen. Sveriges medlemsbidrag till FN — 1,39 % av budgeten — har de senaste åren uppgått till:

1960.....	4,93 milj. kronor
1961.....	4,30 » »
1962 (förslag).....	4,35 » »

Endast en mindre del av FN-bidragen anslås till teknisk biståndsverksamhet — år 1961 ca 8 %. Sveriges bidrag till FN:s reguljära biståndsverksamhet på de ekonomiska, sociala och administrativa områdena kan alltså beräknas till ca 0,344 milj. kronor detta år. Av detta har ungefär 30 % eller 0,103 milj. kronor använts till bistånd på förvaltningsområdet (inklusive OPEX).

Även några av fackorganen har som tidigare nämnts en reguljär biståndsverksamhet bekostad ur medlemsbidragen. Det följande är en ungefärlig beräkning av vad som 1960 användes till tekniskt bistånd ur Sveriges medlemsavgift till dessa fackorgan. Totalsumman för FN och fackorganen blir något över en miljon kronor.

	Medlemsavgift	Till tekniskt bistånd
ILO.....	1,03 milj. kr	1 % = 10 000 kr
UNESCO.....	1,25 » »	15 % = 190 000 »
WHO.....	1,36 » »	40 % = 540 000 »
IAEA.....	0,50 » »	28 % = 14 000 »
		<hr/>
	Summa	754 000 kr

En icke oviktig biståndsform är även de speciella, större biståndsprojekt i fackorganens regi, vilka bekostas med frivilliga bidrag. Sverige anslår i årets budget sammanlagt 1,4 milj. kronor att användas till ett av ILO planerat studiecentrum för arbetsmarknadsfrågor och socialpolitik, till FAO:s Frihet från hunger-aktion och till WHO:s antimalariakampanj.

EPTA

Under åren 1950—60 beräknas Sverige ha bidragit till den utvidgade verksamheten för tekniskt bistånd med 31,3 milj. kronor, vilket motsvarar drygt 2 % av det totala bidragsbeloppet. Utvecklingen för varje år framgår av bil. 2.

År 1960 kom Sverige med ett bidrag på 0,9 milj. dollar på åttonde plats bland samtliga bidragsgivare efter USA, Storbritannien, Canada, Frankrike,

Västtyskland, Nederländerna och Sovjet i nämnd ordning. För 1961 utlovades från svensk sida vid bidragskonferensen ett bidrag av minst oförändrad storlek. Genom att riksdagen godkänt regeringens förslag i 1961 års statsverksproposition, stiger emellertid det svenska bidraget till jämnt en miljon dollar. Den totala bidragssumman till EPTA ökar enligt beräkningarna från 34 milj. dollar 1960 till över 41 milj. 1961. Bland länder som bidragit till denna förstärkning av EPTA genom att höja sina bidrag märks följande: Canada 0,15 milj. dollar, Danmark 0,50, Frankrike 0,30, Västtyskland 0,70, Italien 0,40, Nederländerna 0,24, Norge 0,06, Sovjet 1,18 och USA ca 3,20 milj. I bil. 3 anges bidragen från de största bidragsgivarna och våra grannländer 1960—61.

Särskilda fonden

Till Särskilda fonden har Sverige 1959 och 1960 inbetalat sammanlagt 21,76 milj. kronor, vilket är något mer än 6 % av de totala bidragen till denna fond. Sveriges ursprungliga anslag, 10,88 milj. kronor, var avpassat till den målsättning som var aktuell vid fondens start. Då bidragen från flertalet andra stater inte låg i nivå med den ursprungliga planen, kom Sverige att bli den i storleksordning fjärde bidragsgivaren (efter Förenta Staterna, Storbritannien och Nederländerna). Sveriges bidrag till Särskilda fonden har hållits oförändrat både 1960 och 1961. Fondens budget har emellertid vuxit genom ökade insatser från flera andra länder. Totalsumman 1959 stannade vid 25,8 milj. dollar; 1960 var man uppe i 38,5 milj. För 1961 har utlovats bidrag till ett sammanlagt belopp av ca 48 milj. dollar. Särskilt betydande höjningar kan registreras för USA, Västtyskland, Japan och Italien. Men även våra nordiska grannländer rycker nu fram med större bidrag än tidigare. Bilaga 4 visar anslagen till Särskilda fonden från de största bidragsgivarna jämte våra grannländer 1960—61.

Tänkbara former för ökning av de svenska insatserna

I det följande diskuteras vissa möjligheter att förstärka Sveriges insatser i vad avser FN:s nuvarande tekniska biståndsprogram. Hänsyn tas sålunda inte i detta sammanhang till sådana särskilda biståndsaktioner som föranledes av nya och oförutsedda behov (t. ex. FN:s fond för ekonomisk hjälp i Kongo). Först kan det dock vara motiverat att framlägga några allmänna synpunkter som gör sig gällande i detta sammanhang.

Vid en större höjning av de svenska insatserna har man att räkna med vissa problem och osäkerhetsfaktorer. Det gäller bl. a. den inverkan en dylik höjning kan väntas få på övriga bidragsgivare. Här bör först uppmärksammas den positiva verkan av höjda bidrag till EPTA och Särskilda fonden i form av ett högre amerikanskt bidrag. USA utlovade maximalt 40 milj. för 1961 för båda programmen tillsammans under förutsättning

att det amerikanska bidraget inte översteg 40 % av de samlade bidragen till EPTA och Särskilda fonden. Varje nytt bidrag till dessa från övriga länder utlöser enligt detta system automatiskt ett belopp motsvarande 67 % av ökningen från den amerikanska »bidragsreserven». När målsättningen för de båda programmen nu höjts till 150 milj. dollar enligt en resolution av generalförsamlingen i december 1960, kan man förutsätta att USA:s maximibelopp kommer att stiga i motsvarande mån, så att denna effekt inträder även vid höjningar över 100-miljonersstrecket.

Det kan ifrågasättas om höjningar av den storleksordning, som här diskuteras, skulle ha en enbart stimulerande verkan på övriga bidragsgivare. Man skulle nämligen kunna hävda att om Sverige kraftigt ökade sin insats, en del länder möjligen skulle känna ett mindre ansvar för biståndet via FN, varigenom effekten av den svenska insatsen skulle komma att motvägas av mindre insatser från andra håll. Det förefaller emellertid sannolikt, att de positiva reaktionerna skulle komma att dominera och att initiativ av detta slag skulle ha en viss förebildlig betydelse. Så visade det sig exempelvis att det kraftiga svenska initialstödet till Särskilda fonden hade en dylik verkan. Vid väsentligt höjda bidrag till EPTA och Särskilda fonden skulle för att stimulera andra bidrag eventuellt kunna övervägas att såsom praktiseras av USA knyta villkor till bidragsgivningen med den inbörden att bidraget högst får motsvara viss procent av totalbudgeten.

Vid överväganden av höjningar bör hållas i minnet det nära sambandet mellan FN:s olika tekniska biståndsprogram: FN:s och fackorganens tekniska bistånd, EPTA, Särskilda fonden eller speciella program såsom UNICEF bör sålunda betraktas som en helhet. Det är därför viktigt, särskilt i samband med ställningstagande till fördelningen av höjningar på olika program, att beakta den planering och målsättning, som gäller för FN:s biståndsverksamhet. Hänsyn bör därvid givetvis tas till övriga medlemsstaters inställning till biståndsprogrammet och till FN-organens möjligheter att verkställa detta. Större insatser från svensk sida skulle på så sätt bli en uppmaning till övriga bidragsgivare att fylla sin del av den gemensamma arbetsuppgiften.

Det kan göras gällande att Sverige inte har förutsättningar att öka de personella insatserna i proportion till de finansiella. Ett växande multilateralt tekniskt bistånd ställer uppenbarligen större anspråk på våra expertresurser och möjligheter att placera stipendiater, ehuru våra insatser på dessa områden som nämnts f. n. ligger högre än våra finansiella bidrag. Man möter här problem bl. a. på utbildningens område och av praktiskt, administrativ karaktär. Dessa problem är emellertid inte olösbara. Ett betydligt större antal experter och stipendiater skulle kunna förmedlas från och till Sverige under förutsättning att det görs speciella utbildningsansträngningar och skapas en tillfredsställande administrativ apparat.

På vissa fackområden kan det, trots ökad utbildning, givetvis inte und-

vikas att man når en gräns där de svenska personella resurserna inte förslår. Detta är emellertid inte ett skäl att beskära Sveriges bidrag till de tekniska biståndsprogrammen. Man kan räkna med att medlen får god användning genom att andra länder med större personella resurser anlitas. Man utnyttjar alltså möjligheterna till en internationell arbetsförmedling, en av de stora förtjänsterna hos den multilaterala biståndsverksamheten.

Vid en ökad svensk insats aktualiseras frågan om kontroll och inflytande över medlens användning. Vad först gäller möjligheterna till insyn och överblick, må erinras om att dokumentationen och utredningsverksamheten rörande de skilda biståndsprogrammen är rikt utvecklad och ger en klar och kontinuerlig bild av arbetet. Därtill kommer att de tjänstemän i FN och fackorganen, som bl. a. ombesörjer dessa utrednings- och informationsuppgifter, alltid är tillgängliga för konsultationer.

Rörande Sveriges möjligheter att påverka biståndsprogrammets utformning och handhavande kan allmänt sägas, att vi har ett förmånligt utgångsläge i vår neutrala position och vårt goda anseende i underutvecklade länder. Det har också viss betydelse att de nordiska länderna kan uppträda i samverkan på det biståndspolitiska området. Inom ECOSOC och kommittén för tekniskt bistånd, TAC, brukar en plats cirkulera mellan de nordiska länderna. Det har visat sig, att konstruktiv kritik från nordisk sida i flera fall givit resultat i praktiska reformer.

För FN:s samtliga biståndsprogram gäller, att konstitutionella garantier finns för att varje deltagande land skall ha möjlighet påverka utformningen. Programmen underställs sålunda alltid generalförsamlingen, där de blir föremål för ingående behandling i ekonomiska utskottet. Den förberedande mera detaljerade granskningen äger emellertid rum i ECOSOC och TAC, där medlemskapet i motsats till församlingen och dess ekonomiska utskott är begränsat. Beträffande EPTA-programmet må nämnas att representanter för de europeiska ländernas nationalkommittéer brukar ha sammanträden med deltagande av vederbörande FN-tjänstemän, där tillfälle erbjudes att diskutera programmets handhavande. För Särskilda fonden finns som nämnts en styrelse med representanter för 18 medlemsländer. UNICEF har en styrelse bestående av representanter för 30 medlemsländer. I fackorganen är de regelbundet återkommande konferenserna och generalkonferenserna motsvarigheten till FN:s generalförsamling. Större svenska bidrag medför naturligtvis ökat intresse och ansvar för biståndspolitiken och dennas tillämpning i praktiken. Som framgår av vad ovan sagts är möjligheterna till inflytande visserligen begränsade men våra förutsättningar att vinna gehör för svenska synpunkter på bidragspolitikens utformning ökar om vi samtidigt manifesterar vårt intresse med ekonomisk generositet. Som medlem i organ, som sysslar med biståndsfrågor, eller ge-

nom andra nära kontakter med dessas sekretariat kan Sveriges ståndpunkter få ökad tyngd.

FN:s reguljära biståndsverksamhet och OPEX

Vid ekonomiska och sociala rådets möte i juni 1960 framlade generalsekreteraren enligt rådets önskemål en rapport rörande »Opportunities for International Co-operation on Behalf of Newly Independent Countries» (E/3387). Rapporten byggde på systematiska konsultationer med representanter för de stater som under 1960 blev självständiga. Undersökningen omfattade länder med sammanlagt mellan 60 och 70 miljoner människor, d. v. s. 5 % av totalbefolkningen i de underutvecklade delarna av världen. Dessa länder hade 1960 fått endast 2,1 % av FN:s tekniska bistånd. Det var uppenbart att denna andel måste betydligt ökas för att nå en rimlig nivå. Samtidigt borde biståndet även till andra regioner fortsätta att växa.

Enligt generalsekreterarens uppfattning kunde dessa nya biståndsbehov bäst tillgodoses genom en förstärkning av FN:s reguljära biståndsprogram och OPEX. Länder, som nyligen vunnit självständighet, hade ett speciellt behov av ekonomiska experter för planerings- och utredningsuppgifter samt av förvaltningsexperter i ledande befattningar. Generalsekreteraren föreslog därför, att betydligt vidgade resurser skulle ställas till förfogande för ovannämnda biståndsprogram, särskilt de program som avsåg ekonomisk utveckling och offentlig förvaltning. Han framhöll att anslaget till ekonomisk utveckling (ca 0,5 milj. dollar) hållits oförändrat ett årtionde trots att FN:s samlade biståndsverksamhet under tiden ökat med mer än 100 %. Anslaget till offentlig förvaltning (0,3 milj. dollar) hade inte höjts de senaste fyra åren. OPEX hade endast 0,3 milj. dollar till sitt förfogande.

Generalsekreteraren rekommenderade att ytterligare minst 2,5 milj. dollar skulle anslås till dessa tre poster för 1961 och att höjningen skulle bli bestående de närmaste åren. Fördelningen mellan de tre skulle årligen tas upp till förnyat övervägande. Anslagen till den reguljära biståndsverksamheten 1961 fastställdes av generalförsamlingen den 20 december. Man följde i huvudsak generalsekreterarens rekommendationer såsom framgår av följande redovisning.

*Anslag till FN:s reguljära tekniska biståndsprogram
(i milj. dollar)*

	1960	1961
Ekonomisk utveckling .	0,48	1,97
Social verksamhet	1,20	1,96
Offentlig förvaltning . . .	0,30	1,00
OPEX	0,30	0,85
Summa	2,28	5,78

Trots de relativt kraftiga ökningarna av anslagen till administration och OPEX är det sannolikt, att dessa anslag är otillräckliga med hänsyn till dessa biståndsformers primära betydelse för de unga staternas behov. Sedan generalsekreteraren avgav sin rapport i juni 1960 har flera nya stater tillkommit och den politiska utvecklingen i Afrika fått ett hastigare tempo.

Generalsekreteraren meddelade i juni 1960 att biståndsansökningarna till OPEX långt översteg resurserna. Antalet förfrågningar om OPEX-expert hade stigit till 176 vid denna tid. Man väntade en fortsatt kraftig stegring. Antalet experter på fältet eller på väg ut var endast omkring 30. I november redovisades 31 experter inom OPEX-programmet för 1960. När generalförsamlingen den 15 december beslöt att permanenta OPEX-programmet underströks i den antagna resolutionen att de finansiella resurserna måste få en helt annan storlek.

Biståndsinsatserna via den reguljära budgeten har fördelen att kunna sättas in relativt snabbt och på platser där akuta behov föreligger. Syftet med dessa insatser är just att komplettera EPTA-programmet på sådana svaga punkter. Och denna förstärkning är särskilt nödvändig de närmaste åren när så många länder befinner sig i ett övergångsstadium med bristfällig förvaltning.

Det torde böra övervägas huruvida Sverige, eller de nordiska länderna gemensamt, borde verka för att anslagen till tekniskt bistånd på förvaltningsområdet och genom OPEX höjs väsentligt. Medlemsbidraget skulle då få höjas med vad som är erforderligt för att täcka dessa kostnader. För Sveriges del skulle en total ökning med exempelvis 10 milj. dollar endast medföra ett med ca 0,7 milj. kronor höjt medlemsbidrag. Alternativt skulle man kanske kunna tänka sig en särskild fond till komplettering av förvaltningsbiståndet och OPEX, vilken kunde finansieras medelst frivilliga bidrag från de stater som särskilt önskar stödja dessa biståndsformer.

De särskilda biståndsprojekten i fackorganens regi och Sveriges anslag till dessa, 1,4 milj. kronor, har tidigare berörts. Vissa av dem kräver även fortsättningsvis frivilliga bidrag från medlemsländerna. Nya liknande projekt kan tänkas framkomma. I detta sammanhang må nämnas beslutet vid UNESCO:s generalkonferens 1960 att starta ett »Emergency Programme of Financial Aid for the Development of Education in Africa». Det är redan i planeringsstadiet. UNESCO:s generalsekreterare har vädjat till Sverige och andra länder om frivilliga bidrag. Ett handlingsprogram kommer att utarbetas på grundval av medlemsländernas svar. Från svensk sida har utlovats att möjligheten av ett finansiellt bidrag skall undersökas.

EPTA och Särskilda fonden

Såsom ovan framhållits, har generalförsamlingen under sin senaste session uppmannat medlemsländerna att öka sina bidrag till EPTA och Särskilda fonden så att de för dessa program tillgängliga medlen »i en omedelbar fram-

tid» når beloppet 150 milj. dollar. Någon fördelning mellan de båda programmen anges inte i resolutionen, men man tänker sig att 50 milj. dollar skulle falla på EPTA och 100 milj. på fonden. De fram till maj 1961 utfästa bidragen för 1961 utgör ca 41 milj. dollar för EPTA och 48 milj. för fonden. För att de uppställda målen skall förverkligas erfordras följaktligen väsentligt ökade bidrag från medlemsländernas sida särskilt vad fonden angår.

För EPTA:s del uppgår den nu eftersträvade bidragsökningen till drygt 8 milj. dollar. Detta belopp kommer att kunna absorberas, i takt med intensifierad expertrekrytering, av den efterfrågan på bistånd som stadigt ökar, särskilt från länder som nyligen uppnått självständighet. För att underlätta för vissa länder att öka sina bidrag undersökes för närvarande helt preliminärt förutsättningarna för införande av ett system, enligt vilket viss del av ett lands bidrag skulle kunna reserveras för visst eller vissa speciella projekt ävensom möjligheterna av bilaterala projekts anknnytning i olika former till EPTA-projekt.

I detta sammanhang må nämnas att det utvidgade systemet med fasta länderrepresentanter och den ökande betydelse detta fått för planerings- och samordningsändamål aktualiserat behovet av en förstärkning av dessa representanters kontor med biträdespersonal.

Under de två år Särskilda fonden varit verksam har den visat sig fylla några av de fundamentala utvecklingsbehov som tidigare ej kunnat på samma sätt tillgodoses: snabb utbildning av teknisk personal i u-länderna, kartläggning av exploaterbara naturtillgångar och tillämpad forskning på industrialiseringsområdet.

Det är också en allmän uppfattning — kanske framför allt i de nordiska länderna — att fonden blivit det mest effektiva och det mest expansionsdugliga av FN:s olika biståndsprogram. Den har funnit arbetsformer som är befriade från de svagheter man ofta påtalat i fråga om det övriga tekniska biståndet i FN:s regi. Fonden gör genomgående fleråriga insatser, som fullföljs till dess projekten är mogna att drivas i nationell regi. Expertresurserna koncentreras till ett begränsat antal större projekt, och kunskapsöverföringen förenas med väl tilltagna anslag för utrustning. I allt detta har fonden tillvaratagit de bästa sidorna i den bilaterala verksamheten. Samtidigt kan fonden utnyttja multilateralismens förtjänster genom bred expertrekrytering med anlitanande av alla fackorgan och genom regional planering. En effektiv centralisering har också förverkligats i fondens arbete, varigenom utrymmet för motsättningar mellan fackorganen reducerats.

Behoven av biståndsinsatser av »pre-investment»-karaktär är växande. Fram till fondens styrelsemöte i maj 1961 hade fonden mottagit 326 framställningar, varav dock åtskilliga måst utgallras på grund av sina svagheter. Inklusivt de vid nämnda möte godkända projekten har 199 projekt godkänts för medelsanvisning. Till godkända projekt har fonden då anslagit 131 milj. dollar. Förutom den obligatoriska fonderingen med $\frac{1}{3}$ av alla

anslag har nu fonden i reserv för nyttjande under 1961 mellan 5 och 6 milj. dollar. Omkring 50 % av anslagen används för experthjälp. Vissa svårigheter att komma i gång med projekten anknyter till bestämmelsen att för varje projekt skall det mottagande landet betala av egna medel mellan $\frac{1}{4}$ och hälften av utgifterna. Tendensen är dock att u-länderna blir allt angelägnare att åstadkomma sådana egna prestanda för att komma i åtnjutande av fondens bistånd.

Mot denna bakgrund framstår den målsättning fondens chef angivit — 100 milj. dollar till 1962 års budget — såsom i och för sig önskvärd. De administrativa förutsättningarna för en relativt snabb expansion av fonden får också anses vara tillfredsställande.

Med hänsyn till ovan angivna behov och möjligheter till väsentliga biståndsinsatser förefaller det naturligt, att en framtida ökning av Sveriges utvecklingshjälp i betydande utsträckning får formen av ytterligare bidrag till EPTA och Särskilda fonden.

UNICEF

Sveriges anslag till UNICEF har under senare år varit 1,35 milj. kronor. För budgetåret 1961/62 har beslutats en höjning till 1,8 milj. kronor. Anslaget är beräknat så att det motsvarar Sveriges bidragskvot till FN. Under den senaste tiden har kunnat konstateras en nyorientering av fondens arbete, vilken i linje med svenska rekommendationer innebär att verksamheten inriktas mera på utbildning och på integrerade mödra- och barnavårdsprojekt. Därest, som det finns anledning räkna med, denna nyorientering fullföljes synes förutsättningar vara för handen för att i fortsättningen stödja barnfondens program på ett än mer aktivt sätt än tidigare. En ökning av det svenska bidraget skulle betyda att Sverige även till UNICEF, liksom i EPTA och Särskilda fonden, lämnade ett större bistånd än vad som skulle bli fallet om bidragskvoten till FN lades till grund.

När Sverige nu engagerar sig allt starkare i familjeplaneringsprojekt, kan en utvidgad insats inom UNICEF:s ram även bidra till att demonstrera den positiva innebörden i vårt intresse för barnens och familjens problem i u-länderna.

FN-projekt med bilaterala inslag

I samband med behandlingen av FN:s tekniska biståndsprogram bör med några ord beröras möjligheterna att inom FN:s ram samordna skilda bilaterala biståndsprojekt. Detta skulle kunna ske antingen på så sätt, att projekt vilka startas och drivs av enskilda länder inordnas i FN:s biståndsplaner, eller så att projekt vilka planeras av FN överläts åt något eller några länder att bekosta och genomföra. Genom sådana arrangemang skulle man uppnå att biståndsinsatser, som till största delen är bilaterala, kunde utnyttja FN:s planeringsexpertis och administration, rationellt samordnas

med andra FN-insatser samt få status av FN-projekt. En sådan koordinerande och övervakande funktion från FN:s sida skulle kunna bidra till att förhindra att bilaterala program byggs upp utan samordnande kontakter sinsemellan. Ur kostnadssynpunkt är det kanske inte alltid helt rationellt, att varje industriland skapar omfattande administrativa och planerande biståndsorgan, när de internationella organisationernas personella resurser skulle kunna utnyttjas för en stor del av dessa praktiska uppgifter.

Man har i detta sammanhang talat om »grey aid» och hävdad att FN skulle kunna tjänstgöra såsom ett slags paraply för en rik flora av bilaterala insatser. Man kan givetvis tänka sig mycket olika former av »grey aid» med mer eller mindre starka inslag av multilateralism. Ett exempel är det svensk-etiopiska byggnadsinstitutet, där FN på ett sent stadium intresserats att engagera sig och utnyttja institutet såsom regionalt byggnadsforskningscentrum för Östafrika. Det vore i många fall önskvärt att samarbete etablerades på ett tidigare stadium, stundom redan vid planering och uppbyggnad. Hur sådana projekt avtalsmässigt och finansiellt skulle utformas är frågor, som borde göras till föremål för utredning i FN och i medlemsländerna.

För att på allvar förverkliga »grey-aid»-tanken skulle krävas att större resurser ställdes till FN:s förfogande. I första hand skulle behövas en viss utbyggnad av den administrativa apparaten, inte minst för planeringsuppgifter. De fasta FN-representanterna i underutvecklade länder — allt fler för varje år — skulle behöva stöd av fackspecialister och få vissa planeringsresurser till sitt förfogande. Dessa representanter och deras kontor skulle kunna utnyttjas även för halv-bilaterala projekt och därigenom utvecklas till koordinationsinstanser.

I många fall kan länder för sina bilaterala projekt tänkas behöva personal, som inte går att rekrytera i det egna landet. I sådana fall borde FN ha möjlighet att ställa expertis från andra länder till förfogande på vissa villkor. Dessa stödsatser från FN:s sida borde vara lika naturliga som skilda former av samverkan i motsatt riktning, t. ex. biträdande experter till FN:s tjänst, bekostade med bilaterala medel. Båda dessa typer av insatser kan byggas ut betydligt.

Slutligen må nämnas att inom ramen för UNESCO:s övannämnda »Emergency Programme» i Afrika även planeras vissa insatser av bilateral karaktär. Man har föreslagit att UNESCO skulle fungera såsom rekryteringscentral för lärare till Afrika, varvid lön betalas av mottagarlandet och kompletteras av givarlandet till rimlig nivå, en biståndsform som ännu inte prövats av Sverige.

BILAGA 1

Bidrag till EPTA och Särskilda fonden i promille av nationalinkomsten

	Bidrag 1960 till EPTA och Fonden milj. dollar	Nationalinkomst 1959 ¹ milj. dollar	Bidrag i promille av nationalinkomst
Nederländerna.....	3,76	8 442	0,45
Norge.....	0,97	3 257	0,30
Sverige.....	3,00	10 310	0,29
Danmark.....	0,98	4 518	0,22
Storbritannien.....	8,00	53 564	0,15
Canada.....	4,00	27 816	0,14
Indien.....	2,50	26 181 ²	0,10
Förenta Staterna.....	30,48	396 600	0,08
Västtyskland.....	3,33	45 762	0,07
Frankrike.....	2,61	39 435	0,07
Italien.....	1,10	22 420	0,05
Japan.....	0,62	27 691	0,02
Finland.....	0,03	3 178	0,01

¹ Inkomst till faktorkostnad, d.v.s. bruttonationalprodukt minus värdeminskning och indirekta skatter

² 1958

BILAGA 2

Sveriges bidrag till EPTA 1950—61

År	Total bidragssumma i milj. kr	Från Sverige i milj. kr	Från Sverige i procent
50—51.....	105	0,5	0,5
52.....	98	1,8	1,8
53.....	115	2,0	1,7
54.....	130	2,5	1,9
55.....	145	3,0	2,1
56.....	150	3,6	2,4
57.....	160	4,1	2,6
58.....	163	4,5	2,8
59.....	155	4,67	3,0
60.....	178	4,67	2,6
61.....	215	5,2	2,4

BILAGA 3

Bidrag till EPTA 1960—61

Milj. dollar

	1960	1961
Förenta Staterna.....	14,66	17,81
Storbritannien.....	3,00	3,00
Sovjetunionen.....	1,18	2,35
Canada.....	2,00	2,15
Västtyskland.....	1,43	2,12
Frankrike.....	1,54	1,85
Nederländerna.....	1,32	1,57
Danmark.....	0,65	1,16
Sverige.....	0,90	1,00
Norge.....	0,55	0,60
Finland.....	0,03	0,05

BILAGA 4

Bidrag till Särskilda fonden 1960—61

Milj. dollar

	1960	1961
Förenta Staterna.....	15,82	18,17
Storbritannien.....	5,00	5,00
Västtyskland.....	1,90	3,45
Nederländerna.....	2,44	2,44
Canada.....	2,00	2,35
Sverige.....	2,10	2,10
Indien.....	1,75	1,75
Japan.....	0,48	1,42
Italien.....	0,60	1,35
Sovjetunionen.....	1,18	1,18
Frankrike.....	1,07	1,07
Norge.....	0,42	0,60
Danmark.....	0,33	0,58
Finland.....	—	0,10

IX. Bilateralt tekniskt bistånd

Med fältprojekt i verksamheten för tekniskt bistånd till underutvecklade länder förstås här sådana projekt, som är förlagda till mottagarlandet. De kan bestå av undersökning och kartläggning av naturtillgångar, av rådgivning till de lokala näringarna, av undervisnings- och forskningsanstalter, av sjuk- och hälsovårdsanläggningar och av familjeplaneringsprojekt. Bilaterala fältprojekt grundar sig regelmässigt på avtal mellan givar- och mottagarländernas regeringar, undantagsvis med någon internationell organisation som tredje part med huvudsakligen symboliska funktioner. I sådana avtal stipuleras omfattningen av parternas åtaganden, vilka för givarlandets del vanligen består i att ställa personal, utrustning jämte visst penningbidrag för projektets driftskostnader till förfogande, medan mottagarlandet svarar för erforderliga byggnader och tomt för projektet samt, där så är möjligt, s. k. »counter-parts» till de utländska experterna och hjälppersonal. Det torde också höra till regeln, att givarlandet utfäster sig att ge ett antal stipendier för fortbildning utomlands av elever vid projekten eller där anställd inhemsk personal, som skall ersätta de utländska experterna.

Ibland kan det tekniska biståndet vara kombinerat med större kapitalinsatser av givarlandet. En undervisningsinstitution, som med utländsk hjälp uppföres i ett visst land, kan t. ex. vara av sådan omfattning, att mottagarlandet ej kan bära annat än en begränsad del av anläggningskostnaderna. Ett annat tänkbart fall är att en hel fabrik skänkes eller mot krediter överlåtes till ett land inom ramen för det tekniska biståndet. I sådana fall kan man svårigen dra en bestämd gräns mellan finansiellt och tekniskt bistånd.

Andra länders bilaterala tekniska bistånd

Tekniskt bistånd till u-länderna lämnas på bilateral väg i en eller annan form av det övervägande antalet industriländer. Till följd av nämnda gränsdragningssvårigheter finns i tillgänglig statistik kostnaderna för dessa länders insatser på det rent tekniska biståndets område endast undantagsvis redovisade för sig; jämförelser mellan länderna blir därför osäkra. Största givarland är emellertid Förenta Staterna, som för budgetåret 1960/61

Anm. Denna promemoria har utarbetats av förste sekreteraren i utrikesdepartementet C. Lidgard.

anslagit ett belopp av 206 miljoner dollar till tekniskt bistånd, varav 172 miljoner dollar för bilateral och 34 miljoner dollar för multilateral verksamhet. Som jämförelse kan erinras om att de totala bidragen till EPTA uppgick till 33 miljoner dollar 1960. Inom ramen för det amerikanska biståndsprogrammet utsändes sagda år 6 000 personer till olika fältprojekt i u-länderna, medan över 8 000 stipendiater därifrån erhöll utbildning i Förenta Staterna och ytterligare ett betydande antal i andra industriländer på amerikansk bekostnad. Ett utmärkande drag i den amerikanska biståndsverksamheten är att de egna universiteten och vetenskapliga institutionerna samt enskilda företag såsom konsulterande ingenjörsfirmor och entreprenadföretag anlitas i stor utsträckning för självständiga uppgifter. De amerikanska fältprojekten i det tekniska biståndet spänner över vidast tänkbara verksamhetsområden. För att nämna några få exempel bedrivs lärareutbildning i ett flertal u-länder genom förmedling av amerikanska lärarhögskolor likaså utbildning och forskning inom jordbruket samt rådgivning och yrkesutbildning på olika tekniska områden. Det stora flertalet fältprojekt består av expertinsatser av enskilda eller i smärre grupper. För att fullständiga bilden av den amerikanska utvecklingshjälpen må nämnas, att den totalt uppgår till omkring 2 miljarder dollar årligen, varav sålunda 10 % utgöres av tekniskt bistånd.

Bland andra industriländer som lämnar tekniskt bistånd i större skala kan nämnas Storbritannien, som till länderna i södra och sydöstra Asien sedan 1951 givit sammanlagt 6,8 miljoner pund, varav 2,6 miljoner pund för stipendier för utbildning i Storbritannien, 1,6 miljoner pund för experter på fältet samt 1,8 miljoner pund för utrustning. Bland större projekt kan nämnas ett institut för utbildning av inhemsk personal för ett stålverk i Indien, till vilket Storbritannien även lämnat finansiell hjälp, samt utbildning av teletekniker i Pakistan. Därjämte har Storbritannien bl. a. medverkat med personal, utrustning och huvuddelen av driftskostnaderna för ett atomforskningsinstitut i Teheran.

Västtysklands årliga anslag till tekniskt bistånd uppgår för närvarande till omkring 90 miljoner DM. Sedan 1956 har detta land inom ramen för sin bilaterala hjälpverksamhet bl. a. upprättat 31 utbildningsanstalter — till stor del på yrkesutbildningens område — sänt ut 500 experter och rådgivare, fördelat inemot 1 000 stipendier samt bekostat 3 000 industripraktikanter utbildning i Västtyskland. Även Nederländerna har för dylikt ändamål anslagit större belopp, främst för att bekosta biträdande experter för FN:s biståndsverksamhet.

Norge har sedan 1952 ett fiskeriprojekt i delstaten Kerala i Sydindien, som inbegriper havsforskning och provfiske med olika redskaps- och båttyper samt upprättandet av ett fiskebåtsvarv, en isfabrik, en fabrik för tillverkning av betongrör för dricksvattensförsörjning i projektområdet samt hälso- och sjukvård för fiskeribefolkningen i samma område. För

projektet har hittills anslagits 52,5 miljoner norska kronor. Danmarks och Finlands bilaterala insatser har varit av mera begränsad omfattning. Det förra landet har dock gjort vissa fältinsatser i Indien, Ghana och Sydtalien samt nyligen även utlovat Thailand bistånd i ett jordbruksprojekt, medan Finland har ställt experter på skogsvård till Indiens förfogande.

Även kommunistländerna lämnar tekniskt bistånd till u-länder, Sovjetunionens bistånd är huvudsakligen koncentrerat till några större kapitalprojekt, som finansieras med sovjetiska krediter, framförallt i Indien, Egypten och Afganistan. Av övriga länder inom östblocket synes huvudbördan ha fallit på Tjeckoslovakien, som under 1959 sände ut 117 tekniska rådgivare till olika u-länder. Eljest dominerar stipendiegivningen i kommunistländernas biståndsinsatser.

För samordning av industriländernas insatser på det bilaterala tekniska biståndets område har vissa internationella arrangemang träffats, av vilka här i första hand må nämnas Colomboplanen, som bildades 1950 av länder inom Brittiska samväldet, och till vilken krets sedermera anslutit sig också andra länder. Den omfattar nu på givarsidan Storbritannien, Canada, Australien, Nya Zeeland, Förenta Staterna och Japan samt på mottagar sidan Indien, Pakistan, Ceylon, Malaja, Cambodja, Laos, Vietnam, Burma, Nepal, Indonesien, Filippinerna, Thailand och Singapore. Under tiden 1950—1960 uppgick det totala antalet experter, som ställts till förfogande under Colomboplanen (utom från Förenta Staterna) till 1 350 medan antalet fördelade stipendier för studier utomlands var omkring 10 000.

För hjälpen till länderna i Afrika söder om Sahara har ett motsvarande organ nyligen upprättats, nämligen »the Foundation for Mutual Assistance in Africa South of the Sahara» (FAMA), varjämte särskilda planer eller organ skapats för hjälp inom de brittiska och franska samväldeskretsarna i Afrika. På den amerikanska kontinenten fyller Organisationen av Amerikanska Stater (OAS) likaså funktionen som ett samordnande biståndsorgan. Sverige är ej medlem av något av de här omnämnda samordningsorganen.

Beträffande effekten av det tekniska bistånd, som de stora givarländerna lämnat under 1950-talet, är det svårt att göra en rättvisande värdering. Även om resultaten knappast torde kunna utläsas i ökad nationalinkomst i u-länderna — vilken ökning för övrigt i många fall varit så ringa att den till stor del uppvägs av den samtidigt befolkningsökningen — har otvivelaktigt stora och värdefulla biståndsinsatser gjorts på många områden. Det vore i själva verket orealistiskt att fordra, att det kunnande, som man sökt förmedla till u-länderna, omedelbart skall resultera i ökade produktionsiffror. Värdet av utbildning av personal i förvaltning, undervisning och näringsliv minskar ej av att effekten framträder först på längre sikt.

Motiven för givarländernas biståndsverksamhet är otvivelaktigt varierande

de. Vid sidan av mera ideella motiv kan för vissa länder ett politiskt och för andra ett kommersiellt syfte vara dominerande. De resultat, som givarländer med markerade syften av sistnämnda art kan ha uppnått för egen del, torde dock i de flesta fall kunna påstås vara blygsamma. I den mån syftet framförallt varit att uppnå en politiskt stabil utveckling i mottagarländerna, har man kommit till växande insikt om att ett sådant mål säkrare uppnås genom att kanalisera insatserna genom FN och andra internationella organ. En sådan opinionsutveckling har varit skönjbar inte minst på amerikanskt håll.

Vissa andra tendenser kan urskiljas i speciellt det amerikanska programmet för tekniskt bistånd, sedan den tidigare verksamheten noggrant omprövats, varvid man speciellt kritiserat förekomsten av otillräckligt och kortsiktigt planerade och alltför spridda insatser. Biståndet torde därför i fortsättningen komma att planeras och budgeteras på längre sikt och med koncentration till länder, som visar vilja och förmåga att fullfölja en målmedveten ekonomisk utvecklingspolitik och ett socialt reformarbete. Därjämte skall de länder, som ej själva har resurser att upplägga ekonomiska långtidsplaner, kunna erhålla amerikansk hjälp härmed.

Sveriges insatser

Sveriges bilaterala tekniska biståndsinsatser torde i jämförelse med flertalet av de högt utvecklade industriländernas få bedömas som tämligen ringa. De svenska bilaterala fältprojekten, vilka administreras av den 1952 bildade Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden, utgöres i huvudsak av ett byggnadstekniskt institut i Addis Abeba med fyraårig utbildning på ungefär teknisk gymnasienivå jämte avdelningar för byggnadsforskning och materialprovning, en yrkesskola i Karachi med utbildning i snickeri, konfektionssömnad, svetsning och inom kort även i elektrisk installation, en barnklinik med barnsjuksköterskeutbildning i Addis Abeba samt ett försöksprojekt för familjeplanering på Ceylon. Därjämte har ekonomiska bidrag kontinuerligt lämnats till avlöning av rektorn för Etiopiska Röda Korsets sjuksköterskeskola i Addis Abeba och några enskilda experter ställts till förfogande, bland andra en sjukhusarkitekt och en hushållslärlarinna till Etiopien och två instruktionssköterskor till Ghana. Utförliga redogörelser för dessa projekt har lämnats i andra sammanhang, bl. a. i utredningsbetänkandet »Sverige Hjälper — ett handlingsprogram».

De totala kostnaderna t. o. m. budgetåret 1959/60 för de svenska fältprojekten framgår av nedanstående tablå. Det må anmärkas, att av dessa finansieras barnkliniken och familjeplaneringsprojektet med Centralkommitténs insamlingsmedel.

Totala kostnader för svenska fältprojekt (milj. kr.)

	1954/55	55/56	56/57	57/58	58/59	59/60	Totalt
Byggnadsinstitutet i Addis Abeba.....	0,3	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	3,8
Yrkesskolan i Karachi....	—	0,2	0,6	0,7	0,7	0,6	2,8
Barnkliniken i Addis Abeba.....	—	—	—	0,6	0,5	0,5	1,6
Familjeplaneringsprojektet på Ceylon.....	—	—	—	0,1	0,2	0,2	0,5
Diverse expertinsatser....	—	—	—	—	—	0,1	0,1
	0,3	0,7	1,2	2,2	2,2	2,2	8,8

Sverige deltar därjämte i ett skandinaviskt fältprojekt i form av ett undervisningssjukhus i Korea, som började sin verksamhet 1958. Den svenska insatsen har bestämts till sammanlagt 16,3 miljoner kronor över fem år. Sjukhuset administreras av en skandinavisk kommitté med säte i Oslo. På svensk sida har Röda Korset vissa verkställande uppgifter.

Föreliggande förslag till utvidgning av det svenska biståndet

För att få till stånd en inventering av möjliga insatser i u-länderna inom en vidgad ram för det svenska tekniska biståndet företog Centralkommittén 1959 en utredning, vilken framlades i ovannämnda betänkande. Där i skisserades bl. a. ett antal fältprojekt på grundval av förslag och yttranden, som erhållits från dels de svenska beskickningarna i berörda länder, dels enskilda svenskar med erfarenhet av sådan verksamhet, dels även chefen för FN:s styrelse för tekniskt bistånd, Mr. David Owen.

Av de projekt som utredningen gav prioritet kan följande nämnas, vilka i den mån de ansetts vara av karaktär att finansieras med statsmedel sedermera även har upptagits i Centralkommitténs anslagsframställning för budgetåret 1961/62.

1. Utbyggnad av nuvarande fältprojekt, nämligen av byggnadsinstitutet i Addis Abeba till att i samarbete med FN kunna fylla uppgifter som ett regionalt östafrikanskt byggnadsforskningscentrum, av barnkliniken i Addis Abeba till centrum för ett vidsträcktare hälsovårdsprojekt i Etiopien, av familjeplaneringsprojektet på Ceylon till att omfatta ytterligare ett par försöksområden samt av yrkesskolan i Karachi till att utvidgas med ytterligare någon yrkeslinje samt kompletteras med möjligheter att ge smärre investeringslån till elever, som utexaminerats från skolan och vill etablera sig som småföretagare.

2. Vissa bilaterala insatser i anslutning till de multilaterala biståndsprogrammen, huvudsakligen anslag för utsändande av biträdande experter.

3. Ett småindustriinstitut i Indien, som främst skulle bedriva yrkesutbildning och teknisk rådgivning.
4. Yrkesskola i Östpakistan.
5. Familjeplaneringsprojekt i Pakistan.
6. Järn- och stålinstitut i Iran med praktisk demonstrations- och rådgivningsverksamhet för småindustrien på gjuteriområdet.
7. Yrkesskola i Liberia.
8. Utbildning av yrkeslärare i Nigeria.

Beräknade kostnader för de föreslagna fältprojekten

	Budgetåret 1961/62	Under fem år
1	4 065 000	17 900 000
2	1 365 000	6 800 000
3	650 000	4 000 000
4	1 095 000	3 600 000
5	294 000	1 500 000
6	640 000	1 600 000
7	965 000	2 700 000
8	728 000	3 650 000
	9 792 000	41 750 000

Med anledning av Centralkommitténs framställning upptogs i statsverkspropositionen till vårriksdagen 1961 ett belopp av sammanlagt 9 075 000 kronor å posten fältprojekt i u-länder jämte kurser och annan utbildning i Sverige under tredje huvudtitelns reservationsanslag till Bidrag till internationell hjälpverksamhet. Emellertid anförde departementschefen i anslutning därtill, att det vore angeläget, att riksdagen ej låste de medel, som kunde komma att beviljas till bilateral verksamhet, vid vissa bestämda projekt. Över huvud finge de olika förslag till biståndsprojekt som framförts från Centralkommittén och andra håll vägas sinsemellan och prioriteras som arbetsobjekt under nästa budgetår med hänsyn till hur långt förberedelsearbetet hunnit och hur angelägna de framstod i förhållande till varandra. Vad departementschefen sålunda anförut godkändes av riksdagen. Såväl regering som riksdag uttalade sig därjämte för att hög prioritet tillmättes bistånd på familjeplaneringens område.

I avvaktan på statsmakternas anslagsbeslut har förberedelserna för flertalet av de av Centralkommittén föreslagna projekten fortsatt och i en del fall har även utkast till avtal underställts berörda länder och formella förhandlingar sålunda igångsatts.

Ytterligare utvidgning av fältprojektverksamheten

Även om det i vårt land allmänt anses, att huvuddelen av våra biståndsinsatser bör kanaliseras genom FN och dess fackorgan, torde utrymme

även finnas för bilateralt svenskt tekniskt bistånd i form av fältprojekt. På vissa verksamhetsområden är multilateralt bistånd över huvud ej möjligt, och i den mån ett angeläget hjälpbehov likväl föreligger, kan det ligga nära till hands för oss att pröva våra egna förutsättningar att göra en direkt biståndsinsats. Ett sådant område torde vara familjeplanering, där vi i Sverige visserligen inte tidigare bedrivit medicinsk forskning — sådan forskning bedrivs i större skala veterligen endast i USA, Indien och Japan — men där den allmänna opinionen hos oss mera än i de flesta andra länder kan sägas vara positivt engagerad för biståndsinsatser. Som nyss nämnts har vid årets anslagsbevillning för internationell hjälpverksamhet särskilt understrukits, att hög prioritet bör ges familjeplaneringsprojekt. Inom Centralkommittén är därjämte en expertkommitté sedan några år verksam med att övervaka det hittillsvarande svenska projektet på Ceylon och förbereda nya i första hand i Pakistan. Det torde emellertid vara angeläget att den nämnda expertgruppen ej begränsar sitt uppdrag till nu aktuella projekt utan även mera allmänt undersöker möjligheterna till ytterligare svenska biståndsinsatser på familjeplaneringsområdet. Av stor vikt är att så snart tillräcklig erfarenhet vunnits av nuvarande verksamhet från mera långsiktiga utgångspunkter pröva förutsättningarna för ett väsentligt utvidgat svenskt familjeplaneringsbistånd. Insikten om befolkningstillväxtens centrala betydelse i utvecklingsproblematiken tycks visserligen snabbt sprida sig på flera håll i världen, men få länder torde ännu vara beredda att göra aktiva insatser. Detta understryker behovet av svenska insatser.

Före Särskilda fondens tillkomst fanns vidare inom de multilaterala programmen endast begränsade möjligheter att lämna tekniskt bistånd förenat med kapitalhjälp av tillräcklig storlek för att täcka kostnaderna för utrustning av yrkesskolor, sjukhus och liknande ändamål. Vid tiden för tillkomsten av de nuvarande svenska fältprojekten existerade sålunda inte någon dylik valmöjlighet. För den utbyggnad och utvidgning av dessa projekt, som nu förutses, torde det också vara i princip uteslutet att påräkna multilateralt tekniskt bistånd med undantag för den relativt begränsade medverkan, som förutsättes från FN:s sida vid den planerade regionaliseringen av byggnadsforskningsverksamheten vid byggnadsinstitutet i Addis Abeba.

I den mån en biståndsinsats formellt även kan lämnas på multilateral väg, kan för svenskt vidkommande likväl skäl finnas för att lämna den i »direkt» form. Ett sådant skäl kan vara av kommersiell natur — ett svenskt fältprojekt kan vara ägnat att stimulera intresset i mottagarlandet för ett ökat handelsutbyte med Sverige. Ur näringslivets synpunkt kan det även vara av värde, att en omfattande svensk industriell eller kommersiell verksamhet i ett visst land kompletteras med en insats på det tekniska biståndets område, kanske inte så mycket i förhoppning att därigenom på kort sikt uppnå ökade produktions- eller försäljningssiffror utan mera för den allmänna goodwill-effekten. Därest tekniskt bistånd i form av en yrkes-

skola anknytes till en svensk industriell insats i ett u-land bör det även vara lättare att erhålla sysselsättning för utexaminerade elever och sannolikt också att rekrytera experter för projektet.

Ett viktigt motiv för bistånd i bilateral form är vidare att sådant kan krävas som stimulans för den svenska allmänhetens intresse för utvecklingshjälpen över huvud. En bilateral insats kan ofta lättare åskådliggöras genom sin konkreta form — exempelvis en yrkesskola, ett byggnadsinstitut eller ett barnsjukhus — än multilateral verksamhet, och den kan också lättare identifieras som en nationell insats, som bistånd från ett folk till ett annat.

Ytterligare skäl för svenskt bilateralt bistånd men också en grundförutsättning för varje svensk hjälpinsats bör vara, att vi har särskilda förutsättningar att på ett visst ämnesområde bidra till mottagarlandets ekonomiska och sociala utveckling. Sådana förutsättningar torde i ett högt utvecklat industri- och kulturland som vårt finnas på ett flertal områden. Våra nuvarande fältprojekt har till stor del kommit att inriktas på praktisk teknisk skolning och yrkesundervisning, där vi otvivelaktigt har mycket goda förutsättningar att lämna utvecklingshjälp. Våra möjligheter att göra fullvärdiga biståndsinsatser skulle säkerligen också vara mycket goda inom exempelvis malmetning och skogsvård. Även våra teletekniker, metallurger, industriplanerare, produktivitetsexperter och folkbildningspedagoger — för att på måfå ta ytterligare några exempel — skulle mycket väl kunna tilldelas större uppgifter inom en utvidgad svensk bilateralt biståndsverksamhet.

Följaktligen skulle man med dessa motiveringar i och för sig kunna tänka sig en väsentligt utvidgad svensk bilateralt fältprojektverksamhet. Emellertid tvingas man ta hänsyn till vissa inskränkande faktorer. Även om man skulle kunna bortse från den finansiella ramen, begränsas utvidgningsmöjligheterna i hög grad av att våra resurser på arbetskraft med kvalificerad utbildning, i synnerhet på teknikens och medicinens områden, är hårt ansträngda redan för att täcka de inhemska behoven. Genom en noggrann inventering av våra personalresurser för biståndsverksamheten samt genom målmedveten utbildningsverksamhet bör det vara möjligt att likväl väsentligt vidga de personella insatserna, vare sig det gäller multilateralt eller bilateralt tekniskt bistånd.

Beträffande fältprojektverksamheten kräves en omsorgsfull planering för ett maximalt utnyttjande av våra personalresurser. Även om en långt gående koncentration till vissa ämnesområden, som t. ex. yrkesutbildning, ur viktiga synpunkter har många fördelar, kommer man förr eller senare till den punkt, då ytterligare utvidgning av sådan verksamhet skulle medföra en allvarlig åderlåtning av personalresurserna för i anförda fall den inhemska svenska yrkesutbildningen. För att kunna ytterligare utvidga biståndsverksamheten är man då hänvisad att välja även andra verksamhets-

områden. I själva verket kan man vid ett maximalt utnyttjande av våra personalresurser inte undvika en väsentlig spridning av våra biståndsinsatser med avseende på såväl uppgifter som mottagarländer. Man torde därvid i likhet med flera andra biståndsgivande länder i större utsträckning få övergå till en projekttyp av enskilda experter eller smärre grupper därav, som ställs till förfogande för vissa tidsbegränsade rådgivnings-, utrednings- eller utbildningsuppdrag, alltså i stort sett liknande expertutsändningen inom det multilaterala biståndet men kanske med större resurser för utrustning av projekten och större möjligheter till kontinuitet och fullföljning av uppdragen.

En ytterligare möjlighet att dryga ut personalresurserna utan att sänka kvalifikationskraven är att ställa till förfogande biträdande experter för ordinarie experter, vilka skulle vara förhindrade att under hela projekt-tiden vistas i mottagarlandet men likväl skulle behålla ansvaret för projektet och överinseendet över sina assistenters verksamhet. Sådana biträdande experter kunde rekryteras bland yngre tekniker eller akademiker, för vilka uppdrag av detta slag helt säkert skulle vara av stort utbildningsvärde och dessutom snabbt göra dem användbara som självständiga experter.

En motsvarande effekt skulle kunna uppnås, om våra universitet och högskolor direkt anknöts till vissa därför lämpade projekt, t. ex. för lärareutbildning, utbyggnad av akademisk forskning och undervisning. Ett dylikt projekt kunde ledas av en svensk institutionschef, utan att dennes närvaro fordrades för längre tider, eftersom kontinuiteten i projektet likväl bevarades genom nära anknytning till fadderinstitutionen, från vilken även övrig projektpersonal så vitt möjligt rekryterades. Även andra fördelar torde lätt kunna utvinnas av ett dylikt arrangemang. På samma sätt skulle kanske svårigheterna att rekrytera personal i viss mån kunna reduceras genom att organisationer och företagsgrupper aktivt engagerades i vissa statliga projekt eller genom att staten stödde sådana sammanslutningars egna projekt. Slutligen bör personalresurserna kunna något uttänjas, om man i förekommande fall för specialundersökningar utnyttjar konsulterande ingenjörfirmor. Sistnämnda synpunkt har för övrigt vid flera tillfällen framförts från svensk sida inom de internationella biståndsorganen.

Det bör också framhållas, att det ur svensk synpunkt givetvis enbart är en fördel om personal till bilaterala svenska biståndsprojekt även kan rekryteras från de andra nordiska länderna.

En annan faktor, som begränsar möjligheterna att snabbt genomföra en väsentlig ökning av volymen av fältprojektverksamheten är att varje sådan insats kräver omsorgsfull planering, rekrytering av personal och anskaffning av utrustning samt vanligen långvariga förhandlingar med mottagarlandet, vilket allt kräver ordentliga resurser för det centrala förvaltningsorganet.

Planeringen av fältprojekten bör bland annat syfta till att säkerställa, att

varje enskild biståndsinsats får effektivast möjliga utformning och kan bli fullt utnyttjad för sitt ändamål och därmed lämna bästa bidrag till den ekonomiska och sociala utvecklingen i mottagarlandet. Till en början bör angelägenheten av föreslagna biståndsinsatser prövas med hänsyn till mottagarlandets faktiska behov och förmåga att genomföra det utvecklingsprogram, vari fältprojektet är avsett ingå som en del. En sådan värdering kan vara svår för ett enskilt land att göra. Däremot skulle den väsentligt underlättas, om man kunde förfoga över det omfattande erfarenhets- och kunskapsmaterial från ifrågavarande land och ämnesområde, som kan vara samlat hos de internationella organen. Sålunda framstår inte minst på detta planeringsstadium ett synnerligen angeläget behov av internationell samordning av biståndsinsatser, vare sig dessa är multilaterala eller bilaterala. Den tanken har också framförts, att alla biståndsinsatser skulle inregistreras och även annat material av intresse för biståndsplanering samlas centralt hos FN för att hållas tillgängliga för medlemsländerna. Möjligen kräver en sådan central samordning en omfattande administrativ apparat, men i varje fall bör man till en början kunna genomföra det ofta framförda önskemålet om en väsentligt ökad samordning på det lokala planet genom FN:s lokala representation inom biståndsverksamheten. Ur svensk synpunkt torde ej heller anledning finnas till erinran mot förslaget om inordning under FN:s »paraply» av allt bilateralt tekniskt bistånd.

Vid planering av en mera omfattande bilateral fältprojektverksamhet torde man för att undvika en alltför tung förvaltningsapparat dock böra söka eftersträva en viss koncentration av insatserna med avseende på verksamhetsområden och geografisk fördelning. Det senare önskemålet kan kanske bäst tillgodoses genom att verksamheten i administrativt hänseende koncentreras till vissa regioner, exempelvis en sydasiatisk, en öst- och en västafrikansk. Den tanke som någon gång uttalats om koncentration av hela verksamheten till ett enda mottagarland torde däremot få anses som mindre realistisk.

Ovan har understrukits vikten av att de enskilda projekten erhåller effektivast möjliga utformning. Detta förutsätter en mycket noggrann planering med hänsynstagande till alla särskilda förhållanden i mottagarlandet. Det förutsätter även, att de erfarenheter, som samlats på andra håll i motsvarande verksamhet, till fullo utnyttjas. När det gäller yrkesutbildning förtjänar här särskilt att nämnas den verksamhet, som bedrivs i en lång rad länder av enskilda organisationer som Organization for Rehabilitation and Training (ORT) och Ford Foundation.

Det har ej varit avsikten att här framlägga konkreta förslag till vare sig enskilda fältprojekt eller ett samlat biståndsprogram, även om särskilda skäl antytts för att i den svenska bilaterala verksamheten prioritera familjeplaneringsprojekt och fullföljande av övriga tidigare igångsatta fältprojekt, som ej kan komma till utförande på multilateral väg. Avsikten har i

stället varit att ge några principiella synpunkter på utformningen av en utvidgad fältprojektverksamhet. Denna diskussion får dock inte leda till antagandet, att man i ett givarland på förhand kan dra upp detaljerade riktlinjer för ett biståndsprogram. De olika konkreta insatserna aktualiseras i regel tämligen slumpmässigt på grundval av direkta biståndsframställningar från u-länder eller förslag av svenska beskickningar, enskilda personer eller privata företag med någon anknytning till ifrågakvarande länder. En principdiskussion kan däremot vara av värde som underlag för den prövning av framställningar och förslag, som förutsättes komma att åligga det blivande biståndsorganet.

september 1961

X. Bistånd på den högre utbildningens område

Någon samlad redogörelse för nuvarande eller föreslagna svenska insatser på den högre utbildningens område har inte tidigare presenterats. Såvitt bekant existerar inte heller någon sådan redogörelse för övriga länders samlade insatser. Med hänsyn härtill och till att relativt begränsad tid varit tillgänglig för utarbetandet av denna promemoria får efterföljande redogörelse och förslag betraktas endast såsom en första kartläggning av insatserna på detta område respektive ett utkast till ett handlingsprogram. Innan mera definitiva ställningstaganden sker måste således först detaljerade utredningar göras.

Definitioner m. m.

Med högre utbildning avses i denna PM i första hand akademiska studier syftande till avläggande av primärexamen (t. ex. fil. mag., med. lic.). I fråga om insatser i u-länderna måste uttrycket högre utbildning dock ges en vidare syftning och omfatta även studier på gymnasienivå eller motsvarande. Fortsatta studier (post-graduate studies) behandlas i denna PM i den mån de avser avläggande av examen.

Vid sidan av här angivna mera långvariga studier existerar också mer tidsbegränsade och specialistbetonade kurser. I fråga om dessa har Sverige gjort vissa till omfånget rätt begränsade insatser med bl. a. flera växtgenetiska och veterinärkurser. Även om de inte upptagits till behandling i denna PM förtjänar deras värde att understrykas. Det kan därför finnas skäl att stimulera tillkomsten av ytterligare sådana kurser.

De biståndsformer som berörs är av givarlandet i någon form till förfogande ställd utbildningskapacitet (lärare, lokaler) i det egna landet eller på annat håll samt studiesociala åtgärder (stipendier, studentbostäder).

I denna PM avses med u-landsstudenter medborgare från länder i Afrika, Asien (inkl. Mellersta Östern) och Latinamerika. Av statistiska skäl ingår således industriländer som Japan och Sydafrikanska unionen i definitionen på u-länder, medan de europeiska u-länderna lämnats utanför.

Anm. Denna promemoria har utarbetats av avdelningschefen i ecklesiastikdepartementet S. Moberg och förste kanslisekreteraren i finansdepartementet P. Vinde.

Sveriges hittillsvarande insatser

Den utbildningskapacitet i Sverige som hittills ställts till u-ländernas förfogande har, liksom fallet är med övriga nordiska länders, varit ytterst begränsad. Några officiella beräkningar över antalet u-landsstudenter, som vistas vid svenska lärosäten, existerar inte. Med utgångspunkt från tillgängliga uppgifter om antalet nyinskrivna under läsåren 1957/58 och 1958/59 (se bil. 1) kan man emellertid uppskatta totalantalet närvarande u-landsstudenter under ifrågavarande läsår till 40 respektive 70.

Av dessa studenter torde knappt tio per år ha studerat vid en år 1950 inrättade engelskspråkiga International Graduate School (IGS) vid Stockholms Universitet. Denna institution, som domineras av studenter från USA, meddelar en ettårig undervisning inriktad på samhällsvetenskap.

Majoriteten av övriga studenter har studerat vid de humanistiska fakulteterna.

Det enda exemplet på organiserad inpassning av u-landsstudenter i den reguljära svenska undervisningen är Sveriges Förenade Studentkårers (SFS) s. k. Indonesienaktion. Genom denna har sedan år 1952 sammanlagt 19 stipendiater beretts utbildning vid svenska lärosäten, varav 11 vid de två tekniska högskolorna.

Att antalet u-landsstudenter i Sverige varit så litet hittills, torde delvis vara en följd av de mycket begränsade *studiesociala insatserna*. Den enda större statliga insatsen avser nyssnämnda Indonesienstipendiater. I övrigt har ett mindre antal stipendier utgått genom Centralkommittén för tekniskt bistånd (CK) till studerande vid IGS och (i fem fall) till medicine studerande och handelshögskolestuderande.

År 1959 startade de svenska studentkårerna i egen regi en stipendieverksamhet i huvudsak avsedd för u-landsstudenter. Man har genomfört en frivillig uttaxering av upp till 15 kr. per år och student. Man räknar med att uppnå en årlig avsättning av ca en halv miljon kr., vilket räcker till 10—12 nyinskrivna studenter per år. Detta skulle på sikt innebära att i runt tal 50 stipendiater vistades i Sverige på detta program. Redan nu finns på dessa stipendier ett dussin studenter i Lund och en i vardera Stockholm, Uppsala och Göteborg.

Studenterna har i regel beretts bostad i existerande studenthem. I Lund har på privat initiativ tillkommit ett särskilt internationellt studenthem med omkring 150 rum, varav hälften skall disponeras av utländska studenter.

En beloppsmässig uppskattning av de nuvarande svenska insatserna i skilda former för u-landsstudenterna ger vid handen följande ungefärliga belopp.

	1958/59	1960/61
A. Statsmedel		
1. Utbildning: driftskostnad 4 000 kr. per student för lärare, materiel m. m.	280 000 ¹	400 000 ²
2. Indonesienstipendier	112 000	105 000
3. Centralkommittén	82 000 ³	80 000 ³
B. Övrigt		
Studentkärsstipendier	—	95 000 ⁴
	474 000 kr.	680 000 kr.

¹ Uppskattat studentantal: 70.

² Uppskattat studentantal: 100.

³ Från CK har till IGS-studenter uppskattningsvis utdelats 33 000 kr/år och till övriga studerande 49 000 respektive ca 47 000 kr.

⁴ Uppskattat till mellan 90 000 o. 100 000 i utbetalda stipendier.

Andra länders insatser

Någon fullständig kartläggning av olika länders biståndsinsatser i fråga om den högre utbildningen synes inte existera. Beträffande den *utbildningskapacitet* som ställs till u-ländernas förfogande har vissa uppgifter — av varierande tillförlitlighet — dock kunnat sammanställas i följande tabell. Om intet annat anges avser uppgifterna lärsåret 1958/59.

Totala antalet studenter från u-länder fördelade på ursprungskontinent och värdland (avrundat till närmaste 100-tal)¹

Värdland	Ursprungskontinent			
	Latin-amerika	Asien	Afrika	Totalt
Österrike	100	400	—	500
Belgien	100	200	100	400
Frankrike (1959)	1 300	4 300	9 400	15 000
Västtyskland inkl. Berlin (1960)	900	6 400	2 300	9 600
Italien	200	200	100	500
Nederländerna (59/60)	500	500	—	1 000
Spanien	1 300	—	100	1 400
Schweiz (59/60)	200 ²	600	300	1 100
Storbritannien	100	4 700	3 800	8 600
Kanada	1 100	1 000	200	2 300
USA (59/60)	8 400	24 300	2 000	34 700
Japan	—	3 500	—	3 500
Östtyskland (1958) ³ .....	..	..	..	800
Sovjetunionen (1960) .....	..	..	..	4900

¹ För mer detaljerade uppgifter se bil. 2.

² Siffran är ytterst approximativ men motsvarar antalet för år 1958/59.

³ Någon redovisning på kontinenter har icke kunnat erhållas (se dock bil. 2).

⁴ Uppskattat antal studenter från länder utanför östblocket. Härtill bör rätteligen läggas det betydande antal studerande från Kina m. fl. u-länder tillhörande östblocket.

Någon samlad bild av dessa studenters fördelning på studieinriktning har icke stått att få. Av de uppgifter som varit tillgängliga (se bil. 2), framgår

dock, att huvuddelen inriktar sig på tekniska, medicinska och naturvetenskapliga studier. Endast en mindre del ägnar sig åt humaniora och samhällsvetenskaper.

U-landsstudenterna deltar i allmänhet i den ordinarie undervisningen i vederbörande land. Ett markant undantag utgöres av »Patrice Lumumba Universitetet» i Moskva (tidigare Folkvänskapens Universitet), som i sin helhet är avsett för studenter från u-länderna och då i första hand Afrika. Enligt vissa uppgifter är det dimensionerat för ett sammanlagt studentantal av mellan 3 000 och 4 000 studerande, vilket torde motsvara en årlig intagning av 500 à 700 studenter.

De *studiesociala insatserna* (se vidare bil. 2) har varit svåra att kartlägga. Kommunisländerna torde dock — såvitt bekant — genomgående tilldela de där studerande liberalt tilltagna stipendier, som åtminstone i vissa fall inbegriper en hemresa vartannat år. Sannolikt är också studentbostadsfrågan mera metodiskt löst där än i Västeuropa. Beträffande västländerna är stipendieinsatserna mera begränsade. Således har Schweiz ända tills helt nyligen icke delat ut några statliga stipendier till u-länderna och av de i USA studerande erhåller mindre än tio procent något ekonomiskt stöd från den federala regeringen. Även de västtyska insatserna förefaller små i förhållande till det sammanlagda antalet u-landsstudenter. Frankrike har däremot en relativt hög stipendieringsprocent — ca 40 procent — vilken dock i huvudsak förklaras av att studenterna i allmänhet kommer från nuvarande eller förutvarande franska koloniala besittningar. Beträffande Storbritannien har endast ofullständiga uppgifter kunnat erhållas.

Föreliggande förslag till vidgad svensk biståndsverksamhet

Under de senaste åren har i debatten förts fram flera förslag att på olika sätt öka den svenska biståndsinsatsen på den högre utbildningens område. Här ges en summarisk redogörelse för en del av de framförda förslagen.

a. I något varierad utformning har förslaget lagts fram¹ om att i Stockholm inrätta en engelskspråkig förvaltningshögskola, särskilt avpassad för studenter från u-länderna. Tyngdpunkten skulle läggas inom samhällsvetenskaperna och förvaltningskunskap. Utbildningen skulle vara treårig. Möjlighet skulle dock finnas att erhålla diplom för genomgångna delkurser. Intagningskapaciteten har beräknats till 30—75 studenter per år. Med den lägre intagningsciffran har institutionen vid hundra procentig stipendiering av förslagsställarna kostnadsberäknats till omkring 2,5 miljoner kr. per år.

b. I yttranden över läkarutbildningsberedningens program för ökad läkarutbildning har bl. a. LO föreslagit, att fem procent av platserna vid de me-

¹ Bl. a. Stockholms universitets skrivelse till Kungl. Maj:t den 30/11 1960; sak A 25 till Nordiska Rådets 9:e session; motion FK 206/1961.

dicinska högskolorna skulle upplåtas åt studenter från u-länderna. Vid en intagning av ca 650 studerande skulle detta betyda, att 35 platser årligen ställdes till u-ländernas förfogande, d. v. s. vid full utbyggnad för drygt 200 samtidigt studerande.

c. Inom Nordiska Rådet har vid 1961 års session utan närmare precisering föreslagits, att nordiska regionala utbildningscentra skulle inrättas i u-länderna¹.

d. I motion till 1961 års riksdag² har föreslagits, att staten skulle bidra till de under punkten b. ovan omnämnda stipendiefonderna med ett lika stort belopp, som det av studenterna insamlade, upp till ett »tak» av 391 000 kr.

e. Norrköpings stadsfullmäktige har beslutat inrätta stipendier avsedda för studenter från u-länderna. Beslutet har emellertid efter överklagande upphävts av regeringsrätten, då en sådan stipendiering inte anses ligga inom den kommunala kompetensen. En fyrpartiöverenskommelse inom Stockholms stadsfullmäktige att också för Stockholms del inrätta stipendier för u-landsstudenter torde därmed sannolikt för tillfället ha förlorat i aktualitet.

Tänkbara former för ökning av de svenska insatserna

Brist på kvalificerad arbetskraft föreligger på nästan alla områden i u-länderna. Den har dock ansetts särskilt stor i fråga om läkare, ingenjörer m. fl. »tekniskt» inriktade yrkesutövare. I Afrika tillkommer dessutom en utpräglad brist på kvalificerade administratörer. Förhållandena växlar emellertid kraftigt från land till land. Medan f. d. Belgiska Kongo gick sin självständighet till mötes med endast omkring ett dussin färdigutbildade egna akademiker — varav ingen ingenjör eller läkare — har Indien i sina städer ett betydande överskott av bl. a. humanister. Följande utbildningssituation torde f. n. gälla på de tre underutvecklade kontinenterna. Med hänsyn till bristande kunskapsunderlag är karakteristiken i viss mån osäker.

Helt allmänt kan konstateras, att den utbildning som av länderna själva uppges vara av akademisk standard, med europeiska mått mätt ofta torde ligga lägre. Ibland torde den vara av gymnasiekaraktär eller — beträffande den tekniska utbildningen — ligga på yrkesskolenivå.

I Asien (inkl. Mellersta Östern) är utbildningskapaciteten i allmänhet — i betraktande av de allmänna förutsättningarna — relativt hygglig inom de humanistiska fakulteterna. För medicinare, tekniker och naturvetare är utbildningskapaciteten däremot helt otillräcklig.

För Latinamerika förefaller situationen — allmänt sett — vara mindre

¹ Sak A 28 till Nordiska Rådets 9:e session 1961.

² Motion FK 325.

kritisk än på de andra två kontinenterna. Bristen på utbildningsmöjligheter för tekniker är dock akut. Vidare lär undervisningens kvalitet variera kraftigt från universitet till universitet.

Afrika är den sämst lottade kontinenten, även om flertalet länder med ett större befolkningsunderlag har eller är i färd med att inrätta mer eller mindre kompletta universitet (se bil. 3). Platsbristen gäller alla studieriktningar. I vissa fall begränsas dock en möjlig kapacitetsökning eller rentav utnyttjandet av tillgängliga resurser av ett otillräckligt rekryteringsunderlag från de fåtaliga läroverken. Detta är bl. a. fallet i Kongo. Den sociala strukturen i de afrikanska länderna torde också innebära, att studenterna i endast begränsad utsträckning kan erhålla ekonomiskt stöd hemifrån, varför avsaknaden av studiesociala insatser har en allvarligare studiehämmande effekt där än på andra kontinenter.

En ökad svensk insats på den högre utbildningens område kan göras i mottagarlandet, i Sverige eller i ett tredje land. Här skall först behandlas möjligheterna till en insats i Sverige. Därefter behandlas bistånd i mottagarlandet och sist diskuteras möjligheterna att genom samarbete med andra länders undervisningsmyndigheter göra en insats i ett »tredje land».

Insatser i Sverige

Att till Sverige inbjuda studenter från u-länderna har bl. a. motiverats med att det är relativt enkelt att inpassa dessa i eller i anslutning till existerande svenska institutioner, varigenom kostnaderna för utbildningen skulle begränsas. Vidare har hävdats, att insyn i svenska demokratiska samhällsförhållanden är av stort värde samt att studier i Sverige kan tillfredsställa ett behov av internationella kontakter, som är särskilt markant hos ungdomen i nyligen friblivna stater. Slutligen har framhållits, att en internationalisering av studiemiljön här hemma skulle innebära en väsentlig stimulans även för de svenska studenterna.

Bland de argument som anförts *mot* förläggandet av undervisningen till Sverige kan nämnas de svårigheter u-landsstudenterna kan förväntas ha att anpassa sig till den svenska miljön — alltför främmande samhällsförhållanden och språk, raskonflikter, klimat m. m. Vidare har nämnts svårigheterna att i Sverige inom många studieinriktningar organisera en utbildning anpassad till u-landsstudenternas behov och till den problematik de ställs inför i sitt hemland. Det har också hävdats att det är orealistiskt att tro att en konventionell utbildning vid svensk humanistisk eller samhällsvetenskaplig fakultet skulle vara av större värde för u-landsstudenterna. En icke oväsentlig anpassning av studieordningen skulle vara nödvändig och därmed skulle de ekonomiska fördelarna av att utnyttja en marginell kapacitet i Sverige försvinna. I en sådan situation skulle det kanske

vara mera ekonomiskt att sända ut lärare i stället för att ta hit studenter. För de »tekniska» studieområdena som kräver en betydande basutrustning i form av sjukhus, laboratorier, maskinutrustning m. m. skulle det däremot förefalla mera räntabelt att utnyttja i Sverige befintlig överkapacitet. Vidare har anförts att det på längre sikt hur som helst skulle vara mest värdefullt för u-länderna om man medverkade i uppbyggandet av deras nationella institutioner i stället för att permanenta ett i och för sig olyckligt beroende av utländska undervisningsanstalter. Slutligen har hävdats, att en del av u-landsstudenterna sannolikt skulle av vår höga levnadsstandard lockas att stanna här i stället för att återvända hem efter avslutad utbildning. Härigenom skulle meningen med den svenska insatsen förfelas.

En mera slutgiltig vägning av argumenten för och emot till Sverige förlagd utbildning torde kräva mera ingående utredningar, omfattande bl. a. ett studium av utländska erfarenheter. I väntan härpå får ställningstagandet ske utifrån mera allmänna överväganden. Övervägande skäl synes då tala för att man i första hand bör satsa på att ge u-landsstudenter utbildning i deras hemländer och först i andra hand i Sverige. Förslaget att inrätta en förvaltningshögskola i Stockholm förefaller utifrån detta betraktelsesätt mindre välfunnet. Vi har icke någon tradition inom förvaltningsutbildningen och den svenska förvaltningen liksom i viss mån undervisningen i samhällsvetenskap präglas av internationellt sett ganska specifika förhållanden. Det kan därför hävdas att det på just detta område föreligger speciellt dåliga förutsättningar för dylik utbildning i Sverige. Liknande argument torde kunna anföras mot till vårt land förlagd lärarutbildning.

Insatser på den lägre utbildningens och mellanstadiernas områden är säkerligen de mest angelägna uppgifterna i hjälpen till u-länder. Emellertid förutsätter en snabb ekonomisk expansion i dessa länder också tillgång på en betydande kvalificerad arbetskraft. Det gäller då främst inom områdena teknik, medicin samt natur- och jordbruksvetenskap, där utbildningskapaciteten i u-länderna är mest uppenbart bristfällig. Utbildningen inom dessa områden är samtidigt mera universell till sin karaktär än fallet är med olika former av humanistisk och samhällsvetenskaplig utbildning. Vidare kräver dessa »tekniska» utbildningsgrenar mycket betydande laboratoriemässiga m. m. resurser, vilka i endast begränsad utsträckning existerar i u-länderna.

Vi kommer i Sverige under 60-talet att bygga ut vår tekniska, naturvetenskapliga och medicinska utbildnings- och forskningskapacitet högst väsentligt. Med hänsyn till vad som nyss sagts om behovet av högt kvalificerad arbetskraft av här aktuellt slag i u-länderna och i vetenskap om att det torde bli omöjligt för dessa länder att själva inom en begränsad tidsrymd skapa erforderlig utbildningskapacitet talar därför mycket för att vi — trots vad som allmänt anförts mot att förlägga utbildning till vårt land — gör en insats i Sverige inom dessa mera »tekniska» utbildningsgrenar.

Ett principförslag till hur en sådan utbildning skulle anordnas och en del därmed sammanhängande problem skisseras i det följande.

Intagningen på tekniska och medicinska läroanstalter bör ske i anslutning till den beslutade eller planerade utvidgningen av kapaciteten vid dessa anstalter. Givetvis kan det anföras, att man härigenom undandrar de svenska studenterna eftersökta platser. Men om insatserna sker just under den tid då utbyggnaden sker i landet framstår insatserna såsom något mindre påkostade än om de skulle ske under en period med oförändrat antal utbildningsplatser.

Förslagsvis skulle 60 studenter årligen kunna tas in vid de tre tekniska högskolorna samt 30 studenter vid de medicinska lärosätena i Stockholm, Göteborg och Lund. Därför borde 15 studenter årligen kunna tas in vid den matematisk-naturvetenskapliga fakulteten i Uppsala och 5 vid lantbrukshögskolan. Detta program för en årlig intagning av 110 studenter skulle kunna genomföras under åren 1963—65. Vid full utbyggnad skulle planen innebära ett sammanlagt antal av omkring 530 studenter, i huvudsak jämnt fördelade mellan de fyra berörda kårorterna (för detaljer se bil. 4).

Den utbildning, som skulle meddelas, bör ligga på samma nivå som den som meddelas svenska studenter. I viss utsträckning kommer sannolikt en viss anpassning av kurserna till studenternas behov att visa sig nödvändig, exempelvis genom införandet av ämnet tropisk medicin för medicinarna. Det kan i undantagsfall bli erforderligt, att lärarkrafter anskaffas från utlandet.

Inom en och samma utbildningsanstalt bör u-landsstudenterna undervisningsmässigt sammanhållas i grupp, om möjligt med inslag av svenska studenter. Inom varje grupp bör studenterna av undervisningstekniska skäl lämpligen komma från samma u-land eller grupp av u-länder (exempelvis engelsktalande Västafrika). Härigenom skapas större möjligheter att erbjuda läraren ett någorlunda enhetligt elevmaterial. Detta senare torde vara en väsentlig förutsättning för en framgångsrik utbildning (betr. uttagningsprinciper i övrigt, se nedan). Lämplig lärare bör utses att vara handledare (»tutor») åt gruppen, om möjligt under hela studietiden.

Ett av de skäl som anføres mot utbildning i Sverige är nödvändigheten för u-landsstudenten att lära sig svenska, ett språk för vilket han senare har ringa eller ingen nytta. Även om utbildningen meddelas på engelska torde anpassningen till miljön kräva, att studenten i viss utsträckning lär sig svenska. För en vistelse begränsad till två à tre år kan inläringen av svenska anses ta en oproportionerligt stor andel av studietiden. Om vistelsen emellertid förlängs till fem à sju år, torde denna invändning förlora i betydelse, samtidigt som tveksamheten hos u-landsstudenten att lära sig ett relativt »onyttigt» språk minskar. Av vikt är emellertid, att inläringen sker snabbt och effektivt. En inledande period om tre à sex månader till

överbäggande delen ägnad en intensiv kursundervisning i svenska synes därför bära utgöra ett led i varje till Sverige förlagt utbildningsprogram. Härigenom möjliggöres bl. a. att undervisningen så gott som från början kan ske på svenska. Denna kurs kan också tjäna som introduktion till det svenska samhället och dess problem.

En förutsättning för att genomföra ett brett upplagt undervisningsprogram för u-landsstudenter är att det kompletteras med verkningsfulla *studiesociala insatser*. Visserligen torde tillgängliga platser inom så eftertraktade utbildningsgrenar som här avses sannolikt till viss del kunna fyllas med studenter som antingen har råd att själva finansiera sina studier eller också kan erhålla stipendier från sitt hemland. Härigenom minskas emellertid möjligheterna att ge utbildning åt personer från de länder som är i störst behov av hjälp. Man bör därför genomföra en hundraprocentig stipendiering, såväl i vad avser uppehållskostnader här i landet som resor till och från hemorten. Vid en så pass långvarig studiegång som här avses torde det emellertid vidare vara nödvändigt att bereda studenten möjlighet att åtminstone vart tredje, eventuellt vartannat år återvända hem i anslutning till sommaruppehållet i studierna. Hemresan bör kombineras med praktisk tjänstgöring i hemlandet.

Bostadsfrågan intar en central plats i ett handlingsprogram, eftersom betydande svårigheter torde föreligga att utanför studentbostädernas ram lösa u-landsstudenternas bostadsproblem. Denna fråga löses möjligen bäst genom uppförande av särskilda internationella studenthem, där förslagsvis hälften av studenterna är u-landsstudenter och resten svenska. Skulle u-landsstudenterna spridas ut inom det vanliga studentbostadsbeståndet, föreligger risk att de isoleras. Att bryta de färgade studenternas isolering är en central uppgift, som kommer att kräva betydande insatser från de svenska studenternas sida. Eventuellt bör särskilda »värdar» eller ombudsmän anställas vid de skilda kårorterna. Endast om u-landsstudenterna framgångsrikt integreras i det svenska studentlivet — vilket hittills ofta inte tycks ha varit fallet — kan ett större utbildningsprojekt krönas med framgång.

Det här skisserade programmet för utbildning av u-landsstudenter kan *beräknas kosta omkring 9,1 miljoner kr. per år*, exklusive investeringar i studentbostäder. Härav avser 4,5 miljoner kr. stipendier och 4,6 miljoner kr. driftkostnader för utbildningen (detaljerade kalkyler redovisas i bil. 5).

På längre sikt bör möjligheter erbjudas för lämpliga studenter att fortsätta studierna till högre examen. Till denna fråga torde ställning inte behöva tagas på detta stadium.

Såsom tidigare framgått torde det vara mindre lämpligt att genom stipendiering eller annorledes söka ge u-landsstudenter utbildning i Sverige inom »icke-tekniska» studieområden. Anses detta likväl av skilda skäl

vara önskvärt, bör den svenska insatsen ske på »post-graduate level» och avse utbildning av forskare och universitetslärare, vilket är ett område där en svensk insats kan vara av värde. I så fall torde man böra beräkna väsentligt högre stipendiebelopp än för studenter på lägre nivå bl. a. därför att de studerande i allmänhet kan förutsättas ha en försörjningsbörd för sin familj.

Inom u-länderna råder det i flertalet fall en akut brist på tekniker på alla nivåer. Här har tidigare behandlats frågan om civilingenjörsutbildning och i promemorian om fältprojekt m. m. behandlas yrkesskoleutbildningen. Mellan dessa båda nivåer befinner sig den svenska gymnasieingenjörsutbildningen. En insats på ungefär denna nivå har redan gjorts med det svensk-etiopiska byggnadstekniska institutet i Addis Abeba. Vidgade insatser i mottagarländerna på denna nivå diskuteras i ett följande avsnitt. Även för gymnasieingenjörsutbildningen gäller emellertid att en snabb expansion av utbildningsresurserna i vårt land f. n. sker. Om man beslutar sig för att till Sverige förlägga civilingenjörsutbildning, borde man därför också överväga att till samma kårorter förlägga viss läroverksingenjörsutbildning. Härigenom möjliggöres även att studenter som inte kan fullfölja högskoleutbildningen kan överföras till tekniska gymnasier.

En särskild svårighet vid utbildningen av läroverksingenjörer är språkproblemet. Såsom tidigare framhållits bör målsättningen vara att de utländska studenterna snarast lär sig svenska. Vid högskolestudier kan man emellertid förutsätta att undervisningen åtminstone under det första — teoretiska — året vid behov helt eller delvis meddelas på engelska. Inom de tekniska gymnasiernas ram torde en sådan ordning sannolikt vara svår att genomföra med hänsyn till lärarkårens otillräckliga språkkunskaper. Kraven på de utländska studenternas förmåga att snabbt lära sig svenska måste därför i detta senare fall sättas högre än vid högskoleutbildning.

Ett väsentligt problem när det gäller till Sverige förlagd utbildning är urvalet av studenter. Här har tidigare påpekats vikten av att studentgrupperna inom ett studieområde vid en given utbildningsanstalt göres så homogena som möjligt. En sådan tanke strider givetvis mot önskemålet att bistå så många länder som möjligt. Ett förfaringssätt som då skulle kunna ligga nära till hands vore att utbilda studenter ett år från ett land och nästa från ett annat. Ett sådant system kan emellertid skapa vissa svårigheter: för den svenska utbildningsanstalten som varje år måste anpassa sig till det ländermässigt nya elevmaterialets förutsättningar och för u-landet som utsätts för kraftiga svängningar i den för dess vidkommande disponibla utbildningskapaciteten.

Det finns också andra än rent utbildningsmässiga skäl för att utbilda en större grupp studenter från ett enda u-land på en gång. Det kan bl. a. häv-

das att om vi sprider vår utbildningsinsats så att det här och där släpps fram en svenskutbildad tekniker eller läkare, finns det risk att han icke förmår hävda sig bland majoriteten av akademiker med ländermässigt annan utbildningsbakgrund. Hans möjligheter att göra en insats skulle härigenom minska betydligt. Skulle vi däremot samtidigt till ett givet lands förfogande ställa exempelvis ett fyrtiotal civil- och läroverksingenjörer bleve situationen en annan. De skulle då utgöra en sammansmält grupp med likartad utbildning och samma arbetsvanor, som, även om gruppen splittrades på flera företag och förvaltningar, sannolikt skulle ge en effektivare stimulans för den ekonomiska utvecklingen än enstaka svenskutbildade ingenjörer.

En annan fråga, som bör beaktas är att vissa studieområden, såsom exempelvis teknisk fysik, i första hand bör avses för länder, som befinner sig en bit på väg på utvecklingsstegen. Vissa länder kan kanske rentav icke över huvud taget ännu tillgodogöra sig ett större antal civilingenjörer.

Ett problem, som kanske kommer att visa sig särskilt svårbehandlat, är att från många av de mest behövande länderna över huvud taget få fram kandidater med tillräcklig grundskolning för att följa en svensk högskoleutbildning. Det har tidigare påpekats, att utexamineringen från läroverken i Afrika är klart otillräcklig. Men det kan också komma att visa sig, att personer som avlagt sitt hemlands motsvarighet till studentexamen i praktiken inte har nått en nivå som motsvarar den europeiska. Stora krav måste därför ställas på gallringsprocessen och — där så är möjligt — bör man försöka erbjuda en lägre utbildning för dem som visar sig inte kunna klara högskolestudier.

Insatser i mottagarlandet

Som tidigare sagts synes av många skäl svenska insatser förlagda till mottagarlandet (u-landet) vara att rekommendera i första hand.

Läraryrket är f. n. u-ländernas mest akuta flaskhals på utbildningsområdet. Det har t. ex. beräknats att enbart tropiska Afrika har en brist på 345 000 folkskollärare. En svensk insats för att avhjälpa bristen på dessa områden torde dock bli mindre rationell bl. a. med hänsyn till att våra lärare och seminarielärare torde sakna erforderlig kompetens utom möjligen — under förutsättning att de har tillräckliga språkkunskaper — i ämnen matematik, fysik och kemi. Däremot torde insatser vara möjliga på det skoladministrativa området. Diskussioner om sådana insatser på skandinavisk bas har f. ö. förts med UNESCO. Ett principbeslut att medverka föreligger från skandinavisk sida (se bil. 6).

I debatten har framförts förslag om svenska eller skandinaviska »regionala utbildningscentra» eller universitet förlagda till u-länderna. Motiv för att förlägga utbildningen till u-länderna har redovisats ovan. Skäl som talar mot en förläggning av en större utbildningsanstalt till u-länderna kan emel-

lertid anföras. I första hand torde lärarrekruteringen bli besvärlig att lösa, om ambitionsgraden kvantitativt och kvalitativt ställs för högt. Vidare kan man ifrågasätta lämpligheten av att — som det i praktiken måste bli — vid sidan om existerande utbildningsanstalter inrätta ett svenskt eller skandinaviskt »donationsuniversitet». I synnerhet mot bakgrund av den starka nationalism, som präglar flertalet av de nya länderna, kan en sådan institution stöta på betydande svårigheter. Slutligen kan man inte underlåta att nämna, att ett svenskt eller skandinaviskt universitet eller regionalt utbildningscentrum torde kräva mycket stora ekonomiska insatser för lärar- och biträdeslöner och sannolikt också för byggnader, utrustning och stipendier. Inte minst mot bakgrund av redan existerande utbildningsanstalter behövs ytterst ingående utredningar om behov m. m., innan man ens preliminärt kan fatta ett beslut om att i exempelvis Östafrika inrätta ett svenskt eller skandinaviskt regionalt universitet.

Sänker man ambitionsnivån under ett »regionalt utbildningscentrum», eller universitet, blir invändningarna färre. Det tidigare omnämnda svensk-etiopiska byggnadstekniska institutet är ett exempel på en framgångsrik insats på ett begränsat område. Mot bakgrund av den tidigare anförda teknikerbristen skulle det vara önskvärt att man också i framtiden förlade tekniska gymnasier eller motsvarande till u-länderna. Frågan bör övervägas i samband med planeringen av framtida fältprojekt.

Av hänsyn till de nya staternas legitima krav att alltjämt ha det dominerande inflytandet över sin högre undervisning kan det ifrågasättas, om inte svenska insatser i u-länderna på högskolenivå genomgående bör ske inom ramen för dessa länders existerande eller blivande nationella institutioner. Den svenska biståndsinsatsen kan ta form av att vi till ett visst lands eller universitets förfogande ställer en komplett ämnesinstitution, alternativt en eller två lärare.

I den mån en institution för berörda ämnen redan existerar vid det universitet, som skall erhålla en svensk biståndsinsats, kan insatsen sannolikt begränsas till en eller ett par lärare. Vårt bidrag kan då inriktas på att möjliggöra en kapacitetsökning eller ev. kvalitetshöjning av den undervisning som redan meddelas. Saknas däremot undervisningsämnet helt, torde det krävas en betydligt större insats — såväl personellt som materiellt. Att i sådana fall sända ut endast en eller ett par lärare kan bli utan större effekt. I stället kan man behöva inrikta sig på att ställa till förfogande en komplett institution med föreståndare, biträdande lärare, eventuellt assistenter och skrivbiträden, ett embryo till institutionsbibliotek samt möjligen också viss maskinutrustning.

Vår egen brist på lärare lämpade och villiga att tjänstgöra utomlands är emellertid allvarlig. Särskilt gäller detta de ämnesområden som för svenskt vidkommande ligger närmast till hands vid förvaltningsutbildning — nationalekonomi och statistik. Bristsituationen i Sverige torde här vara

så akut, att man i vart fall på kort sikt endast med svårighet kan tänka sig en mera betydande insats i u-länderna inom dessa ämnesområden. En nästan lika stor svårighet att finna lämpad och villig lärarpersonal torde existera inom de tekniska områdena. Relativt sett torde bristen på lämpliga lärarkandidater vara mindre akut vad gäller de naturvetenskapliga ämnena, där läroverkslektorerna erbjuder en större urvalsgrupp.

Frågan om expertrekrytering och -utbildning skall här beröras endast helt kortfattat och utifrån de speciella behov som uppstår i samband med svenska insatser för den högre utbildningen.

Allmänt sett kan konstateras nödvändigheten av att företa en ingående inventering av lämplig och nu tillgänglig lärarpersonal inom olika områden. Mycket talar för att en sådan inventering skulle visa att lärarbristen ställer allvarliga hinder i vägen för mera betydande svenska insatser.

Det kan visserligen hävdas att våra insatser inte bör präglas av någon trångsynt nationalism, innebärande att endast svenska lärarkrafter bör användas vid våra projekt. Möjligheten att använda utländska — nordiska och icke-nordiska — lärarkrafter bör självfallet undersökas men det är sannolikt att inte heller andra länder har något nämnvärt överskott av lämpade lärarkrafter.

Den svenska bristsituationen har två huvudaspekter — den allmänna lärarbristen och de otillräckliga språkkunskaperna. Vad först beträffar den allmänna lärarbristen kan vi konstatera att det, framförallt inom de »tekniska» och samhällsvetenskapliga disciplinerna, redan existerar en bristsituation i förhållande till våra egna behov. Det framstår då som ännu svårare att avstå några lärare för att fylla u-ländernas behov. För att på längre sikt kunna göra en verkkningsfull insats måste vår utbildningskapacitet utvidgas så att den täcker inte bara våra behov i Sverige utan också en viss marginal som vi kan avstå till u-länderna. I väntan på att vi skapat en dylik överkapacitet — vilket kan förutsättas ta tämligen lång tid — måste vi, om vi vill göra en insats, medvetet avstå från att i Sverige ta i anspråk alla tillgängliga lärarkrafter. Det kan rentav visa sig nödvändigt att på skilda sätt premiera dem som är beredda att under ett visst antal år tjänstgöra vid svenska projekt i u-länderna.

Många personer, som i och för sig är lämpliga och villiga att tjänstgöra som lärare, besitter inte de nödvändiga språkkunskaperna i engelska, franska eller spanska. De krav på språkfärdighet, som man måste ställa på dem som skall tjänstgöra som lärare i u-länder, går nämligen vida utöver de kunskaper, som meddelas vid våra gymnasier. En vidgad svensk biståndsinsats på förevarande område torde därför också kräva en insats för att förbättra de potentiella lärarnas språkkännedom. En sådan insats skulle naturligtvis även vara av stort värde för våra utlandsförbindelser i allmänhet. Hur den här avsedda språkundervisningen bör anordnas — inom ramen för nuvarande utbildning vid tekniska m. fl. högskolor, genom sär-

skilda flera månaders internatkurser eller annorledes — torde få prövas i ett annat sammanhang.

De kostnader som uppstår i samband med de här skisserade åtgärderna är sannolikt en nödvändig förutsättning för att vi över huvud taget skall kunna bedriva tekniskt bistånd. Det skulle därför kunna hävdas att ifrågasvarande kostnader skulle belasta anslaget till u-hjälp och inte de sedvanliga utbildningsanslagen. Denna fråga bör dock prövas i samband med att ställning toges till finansieringen av övriga indirekta kostnader för det svenska u-hjälpsprogrammet.

Såsom nämndes inledningsvis i detta kapitel förefaller det som om de *studiesociala förhållandena* i vissa fall begränsade en i och för sig möjlig kapacitetsökning inom u-landet ifråga. Behov föreligger av studentbostäder och stipendier. Beträffande det förstnämnda har inhämtats, att byggandet av exempelvis 40 studentrum vid vissa afrikanska universitet automatiskt skulle leda till motsvarande ökning i studentantalet. En verkningsfull och samtidigt relativt billig svensk insats skulle då kunna ske genom att medel ställdes till förfogande för uppförandet av ett eller flera studenthem («Sweden House») vid ifrågasvarande afrikanska universitet. Detta uppslag förefaller värt att närmare prövas liksom tanken att genom stipendier möjliggöra för ett ökat antal studenter att fullborda akademiska studier.

Insatser i tredje land

I samband med ökningen av läkarutbildningen i Sverige har diskuterats tanken att utbilda svenska studenter vid utländska universitet. Tanken avisades av föredragande departementschefen (se prop. 1961:108) under hänvisning bl. a. till att ifrågasvarande eventuella överkapacitet vid utländska utbildningsanstalter borde tas i anspråk för u-ländernas behov.

Mot bakgrund av detta resonemang skulle man kunna tänka sig, att Sverige underlättade för u-landsstudenter att studera vid tredje lands universitet. Det skulle betyda, att det tredje landet skulle ställa sin *utbildningskapacitet* till mottagarlandets förfogande, medan Sverige skulle bidra med *stipendiekostnaderna*. En förebild till en sådan insats finns i USA:s »Third country program» som dock, såvitt bekant, inte avser akademiska studier. Vid valet av tredje land bör man inte begränsa sig till industriländerna. Således fungerar exempelvis universitetet i Dakar (Sénégal) som enda universitet i f. d. Franska Väst- och Ekvatorialafrika. Svenska stipendier — som beloppsmässigt skulle kunna ligga på en förhållandevis mycket blygsam nivå — skulle här underlätta för universitetslösa mindre länder eller länder med otillräcklig utbildningskapacitet att utbilda akademiker vid institutioner i andra länder. Ett genomförande av ett sådant program kräver givetvis ingående utredningar och även förhandlingar.

En framställning om insatser av ungefär detta slag riktad till den svenska regeringen inkom f. ö. i slutet av maj 1961 från Kenya Students Scholarship Fund och det ledande nationalistpartiet Kenya African National Union (KANU). Det bistånd som begäres avser dels resestipendier och dels vanliga stipendier för att täcka uppehållskostnaderna vid utländska universitet. Genom resestipendierna skulle vissa till Kenyas förfogande ställda sjuksköterske- och industripraktikantstipendier kunna utnyttjas. De vanliga stipendierna avser att möjliggöra för de 150 i utlandet studerande Kenya-studenterna att ägna sig åt studierna på heltid i stället för att som nu behöva använda en stor del av tiden åt förvärvsarbete. Framställningen är f. n. beroende av regeringens prövning.

Gemensamma frågor

Inledningsvis anfördes, att hela problemkomplexet inom ifrågavarande område ytterligare måste utredas, innan definitiva ställningstaganden sker till eventuella svenska insatser. I det föregående har vissa sådana utredningsbehov anmälts — efterfrågan på utbildningshjälp i skilda länder, de tekniska förutsättningarna för en inpassning av u-landsstudenter vid svenska utbildningsanstalter, formerna och omfattningen av studiesociala insatser i Sverige, behovet och formerna för studiesociala insatser i mottagarländerna (u-länderna) och i tredje land, urvalsmetoder och -kriterier för de u-landsstudenter som skall utbildas i Sverige, tillgången på svenska lärare lämpade och villiga att tjänstgöra utomlands, möjligheten att utbilda lärare särskilt med sikte på u-ländernas behov och att använda utläningar som lärare vid svenska utbildningsprojekt, m. m. Vidare måste man förutsätta, att varje svensk insats föregås av kontakter och förhandlingar med mottagarlandet.

I viss utsträckning torde detta utrednings- och förhandlingsarbete kunna ombesörjas av planeringssektionen inom det föreslagna nya administrationsorganet för utvecklingsbiståndet. Det kan dock ifrågasättas, om man inte i vart fall för insatserna i Sverige bör tillsätta en särskild expertgrupp. Denna skulle lämpligen kunna bestå av en lärarrepresentant från vardera av de medicinska, tekniska, jordbrukstekniska och naturvetenskapliga områdena samt representanter för SFS och statsstipendieorganisationen. Eventuellt skulle även en lärarrepresentant för de tekniska gymnasierna ingå i gruppen. Utredningarna beträffande insatser såväl i Sverige som utomlands bör utföras i nära samarbete med UNESCO, då ett utnyttjande av denna organisations erfarenheter bör kunna icke oväsentligt minska det svenska utredningsarbetets omfattning.

Inom UNESCO:s ram planeras, som tidigare nämnts, skandinaviska insatser på det skoladministrativa området. Detta »tekniska» bistånd i ordets egentliga bemärkelse är av stor betydelse för en rationell användning av

BILAGA 1

**Nettoantalet vid svenska högre läroanstalter nyinskrivna
studenter från u-länder**

Kontinent	Läsår	Studieriktning							Summa
		Hum.	Nat. vet.	Med.	Han- dels.	Tekn.	Agron.	Övrigt	
Latin-amerika . . .	1957/58	1	1	—	—	—	—	—	2
	1958/59	1	—	—	—	—	—	2	3
Afrika	1957/58	1	1	—	—	—	—	—	2
	1958/59	2	—	1	2	—	—	1	6
Asien (inkl. mell. öst.)	1957/58	10	1	—	—	7	1	—	19
	1958/59	21	2	—	1	—	—	2	26
Summa	1957/58	12 ¹	3	—	—	7	1	—	23
	1958/59	24 ²	2	1	3	—	—	5	35

¹ varav 8 vid IGS² varav 7 vid IGS

BILAGA 2

U-landsstudenter vid utländska universitet

Följande redogörelse över vissa industriländers bistånd till utbildning av u-ländernas akademiska arbetskraft är i huvudsak grundad på genom utrikesdepartementets försorg inhämtat material. Med hänsyn till den förhållandevis korta tid som stått till buds för att inhämta detta material är omfånget och även tillförlitligheten ojämn.

I kategorin medicinare ingår i förekommande fall farmaceuter och odontologer.

Frankrike¹

Fördelning på ursprungsområde av u-landsstudenter i Frankrike 1959

	Antal studenter	varav stipendiater ²
Afrika (exkl. Algeriet) ³	9 400	4 450
varav fransktalande »Svarta Afrika».....	6 000	3 000
Tunisien, Marocko.....	3 000	1 350
övriga icke fransktalande Afrika.....	400	100
Asien.....	4 300	980
varav Kambodja, Laos, Vietnam (f.d. Franska Indokina).....	1 700	400
Mellersta Östern.....	2 000	300
Sydostasien.....	600	280
Latinamerika.....	1 300	570
Totalt	15 000	6 000

¹ Uppgifter lämnade av franska UD.

² Franska statsstipendier el. med franska subsidier finansierade stipendier från regeringar i f. d. franska besittningar i Svarta Afrika.

³ Algeriet anses utgöra en del av det franska moderlandet och de algeriska studenterna i Frankrike registreras således som fransmän.

Fördelning på studieinriktning av u-landsstudenter i Frankrike 1959

	Hum.	Jur. + Ekon.	Nat. vet.	Med.	Tekn.	Summa
Antal..	2 300	2 100	3 000	4 000	3 600	15 000

Västtyskland¹

Utvecklingen av antalet utländska studenter i Västtyskland under senare år framgår av följande sammanställning

	Afrika	Asien	Latin-amerika	u-länder	Totalt
1956/57.....	473	1 893	848	3 214	9 651
1960.....	2 319	6 421	838	9 578	22 109
Ökning resp. minskning.....	+ 1 846	+ 4 528	— 10	+ 6 364	+ 12 458

¹ Der Studium der Ausländer in der Bundesrepublik. Eine Statistik. Bonn 1960.

Fördelningen på viktigare studieområden av studenterna från de i sammanhanget mera betydande u-länderna framgår av följande tablå

Land	Totalt	varav			
		Medicin	Teknik	Nat. vet.	Övrigt
Iran.....	2 975	1 427	551	395	602
Förenade Arabrep.....	1 804	646	626	158	374
Indien.....	928	142	466	162	158
Irak.....	456	180	139	47	90
Jordanien.....	467	258	123	35	51
Indonesien.....	435	99	151	42	143
Libanon.....	201	78	72	8	43

Beträffande *stipendieinsatserna* har det inte gått att erhålla någon mera fullständig bild av situationen då endast en del av de utdelade stipendierna kommer från förbundsregeringen. Andra stipendiegivare är bl. a. privata stiftelser samt industrin. Under 1959/60 utdelades av offentliga medel 81 stipendier till Afrika, 134 till »arabiska utvecklingsländer», 154 till Fjärran Östern och 206 stipendier till Sydamerika.

Nederländerna¹

Fördelning på ursprungsområde och studieinriktning av u-landsstudenter i Nederländerna 1959/60

	Hum.	Jur. + Ekon.	Nat. vet.	Med.	Tekn.	Övr.	Summa
Afrika.....	1	—	1	1	2	5	10
Asien.....	49	73	12	137	131	86	488
varav Indonesien.....	—	—	—	—	—	—	417
Indien.....	—	—	—	—	—	—	15
Latinamerika.....	—	—	—	—	—	—	511
varav Surinam.....	—	—	—	—	—	—	320
Antillerna.....	—	—	—	—	—	—	179
övr. Latinamerika	—	—	3	1	8	—	12
Totalt	—	—	—	—	—	—	1 009

¹ Uppgifter från beskickningen i Haag.

Schweiz¹

De schweiziska högskolorna har sedan länge ett mycket stort antal utländska studenter. År 1960 låg Schweiz på femte plats efter USA, Frankrike, England och Västtyskland med sammanlagt 6 000 utländska studenter. Av dessa kom 343 från Afrika, 581 från Asien och 985 från Nord- och Sydamerika. Motsvarande siffror för 1958/59 var för Afrika 133, för Asien 909 och för Latinamerika 158 eller tillhoppa 1 200 studenter.

Hittills har inga statliga och endast ett fåtal högskolestipendier utgått till utlandsstudenter. I vissa enstaka fall har nedsättning skett av terminsavgifterna. Genom en numera godkänd proposition föreslog förbundsregeringen emellertid i november 1960 inrättandet av 50 femåriga stipendier för elementära akademiska studier. Stipendierna utgår med 5 000 Sfr/år (ca 6 000 kronor) för ett propedeutiskt samt fyra ordinarie studieår. Därjämte utgår bidrag med hela resekostnaden. Stipendiaten befrias från terminsavgifter. Avsikten är att efter en femårig försöksperiod ompröva stipendieprogrammets omfattning.

Storbritannien

De i tabellen på sid. 90 återgivna uppgifterna, som under hand erhållits från OEEC, avser universitetsstudier. Den brittiska biståndsinsatsen sker emellertid i betydande utsträckning även på en lägre nivå och vid sidan om universiteten.

I den parlamentsrapport om bl. a. utbildningshjälp² som på våren innevarande år presenterats sker ingen uppdelning av statistiken på länder eller kontinenter utan endast på samväldesländer (beroende och oberoende) och övriga länder. Av samväldesländerna är alla beroende (1959/60 bl. a. Ostafrika, Nigeria, Sierra Leone) men endast vissa av de oberoende (Indien, Pakistan, Ceylon, Malaya, Ghana) u-länder. Även av studenterna från övriga stater torde en del komma från u-länder. Någon klar bild av den brittiska insatsen för u-länderna kan således inte erhållas med utgångspunkt från förevarande material. Då detta likväl kan ha ett visst intresse återges det här i sammandrag.

De brittiska stipendieinsatserna är även de svåra att kartlägga. Här kan dock nämnas bl. a. 500 årsstipendier under Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan och ca 400 årsstipendier vid lärarseminarier.

Biståndet i mottagarländerna synes i huvudsak begränsat till samväldesmedlemmarna. Storbritannien ställer i en f. n. ständigt ökad utsträckning skol- och universitetslärare till samväldes-u-ländernas förfogande. Antalet utlånade lärare uppgår nu till flera hundra. I många fall utgår även engelska statssubsidier till dessa lärares löner. Fr. o. m. 1965 beräknas kostnaderna enbart för skolläroprogrammet uppgå till £ 700 000 eller ca 10 milj. kronor/år. Direkt kapitalhjälp till institutioner under uppbyggnad såsom de tre tekniska colleges i Nigeria (Ibadan, Zaria, Enugu) utgår i vissa fall.

I parlamentsrapporten ges också exempel på privata brittiska biståndsinsatser. Här kan bl. a. följande citeras. Ett bolag har inrättat 18 universitetsstipendier i Ghana; brittiska företag satsar £ 270 000 eller ca 4 milj. kronor i en teknisk högskola i New Delhi; brittiska företag skänker all utrustning till den tekniska fakulteten vid Beirut universitet i Libanon; ett oljebolag satsar £ 200 000 eller ca 3 milj. kronor/år i utbildningshjälp m. m. Härutöver sker mycket stora privata insatser i England i form av både kort- och långvariga praktikstipendier. Således uppges ett elektriskt företag ha satsat mellan 15 och 22 milj. kronor under den senaste tioårsperioden på utbildning i England av studerande från utlandet.

¹ Uppgifter ur Bundesbotschaft 8109/1960.

² Command Papers 1308/1961.

Studering från utlandet i Storbritannien läsåret 1959/60

	Samväldesländer		Övriga länder	Summa
	Beroende	Oberoende		
<i>Universitet och högskolor</i>				
Humanistiska fakulteter.....	1 217	1 390	1 796	4 403
Medicinska fakulteter.....	724	753	500	1 977
Naturvetenskapliga fakulteter....	360	627	485	1 472
Tekniska högskolor.....	535	1 080	930	2 545
Övrigt.....	200	237	167	604
Summa	3 036	4 087	3 878	11 001
<i>Technical Colleges</i>				
Teknik.....	791	1 127	1 112	3 030
Allm. gymnasium (G.C.E.).....	1 624	489	1 087	3 200
Handel.....	340	219	251	810
Övrigt.....	1 558	1 512	1 834	4 904
Summa	4 313	3 347	4 284	11 944
<i>Övrig utbildning</i>				
Juridik (Inns of Court).....	1 800	955	20	2 775
Lärarytelse.....	446	725	882	2 053
Sjukskötersutbildning.....	5 433	205	212	5 850
Övrigt.....	3 578	2 955	7 364	13 897
Summa	11 257	4 840	8 478	24 575
S:a s:arum	18 606 ¹	12 274	16 640	47 520

¹ Härav 6 000 från Nigeria.

USA¹

Under läsåret 1959/60 studerade i runt tal 35 000 studenter från länder utanför Europa och Nordamerika i USA. Därmed belade USA en klar förstaplats som utländsk studiehemvist för u-landsstudenter. Följande tabell (siffrorna avrundade till närmaste 100-tal) visar fördelning på kontinenter, större länder och studieinriktningar.

	Hum.	Nat. vet.	Med.	Tekn.	Övrigt	Totalt
Asien.....	3 600	4 300	1 700	6 300	8 400	24 300
varav Kina (Formosa m.m.)	700	1 200	300	1 300	1 000	4 500
Indien.....	300	900	200	1 300	1 100	3 800
Iran.....	300	300	200	1 100	600	2 500
Korea.....	400	400	200	400	1 100	2 500
Japan.....	600	400	100	200	900	2 200
Latinamerika.....	2 000	900	700	2 500	2 300	8 400
varav Mexico.....	700	400	300	1 300	1 200	3 900
Venezuela.....	100	100	—	500	400	1 100
Afrika.....	300	300	200	300	900	2 000
varav Egypten.....	100	100	—	100	200	500
Totalt	5 900	5 500	2 600	9 100	11 600	34 700

Till bilden av den utbildningshjälp som USA ger hör även att 7 500 läkare från u-länderna efter avlagd examen (i USA eller annat land) 1959/60 genomgick fortsatt utbildning vid amerikanska sjukhus.

¹ Uppgifter av »Open doors 1960», N.Y. 1960.

BILAGA 3

Den högre utbildningens situation i Afrika¹

A. Antal studerande

Totalt studerade omkring 1958 ca 160 000 studenter vid afrikanska högre lärosäten. Ländervis fördelade de sig enligt följande (endast länder med mer än 750 stud.).

Vid lärosäten i	Antal studenter	varav utlänningar	Befolkning i milj.
Egypten (FAR).....	96 800	5 200	29,0
Sydafrika.....	35 300	2 300	14,4
Algeriet.....	6 000	800	10,2
Ghana.....	5 300	100	4,8
Tunisien.....	2 300	800	3,9
Marocko.....	2 100	1 000	10,3
Nigeria.....	1 800	—	33,0
Senegal.....	1 500	1 000	2,3
Sudan.....	1 400	—	11,0
Guinea.....	1 100	400	2,7
Uganda.....	800	—	5,8
Kenya.....	800	100	6,3

Definitionen av universitetsbildning växlar från land till land och det finns i vissa fall skäl att förmoda att nivån inte är densamma som den svenska. För de koloniala områdena liksom för nyligen självständiga länder upprätthålls dock ofta en kontroll av nivån genom ett universitet i det nuvarande eller f. d. moderlandet.

¹ Källor: International list of Universities 1954; World of Learning, London, 1960; Basic Facts & Figures, UNESCO, 1960.

B. Högre lärosäten i Afrika

Land	Namn el. belägenhet	Grund- dat år	Studieområden										Antal studenter		
			Hum.	Nat. vet.	Med.	Farm.	Jur.	Samh. vet. förvaltn.	Agr.	Tekn.	Lärrar- sem.	Han- del		Vet.	Teol.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Algeriet	Univ. d'Alger	1879	×	×	×	—	×	—	—	—	—	—	—	—	5 900
	Lantbr. högskola . . . . .	..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	100
	Handelshögskola . . . . .	..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	×	—	—	..
Basutoland	Pius XII Univ. Coll.	1945	×	×	—	—	—	×	—	—	×	×	—	—	200
Egypten	Al Azhar	970	—	—	—	—	×	—	—	—	—	—	—	×	3 800
	Alexandria	1942	×	×	×	—	×	—	×	×	—	×	—	—	11 000
	Kairo	1908	×	×	×	—	×	—	×	×	—	×	×	—	27 000
	Ein Shams, Kairo	1950	×	×	×	—	×	—	×	×	—	×	—	—	18 000
	American U.	1919	×	×	—	—	—	—	—	—	×	—	—	—	700
	Assiut	1957	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	..
	Lärahögskola . . . . .	..	—	—	—	—	—	—	—	—	×	—	—	—	600
	Handelshögskola . . . . .	..	—	—	—	—	—	—	—	—	—	×	—	—	400
Etiopien	Addis Abeba	1950	×	×	—	—	×	—	—	—	—	—	—	—	..
Ghana	Achimota	1948	×	×	—	—	—	×	×	×	—	×	—	—	500
	Kumasi	1951	—	—	—	×	—	—	—	×	—	×	—	—	..
Kenya	Techn. College of East Africa	1956	×	×	—	—	—	—	—	×	—	—	—	—	..
Kongo (f.d.)	Leopoldville	1954	×	×	×	—	×	×	×	—	—	—	—	—	400
Belgiska	Elisabethville	1955	×	×	—	—	—	—	—	—	×	—	—	—	100
Liberia	Monrovia	1862	×	×	—	—	×	—	—	—	—	×	—	—	800
	Cuttington Coll. (mis- sionen)	1888	×	—	—	—	—	—	×	—	×	—	—	×	..
Libyen	Benghazi	1956	×	×	—	—	—	—	—	—	—	×	—	—	300
Malegas- siska rep.	Tananarive . . . . .	..	—	×	×	—	×	—	—	—	—	—	×	—	700

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
Marocko	Rabat.....	1957	×	×	—	—	×	—	—	—	—	—	—	—	..
	Quarouine, Fez.....	850	—	—	—	—	×	—	—	—	—	—	—	×	..
Nigeria	Ibadan.....	1948	×	×	×	—	—	—	×	×	×	—	—	—	1 000
	Zaria.....	1952	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	800
	Förvaltn. högskola		—	—	—	—	—	×	—	—	—	—	—	—	600
	Zaria.....		×	×	—	—	—	×	—	—	—	—	—	—	..
	Enugu.....	1954	×	×	—	—	—	×	—	—	—	—	—	—	..
	Techn. Coll., Ibadan.	1952	×	×	—	—	—	×	—	—	—	—	—	—	..
Rhodesia	Univ. Coll. of R. and		×	×	—	—	—	—	×	—	—	—	—	—	200
	Nyasaland.....	..	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	1 000
Sénégal	Dakar.....	..	×	×	×	×	×	×	—	—	×	×	—	—	400
Sierra Leone	Fourah Bay.....	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Somalia	Mogadishu.....	..	—	—	—	—	×	×	—	—	—	—	×	—	..
Sudan	Khartoum.....	(1903)	×	×	×	—	×	×	×	×	—	—	×	—	1 000
Sydafrika ¹		1956													
Tunisien	Tunis.....	..	×	×	—	—	×	×	—	—	—	—	—	—	..
	Handelshögskola.....	..	×	×	—	—	×	×	—	—	—	—	—	—	..
Uganda	Makerere College,		×	×	×	—	—	—	—	—	—	—	—	—	..
	Kampala.....	1922	×	×	×	—	—	—	×	—	×	—	×	—	600

1 Sydafrika har ett flertal universitet där afrikanska studenter i huvudsak numera är förhindrade att studera.

BILAGA 4

**Plan för intagning av u-landsstudenter vid medicinska,
tekniska m. fl. högskolor**

Tekniska högskolan i Stockholm

avd. för teknisk fysik.....	5/år fr. o. m. 1963	
avd. för maskinteknik.....	10/år fr. o. m. 1963	
avd. för bergsvetenskap.....	5/år fr. o. m. 1963	
	Summa	20/år

Chalmers tekniska högskola

avd. för väg- och vattenbyggn.	10/år fr. o. m. 1963	
avd. för elektroteknik.....	10/år fr. o. m. 1963	
	Summa	20/år

Tekniska högskolan i Lund

avd. för teknisk fysik.....	5/år fr. o. m. 1963	
avd. för kemi.....	5/år fr. o. m. 1965	
avd. för väg- och vattenbyggn.....	10/år fr. o. m. 1965	
	Summa	20/år

Summa tekniker

60/år

<i>Karolinska institutet</i>	10/år fr. o. m. 1963	
<i>Med. fak. i Göteborg</i>	10/år fr. o. m. 1963	
<i>Med. fak. i Lund</i>	10/år fr. o. m. 1963	

Summa medicinare

30/år

Matematisk-Naturvetenskapliga fak. i Uppsala

(matematik, teor. fysik, fysik el. kemi)..... fr. o. m. 1963 15/år

Lantbrukshögskolan i Ultuna..... fr. o. m. 1963 5/år110/år

Totalt 110 nybörjare/år med fördelning på orter

Uppsala-Ultuna..... 20

Lund..... 30

Göteborg..... 30

Stockholm..... 30

Beräknas teknikerutbildningen ta 5 år, läkarutbildningen 7 år, naturvetarutbildningen 4 år och agronomutbildningen 5 år blir i fortvarighetstillståndet, förutsatt att 90 % fullföljer, antalet studenter ungefär

i Uppsala-Ultuna ($15 \times 4 + 5 \times 5 =$).....	85— 5 = 80
i Lund ($20 \times 5 + 10 \times 7 =$).....	170—20 = 150
i Göteborg.....	170—20 = 150
i Stockholm.....	170—20 = 150
Summa	530

BILAGA 5

Kostnadsberäkning för plan för intagning av u-landsstudenter vid medicinska, tekniska m. fl. högskolor

A. Stipendiekostnader

Årliga kostnader:

1. 12/9 av naturastipendium à 2 500 kronor	3 400 kr
2. Månadsbelopp 300 kronor	3 600 kr
	7 000 kr/student och år

Det kan ifrågasättas om inte stipendierna för u-landsstudenterna bör sänkas något i förhållande till vad som här angivits efter de första 2—3 åren när studenterna är så anpassade till svenska förhållanden att de sommartid kan ta vikariatsanställningar på samma sätt som svenska studenter.

Engångskostnader:

3. Utrustningsbidrag per student	500 kr
4. Resekostnader (2 t. o. r. resa)	7 000 kr
	7 500 kr/inskriven student

Under förutsättning att 530 stipendiater vistas i Sverige och antalet nyinskrivna per år uppgår till 110 blir de sammanlagda stipendiekostnaderna $(530 \times 7\,000) + (110 \times 7\,500) = \text{ca } 4,5 \text{ milj. kronor.}$

B. Driftkostnader (lärarkraft, materiel m. m.)

260 teknologer à 8 000 kr = 2,1 mkr	
200 medicinare à 10 000 kr = 2,0 mkr	
50 naturvetare à 7 000 kr = 0,35 mkr	
20 agronomer à 8 000 kr = 0,16 mkr	
Summa ca	4,6 mkr

C. Summa kostnader

Stipendiekostnader	4,5 mkr
Driftkostnader	4,6 mkr
Summa	9,1 mkr

I detta belopp har inte inräknats investeringskostnader för studentbostäder eller någon särskild driftkostnadspost för en inledande språk- och introduktionskurs.

BILAGA 6

IX nordiska undervisningsministermötet i Helsingfors
20—22 mars 1961

Resolution nr 2/1961

*En samnordisk grupp av undervisningsexperten för organiserande
av skolväsendet i vissa afrikanska stater*

Det nordiska undervisningsministermötet försäkrar, att de nordiska länderna är redo att taga det i det arbete, som under UNESCO:s ledning kommer att utföras i syfte att organisera och utveckla uppfostrings- och skolförhållandena i vissa afrikanska stater, och att de är villiga att medverka i bildandet av den arbetsgrupp av nordiska sakkunniga, som i detta syfte skall sändas till ifrågavarande stater.

Ifall UNESCO meddelar, att organiseringen av denna arbetsgrupp anförts av nordiska länderna, föreslås till densamma två medlemmar från Sverige, av vilka den ena skulle vara gruppens ordförande, samt en medlem från vardera Finland, Danmark och Norge.

Det ankommer på respektive länders UNESCO-råd att i samråd med UNESCO ingå med förslag angående expertgruppens slutliga sammansättning och att i övrigt handha denna fråga. Det är ett önskemål, att gruppens sammansättning göres sådan, att såväl pedagogisk som administrativ sakkunskap gällande olika skolstadier i ett rättvist förhållande är företrädd inom gruppen.

Vid behov bestrider de nordiska länderna de kostnader, som förorsakas av organiserandet och förberedandet av gruppen samt av den erforderliga sekretariats-hjälpen från nordisk sida.

XI. Humanitärt bistånd

Definitions- och avgränsningsfrågor

Begreppet »humanitärt bistånd» är inte entydigt till sitt innehåll. Det humanitära biståndet rymmer inom sig en mångfald verksamhetsformer, t. ex. kontanthjälp, hjälpsändningar av livsmedel, läkemedel eller kläder, social omvårdnad, omhändertagande av barn, flyktingar eller andra hemlösa och nödlidande eller läkarvård eller annan medicinsk omvårdnad. Ett grundläggande drag för det humanitära biståndet är dess karaktär av hjälp i en akut nödsituation — katastrofhjälp. Om således syftet med det humanitära biståndsarbetet i första hand är att hjälpa människor ur en nödsituation, är likväl den bakomliggande avsikten att de hjälpta skall ges medel och möjligheter till självhjälp. Omhändertagandet av barn skall inte endast avse ett materiellt omhändertagande; barnen skall uppfostras, undervisas och utbildas för att i en framtid kunna försörja sig själva och bidra till andras försörjning. Genom att bekämpa sjukdomar, t. ex. lepra eller malaria, avses icke endast att bota sjuka människor; dels skall de tillfrisknade återföras till — eller föras in i — ett yrkesarbete och dels skall i det hjälpmottagande landet utbildas personal, som kan fullfölja hälsovårdsarbetet. I det evangeliska arbetet ingår exempelvis elementär skolundervisning och sjukvård etc. nästan alltid som en integrerande del.

Det här nämnda må tjäna som exempel för att belysa svårigheterna att definiera begreppet »humanitärt bistånd». Gränserna mellan humanitärt bistånd å ena sidan och tekniskt bistånd eller evangelisationsverksamhet å den andra är flytande och det föreligger i detta sammanhang inga egentliga skäl att göra en bestämd gränsdragning mellan de olika formerna av biståndsverksamhet. I avsaknad av allmängiltiga definitioner har delegationen därför beslutat, att i nu förevarande sammanhang till »humanitärt bistånd» hänföra — förutom katastrofhjälp — sjuk- och hälsovård, social omvårdnad och livsmedelshjälp. Evangelisationsverksamhet, härunder inbe-

Anm. Denna redogörelse har utarbetats av delegationen för humanitärt bistånd till de underutvecklade länderna.

gripet utbildning i prästseminarier, har däremot liksom undervisning och utbildning på elementärstadiet eller i verkstadsskolor eller andra yrkesskolor eller t. ex. familjeplaneringsprojekt icke hänförts till de biståndsformer, som delegationen haft att bedöma. Därutöver kan emellertid sägas att vid bedömningen av ett biståndsprojekts karaktär av »humanitärt» eller »tekniskt» hänsyn måste tas till huvudsyftet med verksamheten. Ett humanitärt hjälpprojekt kan således inrymma moment, som — om de betraktades utbrutna ur sitt sammanhang — skulle te sig såsom tekniskt bistånd. Såsom exempel härpå kan nämnas inrättande av permanenta centraler för mödravård i ett katastrofdrabbat område eller utbildning av sjukvårdspersonal i anslutning till katastrofhjälp på sjukvårdens område.

Frivilligorganisationernas verksamhet

Med utgångspunkt från denna definition av begreppet »humanitärt bistånd» och den avgränsning gentemot närliggande och till sitt syfte närmast identiska aktiviteter på biståndsverksamhetens område, som sålunda gjorts, har delegationen sökt skapa sig en uppfattning om den svenska humanitära hjälpens aktuella organisation, omfattning och inriktning. För att erhålla ett material såsom grund för en allmän överblick över den ifrågavarande verksamheten har genom en rundskrivelse inhämtats upplysningar från ett antal organisationer och sammanslutningar, vilka bedriver verksamhet i de underutvecklade länderna. Efter diskussioner inom delegationen har beslutats att de 25 organisationer skulle tillfrågas, vilka förtecknats i bilagan till denna redogörelse. För att åstadkomma någon begränsning av det begärda materialet hemställdes om uppgifter endast beträffande den under kalenderåret 1960 bedrivna verksamheten. Delegationen är medveten om att en dylik begränsning icke i och för sig är tillfredsställande. Det humanitära hjälparbetet varierar starkt från år till år och en presentation av verksamhetens omfattning och inriktning under endast ett godtyckligt utvalt kalenderår kan ge sken av att det humanitära arbetet har en statisk karaktär, något som på intet sätt är fallet. Delegationen har ej heller gjort särskilda undersökningar för att konstatera, huruvida år 1960 är representativt för verksamheten under senare tid. Delegationen är sålunda angelägen understryka att den gjorda enkäten bland de 25 organisationerna och bearbetningen av det insamlade materialet inte fyller måttet för en statistiskt tillförlitlig undersökning utan tvärtom kan utsättas för kritik i olika avseenden. Likväl anser delegationen, att de uppgifter som erhållits är av sådant intresse att en summarisk redogörelse är motiverad.

Av de 25 tillfrågade organisationerna har svar avgivits av 23. Svar har icke inkommit från Svenska baptistsamfundets mission och Frälsningsarmén. Fyra av organisationerna har förklarat att de under år 1960 icke har bedrivit humanitärt biståndsarbete i de underutvecklade länderna, sådant

detta arbete definierats av delegationen, nämligen Svenska kyrkohjälpen, Förbundet för kristet samhällsliv, Svenska ORT-kommittén och Internationella arbetslag. Svaren från nitton organisationer återstår sålunda att här redovisa.

En första grupp om sex organisationer, KFUM, KFUK, Women's International Zionist Organisation (Wizo) i Sverige, Svenska kommittén för barn- och ungdomsalijah, Lutherska världsförbundets svenska sektion och Vännernas samfund i Sverige har som gemensamt drag att huvudsakligen icke bedriva annan verksamhet i förevarande sammanhang än penninginsamling och insamling av kläder i Sverige, varefter det insamlade överlämnas till respektive organs internationella huvudorganisationer i Genève (KFUM, KFUK och Lutherska världsförbundet), i Israel (Wizo och barn- och ungdomsalijah) och i London eller Philadelphia (Vännerna). Insamlingsresultaten under år 1960 till förmån för de underutvecklade länderna har angivits till sammanlagt omkring fem miljoner kronor. Till största delen ställes de insamlade medlen till förfogande för hjälp åt flyktingar i Hong Kong, Palestina och Nordafrika.

En andra grupp utgöres av Svenska röda korset och Rädda barnens riksförbund, vilka bedriver ett omfattande humanitärt hjälparbete utomlands. Båda organisationerna karaktäriseras av en såväl geografiskt som innehållsmässigt kraftigt differentierad verksamhet. I ett 25-tal länder i Afrika, Asien, Sydamerika och Europa och för en sammanlagd kostnad av nära sju miljoner kronor har dessa båda bedrivit verksamhet, därav i europeiska länder för omkring 2,5 miljoner kronor. Delegationen vill i detta sammanhang framhålla att Röda korsets och Rädda barnens verksamhet är i hög grad dynamisk och att en undersökning beträffande förhållandena under kalenderåret 1960 därför icke kan ge en rättvis bild. Upplyningsvis kan omtalas att Röda korsets hjälparbete utomlands under det senaste decenniet dragit en kostnad av ungefär 100 miljoner kronor och Rädda barnens ungefär 80 miljoner kronor.

Till denna grupp av organisationer torde även i viss mån kunna hänföras Centralkommittén hjälp Etiopiens spetälska barn, vars verksamhetsfält emellertid — som också framgår av namnet — är starkt begränsat. Genom insamlingar m. m. har Centralkommittén under året 1960 kunnat ställa något över en halv miljon kronor till verksamhetens förfogande.

En återstående tredje grupp av de tillfrågade utgöres av tio missions-sällskap, nämligen Svenska kyrkans missionsstyrelse, Evangeliska fosterlandsstiftelsen, Kvinnliga missionsarbetare, Metodistkyrkan i Sverige, Missions-sällskapet bibeltrogna vänner, Svenska alliansmissionen, Svenska missionsförbundet, Pingstförsamlingarnas mission, Missions-sällskapet helgelseförbundet och Örebro missionsförening. För dessa organisationer utgör evangelisationsverksamheten i de underutvecklade länderna den primära arbetsuppgiften. Som ovan påtalats bedrivs därjämte socialvård samt sjuk-

och hälsovård vid missionsstationerna. Sistnämnda arbetsuppgifter utföres oftast av samma personal som även är anförtrodd att utöva den religiösa förkunnelsen. Omfattningen och inriktningen av det nämnda humanitära arbetet kan variera väsentligt från tid till tid, från världsdel till världsdel och från plats till plats. Ett särskiljande volym- och kostnadsmässigt av det humanitära arbetet från det evangeliska låter sig därför icke göra annat än uppskattningsvis. De tillfrågade tio organisationerna har själva angivit sina sammanlagda kostnader för verksamhet i de underutvecklade länderna till inemot 18,5 miljoner kronor, varav nära 25 procent av kostnaderna eller 4 à 4,5 miljoner kronor har avsett kostnader för humanitärt arbete.

Under erinran om de brister som vidlåder det ovan i korthet redovisade materialet kan sammanfattningsvis sägas, att de 19 nämnda organisationerna lämnade humanitär hjälp till de underutvecklade länderna under år 1960 för uppskattningsvis 14 miljoner kronor. Omfånget av den administrativa verksamheten i Sverige växlar men motsvarar i genomsnitt 70 personers arbete, delvis oavlönat. Antalet i de underutvecklade länderna verksamma svenskarna kan beräknas till 350 personer. Därvid har den personal hos missionssällskapen, som huvudsakligen ägnar sig åt det evangeliska arbetet, icke medräknats.

Samarbete mellan frivilligorganisationerna

Frivilligorganisationernas, härunder inbegripet missionssällskapens, verksamhet baseras på gåvor. Insamlingsarbetet är därför ett av hemmaadministrationens mest vitala och ständigt aktuella problem. Det humanitära biståndets växande omfång och den fortlöpande penningvärdesförändringen har ställt ökade krav på de svenska organisationerna.

Mot denna bakgrund, här endast antydningensvis skisserad, har delegationen diskuterat möjligheterna att uppnå en förbättrad koordination av frivilligorganisationernas insamlingsverksamhet. Redan nu föreligger en viss möjlighet till övervakning av organisationernas insamlingar genom att Näringslivets granskningsnämnd efter prövning ställer kontrollpostgiro-nummer i 900.000-serien till förfogande. Delegationen har av granskningsnämnden inhämtat att dylikt nummer för närvarande innehas av i runt tal 350 organisationer, av vilka ett 20-tal bedriver verksamhet i underutvecklade länder. Delegationen har vidare erfarit att granskningsnämnden gjort vissa försök att tidsmässigt samordna insamlingar åtminstone sådana som haft snarlika syften. Något påtagligt resultat har nämnden emellertid ej kunnat uppnå i detta avseende, något som delegationen i och för sig kan finna naturligt. Granskningsnämndens huvuduppgift är att tillvarata näringslivets — en del av de presumtiva givarnas — intressen. Nämnden saknar däremot förutsättningar att i övrigt påverka och samordna frivilligorganisationerna.

Vägande skäl talar för ett ökat samarbete mellan frivilligorganisationerna. I första hand gäller det att de blir informerade om varandras planer, så att samma slag av projekt inte planeras i samma område och att inte flera större insamlingar anordnas vid samma tidpunkt. Insamlingar för likartade syften kan samordnas t. ex. inom Radiohjälpens ram. Det kan också gälla att samordna projekt i u-länderna, varvid olika organisationer gemensamt kan satsa medel och personalresurser för att bygga upp en enhet. Så t. ex. kan ett sjukhus, upprättat av en organisation, förses med en terapeut, bekostad av en annan organisation. Ett kooperativt företag kan starta ett byprojekt och en annan organisation förse byn med en barnträdgård, etc.

Delegationen vill emellertid betona att frivilligorganisationernas ofta enastående förmåga att insamla medel främst beror på att de i stor utsträckning får bidrag från grupper av givare med särskilt intresse för deras verksamhet. Organisationernas medlemskadrer är också en god förutsättning för ett effektivt insamlingsarbete. Delegationen är därför övertygad om att en alltför hård samordning skulle äventyra de hittills uppnådda resultaten.

Delegationen har diskuterat möjligheten att inrätta ett de frivilliga organisationernas samarbetsråd, vars medlemmar främst skulle utgöras av dem som innehar av Näringslivets granskningsnämnd tilldelat kontrollgironummer. Ett sådant samarbetsråd skulle självt definiera sitt arbetsområde, sin form och sina stadgar. Men ett samarbete av detta slag är önskvärt inte bara mellan organisationer med humanitär hjälp på sitt arbetsprogram. I lika hög grad är det en angelägenhet för de organ, som avser att med insamlingsmedel bedriva teknisk/ekonomisk biståndsverksamhet.

Delegationen har i yttrande över administrationsutredningens båda betänkanden, SOU 1961: 22 och 50, förordat att en informations- och dokumentationssektion med en rad olika uppgifter upprättas inom det nya organet för u-landshjälp. Till denna sektion skulle alla organisationer som bedriver hjälparbete i u-länderna lämna fortlöpande rapporter om sitt arbete och sin planläggning. Organisationerna skulle också kunna erhålla behövliga upplysningar från denna sektion. Periodiska meddelanden skulle iordningställas med nyheter och fakta på området och organisationerna och andra intresserade kunde abonnera på dessa för att hålla sig à jour med vad som händer. Sektionen borde också kunna kalla organisationerna till konferenser, där aktuella frågor fördes fram i föredrag och diskussioner. Delegationen tror för sin del att på detta sätt ett gemensamt samarbetsforum kan skapas för dem som sysslar med hjälp till u-länderna.

Skattelättnader

Ett med insamlingsarbetet nära förknippat spörsmål, som delegationen berört vid sina diskussioner, är frågan om rätt för givare att vid beskattningen göra avdrag för gåvor till frivilliga hjälporganisationer.

Delegationen är medveten om att hithörande frågor vid åtskilliga tillfällen diskuterats i riksdagen, som hittills avvisat motionsyrkandena, senast vid 1961 års vårriksdag i anledning av folkpartimotionerna nr 144 i första och 173 i andra kammaren. I dessa båda motioner föreslogs rätt till avdrag vid taxering till statlig inkomstskatt av ett belopp upp till 10 procent av den sammanräknade nettoinkomsten, dock högst 1 000 kronor, om den skattskyldige skänkt beloppet till humanitära, kulturella, religiösa, vetenskapliga eller eljest uppenbart allmännyttiga ändamål. Riksdagen avlog motionerna efter en längre debatt, huvudsakligen under motivering dels att ett medgivande att göra avdrag skulle stå i strid mot rådande beskattningsprinciper och dels att kontrollen skulle innebära svårigheter. Delegationen önskar, trots den negativa inställning som sålunda hittills intagits av riksdagen, fästa uppmärksamheten vid den vikt de frivilliga hjälporganisationerna tillmäter en positiv lösning av detta problem och rekommenderar för den skull en utredning av ärendet. Delegationen vill erinra om den lagstiftning som råder i detta sammanhang i USA, Kanada, Storbritannien, Västtyskland och Danmark.

Rekrytering av personal

I samband med den i det föregående berörda enkäten tillfrågades organisationerna hur den i det humanitära hjälparbetet verksamma personalen rekryterades. I första hand avsågs med frågan de personer, vilka såsom experter var och en inom sitt område utfört sin gärning i mottagarländerna. Flertalet av de organisationer som besvarat frågan har redovisat de personliga kontakterna såsom viktigaste rekryteringsgrund. Svaret är på sitt sätt belysande för svårigheterna att uppleta den för fältorganisationen erforderliga personalen. Delegationen är med anledning härav angelägen att livligt instämma i de olika förslag och rekommendationer för att främja expertrekryteringen, som framlagts i administrationsutredningens slutbetänkande (SOU 1961: 50). I synnerhet finner delegationen utredningens förslag om upprättande av ett expertregister samt om ett utökat ianspråktagande av s. k. juniorexperter motiverade och väl ägnade att förbättra möjligheterna till en vidgad hjälpinsats från de humanitära organisationernas sida.

Juniorexperter — fredskår

Delegationen har vid sina diskussioner även berört frågor som aktualiserats av dels upprättandet av en s. k. fredskår i USA och dels de norska planerna att följa det amerikanska exemplet. Tanken på en svensk fredskår har icke — såvitt delegationen har sig bekant — närmare diskuterats i Sverige och de därmed sammanhängande frågeställningarna har därför ej blivit penetrerade. Det framstår emellertid för delegationen såsom myc-

ket sannolikt att en sådan personalgrupp — benämningen torde kunna diskuterats — skulle kunna vara till stor nytta för de humanitära hjälporganisationerna, bl. a. såsom rekryteringsbas för den personal som erfordras utomlands. Den sålunda rekryterade arbetskraften skulle kunna fungera såsom biträde antingen åt en expert eller vid existerande institutioner i mottagarlandet, varvid emellertid måste undvikas att »fredskårspersonal» tilldelas arbetsuppgifter som skulle kunna anförtros den lokala befolkningen.

Unga människor har i allmänhet lätt att få kontakter. Genom att dessa juniorer eller assistenter skulle leva under ungefärligen samma villkor som befolkningen i övrigt, skulle de också få en god kännedom om landet. Delegationens medlemmar har samtliga erfarenhet av att det finns en outnyttjad reserv av unga personella krafter med vilja att göra en insats i u-länderna. Denna entusiasm gäller det att ta vara på. Frågan berör emellertid inte enbart eller i första hand de humanitära organisationerna och delegationen anser sig inte beträffande detta spörsmål vara rätt forum att göra de utredningar som är erforderliga. Delegationen har sig också bekant att Centralkommittén för tekniskt bistånd håller på att samla in vissa uppgifter i frågan från svenska experter som arbetat i u-länderna. Delegationen hoppas för sin del att denna undersökning skall leda till att åtminstone en försöksverksamhet i mindre skala startas. Vissa folkhögskolor med internationell inriktning är redan intresserade av att lägga upp en kursverksamhet i allmänna ämnen för unga, som allvarligt önskar göra en insats av detta slag i något u-land. Vederbörandes lämplighet torde härvid kunna prövas och lärarnas omdöme bli till nytta för den avdelning inom nämnden för internationellt bistånd, som kommer att ha hand om ett tilltänkt expertregister.

Statligt stöd åt frivilligorganisationerna

Avslutningsvis vill delegationen understryka vikten av frivilligorganisationernas insatser till de underutvecklade ländernas fromma. Det är en allmän uppfattning att biståndet »via skattsedel» i form av bilateral hjälp och hjälp genom mellanstatliga organisationer måste öka. De väsentliga fördelarna med sådan hjälp i jämförelse med frivilligorganisationernas hjälp är den betydligt större insats som kan göras, större planmässighet och stabilitet.

En jämförelse visar emellertid även vissa svagheter hos statlig bilateral och multilateral hjälp gentemot frivilligorganisationernas hjälp. Den största belastningen är sannolikt det politiska inflytande, som ofta med rätt eller orätt anses föreligga och som i vissa lägen rentav kan göra hjälp ogenomförbar. Frivilligorganisationerna har i det internationella hjälparbetet en utjämnande och avspännande roll, som för åtminstone vissa internationella frivilliga organisationer såsom Röda korset synes ha ökat i betydelse under

senare år. Vidare förekommer, särskilt för de mellanstatliga organisationerna, svårigheter att få ett klart positivt ställningstagande för vissa gemensamma företag. Ett exempel är familjeplaneringen.

Frivilligorganisationerna har goda förutsättningar att stimulera till personligt engagemang. Deras verksamhet, upplysnings- och propagandarbete har därför ett betydande värde även för spridningen av de humanitära idéerna.

I många lägen kan frivilligorganisationerna ingripa snabbare och med mindre formaliteter. Intressanta men osäkra projekt kan lättare prövas av frivilliga hjälporganisationer än av statliga eller mellanstatliga organ som — på grund av sina alltid snäva totalramar — måste betala sin planmässighet med stor restriktivitet.

Av svaren på delegationens frågeformulär till de frivilliga humanitära organisationerna framgår att jämförelsevis mycket stora summor årligen insamlas genom dem. Med få undantag har den verksamhet de härigenom kunnat bedriva skett utan statsmakternas stöd. När regering och riksdag går att fatta beslut angående omfattning och former för svensk u-hjälp, talar mycket för att frivilliga organisationer, som visat sin förmåga och lämplighet i dessa stycken, kunde komma i åtnjutande av statsbidrag. Det kan gälla stöd åt specialprojekt, till vilka vederbörande organisations insamlade medel inte förslår. Det kan för andra projekt gälla att säkra fortsättningen för ytterligare några år framåt eller till dess u-landet självt blir i stånd att ta över.

Administrationn av den statliga bilaterala u-landsverksamheten drar dryga kostnader. De frivilliga organisationerna har sin egen administrativa apparat. Ofta utgöres personalen delvis av frivilliga eller av sådana personer som av intresse ställer sin arbetskraft till förfogande mot ringa ersättning. Genom kontakter åt olika håll kan en sådan organisation bringa ner sina kostnader, få tryck gratis och lokalhyror, fraktkostnader etc. nedsatta. Organisationerna bedriver själva propagandan och reklamen genom sina medlemsorgan, flygblad, upprop etc. Kadrer av frivilliga lokala krafter står till tjänst. Var och en av dessa medlemmar känner något av personligt intresse och omsorg för människor i u-länderna, som hans eller hennes organisation vill hjälpa. Ett motsvarande intresse torde näppeligen kunna påräknas i samma utsträckning om bidragen tages ut skattevägen och administreras via statsmakterna, direkt eller genom FN-organen. Delegationen anser därför att de frivilliga organisationerna bör kunna få statsmakternas stöd i här berörda hjälparbete. Ett sådant stöd skulle på ett naturligt sätt komplettera statsmakternas bidrag till u-länderna.

BILAGA

Förteckning över organisationer som bedriver verksamhet i underutvecklade länder

Svenska röda korset
 Rädda barnens riksförbund
 Centralkommittén hjälp Etiopiens spetälska barn
 Svenska kyrkans mission
 Svenska kyrkohjälpen
 Evangeliska fosterlandsstiftelsen
 Kvinnliga missionsarbetare
 Metodistkyrkan i Sverige
 Svenska baptistsamfundets mission
 Missionssällskapet bibeltrogna vänner
 Svenska alliansmissionen
 Svenska missionsförbundet
 Pingstförsamlingarnas yttre mission
 Helgelseförbundets mission
 Örebro missionsförening
 Vännernas samfund (Kvåkarna)
 Lutherska världsförbundets svenska sektion
 KFUK
 KFUM
 Förbundet för kristet samhällsliv
 Frälsningsarmén
 Svenska ORT-kommittén
 Women's International Zionist Organisation (Wizo)
 Svenska kommittén för barn- och ungdomsalijah
 Internationella arbetslag

XII. Synpunkter på vissa aspekter av det multilaterala tekniska biståndet

Yttrande över »A Forward Look»

Nämndens första större uttalande av principiell karaktär gjordes hösten 1956 i samband med värderingen av EPTA-programmet efter de första fem åren. Uttalandet låg till grund för den nordiska delegationens inlägg vid möte i ECOSOC samt ingick i instruktionerna för delegaterna till FN:s generalförsamling och UNESCO-mötet. TAB hade under sommaren publicerat en sammanfattande överblick, »A Forward Look». Nämnden ägnade TAB-rapporten en utförlig behandling och avgav yttrande i februari 1957. I detta tidiga dokument angav nämnden några huvudpunkter vid bedömningen av FN:s tekniska bistånd. Dessa har senare upprepats och vidareutvecklats i skilda sammanhang och förtjänar därför att presenterats inledningsvis.

I fråga om samordningen av FN:s och fackorganens tekniska biståndsverksamhet, bör syftet vara, säger nämnden, att få till stånd en enhetlig verksamhet i intimt samarbete mellan TAA, fackorganen och mottagarländernas organ under TAB:s och TAC:s ledning. Det utvidgade programmet för tekniskt bistånd är inte endast »en serie av biståndsåtgärder, utförda av ett antal olika fackorgan, utan ett gemensamt helt». Denna uppfattning hade nämnden tidigare uttalat i ett beslut vid sammanträde den 28 april 1956 rörande förslag om en UNESCO-fond för uppfostran, vetenskap och kultur. Nämnden förklarade »att man från svensk sida, med hänsyn till behovet av största möjliga samordning av allt utvecklingsarbete inom FN och fackorganen, icke borde medverka till att särskilda fonder av denna art upprättas inom enskilda fackorgan». Man rekommenderade att den svenska delegationen vid UNESCO:s generalkonferens instruerades att rösta mot eventuellt förslag att skapa en sådan fond.

Anm. Detta avsnitt utgöres av en slutrapport från nämnden för internationella expert- och stipendieärenden, som avvecklades vid årsskiftet 1961—62 i samband med att nämnden för internationellt bistånd trädde i funktion. Expert- och stipendienämnden innefattade bl. a. representanter för ett flertal av de särskilda svenska förbindelsekommittéerna till FN:s fackorgan, exempelvis svenska UNESCO-rådet, svenska FAO-kommittén, delegationen för det internationella socialpolitiska samarbetet och nämnden för internationella hälsovårdsärenden. Dess ordförande var statssekreterare Ernst Michanek. Sedan 1957 var direktör Sixten Heppling i Svenska Institutet nämndens sekreterare. Den slutrapport, som här återgives, sammanfattar nämndens diskussioner och ståndpunktstaganden i de viktigare principfrågor rörande det tekniska biståndets former, arbetsmetoder och förvaltning, som alltsedan nämnden tillsattes blivit föremål för behandling och avgörande inom FN och dess fackorgan.

Administrationen, särskilt TAB:s fältkontor, bör förstärkas. Detta krav är bl. a. en konsekvens av samordningstanken. FN-residenternas kontor bör rustas att sköta samordningen både mellan fackorganen och med eventuella bilaterala insatser. Nämnden yrkar att de skall kunna mer aktivt bistå mottagarländerna med den ekonomiska och industriella planeringen för FN-hjälpen.

Nämnden förordar tonvikt på utbildning, »kanske framför allt yrkesutbildning och fortbildning inom olika områden», planeringsexpertis och offentlig förvaltning. Man uttrycker förhoppning om en geografisk koncentration.

Beträffande experter berörde nämnden kortfattat några önskemål: ett större antal långtidskontrakt, möjlighet att anlita assistenter, institutioner och forskningsorgan samt en förbättrad briefing. Även behovet av större utrustningsanslag underströks.

Nämnden ifrågasatte om inte tiden nu var inne att i större utsträckning pröva »kollektiva former för utbildning eller studier av olika slag såsom kurser, auskultation, seminarier etc.». Man borde även där så är möjligt låta två eller flera stipendiater från varje land följas åt vid utlandsstudier. Väsentliga förbättringar ansåg nämnden kunde uppnås genom en fastare samordning av expert- och stipendiatprogrammen.

I fråga om den finansiella målsättningen ansåg nämnden att strävandena i första hand borde inriktas på att förverkliga det mindre alternativet i TAB-rapporten, en kostnadsram av 50 miljoner dollar per år för EPTA. Det större alternativet — vilket inte närmare preciserats i TAB-rapporten — skulle bli beroende av den slutliga lösningen av SUNFED-frågan (förslaget om en stor kapitalfond för basinvesteringar). Sverige borde förklara sig berett att medverka till 50-miljonersmålets förverkligande, förslagsvis i etapper.

Samordning och koncentration

Vid början av 1958 fick nämnden anledning att på nytt uttala sig om det tekniska biståndets principiella uppläggning och praktiska handhavande. Nämnden hade att yttra sig om planerna på en FN:s *Särskilda fond*. I nämndens remissyttrande den 19 februari behandlades fondens arbetsuppgifter, verksamhetens administration och de praktiska arbetsformerna. Starkare samordning och koncentration av insatserna var även här nämndens huvudtema.

När ett betydligt vidgat program planeras, anser nämnden det viktigt att förutsättningslöst ompröva såväl den geografiska som den ämnesmässiga spridningen av biståndet. Nämnden betonar genomgående *utbildningsuppgifternas* betydelse på de områden där fonden enligt planerna skall verka. Även ifråga om projekt, som skall stödjas med investeringar, bör särskild vikt läggas vid dessa uppgifter. Yrkesutbildningen och den lägre tekniska

skolningen anser nämnden bör ges hög prioritet.

Det har föreslagits att fonden skall bl. a. genomföra inventeringar av naturresurserna och upprätta forsknings- eller produktivitetscentra för industri och jordbruk. Härom säger nämnden att den förra typen av insatser alltid bör innehålla ett betydande element av praktisk skolning av ländernas egna hydrologer, geologer o. s. v. Även den senare bör utformas så att utbildningsfrågorna kommer i förgrunden.

Betydelsen av insatser på den offentliga förvaltningens område finner nämnden anledning att särskilt understryka. Biståndet får här följa två vägar, dels skall utländska rådgivare ställas till förfogande eventuellt för tjänstgöring inom det administrativa systemet, dels bör man skapa utbildningsmöjligheter i förvaltningstekniska frågor. Särskilda fondens resurser skall, enligt nämndens mening, inriktas på de senare uppgifterna: »den praktiska utbildningen i förvaltningsteknik genom medverkan vid inrättandet av utbildningsanstalter för tjänstemän hos verk och myndigheter i ifrågasvarande länder».

I fråga om den *geografiska koncentrationen* rekommenderar nämnden att särskild uppmärksamhet ägnas de yngsta av de nya stater, som tillkommit efter kriget.

»En verklig internationell kraftsamling i strävandena att förhjälpa dessa länder till en god start borde vara angelägen, även om hänsyn givetvis måste tas också till biståndsbehoven i andra länder och områden.»

Nämnden föreslår även ett annat kriterium, på vilket ett eventuellt urval av hjälpmottagande länder i viss utsträckning skall kunna baseras: »det sätt, varpå de i det föregående genomfört sitt samarbete med FN:s organ på det tekniska biståndets område».

I administrationsfrågan inskärper nämnden ånyo behovet av en fast *samordning* mellan de skilda organ som handhar tekniskt bistånd. Med utgångspunkt i den principiella synen på fondens arbetsuppgifter — huvudsakligen uppgifter av rent teknisk biståndskaraktär — finner nämnden det angeläget att fonden fullt integreras i det utvidgade programmet för tekniskt bistånd och inte ges någon »avskild karaktär». Nämnden rekommenderar en översyn och anpassning av den existerande organisationen för tekniskt bistånd, icke ett nytt maskineri. De nya resurserna borde underställas TAB. Detta organ skulle förstärkas personellt så att en ny byrå inrättas »med särskild uppgift att undersöka och bedöma de med de olika biståndsprojekten följande, nödiga kostnaderna för byggnader, kapital- och förbrukningsvaror etc. och att på denna punkt lämna de i det tekniska biståndet samverkande internationella organisationerna erforderliga direktiv». Därigenom skulle konfirmeras att man syftar till en förstärkning av det tekniska biståndsprogrammet, en integrering av de nya resurserna i de gamla och inte »en skarp gränsdragning mellan verksamhetsgrenar, som i själva verket inte kan och bör särskiljas från varandra».

Särskilda fondens bildande aktualiserade frågan om formerna för expertrekrytering och stipendiatmottagning. Rekryteringsproblemet kunde väntas bli svårlöst då rekryteringsbasen i Sverige redan visat sig alltför smal. Man borde därför överväga att anlita konsulterande firmor i större utsträckning, att samarbeta med forskningsinstitutioner och universitet samt engagera yngre fackmän såsom assistenter inom team-projekt. Inom stipendiat-programmet önskade nämnden större utrymme för kollektiva studieformer, kurser. Där individuella studier blir nödvändiga, borde i regel minst två personer från samma land och på samma område ges tillfälle att gemensamt bedriva dessa studier. Därigenom skapades, ansåg nämnden, största möjliga garanti för att studieresultaten verkligen kom det hjälpmottagande landet till nytta.

Vid TAC:s sommarmöte 1958 framförde Sveriges delegat, direktör Heppling, de principiella synpunkter på fondens verksamhet, som nämnden tidigare givit uttryck åt. Han fann det uppenbart att fondens viktigaste uppgift skulle bli »training», utbildningsverksamhet på speciella områden. Men »training» är endast en omskrivning för »technical assistance» och fonden måste därför betraktas som en utvidgning av EPTA-programmet och dess arbetsformer. Fonden skulle visserligen ge större anslag till »surveys» och till utrustning. Men detta vore en gradskillnad, inte en karaktärsskillnad.

Slutsatsen på det administrativa planet borde vara att man eftersträfvade största möjliga samordning med den administrativa apparaten för EPTA. Samordningen var väl tillgodosedd i fråga om de exekutiva funktionerna — mellan fondens styrelse och TAB — men borde breddas till att omfatta även policy-funktionerna. TAC borde sålunda ges kompetens att behandla alla frågor under ECOSOC rörande Särskilda fonden och fondens samordning med EPTA. Från svensk sida motsatte man sig förslaget att upprätta ett särskilt underskott till ECOSOC med uppgift att bedöma sådana samordningsfrågor. TAC vore väl rustad att åtaga sig denna uppgift. Framförallt skulle man genom att ge TAC vidgat mandat uppnå åtminstone en partiell koordinering på policy-nivå mellan fonden och EPTA.

Den administrativa och planmässiga samordning inom det multilaterala tekniska biståndet, som nämnden arbetat för kan sägas delvis ha kommit till stånd genom Särskilda fonden — en annan väg än man från början tänkt sig. Att så blivit fallet torde till stor del vara en följd av att nämndens förutsägelser beträffande fondens verksamhetsformer besannats. Särskilda fonden har blivit ett organ för tekniskt bistånd, träningsprojekten har kommit att dominera. Men fonden har inte endast blivit en integrerande del av det samlade tekniska biståndsprogrammet, det har även — vilket inte förutsågs — utvecklats till något av ett överorgan, vilket kan använda skilda fackorgan såsom exekutorer för sina planer. Fonden synes, på sitt vidsträckta område, ha funnit en gynnsam lösning på de samarbetsproblem, som fortfarande är märkbara inom EPTA. Den tillämnar en form

av samarbete med FN och fackorganen som innebär en hög grad av centralisering i planering och beslut.

Fonden har dessutom i större utsträckning förverkligat nämndens önskemål även i andra avseenden. Den har fått till stånd en starkare koncentration av insatserna till större projekt av grundläggande betydelse och en mer långsiktig planering med utrymme för utrustningsanslag. Det bör därför övervägas om inte från svensk sida starkt stöd bör ges fondens utveckling till överordnat biståndsorgan. Man kan tänka sig att låta EPTA-programmet helt inordnas under fonden, såsom en förtrupp för fondens mer omfattande insatser. (EPTA-experters får redan nu i åtskilliga fall sådana förberedande uppgifter). Detta torde f. n. vara den bästa organisatoriska formen att uppnå en reell samordning, en central planering av biståndsinsatserna.

Strävan att uppnå en starkare centralisering av det tekniska biståndsprogrammet har även tagit sig uttryck i nämndens behandling av frågan om administrationskostnadernas fördelning inom EPTA. Nämnden har rekommenderat en lösning varigenom största möjliga del av administrationskostnaderna — liksom hittills — skall bäras av fonden för EPTA. Man motsatte sig sålunda det förslag, som väcktes vid TAC-mötet sommaren 1958, att dessa kostnader skulle absorberas i fackorganens budget. Ett avgörande motiv för denna ståndpunkt har varit att man borde slå vakt om den centrala ledningen av EPTA och förhindra varje steg, som kunde innebära ökad autonomi för de deltagande fackorganen. I nämndens utlåtande den 28 november 1958 anfördes följande.

»Från svensk sida har i olika sammanhang tidigare framhållits betydelsen av koordinering av verksamheten inom EPTA, exempelvis genom understöd av principen om »country programming» och förordande av en ytterligare samordning av fältorganisationen. Alltför stor självständighet från de deltagande organens sida är i allmänhet inte till fördel för biståndsverksamheten. Om en förutsättning för koordination inom EPTA och för en centraliserad förvaltning av verksamheten är central finansiering av programmet, synes starka skäl tala för ett bibehållande av det nuvarande systemet.»

Sveriges delegat vid TAC-mötet 1958 hade lyckats uppnå att frågan bordlades. Skälet för denna ståndpunkt var att reformens konsekvenser var ofullständigt utredda samt att frågan berörde samtliga fackorgan, varför en samordning måste ske med fackorganens förbindelsekommittéer i Sverige. En sådan samordning kom även till stånd genom diskussioner i nämnden hösten 1958. Sverige visade sig vara ett av de få länder som hävdade en konsekvent ståndpunkt i TAC och skilda fackorgan. Vid frågans behandling i TAC följande år gjorde Sveriges delegat ett principiellt inlägg med utgångspunkt i nämndens ovan refererade uttalande. Han deklarerade att Sveriges hållning inte endast dikterades av ekonomiska överväganden utan också av den grundsynen på EPTA, att programmet borde betraktas

som och fungera som en enhet. Absorptionstanken skulle enligt svensk mening leda till ytterligare disintegration av verksamheten och därmed strida mot en av dess grundläggande idéer.

Nämndens argumentation i denna fråga har även motiverats av en vilja att stärka den administrativa apparaten, särskilt fältorganisationen. Man har varnat för att en uppsplittring av administrationskostnaderna kunde medföra försök till kostnadsreduktion, som inte tog tillbörlig hänsyn till den speciella karaktären av EPTA. »För att ett program av detta slag skall kunna fungera rationellt och effektivt krävs en jämförelsevis stor och komplicerad förvaltningsapparat», förklarade nämnden i sitt uttalande den 28 november 1958. Denna uppfattning tog sig även uttryck i tanken på ett kompromissförslag, som nämnden framförde såsom alternativ möjlighet. Det gick ut på att de egentliga förvaltningskostnaderna överfördes till de deltagande organen, medan »Operational Services Costs» bibehölls under TAB. Dessa senare innefattade en stor del av fältorganisationen, bl. a. »field» eller »mission» offices, vilken man från svensk sida ville bygga ut och ställa under central ledning.

Nämndens argumentation för en fastare *samordning* av det tekniska biståndet genom skilda internationella organ kan följas i en obruten linje från det första uttalandet om »A Forward Look» 1957 över de nämnda aktionerna 1958 och 1959 fram till remissyttrandet över »Den svenska utvecklingshjälpens administration» den 31 maj 1961. Nämnden gav sitt fulla stöd åt utredningens förslag att centralisera expertrekryteringen och stipendiatmottagningen i Sverige. Även principiella frågor av biståndspolitisk natur borde handläggas av det centrala biståndsorganet inom ramen för dess kompetens såsom beredande och exekutivt organ. Dess funktion i detta avseende skulle vara bl. a. att utarbeta förslag till svenska ställningstaganden i biståndsfrågor vid internationella konferenser samt utforma de långtidsplaner för biståndet, på vilka politiska beslut kunde grundas.

Dessa uttalanden har sin grund bl. a. i nämndens övertygelse att det är av största betydelse att det svenska uppträdandet i skilda internationella organ, där biståndsfrågor behandlas, kan effektivt samordnas och drivas med kraft och konsekvens. Det har blivit uppenbart att den fastare samordning och större enhetlighet inom det multilaterala biståndet, som nämnden arbetat för, måste börja hemma i medlemsländerna och bygga på en centralisering där. Därför finner nämnden det även angeläget understryka att dess huvuduppgift måste föras vidare. Nämnden har haft viktiga samordningsfunktioner både inom den statliga sektorn och över gränsen till den enskilda sektorn och därmed kunnat verka för ett enhetligt uppträdande internationellt i tekniska biståndsfrågor.

Sin uppfattning om betydelsen av *bistånd på förvaltningsområdet* hade nämnden angivit i yttrandet över »A Forward Look» 1957. Nämnden motiverade utförligt denna ståndpunkt i ett remissyttrande den 30 maj 1958

över Dag Hammarskjölds förslag att upprätta en internationell tjänstemannakår (International Administrative Service). Detta förslag resulterade som bekant i OPEX-programmet, vilket startade på försöksbasis 1959. Nämnden gjorde förslaget till föremål för en allmän principdiskussion, remitterade det till ett antal organisationer och tidigare experter samt avgav yttrande på grundval härav. Nämnden förklarar att dess ståndpunkt i frågan vilar på övertygelsen

»att förvaltningsmaskineriet i mindre utvecklade länder spelar en nyckelroll i utvecklingssträvandena. En ändamålsenligt arbetande statlig administration med väl utbildade ansvarsmedvetna tjänstemän har en avgörande betydelse för det ekonomiska framåtskridandet i den meningen, att den ensam kan skapa det förtroende, som i sin tur är en förutsättning för att ökade kapitalresurser skall kunna ställas till förfogande för olika investeringsändamål. Den är dessutom en förutsättning för att de råd, som experter på andra områden lämnar, skall kunna omsättas i praktiskt handlande.»

Nämnden ger alltså sitt fulla stöd åt planen att skapa en internationell tjänstemannakår. Man understryker, att målsättningen för de internationella organens verksamhet genomgående måste vara »hjälp till självhjälp». Även då det gäller expertinsatser av exekutiv karaktär bör därför experternas utbildningsuppgifter betonas. Nämnden ansluter sig till tanken att OPEX-expertter skall kunna utrustas med yngre medhjälpare såsom assistenter. Ett sådant förfarande, säger man, bör snarare vara regel än undantag. Insatserna bör sålunda göras av team från samma land eller från länder med närbesläktade förvaltningssystem.

Vid TAC:s möten 1958 och 1959 framförde Sveriges delegat denna positiva syn på OPEX-programmet och förvaltningsinsatserna överhuvud. Han gav 1959 följande sammanfattning av den svenska ståndpunkten.

»As we see it there is a particularly important reason for international action in the field of public administration. Lack of administrative knowledge and resources and of proper practices may seriously endanger the results of the efforts governments themselves and various assistance programmes, among those of the UN-family, are making to bring about a rising living standard for the peoples of the less developed areas. In fact, unless improvements with respect to public administration can be effected, much of our work here will be of little avail. All this is of course quite selfevident, almost axiomatic, but all the same it should constantly be kept in mind by us all, so that we are prepared to give to this particular field of technical assistance work the prominent place which it deserves.»

Nämnden återkom 1961 till frågan i ett remissyttrande den 14 februari över motion i Nordiska Rådet rörande samarbete om *utbildning av administratörer* i de nya staterna. Nämnden underströk den prioriteringsbedömning man tidigare givit uttryck åt. Utbildningen av administratörer vore en av de mest angelägna biståndsfrågorna. På grundval av samlad erfarenhet från kurser och individuella studier på förvaltningsområdet förordade nämnden emellertid att insatserna i största möjliga utsträckning borde

göras i de underutvecklade länderna eller i en samhällsmiljö med likartat förvaltningssystem. Det vore sålunda viktigt att i första hand förstärka och vidareutveckla de förvaltningsskolor, som startats i skilda världsdelar inom ramen för FN:s tekniska biståndsprogram, samt stödja bl. a. Särskilda fondens eventuella insatser på detta område. Allmänna och grundläggande studier i förvaltningsämnen i Sverige vore av mindre värde för studenter från underutvecklade länder. Sverige skulle däremot kunna göra nyttiga insatser genom att arrangera kurser på begränsade förvaltningsområden, där kunskaperna vore direkt användbara i underutvecklade länder, och genom att vidareutbilda förvaltningsmän, vilka önskade specialstudier på högre nivå. Framför allt har nämnden funnit det viktigt stödja den multilaterala biståndsverksamheten på förvaltningsområdet, där åtskilligt vidgade insatser borde göras och större resurser ställas till förfogande. Nämndens yttrande 1961 utmynnar i följande slutyrkande.

»Det bör därför enligt nämndens uppfattning övervägas att genom nordisk samverkan inom FN:s ram verka för en höjning av de internationella organens biståndsresurser och särskilt för poster i FN:s budget som gäller tekniskt bistånd på förvaltningsområdet samt det s. k. OPEX-programmet, Operational and Executive Personnel, (administrativa FN-expertter med exekutiva befogenheter).»

Expert- och stipendiatfrågor

I fråga om det multilaterala tekniska biståndets praktiska handhavande, expert- och stipendiatfrågorna, har nämnden under årens lopp utformat vissa riktlinjer. Man har därvid kunnat bygga på den samlade erfarenheten av expertrekrytering och stipendiatmottagning vid Svenska institutets avdelning för tekniskt bistånd samt fackorganens svenska kommittéer. Nämndens riktlinjer utformades redan de första åren i ovan behandlade yttranden över »A Forward Look» och Särskilda fonden. Det finns särskild anledning att därtill uppmärksamma nämndens skrivelse till TAB hösten 1959, »Views and suggestions of the Swedish National Committee for Technical Assistance regarding certain aspects of the administration and execution of the multilateral technical assistance programme», den svenska delegationens insatser vid de båda senaste konferenserna 1959 och 1960 med de europeiska nationalkommittéerna för tekniskt bistånd samt nämndens remissyttrande 1960 över Centralkommitténs för svenskt tekniskt bistånd utredning »Sverige Hjälper». Slutligen har nämndens principiella syn sammanfattats i ett utförligt yttrande över administrationsutredningens andra delbetänkande, »Den svenska utvecklingshjälpen, expertrekrytering och stipendiatmottagning», den 31 augusti 1961.

Nämnden har betraktat det som en central uppgift att följa alla de frågor, som gäller det tekniska biståndets personella resurser och att redovisa sina erfarenheter i detta sammanhang. I ett yttrande den 29 februari 1960 konstaterar man att betydande opinionsunderlag finns för en myc-

ket kraftig ökning av de svenska insatserna mätta i pengar. Nämnden finner det i detta läge

»ytterst angeläget att understryka, att det tekniska biståndet i allra största utsträckning är en fråga om att förmedla kunskap. Visserligen kräves stora finansiella insatser för investeringar i anläggningar och utrustning i de underutvecklade länderna. Kvar står emellertid att framgången av biståndsarbetet är beroende av att de medel som ställes till förfogande för andra ändamål än investeringar i anläggningar etc. kan omsättas i utbildning och kunskapsförmedling. Detta betyder, att de medel som man från svensk sida kan anslå, måste motsvaras av både vilja och förmåga att ställa nödig *personal* till förfogande. Personal behövs dels för expert- och lärareuppdrag i de underutvecklade länderna, dels för utbildning och handledning av stipendiater och kursdeltagare från dessa länder.»

Utifrån denna grundsyn har nämnden ansett det betydelsefullt att ägna uppmärksamhet åt *expertrekryterings problematik*. Man har rekommenderat olika vägar att i Sverige effektivisera denna rekrytering, genom en starkare centralisering av rekryteringsarbetet, genom en upplysande och värvande information bland fackmän, genom konferenser för näringslivet, genom samarbete med institutioner, myndigheter och organisationer o. s. v. Nämnden har genom sin sammansättning kunnat medverka till den breda och snabba kontaktverksamhet som är förutsättningen för effektiv rekrytering.

På längre sikt hävdar nämnden att rekryteringsproblemen i Sverige måste angripas via *utbildning*. I en rad uttalanden har man tagit upp dessa utbildningsbehov ur skilda aspekter, specialutbildning, språkträning och förberedande träning. I första hand har man konstaterat att en vidgad utbildningskapacitet på vissa fackområden borde planeras med hänsyn även till de speciella behov som biståndet ställer. Det gäller t. ex. ekonomer, tekniker, statistiska förvaltningsexperten, agronomer, läkare och socialvårdsexperten, vilka specialiserat sig på de underutvecklade ländernas problem.

»För Sveriges framtida biståndsinsatser och våra kontakter med underutvecklade länder är det givetvis en grundläggande betingelse att denna expertis skapas och växer. Det torde bli en uppgift för bl. a. Svenska Utvecklingshjälpen att verka för den högre undervisningens internationalisering och upprustning i dessa avseenden.» (Yttrande den 31 augusti 1961.)

Man har även understött förslaget att genom stipendierad språkutbildning förbättra tillgången på potentiella experter inom vissa yrkesgrupper.

Nämnden framhåller starkt de kvalitativa synpunkter som måste beaktas vid expertrekrytering. Biståndsarbetet ställer stora krav vid sidan av det fackmässiga. Det är fråga om förståelse för och anpassningsbarhet till den miljö där insatsen skall göras. Samtidigt fordras ett visst perspektiv på det egna arbetet, förståelse för det internationella biståndsprogram där vederbörande medverkar. Utförligt har nämnden redovisat dessa behov i remissyttrande den 29 februari 1960 där man framhöll det franska utbild-

ningsinitiativet såsom en lärorik förebild. Vid denna tid rekommenderade man en försöksverksamhet i mindre skala, som kunde byggas ut i takt med biståndsprogrammets expansion. Fråga om utbildningskursernas organisatoriska utformning ansågs böra utredas. I fråga om den allmänna uppläggningsbetonade man att ett utbildningsinitiativ kunde få stöd från en rad intressenter, utrikesförvaltningen, exportnäringarna, missionen, fackföreningsrörelsen och Kooperationen. Nämnden föreslog att Kungl. Maj:t måtte uppdraga åt lämpliga organ att i samråd med tänkbara medintressenter utreda frågan om hur en sådan utbildning lämpligen borde organiseras och finansieras. Uppdraget lämnades till administrationsutredningen och nämnden fick tillfälle ta ställning till dess synpunkter i frågan i yttrande den 31 augusti 1961. Frågan hade nu breddats till att gälla en allmän uppbyggnad av undervisnings- och forskningsverksamheten om de underutvecklade länderna samt kurser inom denna ram. Nämnden rekommenderade att specialiserade kurser för att träna och intressera fackmän för längre tjänstgöring i underutvecklade länder samt briefing borde anknytas till regionala forskningsinstitut för Latinamerika, Afrika och Asien. Där kunde man ge en tillräckligt konkret, aktuell och inträngande undervisning. Eventuellt skulle sådana specialkurser föregås av mer allmänna och elementära kurser anordnade gemensamt för skilda kategorier, vilka behövde en första orientering om anpassningsproblemen i de underutvecklade länderna. En sådan verksamhet skulle även ge möjlighet att bredda rekryteringsbasen särskilt inom näringslivet.

Nämnden har funnit de regionala instituten utgöra ett primärt och betydelsefullt led i biståndsprogrammets utbyggnad, varigenom våra insatser kan ges ett säkert underlag i en kontinuerlig forskningsverksamhet rörande underutvecklade länder. Beträffande det centrala biståndsgarnets uppgifter säger nämnden följande.

»Information rörande biståndsarbetets egna problem kommer naturligen att koncentreras till det nya biståndsorganet, främst dess planeringssektion. Här väntar en rad informationsuppgifter inte minst i de fackmannakretsar som skall intresseras för aktivt deltagande i biståndsarbetet. Då det gäller övrig forskning och upplysning får biståndsorganet samverka med de nämnda instituten och andra intresserade universitetsinstitutioner, som kan bredda vår kunskap om den underutvecklade delen av världen.»

Vid möte med de europeiska nationalkommittéerna i juli 1960 presenterade den svenske delegaten de planer nämnden diskuterat. Han väckte även frågan hur de internationella organen bäst skall kunna stödja de initiativ till utbildning och förberedelse för biståndsarbete, som genomfördes i skilda medlemsländer.

»It might interest other national committees to know that in Sweden the idea has been brought forward to establish a more systematic educational activity in the form of regular courses for people who are interested in making themselves available as experts. Our thinking in this respect is based on two con-

siderations: first that the success of an expert's job rest on much more than just technical knowledge; it requires general adaptability, tolerance and understanding of different ways of life, a great deal of patience, and the expert's task will often seem meaningful to him only when he is aware of the larger context of which his job forms a part; secondly that educational course of the kind we have in mind may help in broadening the basis of recruitment. I may add that the suggestion has been made that such training should take place in cooperation between the Nordic countries and, in fact, a proposal to this effect has recently been made to the Nordic Council by some of its members. We have of course studied with considerable interest what has already been performed in this field in some other countries, particularly in France, whose efforts to train experts *in spe* has greatly impressed us.

If and when an institute for the education of people for international service is set up in our part of the world, we shall of course be very much dependent on the active interest, the advice and cooperation of the organizations participating in the TA-programs, since such an arrangement would undoubtedly solve an important part of the briefing problem.»

Användning av konsulterande företag har nämnden vid upprepade tillfällen framfört som en möjlighet att lösa vissa rekryteringsproblem. Man har därvid avsett även forskningsinstitutioner och andra icke-kommerciella institutioner, som kan fylla konsulterande uppgifter, då det gäller t. ex. ekonomisk planering, social utveckling och vetenskaplig forskning. I skrivelse till TAB 1959 hävdade nämnden att starka rekryterings-skäl talade för ett vidgat användande av konsulterande institutioner.

»In recommending more extensive use of arrangements of this type, the Committee is having in mind the difficulties frequently encountered in the efforts to recruit individual experts. Consulting firms are often reluctant to release their employees for individual expert assignments of longer duration, but many firms would be prepared to make the services of their organization available for assignments in their special fields. Similarly, leading scientists are only rarely capable of doing prolonged field service, but would frequently be willing to assume responsibility for assignments where they could make use of the personnel and research facilities of the institutions to which they are attached. In both cases, the amount of field service could be reduced as a considerable portion of the work normally done in the field is instead carried out at home.»

Det har även anförts såsom ett viktigt argument att vissa tekniska biståndsuppgifter skulle kunna utföras på ett effektivare sätt genom konsulterade företag. Sveriges delegat vid mötet med de europeiska nationalkommittéerna 1960 pekade på svårigheterna för experter vana vid industri-ländernas specialiserade arbetsförhållanden att klara de ofta stora och komplexa biståndsuppdragen. Han såg en möjlig lösning i anlitande av »team works» i större utsträckning. I konsekvens härmed borde även konsultfirmor och forskningsinstitut kunna utnyttjas på vissa fält.

»The costs for this working method are obviously sometimes higher than for those resulting from the hiring of individual experts but it happens very often in life that one has to make a choice between a job well done at a relatively high price and a relative failure at a low price.»

Detta ansluter helt till den uppfattning som utformats vid nämndens diskussioner i frågan.

Användning av biträdande experter är en annan väg till breddad expertrekrytering, som nämnden konsekvent förordat. De bärande argumenten gäller även här både behovs- och utbudssidan. I nämndens skrivelse till TAB 1959 heter det:

»Almost from the inception of the Expanded Programme, Sweden has recommended that special provision be made for the hiring of Junior Experts, or Associate Experts, to serve as assistants to top level experts who are available only for short periods. Principally for reasons of finance, this recommendation has not been acted upon, although, in a limited number of cases, high-level experts have been furnished with assistance. Instead, a number of countries have volunteered to provide Associate Experts at their own expense. As far as the Committee knows, the experiences gained have been highly satisfactory to all parties concerned, and the introduction of a similar programme is now being considered in Sweden. It is the opinion of the Committee, however, that the international organizations should not rely principally on bilateral initiatives for the services of a category of experts whose usefulness to the Expanded Programme has been so clearly demonstrated.»

Vid mötet med de europeiska nationalkommittéerna 1960 ansågs det angeläget att denna fråga ånyo togs upp och drevs med viss energi. Från svensk sida gjordes ett inlägg där man lade tonvikt vid de rekryteringsproblem nationalkommittéerna kunde vänta de närmaste åren och nödvändigheten att då pröva nya personalgrupper.

»The question of associate experts forms an important part of the bigger problem of how to draw maximum benefit from the expert's work in the recipient countries. The arguments in favour of the associate experts scheme have been repeated many times during past years and are well known to everybody. There are, however, strong reasons to bring this matter up now again, since we are obviously facing very great recruitment problems in the near future with the continuous expansion of technical assistance. The difficulties we foresee in the national committees to meet the increasing need for experts may partly be settled by taking recourse to an increased use of associate and assistant experts.»

Samtidigt berördes ånyo frågan om inte de internationella organen kunde utnyttja biträdande experter inom ramen för den egna budgeten. Det framhölls att de praktiska och juridiska anställningsvillkoren behövde klargöras.

Nämnden har på grund av sin erfarenhet rörande behoven och problemen inom de multilaterala programmen rekommenderat att biträdande experter skall ställas till de internationella organens förfogande såsom stödåtgärder på lämpliga biståndsområden. Förslag av denna innebörd framfördes i särskilt yttrande till Centralkommitténs utredning 1959 och vann utredningens bifall. I nämndens yttrande över administrationsutredningens andra betänkande 1961 fullföljdes denna linje och framhölls de viktiga

samordningsuppgifter mellan bilateralt och multilateralt bistånd som här väntar det nya biståndorsganet.

»Vad utredningen i detta sammanhang har att säga rörande yngre, biträdande experter, vill nämnden särskilt understryka: 'Därest intresse för det svenska biståndet till utvecklingsländerna skall kunna hållas vid makt och utvecklas får ungdomen ej ställas utanför ett aktivt deltagande i detsamma'. Man kan även göra gällande att om ett växande bistånd till utvecklingsländerna skall kunna räkna med den nödvändiga expertisen bör yngre krafter nu ges möjlighet till deltagande och till praktisk utbildning. Rekryteringssvårigheterna är betydligt mindre i yngre åldersgrupper.»

Nämndens uppfattning om värdet av assistenter inom det multilaterala biståndet har bekräftats i en enkät med ca 60 nuvarande och tidigare experter. Denna utredning har bl. a. klargjort de biståndsområden där assistenter behövs, de uppgifter de skall fylla, samt de krav som ställs på deras utbildning och förträning.

I fråga om att underlätta rekrytering och stärka biståndsinsatserna är det givetvis stora uppgifter som åvilar de internationella organen. Nämnden har kontinuerligt bevakat *organens handhavande av det tekniska biståndet* och satt in kritik på punkter där man ansett reformer särskilt påkallade. Nämnden har därvid kunnat bygga på de rapporter hemvändande experter sedan 1958 kontinuerligt avgivit till nämnden.

Utförligt behandlades dessa frågor i skrivelse till TAB 1959, där nämnden sammanfattade sina och sekretariatets erfarenheter. Nämnden tar i första hand upp frågan om de internationella organens *dokumentation*, basmaterialet för all rekrytering, och yrkar på en utförligare, snabbare och mer enhetlig beskrivning av expertuppdragen.

»The agencies set up in a large number of countries for the sole purpose of assisting the international organizations in their work are, in a sense, part of their recruitment services and even the dominant part, so far as the size of staff is concerned. The question of documentation must therefore be seen with the needs of the national agencies constantly in mind, and the Committee would urge that appropriate steps be taken to ensure that these needs are met.»

Nämnden anser vidare att det har betydelse för rekryteringsorganen att kunna överblicka de framtida expertbehoven och arbeta på längre sikt. Man har från svensk sida yrkat att de internationella organen utformade framtidsplaner vilka kunde vara vägledande vid rekryteringsarbetet. Liksom övriga givarländer har Sverige haft problem med den långsamma behandlingen av kandidaturer. Man har understött förslag att öva viss press på mottagarländerna när det gäller att avgöra sådana frågor inom rimlig tid. Beträffande kvalifikationerna har det hävdats från nämndens sida att de höga formella, akademiska meriterna i åtskilliga fall vore sakligt omotiverade och att större uppmärksamhet i stället skulle ägnas praktiska och personliga kvalifikationer.

Från svensk sida har uttryckts önskemål, bl. a. vid möten med de euro-

peiska nationalkommittéerna, att de internationella organen skulle ge klargörande besked om beslut och motiveringar i varje kandidaturfråga. På motsvarande sätt skulle de internationella organens bedömning av experternas fältarbete och rapporter redovisas. Detta vore av betydelse inte minst för framtida rekryteringsåtgärder. För att stimulera och bibehålla intresset i fackmannakretsar har nämnden särskilt efterfrågat information rörande biståndsinsatsernas konkreta resultat.

Organisationernas ansvar för biståndsinsatsernas effektivitet tar sin början i och med *briefing*-proceduren vid huvudkontoret. Detta moment har nämnden funnit skäl att ge en särskilt kritisk belysning. I skrivelsen till TAB 1959 säger nämnden:

»In the experience of the Committee, hardly any feature of the administration of the expert programmes has been subject to more criticism by the experts themselves than the briefing procedure... The Committee therefore feels that there is need for a full review by each international organization of its briefing procedures; needless to say, the system of briefing in its main feature, should be uniform for all organizations participating in the Expanded Programme.»

Nämnden föreslog såsom en möjlighet att uppnå förbättringar utan alltför stora kostnader att skriftlig *briefing* skulle prövas i större utsträckning. Därigenom skulle man även ge experterna fördelen att kunna förbereda sig bättre i hemlandet.

Följande år kunde den svenska delegaten vid möte med de europeiska nationalkommittéerna stödja initiativ som tagits för att möta kritiken och komma till rätta med *briefing*problemen. Han välkomnade UNESCO:s »*briefing centre*» i Paris och hoppades att det skulle visa sig möjligt att där centralisera en stor del av det förberedande arbetet. Särskilt vore det värdefullt om dokumentationen utbyggdes så att expertrapporter — eller register över sådana — fanns tillgängliga vid *briefing*-centralen. *Briefing*proceduren skulle emellertid alltid påbörjas redan i hemlandet och fullföljas även vid ankomsten till uppdragslandet. Från svensk sida betonades att Resident Representative-kontoren borde förstärkas med teknisk och ekonomisk expertis bl. a. för att därigenom möjliggöra en effektiv första vägledning för tillträdande experter.

I fråga om det egentliga fältarbetet har nämnden betonat experternas behov att få stöd från organisationerna i form av *utrustning* och anslag för inköp av *utrustning*. Frågan togs upp redan i nämndens yttrande över »A Forward Look», 1957, återkommer i yttrande om Särskilda fonden 1958, där man välkomnar de större anslagen till *utrustning*, i skrivelse 1959 till Centralkommitténs utredning, där man föreslår stödinsatser på bilateral väg, och i yttrande 1961 över administrationsutredningens andra betänkande. Nämndens yrkande har avsett en förstärkning både av experternas kontorsutrustning, »*office facilities*», deras materialutrustning för undervisning, laboratorier etc. och i vissa fall större utrustningsanslag för

maskiner och liknande. Vid TAC:s julmöte 1959 betonade den svenske delegaten dessa skilda utrustningsbehov. Han yttrade följande i ett inlägg om TAB:s årsrapport för 1958.

»In Sweden we are of the opinion that a number of projects would benefit considerably if they were provided with some basic equipment not only for training and demonstration purposes but also in order to facilitate the work of the experts. We are therefore pleased to note that the amount used for equipment and supplies in 1958 was somewhat increased, and we do not feel that there is any need for an excuse in this connection. When saying this I should like to pay a special tribute to those recipient countries, which have taken a generous view of the need to provide the experts with sufficient material and administrative support. They will certainly have found that this kind of investment pays a handsome dividend in the form of quicker and better results from their efforts.»

I nämndens yttrande den 31 augusti 1961 förordades denna väg att bilateralt stärka FN-programmet och anknöts till de förslag nämnden avgivit till Centralkommitténs utredning 1959. Man understödde administrationsutredningens förslag att upprätta en hjälpkassa för svenska experter till täckande av »oförutsedda, oförskyllda utgifter». Den skulle användas bl. a. för studieresor, inköp av litteratur och annan utrustning liksom Bogeman-Stackelbergiska fonden inom utrikesförvaltningen. Nämnden ansåg emellertid att det fanns anledning att gå ett steg längre på detta område.

»De senaste årens erfarenhet visar att det fortfarande finns ett avsevärt behov inte endast av mindre personliga utrustningsanslag för experter utan även för något större anslag till inköp av t. ex. demonstrationsmaterial, laboratorieutrustning, maskindelar och annat som ger expertinsatsen ett mer bestående värde. Svenska företag är många gånger intresserade av sådana leveranser till nya marknader och torde kunna erbjuda låga priser.»

Nämndens linje har genomgående varit att åtskilligt kunde göras från de internationella organens sida för att höja experternas effektivitet på fältet. Därvid har man betonat *Resident Representatives* centrala roll både när det gäller att medverka i planering och förberedande av expertinsatser, att bistå experterna under arbetet och att kontrollera projektens fullföljande. I residentkontoren har man även velat se koordinationsinstanser för de skilda biståndsprogrammen.

Dessa nämndens synpunkter har givetvis förenats med insikt om att tekniskt bistånd skall ha karaktären av »hjälp till självhjälp» och skall bygga på mottagarlandets eget fria initiativ. Detta ligger under nämndens starka betonande av utbildningsuppgifternas betydelse i varje projekt. Det har därför varit angeläget för nämnden att klargöra *counterpart*-systemets värde såsom garanti för insatsernas fullföljande. Man har haft anledning att i skilda sammanhang yrka att detta system tillämpas i största möjliga utsträckning.

Även på *stipendiatområdet* har nämnden utformat vissa riktlinjer rörande biståndets uppläggning på grundval av samlad erfarenhet. I första

hand har nämnden arbetat för en fastare anknytning mellan stipendiatinsatser och fältprojekt, en rationell samordning mellan expert- och stipendiatprogram. Stipendieringen borde i största utsträckning ha sin utgångspunkt i fältprojekten, den principen har nämnden funnit betydelsefull. Det avgörande skälet härför har varit att man därmed vinner garantier för kontinuitet och integrerade biståndsinsatser. De stipendiater, som utbildas i industriländerna, kan effektivt inordnas i utvecklingsarbetet vid hemkomsten och deras kunskaper blir fullt utnyttjade. Experterna — projektledarna — bör ges inflytande över stipendiaturval och studieplanering när så är möjligt.

I fråga om stipendiemottagningen har nämnden fört ett principiellt resonemang till förmån för en grundlig omprövning. Detta har skett mot bakgrunden av de växande anspråk på våra placeringsmöjligheter som de senaste åren medfört. Nämnden har funnit starka skäl tala för ett vidgat användande av *kollektiva studieformer*, kurser och seminarier. I skrivelse till TAB 1959 underströks denna princip.

»Sweden has previously advocated that collective studies in the form of special courses or seminars be used more extensively in the multilateral fellowship programmes. The placement difficulties which have been encountered by the Swedish liaison agency in the past year gives special urgency to this recommendation.»

I linje med denna tankegång låg nämndens förslag till Centralkommitténs utredning 1959 att kurser av blandad bilateral och multilateral karaktär skulle arrangeras regelbundet i nära samarbete med FN-organen. Man kunde hänvisa till goda erfarenheter från sådana arrangemang i Sverige. I yttrande den 29 februari 1960 över utredningens betänkande stöder nämnden utredningens rekommendation att kollektiva studiearrangemang ges företräde framför individuella studier. Detta motsvarar, förklarar nämnden, den ståndpunkt som Sverige länge företrätt i diskussionerna inom FN och dess fackorgan. I anslutning till administrationsutredningens betänkande yttrade nämnden 31 augusti 1961 att en större samordning av studiebesök i studiegrupper och specialiserade kurser vore önskvärd. Det vore möjligt att på denna väg uppnå en starkare koncentration även i de rent multilaterala stipendieprogrammen.

En rad skäl har nämnden angivit för denna nyorientering. Det har blivit alltmer uppenbart — i Sverige liksom i andra industriländer — att de knappa mottagningsresurserna, den språkkunniga expertisen, måste utnyttjas mer rationellt och att kurser erbjuder en sådan möjlighet. Samtidigt kan man genom kursverksamhet, där varje land upparbetar lämpliga studiefält, uppnå en form av internationell arbetsfördelning och geografisk koncentration, som innebär höjd effektivitet. Skilda länder kan, med kontinuerliga kurser över en följd av år, samla värdefull erfarenhet rörande biståndets metodik och problem på speciella fackområden.

Ur stipendiaternas egen synpunkt är det angeläget att genom kurser få

den handledning och sociala omvårdnad de behöver. De svårlösta kurativa problemen har nämnden ansett tala för kursarrangemang. Genom grupp-arbetet kan de utländska stipendiaterna stödja varandra och få bättre utbyte av studierna. Särskilt då flera deltagare hämtas från samma land kan man höja den reella biståndseffekten avsevärt. Nämnden har slutligen framhållit kursformens betydelse för en riktig uppläggning av studierna, motsvarande behoven i underutvecklade länder. Inom kursramen kan stipendiaten från underutvecklade länder ges den speciellt anpassade undervisning — ofta med konkret och praktisk inriktning — som är önskvärd.

Nämnden har betonat att all studie- och kursplanering i Sverige i princip bör begränsas till fackområden, där man har kunskaper och erfarenheter att förmedla, vilka ej lättare och med större utbyte kan vinnas på annat håll. Här finner man ytterligare ett skäl att eftersträva fasta kontakter mellan expert- och stipendiatinsatser. Experten på fältet har ofta de bästa förutsättningarna att bedöma på vilka områden undervisning i hemlandet kan vara till omedelbar nytta för det underutvecklade landet. Nämnden har huvudsakligen ägnat uppmärksamhet åt de personella och administrativa problemen inom det multilaterala tekniska biståndet. Den har emellertid även, i de sammanhang där de framtida behoven aktualiserats, tagit ställning till frågan om den finansiella ramen för detta bistånd. Det första uttalandet gällde TAB:s rapport »A Forward Look» 1957. Nämnden gav där sitt stöd åt EPTA:s målsättning, 50 miljoner dollar årligen inom en nära framtid. Nämnden ansåg en sådan utvidgning nödvändig snarast redan med tanke på FN:s ökade medlemsantal. Ett år senare deklarerade nämnden att målet för EPTA kvarstod men att riktmärket för det totala tekniska biståndet nu borde höjas väsentligt i och med Särskilda fondens bildande. »Det är nämndens mening, att Sverige icke kan rygga de konsekvenser för vårt land, som den ifrågasatta ombildningen av fonden medför, både för det ekonomiska bidragets storlek och för organisationen i vårt eget land av de praktiska insatserna i verksamheten. Vårt land bör som hittills tillse, att det tillhör tätgruppen bland de nationer, som stödjer Förenade Nationernas ansträngningar att utjämna de socialt och ekonomiskt betingade motsättningarna i världen.»

Under nämndens första verksamhetsår 1956—59 låg de totala anslagen till EPTA konstant vid ungefär 30 miljoner dollar årligen. När Särskilda fonden startade 1959 växte resurserna för tekniskt bistånd med 25 miljoner dollar. Den samlade målsättningen kunde då höjas till 100 miljoner dollar årligen. Nämnden gav sitt stöd åt detta program.

I december 1960 ansågs tiden mogen att höja biståndstaket till 150 miljoner dollar. (Samtidigt antog generalförsamlingen även en resolution där man krävde att de totala tekniska och ekonomiska biståndsinsatserna skulle höjas så att de snarast möjligt motsvarade 1 % av industriländernas samlade nationalinkomst. En betydande del därav borde kanaliseras genom

FN och dess fackorgan). Särskilda fonden har deklarerat att den kan nyttiggöra 100 miljoner redan 1962. Under innevarande år, 1961, har EPTA förfogat över ungefär 42 miljoner dollar och Särskilda fonden över 48 miljoner dollar, sammanlagt knappt 90 miljoner. De hittills utlovade bidragen för 1962 har stannat vid ungefär 97 miljoner dollar varav 43 miljoner till EPTA och 54 miljoner till Särskilda fonden.

Varken 1957 eller 1959 års planer har ännu helt kunnat förverkligas. Samtidigt har de nyligen självständiga medlemsstaternas antal vuxit i hastig takt medförande stigande anspråk på FN:s resurser. Nya biståndsformer har prövats främst inom Särskilda fonden och vunnit stabilitet. Det skulle därför ligga väl i linje med de ståndpunkter nämnden intagit om Sverige stödde den finansiella målsättning FN rekommenderar på basis av aktuella projektplaner och organisatoriska förutsättningar. Nämnden anser att Sverige bör verka för en alltmer vidgad målsättning, en snabb expansion av det tekniska biståndets resurser — i första hand till 150 miljoner dollar årligen — och att vi bör göra en finansiell insats i konsekvens härmed.

Sammanfattning

Nämnden har efter sex års verksamhet blivit starkt medveten om betydelsen av en kontinuerlig, ingående granskning av det multilaterala tekniska biståndets utveckling, personellt, organisatoriskt och finansiellt. Denna bevakning i förening med aktiva insatser för att stärka och reformera FN-programmen bör enligt sakens natur omfatta hela det multilaterala fältet dvs. FN och samtliga fackorgan. Det tekniska biståndets metoder och problematik anser nämnden böra behandlas i ett sammanhang och de svenska ställningstagandena samordnas i fasta former. Då samtliga tekniska biståndsfrågor nu centraliseras till ett organ bör det tillses att man från svensk sida kraftfullt fortsätter att verka för samordning mellan de internationella biståndsorganen och för rationell biståndsplanering.

Nämnden ser det som en central uppgift för den nya biståndsorganisationen att noggrant följa den tekniska biståndsverksamheten inom FN och fackorganen för att Sverige skall kunna påverka dess utformning. Nämnden för internationellt bistånd kommer att få bära ansvar för hur de medel användas som från svensk sida anslås till dessa biståndsprogram. Våra insatser för tekniskt bistånd torde även i framtiden få en dominerande multilateral karaktär. Detta understryker betydelsen av att NIB:s samordnande och bevakande funktion på detta område blir fast organiserad. Nämndens ställningstagande i biståndets huvudfrågor kan sammanfattas i följande punkter:

1) Fastare *samordning* av det multilaterala tekniska biståndets planering och administration, — ett enhetligt program under stark central ledning. Centraliserad biståndsförvaltning i Sverige såsom förutsättning för

strävan till internationell samordning av de tekniska biståndsinsatserna. Stöd åt Särskilda fondens utveckling till överordnat och samordnande organ på detta område.

2) Förstärkning av *fältadministrationen* — särskilt TAB-kontoren — för planerande och samordnande funktioner. Stöd åt Resident Representatives såsom centrala representanter för hela den multilaterala biståndsverksamheten i respektive länder.

3) Starkare *koncentration* på strategiska biståndsområden. Insatser med övervägande utbildningskaraktär avseende hjälp till självhjälp. Insatser för att stärka mottagarländernas förvaltning; utbyggnad av FN:s OPEX-program. Större, långsiktiga projekt där kontinuiteten och utrustningsbehoven tillgodoses.

4) *Expertinsatser* av ny typ. *Assisterter* eller biträdande experter för effektivare fältarbete och breddad rekrytering. Mer »team-work» och möjlighet att anlita *konsulterande* firmor eller institutioner.

5) *Utbildning* för biståndsarbete. En förutsättning för framgångsrika insatser i underutvecklade länder, för vidgad rekrytering, för det tekniska biståndets framtidsutveckling.

6) *Briefing*. Reformer i den centrala proceduren; starkare tonvikt vid expertens förberedande i hemlandet och i uppdragslandet.

7) *Stipendiater*. Fastare anknytning till fältprojekten. *Kollektiva studierformer*, kurser, i största möjliga utsträckning.

8) *Finansiell målsättning*. En snabb expansion av det tekniska biståndets resurser i takt med FN:s växande biståndsplaner och behov. Den närmaste riktpunkten bör vara 150 miljoner till EPTA och Särskilda fonden, och där efter ett allt högre tak. Sverige bör höja sitt bidrag i konsekvens med denna målsättning.

december 1961

XIII. Samhällsekonomiska aspekter på olika former för det svenska utvecklingsbiståndet

För att en ekonomisk hjälp skall göra skäl för namnet, bör den rimligen innebära en uppoffring från givarens sida. Inom denna kategori faller då gåvor av alla slag samt sådan långivning, som marknadsmässigt inte skulle kommit till stånd. Det kan i det senare fallet vara fråga om särskilt gynnsamma villkor för ränta eller amortering och olika former av särskilt risktagande.

En svensk hjälp till u-länderna innebär att den välståndets utveckling vi annars kunde räknat med kommer att naggas i kanten. Lättast inses kanske detta om vi tänker oss ett läge med balans i den meningen att våra produktiva resurser är fullt utnyttjade och att hela produktionsresultatet också faktiskt marknadsmässigt efterfrågas och finner avsättning. Förutsättningen för ekonomiskt bistånd är då att efterfrågan begränsas varigenom motsvarande utrymme för hjälpändamål skapas.

I den mån efterfrågebegränsningen avser varor och tjänster för omedelbar konsumtion innebär hjälpen en till sin storlek motsvarande sänkning av den aktuella konsumtionsstandarden. Avser hjälpen investeringsvaror begränsas i motsvarande mån vår realkapitalbildning och därmed våra framtida möjligheter att höja vår konsumtionsstandard — alltså förutsatt att ifrågavarande produktion under alla omständigheter kommit till stånd. Om vi hjälper genom att skänka bort eller på kanske obestämd tid låna ut valuta, så avhänder vi oss en möjlighet att i framtiden efter gottfinnande höja vår konsumtionsstandard eller öka vår realkapitalbildning genom import från utlandet. På ett eller annat sätt kommer alltså en relativ sänkning av standarden till stånd, och detta oberoende av det sätt varpå resurser frigöres eller av den speciella finansieringsform biståndet tar.

Friställandet av resurser för biståndsåmål kan, allt efter omständigheterna, påverka både prisutveckling, sysselsättning och valutareserv. En biståndsgivning, som vill gå utöver rena (privata) välgörenhetsstadiet, förutsätter därför att den ekonomiska hjälpen inordnas i en systematisk *ekonomisk politik*. I ett inflationsläge blir påfrestningarna på en sådan politik relativt sett större än i ett balansläge. Även i ett depressionsläge måste

Anm. Denna promemoria har utarbetats av docenten B. Kragh.

emellertid biståndsgivningen särskilt beaktas inom ramen för fulla sysselsättningspolitiken. Visserligen är uppoffringen i form av aktuell eller potentiell levnadsstandardsänkning inte så uppenbar som i ett balansläge. Men lediga resurser kan i regel åtminstone på litet längre sikt nyttjas och om så är nödvändigt reorienteras. Det är vidare kanske snarast en tillfällighet att lediga resurser föreligger just på sådana områden, att de utan vidare kan användas för u-landshjälp. Ett visst mått av förutseende och planering blir under alla omständigheter oundvikligt.

Den för det ekonomiska biståndet nödvändiga ekonomiska politiken blir alltså bl. a. beroende av det ekonomiska läget. Den blir också beroende av biståndsformerna, i första hand av valet mellan den obundna finansiella hjälpen och den direkta »öronmärkta» exporten av varor och tjänster. Hithörande principfrågor skall behandlas i det följande avsnittet av denna promemoria.

Frågan om totalt resursutrymme och dettas utnyttjande för olika biståndssändamål kan sägas representera den *reala* aspekten på den ekonomiska hjälpen. Denna har också en *finansiell* aspekt. Den *reala* prestationen har sin motsvarighet i ett kapitalutflöde, som kan vara lokaliserat till en helt annan sektor än den som presterat eller avstått från den av u-landet mottagna varan eller tjänsten. Den *reala* aspekten kan betraktas som grundläggande, men även frågan om det »finansiella utrymmet» kommer in i bilden. I förra fallet betraktas biståndsgivningen ur synpunkten av försörjningsbalansen, i senare fallet är det fråga om balansen på kreditmarknaden. Rent allmänt kan man säga att den innebörd, som kan ges åt det »finansiella utrymmet» för ett ekonomiskt bistånd är betydligt vagare än den problematik, som avser den faktiska tillgången på varor och tjänster och i stor utsträckning påverkas av det konkreta sätt på vilket hjälpen arrangeras. Detta sammanhänger med elasticiteten i hela kreditsystemet och inte minst med möjligheterna att på relativt kort sikt påverka denna genom penningpolitik. Detta gäller t. ex. förutsättningarna för ett val mellan korta lån, långa lån och gåvor, mellan lån i riksbanken, i andra kreditinstitut eller på marknaden, mellan lån i inländskt och utländskt myntslag etc. Det är svårt att rent allmänt säga något om dessa valmöjligheter utan att referera till den konkreta prestation, som diskussionen avser. I den meningen blir alltså frågan om biståndets innebörd för utvecklingen på kreditmarknaden i viss mån sekundär. Hithörande frågor behandlas i ett andra avsnitt av denna promemoria.

När man skall taga steget från ett principresonemang till ett ställningstagande beträffande utformningen av ett konkret program, förutsättes dels en allmän uppfattning om tendenserna i den ekonomiska utvecklingen dels — olika alltefter biståndsformen — ganska detaljerade prognoser för olika sektorer av samhällsekonomin: produktionskapaciteten på olika områden, inhemsk och utländsk efterfrågan på olika varor, sparandets fördel-

ning, läget på kreditmarknaden etc. Sådana prognoser föreligger ännu endast i mycket rudimentär form.

Ekonomisk politik för biståndsgivning

Man kan till en början skilja mellan två slags hjälp både beträffande deras anspråk på våra produktionsresurser och den ekonomiska politik med vars hjälp resp. resurser skall friställas. I det ena fallet tar det ekonomiska biståndet form av köpkraft, som villkorslöst och *obundet*, direkt eller via någon mellanhand, ställes till u-landets förfogande. I andra fallet är biståndet *bundet* till en varu- och tjänsteprestation, som är specificerad till slag och storlek.

Det *obundna* biståndet kan ges i svensk eller utländsk valuta. Bägge formerna har i princip samma realekonomiska innebörd, eftersom man i det förra fallet kan räkna med att hjälpen i sin helhet kan komma att medföra ett utbyte av svenska kronor mot valfri valuta. De obundna biståndsformerna har den gemensamma egenskapen, att de förutsätter ett globalt exportöverskott och därför på längre sikt måste kalkyleras med hänsyn till osäkerhetsmoment, som bl. a. avser både den framtida exporten och importen, d. v. s. både den inhemska och den utländska konjunkturutvecklingen.

Den möjligheten finns visserligen att en ökning av den obundna hjälpen temporärt skulle kunna finansieras genom att tära på den redan tillgängliga valuta-reserven. (Det bortses här från upptagandet av lån i utlandet.) Vår valuta-reserv är emellertid f. n. knappast större än som är nödvändigt för att ge svängrum för den ekonomiska politiken d. v. s. tjäna som buffert för störningar utifrån och ge »utrymme» för vår egen fulla sysselsättningspolitik. Överhuvudtaget har vår valuta-reserv fluktuerat inom relativt trånga gränser under senare år. Med hänsyn till att ingen trend varken uppåt eller nedåt är skönjbar, synes fortsatt approximativ balans i bytet med utlandet representera det rimligaste antagandet om utvecklingen på detta område. Härvid bör dock bemärkas att den hittillsvarande balansen kunnat uppnås endast med hjälp av den till sin innebörd oklara s. k. »förskjutningsposten». Ogynnsamma ändringar i denna skulle försvåra eller omöjliggöra upprätthållandet av nuvarande hjälp — även om ingenting hände ifråga om den »synliga» balansen för varu- och tjänsteutbytet med utlandet. I alla händelser borde en avsevärd höjning av nivån för den obundna hjälpen aktualisera frågan om vad slags ekonomisk politik, som skulle kunna komma till användning för att realisera ett sådant syfte.

En dylik politik kan inriktas på att öka exporten eller minska importen eller på båda delarna. En systematisk dämpning av importutvecklingen verkar i och för sig föga tilltalande, eftersom alla länder — och inte minst u-länderna — är i hög grad betjänta av att världshandeln hålles på en hög

och expanderande nivå. Dessutom innebär en importhämmande politik, som arbetar med generella medel — och andra har vi knappast möjligheter att använda — att ekonomin skall påverkas i depressiv riktning. Hela inkomstutvecklingen skall dämpas t. ex. genom ökad direkt beskattning för att därigenom efterfrågan på importvaror också skall påverkas. Man kan då knappast undvika att efterfrågan minskar även på andra områden. Ett uttryck härför är f. ö. att både minskningen av bruttonationalprodukten (BNP) och en ökning av beskattningen i själva verket behöver göras flera gånger större än det åsyftade överskottet i bytesbalansen. Befinner man sig ursprungligen i ett balansläge med full sysselsättning måste därför särskilda åtgärder tillgripas för att neutralisera de icke önskvärda sidoeffekterna av den kontraktiva politiken. Stimulansen får då sättas in på produktionsområden med låg importandel och — om det är möjligt — får man söka utnyttja de friställda produktionsresurserna för ökad export. Behovet av importminskning skulle ju bli så mycket mindre i den mån exporten kunde öka. Men problemet med en exportökning löses inte i och för sig genom ett friställande av resurser. I regel är ju läget för våra dominerande exportprodukter det, att vad som efterfrågas utifrån också kan säljas. Det kan visserligen finnas områden, där produktionskapaciteten sätter en gräns för exporten och där en begränsning av hemmamarknadsefterfrågan direkt skulle kunna möjliggöra en ökad försäljning på utlandet. Men i regel fordras en särskild stimulans för att öka den utländska efterfrågan och först därefter kan friställd arbetskraft och produktionskapacitet eventuellt komma till användning för exportökning. Skattehöjningar kan ur den synpunkten snarast förväntas verka i motsatt riktning, eftersom de tenderar att höja kostnadsnivån antingen de drabbar företagen direkt via företagsbeskattningen eller indirekt via ökad beskattning på inkomst av arbete. I det senare fallet uppkommer nämligen i regel tendenser till att skatten återverkar höjande på lönerna. Hela kostnadsnivån drages härigenom uppåt och exportindustrins konkurrensläge försämras.

Den klassiska lösningen av »transferproblemet» i samband med en gåva eller ett lån bestod i en kombination av restriktiv politik — framförallt penningpolitik — och kreditmarknadsautomatik, som utlöstes av den av lånet eller gåvan betingade likviditetsförsämringen både för centralbanken och affärsbankerna. Man räknade då med att lönerna skulle (relativt sett) falla tillbaka till den nivå, vid vilken exporten ökats och importen minskats så mycket att transfern materialiserats. Denna mekanism sätts ur spel i den mån löner och priser inte är rörliga nedåt och man inte ens kan dämpa deras rörelse uppåt — annat än genom att lita till den depressions-effekt som redan beskrivits. Icke desto mindre är, åtminstone i teorin, en återhållsamhet i *nominallönernas och prisernas* utveckling i förhållande till utlandets den rimligaste lösningen på transferproblemet vid obunden biståndsgivning. Den mot biståndet svarande uppoffringen ligger inte i och

för sig däri att löne- och prisutvecklingen dämpas i förhållande till utlandets — reallönernas stegring behöver ju inte bli lidande härigenom — utan i förskjutningen från hemma- till exportproduktion.¹ Överflyttningen från hemma- till exportproduktion kräver i ett balansläge en begränsning av hemmaefterfrågan, och exportökningens avsättning *möjliggöres* i sin tur genom den relativa förbättringen av kostnadsläget.

Investerings efterfrågan kan hållas tillbaka t. ex. genom restriktiv kreditpolitik, och uppoffringen består då som nämnts i en framtida dämpning av den möjliga framstegstakten. Konsumtionsefterfrågan kan hållas tillbaka med en (frivillig) dämpning av *reallöneökningen*, med en höjning av hushållssparandet eller med höjning av de direkta skatterna. Skattefallet skiljer sig emellertid från det förut beskrivna, då man med skattehöjning — och enbart med denna — ville åstadkomma den för biståndet nödvändiga transfereringen. I det nu beskrivna fallet, när underlaget för politiken är en dämpning av takten i nominallönernas stegring, blir resultatet av skattehöjningen inte en depressionseffekt, eftersom syftet tvärtom är att eliminera ett inflationstryck. Den härför nödvändiga skatteindragningen är också av ungefär samma storleksordning som den åsyftade *exportökningen*² (kanske något större) under det att (enbart) skatteindragning för motsvarande *importeffekt* kan bli flerdubbelt större.

I vilket fall som helst kommer man inte ifrån att en *uppoffring* måste göras för att hjälpen skall kunna materialiseras. Denna uppoffring kan, med bibehållande av en samhällsekonomisk balans, effektueras genom olika kombinationer av ekonomisk politik. Vi har här diskuterat två typfall — mellan vilka det naturligtvis i praktiken finns en rad kombinationsmöjligheter — syftande i första hand till en importminskning resp. exportökning. I det första fallet kombineras en kraftig skattepolitik (penningpolitik) med expansiv och differentierad sysselsättningspolitik, som är nödvändig för att kompensera den depressiva effekt man får jämsides med den åsyftade importbegränsningen. I andra fallet kombineras en dämpning av den nominella lönestegringen med en moderat reallönedämpning och/eller skattehöjning. I detta fall syftar politiken i första hand till en exportökning. Förutom att exporteffekten är att föredraga framför importeffekten, talar för det senare alternativet att belastningen på skatte- och sysselsättningspolitiken blir relativt lätt och möjligheten att använda de ekonomiskt politiska instrumenten för att möta korttidsstörningar motsvarande större. Det är dock inte fråga om ett *politikalternativ* i egentlig mening, eftersom statsmakterna traditionsenligt anser sig böra avstå från att direkt påverka lö-

¹ Därtill kommer dock faktiskt också den uppoffring, som ligger i en målmedveten försämring av terms of trade. Den nödvändiga försämringen vid givet åsyftat överskott på bytesbalansen kommer bl. a. att bero på efterfrågeelasticiteten på import- och exportvaror.

² Härvid har ändå inte beaktats att övergången från hemmakonsumtion till exportproduktion kan ge upphov till viss importminskning beroende på högre importkvot för den förra än för den senare. Behovet av exportökning och skatteindragning blir då motsvarande mindre.

nebildningen. Vad man här får lita till är alltså, att förhandlingsparterna på arbetsmarknaden beaktar löne- och prisutvecklingens roll för biståndsgivningen samt att den allmänna opinionen kan mobiliseras som stöd och pådrivare för ett sådant beaktande.

Hittills har vi begränsat oss till att diskutera ett bistånd i form av fritt disponibel valuta, som alltså är *obundet* med hänsyn till utlandets efterfrågan på våra varor och tjänster. I motsats härtill finns det fall, där den reala prestationen är specificerad och *bunden* till visst utbud av varor och tjänster. Den utländska efterfrågan — det svenska utbudet — är i detta fall fullt förutsedd och planerad både till storlek och sammansättning. Det ställs i regel inga direkta krav på valutareserven, och det är i stort sett fråga om en export, som inte skulle kommit till stånd utan speciella arrangemang bl. a. av finansiell natur. Det kan vara fråga om utnyttjande av lediga resurser men också av resurser som friställts genom efterfrågedämpande åtgärder.

Det finns givetvis gränfall av bunden och obunden hjälp som t. ex. när kronbelopp ställs till u-landets förfogande för köp i Sverige — men ej av någon bestämd vara. Köpet kan då komma att avse varor, som annars skulle sålts på annat håll utomlands. Uppoffringen i form av valutareserv blir då densamma som vid helt obunden hjälp. I de renodlade fallen skiljer sig kanske den bundna och obundna hjälpen speciellt åt i ett läge av outnyttjade resurser då dessa specifikt kan användas för »öronmärkt» bunden hjälp. Det är svårare att på samma sätt kunna nyttja de lediga resurserna för obunden hjälp. Vid fullt utnyttjade resurser är det både vid bunden och obunden hjälp nödvändigt att begränsa efterfrågan på vissa områden för att friställa resurser. De områden vilka begränsningen skall avse är emellertid vanligen ej desamma, och valet av ekonomiskt-politiska instrument — eller graden av deras användning — i regel olika.

Den bundna hjälpen, specificerad med hänsyn till varu- och tjänsteprestationer förutsätter för sitt realiserande väl så mycket detaljkunskap om konkreta produktionsförhållanden som den obundna — och förmodligen mer. Ekonomiskt-politiskt är problemet detsamma som vid en utvidgning av den offentliga sektorn på bestämda områden. I själva verket skulle hjälpen mycket väl kunna klassificeras som offentlig konsumtion, eftersom den s. a. s. representerar ett vårt gemensamma behov — ett behov av att hjälpa u-länderna. Analogin är alldeles uppenbar t. ex. i det fall att redan förut statsanställda experter skickats utomlands. Deras löner är ju redan inkluderade i statsutgifterna och i den statliga konsumtionen. De beskattnings- och balansproblem, som uppkommer vid en expansion av denna verksamhet är alltså inte på något sätt unika.¹ Detsamma gäller statlig finansiering av kapitalvaru- eller konsumtionsvaruexport för

¹ Det bör dock uppmärksammas att experternas konsumtion utomlands — liksom turisternas — verkar som en importökning och därför kan ställa något litet krav på valutareserven!

bilateralt eller multilateralt tekniskt bistånd. Befinner man sig i ett balansläge, måste utrymme för hjälpen skapas genom restriktiv ekonomisk politik, eftersom i annat fall man riskerar en inflationsutveckling. Den nödvändiga sparandeökningen tar då formen av ett inflationistiskt tvångsparande. Eventuellt kan efterfrågetrycket utlösa en importökning, varvid hjälpen i sista hand kommer att »finansieras» genom en i detta fall varken förutsedd eller åsyftad försämring av valutaläget.

På kortare sikt — konjunkturrellt — bör det vara angeläget att infoga biståndsgivningen i vår beredskapspolitik mot depressiva störningar. Vi har redan långtgående beredskapsplaner för sysselsättningsstimulerande utgifter på olika områden. I denna planering skulle man kunna bygga in även sådana utgiftsanslag, som avser hjälp till u-länder. Denna behövd fördenskull inte nödvändigtvis bli ryckig och beroende av konjunkturutvecklingen, eftersom man med en systematisk lagerhållningspolitik skulle kunna utjämna fluktuationerna. Tvärtom skulle hjälpen då kunna upprätthållas lättare även i perioder av hög inhemsk efterfrågan och goda exportkonjunkturer. Utan närmare inventering av u-ländska behov och kartläggning av motsvarande inhemska (konjunktur känsliga) produktionsområden är det dock svårt att säga något om realismen i detta slags politik.

I alla händelser måste den dominerande frågan komma att avse det sätt på vilket den ekonomiska politikens inriktning på *längre sikt* beröres av ett bundet bistånd. På längre sikt kan man inte nöja sig med att utnyttja tillfälligt lediga resurser eller avdela färdiga produkter från ett produktionsresultat, som framkommit utan bakomliggande hänsyn till de konkreta hjälpbehov vi vill tillfredsställa. Långtidsplaneringen måste med andra ord från början beakta önskvärdheten av utvidgningar på berörda produktionsområden, vilket i sin tur också förutsätter ett samordnat investeringsprogram. Förutsättningen är naturligtvis återigen att man med någon grad av säkerhet kan påverka utvecklingen på områden, där man kan förutse praktiskt taget obegränsade hjälpbehov. Vid bedömningen av olika biståndsformer bör också beaktas deras effekt på den långsiktiga utvecklingen av den svenska exporten. Man får sålunda inte bortse från riskerna att en »öronmärkt» bunden hjälp kan leda till en mindre gynnsam exportinriktning och till en på längre sikt inträdande minskning i vår konkurrenskraft. U-hjälpen bör med andra ord inte få effekten av en subvention av delar av det svenska näringslivet, en subvention som i längden ej heller vore i u-ländernas intresse.

I olika sammanhang har man diskuterat möjligheterna till importstimulans genom skatte- och/eller tullsänkningar på vissa typiska exportvaror från u-länderna (kaffe, te, kakao m. m.). Man skulle också kunna tänka sig en statlig import- och lagringspolitik avseende vissa strategiska råvaror — bl. a. som ett led i en allmän *internationell* konjunkturpolitik. I vilket fall som helst ställes svenska kronor — och därmed indirekt en mot-

svarande del av vår valutareserv — till u-landets förfogande för en import, som annars inte skulle kommit till stånd. Jämfört med det fall att biståndet tagit form av en gåva erhåller vi emellertid en motprestation i form av importvaror. Man kan ifrågasätta om detta skall kallas »bistånd» eller ej, men i den mån u-landets export under andra omständigheter ej skulle ägt rum, avviker resultatet ur detta lands synpunkt ej nämnvärt från gåvofallet. För vår del innebär en importökning ett totalt sett minskat sparande. Så länge importökningen är mindre än skattebortfallet avser sparminskningen enbart staten. I den mån (den eftersträfvade) konsumtionsökningen överstiger det bortfallna skatte- och tullbeloppet uppkommer ett minskat sparande även inom den privata sektorn.

Hittills har ingenting nämnts om avvägningen mellan multilateral och bilateral, mellan statlig och privat biståndsgivning. Dessa val påverkar emellertid inte i och för sig de olika hjälpformernas krav på resurser och de ovan behandlade problem, som uppkommer i samband med hjälpens materialisering.

Den obundna hjälpen i valutaform dominerar i multilaterala sammanhang men kan även inpassas i ett bilateralt biståndsprogram. Den bundna hjälpen förekommer mest i bilaterala sammanhang men kan också infogas t. ex. i multilaterala hjälpaktioner som koordineras av ett internationellt organ. Praktiska hänsyn får i de enskilda fallen bestämma hjälpformen.

Vad fördelningen mellan statlig och privat hjälp beträffar så har det sagts — och säkerligen med rätta — att med den storleksordning hjälpen i framtiden förmodligen får, så måste det offentliga svara för den alldeles övervägande delen. Det hör i detta sammanhang observeras att, vid en given utveckling av valutareserven, det offentligas utrymme för obunden finansiell hjälp minskar i den mån kapitalmarknaden släpps fri och utnyttjas för privata investeringar i utländska värdepapper. Lämpligheten härav kan därför ifrågasättas åtminstone så länge det totala utrymmet är knappt, och den ekonomiska politiken behöver särskilt ansträngas för att det överhuvudtaget skall materialiseras. Det kan t. ex. bli fråga om att höja räntan för att begränsa ett kapitalutflöde och/eller att säkerställa ett kompenserande utländskt kapitalinflöde.

Den bundna hjälpen i privat regi tar — bortsett från rena välgörenheten — närmast form av exportkrediter av varierande duration på för motagarlandet speciellt gynnsamma villkor. Detta benefika inslag framstår emellertid ofta som sekundärt och obestämbart, och de affärsmässiga synpunkterna dominerar — vilket de rimligen också bör göra i detta sammanhang. I den mån det t. ex. blir fråga om räntesubsidier och avskrivningar på lån blir biståndselementet mera bestämbart. Här kan man tänka sig offentliga insatser i olika former med implikationer bl. a. för statsfinanserna. Frågan om näringslivets möjligheter att överhuvudtaget satsa

på en utvidgad kreditgivning till u-länderna — benefik eller ej — har också en viktig finansiell aspekt och sammanhänger med den framtida utvecklingen på penning- och kapitalmarknaden. Det bör tilläggas att den privata biståndsgivningen i princip reser samma krav på en systematisk ekonomisk politik som den offentliga hjälpen. Den åtstramningseffekt på kreditmarknaden, som en själv- eller lånefinansierad privat biståndsgivning i och för sig eventuellt kan ha, räcker kanske inte alls till för att friställa de resurser eller den valuta, som biståndet reallt sett förutsätter. Det behövs alltså i så fall en kompletterande ekonomisk politik — eller att man förhindrar just den formen av hjälp.

Finansiella aspekter på biståndsgivningen

Även sedan man i stora drag fastställt hjälpens omfattning och det sätt på vilket resurserna skall friställas, tillkommer frågor av mera finansieringsteknisk natur. Det gäller bl. a. möjligheterna att kreditpolitiskt underlätta hjälpens kanalisering i de rätta fårorna under samtidigt upprätthållande av balansen på kreditmarknaden. Olika hjälpformer ställer olika krav på en dylik politik.

Statliga bidrag till internationella organisationer tar formen av tillskott i svensk och/eller utländsk valuta. Dylika bidrag har framförallt lämnats till F.N. och dess speciella organ. Man kan i de flesta fall förutsätta att de svenska tillskotten tämligen omgående vidarebefordras. Och även i den mån vårt bidrag utgår i svenska kronor måste man räkna med att detta i stor utsträckning kan förvandlas i ett krav på den konvertibla delen av vår valuta-reserv. Förutsättningen för denna biståndsgivning är alltså som redan nämnts, ett överskott i bytesbalansen, såvida man inte vill tära på utgångslägets valuta-reserv. Den ekonomiska politik, som i och för sig kan krävas för att detta överskott överhuvudtaget skall materialiseras, har diskuterats i föregående avsnitt. Själva avhändandet innebär att u-landet får dra valuta från riksbanken. Mot valutautflödet svarar en *statlig utgiftsökning*, som i första hand tar formen av lån i riksbanken eller neddragning av statens riksbanksgiro. Om statens upplåning i riksbanken ej konsolideras, så begränsas alltså de av själva biståndslämnandet betingade finansiella förändringarna till riksbanksbalansen: en fordran på utlandet utbytes mot en fordran på staten. Vid konsolidering med lån i den privata sektorn förvandlas denna riksbanksskuld till en upplåning medelst statspapper hos kreditsystemet och/eller hos allmänheten. Riksbankens fordran mot staten förvandlas därmed till en ökning av dess nettofordran mot privata sektorn. Mot minskningen i valuta-reserven svarar en minskning i affärsbankernas riksbanksgiro (eller ökning av deras upplåning). I detta fall påverkas dessutom allmänhetens likviditet.

Mekanismen vid statlig finansiell långivning har här berörts närmast

för att klargöra den rent kreditmarknadsmässiga skillnaden — eller kanske snarare betona likheten — mellan den långivning, som går via budgeten och den alternativa finansieringen direkt över kreditmarknaden. Alternativet avser närmast det fall att det internationella hjälporganet — det gäller kanske i första hand IBRD — tar upp ett obligationslån i Sverige. Om nu obligationerna placeras *direkt i riksbanken* uppkommer en liknande situation som när staten köpt valutor, men riksbanken har i ena fallet utbytt valutan mot statspapper och i andra fallet mot IBRD-obligationer. Kreditmarknaden i övrigt berörs överhuvudtaget ej och hjälpen är alltjämt offentlig i den meningen att riksbanken svarar för lånet.

Vid *privat kreditgivning via kreditmarknaden* uppkommer i princip samma fall, som när staten konsoliderar sin riksbanksskuld: den privata sektorn ökar sitt innehav av värdepapper (svenska i ena fallet, utländska i andra) och minskar sin fordran mot riksbanken lika mycket som nedgången i dennas valutareserv. Sätillvida spelar det ingen roll om obligationerna lyder på svenska kronor eller utländskt myntslag under förutsättning av att kronbeloppen ändå kan förväntas bli utnyttjade till förvärv av konvertibel valuta.

Antingen biståndet gives över eller utanför budgeten kan alltså samma åstramningseffekt åstadkommas på den inhemska kreditmarknaden och därmed också — via förändringar i likviditet och/eller ränta — den »reala» effekt på resursfördelningen, som diskuterades i föregående avsnitt. Har man bestämt sig för ett lån i utländskt myntslag, beror valet mellan det offentliga (riksbanken) och den privata sektorn som direkt långgivare på för- resp. nackdelarna av att åstadkomma en som önskvärd ansedd åstramningseffekt med försäljning av utländska eller svenska obligationer. Om det utländska lånet trots en (förmodligen) relativt låg effektiv ränta kan placeras på marknaden, representerar också ränteskillnaden en »vinst» för statsverket jämfört med det fall att riksbanken köpt de utländska obligationerna och sålt statspapper (med högre ränta).

Om läget är sådant att vissa kreditinstitut visar överskottslikviditet skulle en t. ex. i samband med biståndsgivningen önskvärd restriktivitet i den inhemska långivningen kunna erhållas genom placeringsregler i den mån de utländska obligationernas förräntning ej gäve bankerna tillräckligt incitament för inköp. Bedömningen av det framtida kreditmarknadsläget kommer här in i bilden. Förutom de räntepolitiska aspekterna har också försäljningen av utländska obligationer på den svenska kapitalmarknaden vissa konsekvenser bl. a. för valutaregleringen, som det emellertid här ej finns anledning att särskilt beröra.

Det har ovan förutsatts att alternativet till riksbankens köp av IBRD-obligationer är ett i Sverige emitterat (och maximerat) obligationslån. En ytterligare möjlighet är att tillåta den privata sektorn att köpa dylika obligationer utomlands. I den mån köpen begränsades till kreditinstituten

och stöddes av reservbestämmelser, skulle valuta- och kreditmarknadseffekten alltså kunna kontrolleras. Detta skulle emellertid ej vara fallet om tillståndet även utsträcktes till allmänheten.

De realekonomiska och finansiella konsekvenserna av *direkta investeringar* varierar med investeringsformerna — »nyttan» för den ekonomiska utvecklingen på längre sikt i mottagarlandet kan för övrigt blott bedömas från fall till fall. Köp av aktier i u-landsbolag har samma okontrollerbara valuta- och kreditmarknadseffekter, som försäljningar av utländska obligationer, och saknar dessutom dessas direkta anknytning till fastställda utvecklingsprogram. (Däremot skulle man som ett ur denna synpunkt överlägset alternativ kunna diskutera möjligheten av placeringar i värdepapper emitterade av de i u-länderna ofta förekommande utvecklingsbankerna.)

Karaktären av bistånd blir mer påtaglig, när den direkta investeringen är förknippad med svensk export i någon form. På längre sikt innebär dylika investeringar — genom nyetableringar eller investeringar i redan existerande bolag — ur u-landets synpunkt vanligen en partiell importsubstitution, eftersom ifrågavarande produkter i fortsättningen kan köpas för »egen valuta», sånär som på den del som motsvaras av vinsthemtagning till Sverige. (Det förutsättes här att produktionen avser en traditionellt svensk exportvara och ej en investering i en industri, som baseras på u-landets råvaror och teknik — i vilket fall den rimligen drives i ett inhemskt företags regi.)

Den omedelbara realekonomiska effekten av den direkta investeringen beror på i vad mån de därmed förknippade utgifterna göres i Sverige eller i u-landet. I den mån utgiften göres i Sverige (svenska kapitalvaror och svensk teknisk personal) kommer den att representera ett långfristigt (kommersiellt) lån, som i sinom tid kommer att förräntas och amorteras genom den svenska vinsthemtagningen. I den mån investeringen avser utgifter i u-landet, verkar »biståndet» som en extra svensk import av varor därifrån.

Den direkta investeringen kan finansieras med reserverade vinster (i Sverige och i utlandet), på svenska kreditmarknaden eller med lån upptaget i tredje land. Finansiering av lokala utgifter med det i utlandet belägna bolagets vinster innebär ett bortfall av u-landsvaluta, vars försäljning i och för sig skulle medfört en expansion på kreditmarknaden. Lån utomlands synes motiverat om den direkta investeringen till någon del förutsätter export från tredje land. I den mån dylik komplementaritet ej föreligger, representerar lånet blott ett förmedlat bistånd, som för vår del aktualiseras först vid lånets återbetalning.

De *kommersiella krediterna* av biståndskaraktär riktar sig mot u-länderna och representerar en ökning av den utestående krediten utöver vad som kan anses »normalt». Krediterna kan garanteras eller eventuellt övertagas av det offentliga. Vid en given insats i form av exportkrediter bör

behovet av ett statligt eller halvstatligt exportkreditinstitut och frågan om tillskott över budgeten resp. från olika delar av kreditmarknaden till detta institut bedömas bl. a. ur synpunkten av sparandets utveckling och fördelning samt dess kanalisering till olika kreditinstitut.

Det bör kanske avslutningsvis påpekas att diskussionen i detta och föregående avsnitt av de olika biståndsformernas realekonomiska och finansiella innebörd bara tagit sikte på biståndsgivningens omedelbara konsekvenser. Frågan om de eventuella återverkningarna på Sverige av biståndsgivningens effekt på inkomstutveckling och inducerad import i mottagarländerna har således ej berörts liksom ej heller den därmed sammanhängande frågan om framtida överföringar av eventuella räntor och amorteringar. Hänsynstagande till dessa följdföreteelser kan emellertid knappast i och för sig förväntas påverka avvägningen mellan olika biståndsformer. Även vid valet mellan lån och gåva torde, förutom skiljaktigheter beträffande kortsiktseffekterna, sådana faktorer som institutionella bindningar och mottagarlandets preferenser komma att bli utslagsgivande.

januari 1962

BILAGA

Det ekonomiska läget 1965

Som allmän bakgrund för en bedömning av förutsättningarna för de i promemorian diskuterade biståndsformerna skall i detta appendix redovisas en prognos för det ekonomiska läget 1965. Prognosen ges i form dels av en försörjningsbalans för varor och tjänster och dels av därmed korrelerade balanser för sparandet och för utbudet och efterfrågan på kreditmarknaden. Rent allmänt kan om dessa balanser sägas att man redan vid uppställningen av den reala balansen — försörjningsbalansen — måste röra sig med en rad lösa antaganden, och att graden av godtycklighet ändå ökas betydligt, när man kommer över på frågor rörande den finansiella utvecklingen. Icke desto mindre torde exercisen kunna ha sitt intresse som diskussionsunderlag och som utgångspunkt för uppställandet av olika utvecklingsalternativ.

Försörjningsbalansen 1965. Utgångspunkten för den reala prognosen är de resultat som Långtidsutredningen hittills kommit fram till beträffande den sannolika utvecklingen av totalproduktionen vid fullt utnyttjad produktionskapacitet och den efterfrågan på varor och tjänster, som kan väntas från eller planeras för den offentliga sektorn, investeringsverksamheten och exporten. Resultaten har sammanställts i en försörjningsbalans för 1965, som i *tabell 1* jämförts med den aktuella balansen för 1960.

Mellan 1960 och 1965 beräknas den reala bruttonationalprodukten kunna öka med i genomsnitt fyra procent per år. De summerade planerna för investering i fast realkapital indikerar ungefär samma ökningstakt. Den förväntas bli störst för bostäder och lägst för affärsverk och andra kapitalbudgetinvesteringar. Lagerökningen har satts till 1 000 milj. kr., vilket ungefär motsvarar de 30 % av den år-

Tabell 1. Försörjningsbalans 1960 och prognos för 1965

Miljoner kronor i 1960 års priser

	1960	1965
<i>Tillgång</i>		
Bruttonationalprodukt.....	68 500	83 500
Import.....	14 900	20 050
Summa	83 400	103 550
<i>Användning</i>		
Bruttoinvestering.....	21 760	26 550
Lagerökning.....	1 380	1 000
Export.....	14 450	20 300
Offentlig konsumtion.....	8 850	10 800
Privat konsumtion.....	36 960	44 900
Summa	83 400	103 550

liga ökningen av nationalprodukten (i detta fall för 1965) varmed lagren erfarenhetsmässigt ökade under 50-talet.

Den offentliga konsumtionen har beräknats öka i samma takt som BNP, d. v. s. med fyra procent årligen. Varuexporten förväntas (av exportörerna) öka betydligt snabbare än BNP eller med omkring sju procent årligen. Denna ökningstakt är något lägre än genomsnittet för perioden 1955—1960 men avsevärt högre än för 1950—1955. Det importvärde, som insatts i nedanstående försörjningsbalans för 1965, representerar i viss mån en plansiffra. Importen har nämligen kalkylerats under förutsättning av en ökning av det statistiskt registrerade överskottet i bytesbalansen på 250 milj. kr. Räknar man med en på statistisk missvisning beroende »normal» förskjutningspost på 250 milj. kr. skulle den faktiska ökningen i valutareserven komma att uppgå till 500 milj. kr. Denna ökning skulle medge en uppbyggnad av valutareserven i takt med importen och därutöver en u-hjälp på omkring 200 milj. kr. Importantagandet implicerar en marginell importbenägenhet på omkring 0,35, vilket är något lägre än siffran för 1950—1960 på omkring 0,4. Skulle importen bli större än kalkylerat minskas, vid given export, utrymmet för bistånd. En mindre import (och/eller större export) betyder däremot en ökning av detta utrymme.

I försörjningsbalansen för 1965 har den privata konsumtionen framkommit som en restpost. Rimligheten av den framräknade siffran kan bedömas först sedan man gjort en med försörjningsbalansen korrelerad kalkyl för hushållens disponibla inkomster och sparande (jämför nedan). I den mån den privata konsumtionsefterfrågan överstiger försörjningsbalansens restpost föreligger — vid oförändrad ekonomisk politik — ett inflationsgap, som kan »slutas» med olika slag av kontraktiva åtgärder t. ex. med skattehöjningar. I den mån man därutöver vill skapa utrymme för ekonomiskt bistånd får politiken skärpas ytterligare.

Om försörjningsbalansens restpost överstiger den troliga, framtida konsumtionsefterfrågan, föreligger ett deflationsgap. Detta kan då »slutas» t. ex. genom skattesänkningar. Men man kan också säga, att det vid given ekonomisk politik föreligger ett ledigt utrymme, som kan utnyttjas för biståndsgivning, i den mån det visar sig möjligt att få fram en export av varor och tjänster, som eljest inte skulle kommit till stånd.

Sedan ett »deflationsgap» väl lokaliserats till de olika sektorerna av näringslivet, finns det i princip möjligheter att så gott som helt sluta gapet genom olika former av biståndsgivning. U-länderna har behov inte bara av kapitalvaror. En import av konsumtionsvaror (t. ex. livsmedel och beklädnadsvaror) kan i många fall tjäna alldeles samma syfte, nämligen att ersätta det sparande u-landet ej självt kan prestera. Den ökade konsumtionsvarutillgången innebär att produktionsresurser kan friställas för den inhemska realkapitalbildning, som annars ej kan komma till stånd. Sett ur denna synpunkt skulle endast produktion av typen gatu- och vägarbeten behöva falla utanför en möjlig biståndsgivning. (T. o. m. sådana insatser som bostadsbyggande kan exporteras — nämligen i form av färdig-fabricerade hus.) Allt beror på om den lediga kapaciteten har en motsvarighet i u-ländsk efterfrågan.

Inkomster och sparandefördelning. En fullständig och konsistent prognos för det ekonomiska läget förutsätter att försörjningsbalansen kompletteras med beräkningar för inkomstfördelning, beskattning, sparande m. m. En dylik, med den ovan lämnade prognosen för försörjningsbalansen korrelerad kalkyl, lämnas i tabell 2.¹ Sektorsuppdelningen har gjorts på ett sådant sätt, som kan tänkas aktua-

¹ Beträffande källmaterial, beräkningsmetoder och förutsättningar för tabellerna 1—3 hänvisas till Långtidsutredningens betänkande.

liseras vid en bedömning av den finansiella problematiken i samband med biståndsgivningen. Tabellen utmynnar i en beräkning av det »finansiella sparandet», d. v. s. det nettoutbud (den nettoefterfrågan) av kredit, som framkommer efter redovisningen av varje sektors inkomster och utgifter. En dylik beräkning kan bilda underlag för bedömningen av med biståndsgivningen konkurrerande lånebehov och lokaliseringen av de finansieringskällor, där olika lånebehov kan tillfredsställas. Det bör emellertid framhållas, att beräkningarna är synnerligen provisoriska och att redan siffrorna för 1960 är mycket preliminära och delvis gissade. Siffrorna för 1965 får betraktas som ett diskussionsunderlag för problematiken i denna promemoria — ett försök att ge en totalvy av alla de data och förändringar man har att räkna med, när hela det samhällsekonomiska sammanhanget skall beaktas.

I tabell 2 skiljes mellan fem sektorer. Den offentliga sektorn omfattar både staten, kommunerna och de offentliga affärsverken. Bostadssektorn har tagits ut ur företagssektorn för att särskilja den förras investeringar och därav betingade kreditanspråk. Även försäkringssektorn har särskilt på grund av den stora betydelse ändringar i försäkringssparandets storlek och sammansättning kan beräknas få för utvecklingen på kreditmarknaden. Den resterande företagssektorn blir på detta sätt mindre till omfattningen än den som redovisas i nationalräkenskaper. Summakolumnen till höger skall i princip ge samma värden för bruttonationalprodukten, investering och konsumtion, som förut redovisats i försörjningsbalansen. Bl. a. med hänsyn till skatteomläggningen vid årsskiftet 1961/62 har dock vissa prisjusteringar fått göras i den fastprisberäkning, som redovisas för 1965 i tabell 1. Sålunda inkluderar investerings- och konsumtionssiffrorna i tabell 2 de prisförhöjningar, som motsvarar förhöjningen av allmänna varuskatten och bensinskatten. En annan justering avser den offentliga konsumtionen, som räknats upp med en antagen årlig löneökning inom den offentliga sektorn på 4 procent.

Den grundläggande förutsättningen för inkomstfördelningen är att både företagens och hushållens inkomster (med vissa smärre justeringar) utvecklas i samma takt som BNP. Inkomstfördelningen förblir alltså såtillvida oförändrad. De parantetiska bruttoinkomsterna för den offentliga sektorn och för bostadssektorn är båda residualberäknade och visar för den förra affärsverkens interna sparande — d. v. s. den självfinansierade investeringen — och för den senare likaså den del av investeringen, som icke finansierats med bidrag eller lån. Beskattning, pensioner, barnbidrag etc. har beräknats enligt de vid ingången av 1962 gällande reglerna. Försäkringsnettot avser både de obligatoriska försäkringarna och de privata försäkringsbolagen. År 1960 var försäkringssektorns disponibla inkomst — mätt med kapitalökningen — 517 milj. kr. för de offentliga försäkringsinrättningarna och 1 056 milj. kr. för de enskilda. Motsvarande siffra för 1965 har beräknats till 2 685 milj. kr. resp. 930 milj. kr.

Vid behandlingen av försäkringssektorn möter man ett problem, vars lösning måste bli relativt godtycklig, men inte desto mindre i många avseenden blir avgörande för kalkylens resultat. Vilket antagande skall man göra för det sätt på vilket tjänstepensioneringen kommer att inbakas i löne- och prisstrukturen? Här har nu förutsatts att lönerna *inklusive* ATP kommer att stiga i samma takt som nationalinkomsten. Ökningen i premiebetalningarna ligger alltså med i löneökningen från 46 681 milj. kr. år 1960 till 57 900 milj. kr. år 1965, varefter hushållssektorn »betalar tillbaka» premierna till försäkringssektorn via försäkringsnettot (post 6). Om man i det motsatta fallet låter ATP »bäras» av företagssektorn, så minskar dennas disponibla inkomst och ökar hushållssektorns motsvarande. Skillnaden är mycket stor, eftersom premiebetalningen för den privata sektorns

lönesumma beräknas öka omkring 1 500 milj. kr. Detta arbiträra inslag i kalkylen bör alltså hållas i minnet.

Sedan privata konsumtionen — restposten i försörjningsbalansen — minskats med företagens beräknade konsumtion, uppgår hushållens konsumtion till 44 900 milj. kr. Hushållens sparande d. v. s. skillnaden mellan den disponibla inkomsten och konsumtionen blir 4 550 milj. kr. För att man skall få en uppfattning om kalkylen indikerar ett sparandeunder- eller överskott kan denna siffra jämföras med 1960 års hushållssparande på 3 366 milj. kr. Nu har man emellertid för det första att räkna med att sparandet 1960 var ovanligt stort och för det andra att sparandet *exklusive* försäkringssparandet rimligen bör minska allteftersom värdet av A.T.P. växer. Hushållssparandet låg särskilt högt 1960 som följd av konsumtionsökningen före införandet av omsättningsskatten årsskiftet 1959/60. Genomsnittliga sparkvoten för åren 1959 och 1960 var inte mer än bortåt 7 % (mot 8,5 % för 1960) vilket, applicerat på 1960 års disponibla hushållsinkomster, ger ett hushållssparande på omkring 2 800 milj. kr. Ökningen av hushållssparandet från 1960 till 1965 skulle därmed uppgå till 1 750 milj. kr. jämfört med en ökning av de disponibla inkomsterna på nära 10 miljarder kr., vilket implicerar en *marginell* sparkvot på ungefär 0,18. Erfarenhetsmässigt vet vi att den marginella sparkvoten åren före 1960 (1954—60) uppgick till omkring 0,20. Enligt exemplet föreligger alltså ungefärlig balans på konsumtionsvarumarknaden eller möjligen ett »deflationsgap» på ett par hundra miljoner kr. Å andra sidan bör man ju med hänsyn till ATP kunna räkna med någon nedgång också av annat sparande än det privata försäkringssparandet. »Deflationsgapet» skulle då lätt nog kunna förbytas i ett »inflationsgap». Det synes emellertid här röra sig om förändringar vid marginalen kring ett balansläge. Bristen på kunskap om det sätt på vilket ATP och andra faktorer kan komma att influera sparvanorna gör det meningslöst med närmare precisering.¹

Kalkylen för fördelningen av det finansiella sparandet och därmed bedömningen av olika sektorer villighet och möjlighet att finansiera en biståndsökning blir i stor utsträckning beroende av de förutsättningar som gjorts på olika punkter. Man finner emellertid att även vid det använda, för företagen gynnsamma alternativet för ATP:s betalning, företagssektorn likväl uppvisar ett betydande underskott för det finansiella sparandet. Underskottet är större än det var 1960 och mycket större än något år på 50-talet. Det bör vidare observeras, att läget 1965 i viss mån kan anses representativt för hela perioden 1960—65 och karakteriseras av den relativa åtstramning, som inleddes under 1960 och fortsatt under 1961. Detta innebär att — i motsats till 1960 — möjligheterna att finansiera investeringarna med medel uppsamlade under föregående »goda» år successivt försämras.

Den offentliga sektorn försämrar sin finansiella ställning från ungefärlig balans 1960 till ett underskott på omkring en miljard kr. 1965. Eftersom det är svårt att nu veta något om den slutliga kostnadsfördelningen på flera viktiga utgiftsområden, har här ej någon uppdelning gjorts mellan stat och kommun. Det bör dock erinras om att i princip hela kalkylen gjorts under förutsättning av konstanta priser. Men vi vet erfarenhetsmässigt att åtminstone ett par procents årlig prisstegring svårligen kan undvikas. En dylik utveckling tenderar — vid givna

¹ Det kan i detta sammanhang konstateras, att skatteomläggningen 1961/62 i och för sig — med de här gjorda förutsättningarna — kan beräknas öka konsumtionsefterfrågan med ett par hundra miljoner kronor. Utan skatteomläggning skulle kalkylen alltså resulterat i ett deflationsgap på omkring en halv miljard kr. Utvecklingen av de statliga inkomstöverföringarna kan också bli en annan än vad som här kalkylmässigt har antagits. Eventuella avvikelser torde få antagas medföra en ökad konsumtionsefterfrågan.

progressiva skattesatser — att stärka statens finansiella ställning i förhållande till den privata sektorn. Häremot får dock vägas möjligheten av nya utgiftsbeslut, som ej inräknats i siffrorna i tabell 2. (Hänsyn har tagits endast till redan fastställda utgiftsnormer och den kostnadsautomatik, som sammanhänger med förväntade förändringar i antalet pensionsberättigade, i antalet barnbidrag etc.)

Den stora olikheten mellan 1960 och 1965 ligger i den kraftiga expansionen av försäkringssektorn, där fonderingen inom ATP vida överväger vad man räknar med ifråga om en minskning av ökningstakten för de privata försäkringsbolagen. Detta får särskilt betydelsefulla konsekvenser för balansen på kreditmarknaden.

Läget på kreditmarknaden. Man kan nu, med någon fantasi, skissera en utveckling på kreditmarknaden som korresponderar mot de förutsättningar, som hittills gjorts för försörjningsbalansen och det finansiella sparandets fördelning. I tabell 3 visas en prognos för efterfrågan och utbudet på kreditmarknaden år 1965. Summasiffrorna i tabellmarginalerna stämmer i princip överens med siffrorna för det finansiella sparandet i tabell 2, men har jämkats till runda hundratal miljoner för att om möjligt dämpa intrycket av precision.

Fördelningen av kreditutbudet anges av summakolumnen (E) till höger i tabellen. De 3 600 milj. kr. som kommer från försäkringssektorn har fördelats mellan offentliga och enskilda försäkringsinrättningar på sätt som redan angivits. Hushållssektorns utbud på 4 600 milj. kr. (jämför 10 E i tabell 2) har fördelats med 300 milj. kr. på riksbanken (= en ökning av sedelmängden), 800 milj. kr. på affärsbankerna, 2 000 milj. kr. på övriga banker, 1 000 milj. kr. på obligations- och 500 milj. kr. på aktiemarknaden. Resten av inlåningsökningen till affärsbankerna, 200 milj. kr. får representera insättningar från företag i och för en ökning av deras rörelsemedel. Denna förutsättning innebär att upplåningsbehovet för underskotts företagen blir desto större jämfört med det netto för denna sektors negativa finansiella sparande på 3 100 milj. kr., som framkom i tabell 2. Efterfrågan på kredit från företagssektorn blir därmed 3 300 milj. kr. Denna och övriga sektorers kreditefterfrågan framgår av summeraden (8) nederst i tabell 3. Jämfört med tabell 2 har också den kompletteringen gjorts att det offentliga förutsatts lämna bostadslån med ett belopp av 700 milj. kr. Härigenom uppkommer, netto räknat, ett upplåningsbehov för den offentliga sektorn på 1 700 milj. kr. samtidigt som upplåningsbehovet på kreditmarknaden för bostadsbyggandet reduceras till 3 100 milj. kr. Slutligen uppträder också överskottet gentemot utlandet som en kreditefterfrågan på den inhemska marknaden. Denna efterfrågan har förutsatts helt taga formen av en ökning av riksbankens valutareserv.¹ Förutom riksbankens »inlåningsökning» i form av ökad utelöpande sedelmängd har den privata sektorns fordringar på riksbanken antagits oförändrade, vilket i viss mening kan sägas innebära en i och för sig godtycklig förutsättning om »neutral» penningpolitik.

Fördelningen av kreditförmedlarnas utlåning på olika sektorer har schablonmässigt anpassats efter institutens traditionella placeringsmönster. Affärsbankerna har förutsatts låna ut 1 300 milj. kr. till företag och bostäder d. v. s. ungefär lika mycket som 1960. För att även kunna tillgodose denna utlåning måste de sälja statspapper. (År 1960 såldes för omkring 900 milj. kr. stats- och kommunobligationer för att finansiera en ökning av långivningen till företagssektorn på 1 100 milj. kr. och till bostäderna på 300 milj. kr.). Övriga banker (sparbankerna, postbanken, jordbrukskassorna) har förutsatts att, liksom hittills, placera övervägande i bostadslån (denna långivning inkluderar även hypoteksobligationer).

¹ Vi har i tabell 3 för enkelhetens skull bortsett från betalningsbalansens förskjutningspost.

Tabell 3. Prognos för förändringarna på kreditmarknaden år 1965
(Miljoner kronor)

Kreditefterfrågan	A. Offentlig sektor	B. Bostäder	C. Företag	D. Utlandet	E. Summa
Kreditutbud					
1. Riksbanken				300	300
2. Affärsbankerna	— 300	300	1 000		1 000
3. Övriga banker	700	1 300			2 000
4. Enskilda försäkringsinrättningar	400	300	200		900
5. Offentliga försäkringsinrättningar	600	1 100	1 000		2 700
6. Obligationsarknaden	300	100	600		1 000
7. Aktiemarknaden			500		500
8. Summa	1 700	3 100	3 300	300	8 400

Läget på kreditmarknaden 1965 karakteriseras av en relativ ökning av det utbud, som härstammar från hushålls- och försäkringssparande, i förhållande till den efterfrågan, som kommer från den offentliga sektorn. Innebörden härav är att det blir relativt litet utrymme på kapitalmarknaden för dennas traditionella placerare. Försäkringsinrättningarna får sålunda, förutom den normala långivningen till bostäderna, i stor utsträckning i stället tillgodose det upplåningsbehov från företagssektorn, som under förhandenvarande omständigheter ej kunnat täckas av de annars dominerande långivarna på detta område, nämligen affärsbankerna. Man skulle alltså ha att räkna med ett efterfrågeöverskott på lån på den långa marknaden och inte, som under 50-talet, ett efterfrågeunderskott. Kompletteringen av utbudet genom försäljningen av statspapper från affärsbankerna är symptomet på denna situation. Detta är en tendens som gjorde sig märkbar redan under 1960 och som i stort sett skulle komma att karakterisera hela femårsperioden 1961—65. Den antydda utvecklingen skulle också innebära en fortskridande finansiell försvagning inom företagssektorn och, vid »neutral» penningpolitik, en fortskridande likviditetsförsmring för affärsbankerna. För bäggedera kan visserligen utgångslägets finansiella position sägas vara relativt stark tack vare den under tidigare år ackumulerade likviditetsreserven. Icke desto mindre måste en kumulerad utveckling av här diskuterat slag avsevärt försvaga dessa sektors möjligheter att finansiellt medverka i en biståndsgivning.

Avvägningen mellan biståndsformerna: ett exempel

Osäkerheten på så många punkter i framtidsbedömningen gör att en diskussion av avvägningen mellan olika biståndsformer tills vidare närmast får karaktären av pedagogisk exercis. Här skall emellertid rent hypotetiskt diskuteras ett exempel, som utgår från en total biståndsgivning på 700 milj. kr. eller omkring en procent av vår nuvarande bruttonationalprodukt.

I den hypotetiska försörjningsbalansen för 1965 (tabell 1) redovisades ett exportöverskott på 250 milj. kr. och hänsynstagande till förskjutningsposten implicerar en ökning av valutareserven på en halv miljard. kr. En ökning av valutareserven kan i och för sig betraktas som ett finansiellt bistånd. Bakom ökningen ligger ju en realprestation, en uppoffring i form av ett överskott på bytesbalansen. Karaktären av bistånd till u-länderna är uppenbar i den mån ökningen avser

u-landsvaluta — den representerar i sådant fall en kortfristig kreditgivning till dessa länder. Men även i det fall ökningen representeras av fordringar på ett i-land, kan detta innebära en hjälp till u-länderna i form av en indirekt kredit. I den mån vårt exportöverskott varit förutsättningen för en direkt kredit från i-landet till u-landet har vi i själva verket övertagit detta lån och presterat ett indirekt finansiellt bistånd. Vi antar för exemplens skull att av det faktiska överskottet på bytesbalansen om 500 milj. kr. representerar 200 milj. kr. ett globalt överskott i form av i-landsvaluta, som kan utnyttjas till finansiell u-hjälp. Resten representerar ett ledigt exportutrymme, vars innebörd och utnyttjande för kommersiell kreditgivning skall beröras längre fram. Det föreligger önskemål om att av ett totalt obundet finansiellt bistånd på 200 milj. kr. bör 150 milj. kr. vara offentligt och 50 milj. kr. privat. Slutligen förutsättes att vi vill lämna offentligt tekniskt bistånd på 200 milj. kr.

Offentligt finansiellt bistånd.....	150 milj. kr.
Privat finansiellt bistånd.....	50 » »
Offentligt tekniskt bistånd.....	200 » »
Kommersiella krediter och direkta privata investeringar.....	300 » »
	Summa: 700 milj. kr.

De här diskuterade biståndsformerna berör i olika grad den reala resp. finansiella balansen i samhällsekonomin. De förändringar, som uppkommer jämfört med det fall att inget bistånd ges, kan i ett fall avspeglas väsentligen i försörjningsbalansens poster men i ett annat i förändringar i balansen på kreditmarknaden.

Det *offentliga finansiella biståndet* på 150 milj. kr. innebärande ett bidrag i form av konvertibla valutor kan tydligen ske inom ramen för den genom det antagna exportöverskottet intjänta ökningen i valutareserven. I den meningen är bidraget alltså av rent finansiell natur och berör varken försörjningsbalans eller inkomstfördelning. Riksbankens valutareserv minskar emellertid, och statens medverkan i transaktionen manifesteras med en motsvarande ökning (nedgång av minskningen) av riksbankens nettofordran på statsverket. Den privata kreditmarknaden beröres ej.

Analogt kan man tänka sig att det *privata finansiella* biståndet mobiliserar det resterande, enligt antagandet föreliggande utrymme på 50 milj. kr. för dylik hjälp. Bidraget kan taga olika former t. ex. av ett utländskt lån, som köps av allmänheten för sparmedel, vilka annars t. ex. skulle influtit i »övriga banker». Likviden för lånet användes till köp av valutor i riksbanken vars absorption av statspapper — vid »neutral» penningpolitik — ökar motsvarande. »Övriga» bankers innehav av statspapper blir lika mycket mindre, och totala statsupplåningen beröres ej. Liksom i fallet ovan påverkas ej försörjningsbalansen och ej heller inkomst- och sparandefördelningen. Därav följer bl. a. också att någon särskild skattepolitik ej aktualiseras.

I föreliggande exempel har det inte blivit plats för någon ökning av valutareserven. Vill man *både* ge obunden hjälp och öka valutareserven med vardera ett par hundra miljoner kronor, måste överskottet på bytesbalansen öka. Den nödvändiga ökningen är icke obetydlig jämförd med valutareservens storlek och de erfarenhetsmässiga variationerna i bytesbalansens saldo. Men den är obetydlig jämfört med bytesbalansens omslutning på omkring 20 miljarder kronor. Relativt små ändringar i de av oss ej kontrollerbara betingelserna för utrikeshandel kan därför ur de här diskuterade synpunkterna få relativt stor betydelse. Den effekt på bytesbalansens saldo, som en förändring av terms of trade i och för sig mot-

svarar, är t. ex. av samma storleksordning som den tilltänkta obundna hjälpen. Härav följer att det är ganska svårt att detaljplanera denna hjälp, så länge den håller sig inom gränsen för något eller några hundratals miljoner kr. årligen. Men så snart hjälpen skall göras större, eller man blir ambitiös beträffande valutareserven eller har anledning förvänta stagnation i exportutvecklingen, så aktualiseras någon form av den »real-ekonomiska» politik, som diskuterats i denna promemoria.

Ett *offentligt tekniskt bistånd* kan innebära en motsvarande reduktion av den offentliga konsumtionen, t. ex. i form av experthjälp. I så fall påverkas varken det offentliga upplåningsbehovet eller den privata sektorn. Det kan emellertid även vara fråga om användningen av resurser, som annars ianspråkades för privat investering eller konsumtion. I så fall måste dessa resurser frigöras genom någon form av kontraktiv ekonomisk politik t. ex. en räntehöjning för att begränsa den privata investeringen och skattehöjningar för att begränsa den privata konsumtionen. Skatteindragningen skulle behöva uppgå till ungefär lika stort belopp som hjälpen. För den privata konsumtionen skulle ett hjälpbelopp på ett par hundra miljoner kronor betyda en reduktion på omkring 0,5 % — sedan kunde (den reducerade) konsumtionen och hjälpen fortsätta att stiga i oförändrad takt. Skattebeloppet motsvarar mindre än en procents höjning av omsättningsskatten. En skattehöjning kan dock visa sig svår att realisera i det läge med relativt stark budget, finansieringssvårigheter för företagen och åtstramning på kreditmarknaden, som förut skisserats. Alternativt kan man tänka sig att den privata konsumtionen t. ex. begränsas genom lönesparande, och att staten i viss utsträckning finansierar ett tekniskt bistånd, som i huvudsak effektueras i de privata företagens regi. Det bör också erinras om att ett »deflationsgap» kan tänkas komma att föreligga vid den här diskuterade tidpunkten, och att resurser då skulle kunna ianspråktagas utan någon begränsning av den privata sektorns efterfrågan. Avser deflationsgapet konsumtionsvarusektorn och »slutes» med offentligt tekniskt bistånd så ökar — jämfört med siffrorna i tabell 2 — den offentliga konsumtionen med 200 milj. kr. och minskar den privata konsumtionen med samma belopp samtidigt som resp. finansiella sparanden förskjuts i motsatt riktning. Beskattningen behöver ej förändras. I kreditmarknadsexemplet ökar statens upplåning och samtidigt också inlåningen i »övriga» banker. Dessa banker kan absorbera tillskottet i statsobligationer och på så sätt erhålla bättre balans i placeringsfördelningen. Om återigen deflationsgapet föreligger inom investeringssektorn, uppkommer frågan om resurserna kan mobiliseras med kommersiella krediter eller privata investeringar, eventuellt med stöd av statlig långivning eller kreditgarantier.

I själva verket representerar — om man accepterar Långtidsutredningens kalkyler — 300 milj. kr. av överskottet i bytesbalansen egentligen ett deflationsgap i den privata investeringssektorn. Detta har framkommit som en restpost vid beräkningen av å ena sidan företagsplanerna för produktion för hemmamarknaden och å andra sidan den faktiska efterfrågan för bl. a. maskininvesteringar som man — på grundval av samma produktionsplaner — kommer fram till vid en input-output analys. »Gapet» avser i första hand en maskinproduktion på omkring 300 milj. kr., och här skulle man alltså ha ett utrymme för en biståndsgivning till u-länderna. Dess realiserande kan emellertid tänkas bli beroende på initiativ från statsmakterna och på statliga bidrag för finansieringen. I försörjnings- och kreditmarknadsbalanserna har emellertid förutsatts att detta gap utfyllts med *normal* export och finansierats med valutaförsäljning till riksbanken. I den mån företagen själva måste finansiera denna export genom export-

krediter, ökar deras eget upplåningsbehov motsvarande jämfört med det redan ansträngda läge, som illustreras i tabell 3. Därigenom aktualiseras frågan om exportkreditgarantier för de *kommersiella krediterna* och lättnader i fråga om den långfristiga upplåningen ifall det rör sig om *direkta realinvesteringar*. Om den här skisserade prognosen för utvecklingen på kreditmarknaden är någorlunda realistisk, skulle t. ex. ökat utrymme kunna beredas på obligationsmarknaden, och affärsbankerna på så sätt ges en kanske välkommen avlastning i sin kreditgivning.

Det bör emellertid avslutningsvis återigen poängteras att den här förutsatta utvecklingen på kreditmarknaden är en följd redan av de antaganden om det finansiella sparandets fördelning, som gjordes i anslutning till den hypotetiska försörjningsbalansen för 1965. En annan inkomstutveckling (andra löne- och prisantaganden), en annan skattepolitik, en annan investeringsprognos etc. ger utslag också på kreditmarknadsläget. Och även en utveckling av för denna marknad skisserat slag kan i princip — om så önskas — korrigeras med en kreditpolitik, som bl. a. kan tänkas inkludera ett frångående av riksbankens postulerade »neutralitet». De diskuterade kreditmarknadsproblemen kan därför betraktas som sekundära i förhållande till den grundläggande frågan om balansen på olika och speciellt för biståndsgivningen viktiga marknader för varor och tjänster. I första hand blir det därför fråga om att komplettera försörjningsbalansen både med mer detaljerade och med bättre underbyggda uppgifter.

XIV. Synpunkter på utvecklingsproblematiken

Ännu så sent som vid mitten av 1800-talet såg stora delar av världens nuvarande underutvecklade områden ut ungefär som fem sex hundra år tidigare — de var stationära samhällen. Sedan dess har emellertid den västerländska materiella utvecklingen lett till starkt vidgade kontakter mellan u-områdena och de för vart år allt rikare industriländerna — i fortsättningen kallade r-länderna.

Alltjämt är som bekant fattigdomen i u-länderna starkt framträdande. Att döma av den bristfälliga statistiken över produktionens utveckling i dessa länder har åtskilliga av dem knappast haft någon egentlig ökning av sin reala nationalprodukt per capita under senare årtionden. Med reservation för det statistiska materialets brister kan anföras uppgifter över nationalprodukten per invånare av storleksordningen 150—500 kr. per år för åtskilliga u-länder, bl. a. Indien, Pakistan, Indonesien och Libyen, samt 500—1 000 kr. för andra, såsom Brasilien, Ceylon, Ghana, Irak, Iran och Förenade Arabrepubliken.

Jämförelser med r-ländernas 10 à 15 gånger större per capita-nationalprodukter markerar den starka kontrasten mellan r-länder och u-länder. Den konkreta innebörden härav fattar vi dock först vid direkta iakttagelser av hur människor lever i skilda delar av världen.

En mängd impulser har utgått från de dynamiska r-länderna och fört in främmande kulturelement i u-regionerna. I dag befinner sig de flesta u-samhällen i en svår, spänningsfylld omvandlingsprocess. Mycket i deras traditionella kulturmönster består dock, delvis som ett hinder för ekonomisk utveckling efter västerländska linjer.

Möjligen kan man se saken så, att åtskilliga u-samhällen står inför en utvecklingsvall, som måste genombrytas, innan de blir delaktiga av ekonomisk tillväxt på bred basis. Deras kontakter med r-samhällena har gjort dem medvetna om sin djupa fattigdom, om vidden av den klyfta, som skiljer dem från r-samhällena och om att klyftan antagligen är på väg att vidgas snarare än minskas.

Anm. Föreliggande promemoria, som utarbetats av professor A. Östlind, innehåller vissa personliga reflexioner över utvecklingsproblematiken. Den gör ej anspråk på att vara uttömmande eller systematisk.

Förutsättningar för u-hjälpen

Det stationära samhället

För att få en lämplig bakgrund gör vi oss inledningsvis en bild av ett *stationärt samhälle*, där livet fortskrider i samma banor generation efter generation. Tekniken är primitiv och oföränderlig. Hårt kroppsarbete är ofrånkomligt, utom kanske i områden med synnerligen rika naturtillgångar och god balans mellan naturtillgångar och folkmängd.

Folket odlar sitt ris, fiskar och bygger sina hyddor så som det gjort sedan urminnes tider. Folkmängden ändras inte avsevärt. Höga födelsetal neutraliseras av hög dödlighet, särskilt barnadödlighet. Även befolkningens ålderssammansättning är tämligen fixerad.

Förmögenheterna och inkomsterna i samhället är fördelade efter ett visst schema. Majoriteten av folket lever måhända vid existensminimum — varken sämre eller bättre än tidigare generationer gjort. En ekonomisk överklass existerar i många stationära samhällen. Dess rikedom består mest av jord, som är huvudbeståndsdelen i samhällets samlade realförmögenhet, vartill kommer boskap, enkla bostäder, dragdjur, kärror, farkoster, redskap och vissa varulager.

Det stationära samhället har stelnat i en mall och är i grunden strängt konservativt. Dess hierarkiska stomme, dess materiella och andliga kultur kan vara fotade på auktoriteten hos tesar, vilkas innehåll icke sätts i fråga utan behålls oförändrat under generationer. Dessa tesar framstår ofta för västerlänningen som orimliga eller obegripliga (den heliga kon i Indien!).

I vissa u-regioner, t. ex. i Fjärran Östern, har den andliga kulturen rika nyanser och övertoner. I t. ex. Indien är den manifesterad i en förnämlig klassisk litteratur och i monumentalbyggnader — tempel, palats och förvaltningsbyggnader — vilkas mäktighet, skönhet och patina ropar ut ett den nedärvda kulturens noli me tangere till eventuella bildstormare. De ålderdomliga trosdogmerna och levnadsformerna har i bl. a. Indien en prestige, som gör dem svåråtkomliga för kritik. I andra u-regioner är emellertid så ej fallet, och där kan utvecklingsproblemet vara mindre svårlöst.

I det stationära samhället använder man samma enkla jordbruks- och fiskeredskap som farfar och far, utan att fråga efter någonting bättre. Man tillber samma gudar som de gjorde, med samma ceremonier och enligt samma ritual, godtar motståndslöst de nedärvda förmögenhets- och inkomstolikheterna. I vissa u-regioner föds man inom ett högt eller lågt skikt av hierarkin, och där förblir man till döddagar — en är brahmin, en är paria. De regler, som utbildats för samlevnaden mellan människor, t. ex. ur skilda kaster, kan vara sakrosankta.

I det »renodlade» stationära samhället, sådant det utbildats bl. a. i delar av Sydöstra Asien, begränsas utrymmet för skapande fantasi av allehanda tabun: Just så skall man tro, tänka och bete sig! Alla tankar av värde har

redan tänkts av de gamla auktoriteterna i historiens gryning. Dessa tabun med sina diktar om vad som är »fint», »ståndsmässigt» etc. binder även konsten och vetenskapen, som med förkärlek sysslar med uttolkning av den klassiska litteraturen, enkannerligen vördade religiösa skrifter (i Indien, t. ex. utges varje år ovanligt många religiösa böcker).

Det stationära samhället kan ha jämvikt och stadga. Det kan vara harmoniskt i den meningen, att flertalet människor accepterar sin tillvaro sådan den är med resultat att vissa allvarliga spänningstillstånd av västerländskt slag lyser med sin frånvaro. Dock äger Malthus befolkningslag ofta tillämpning: levnadsnivån för folkets flertal kan vara synnerligen låg, sjukligheten stor, hygien bristfällig och livet ensartat, enligt västerländsk måttstock.

Där auktoritetstron och den pietetsfulla konservatismen sitter i högsätet, är de urgamla trossatserna och levnadsreglerna absolut *tvingande* för individen. Att en utomstående till äventyrs finner dem bisarra eller groteska är lika följdriktigt som irrelevant, sett mot det stationära samhällets horisont. I vissa u-samhällen gäller, att bröllop och begravningar *måste* ordnas ståndsmässigt, även om kostnaden för ceremonier, festligheter och gåvor är presande. Den det åligger att ordna festligheterna lånar hellre pengar till ockerrenta — kanske till 8—10 % per månad — än han riskerar att bli till åtlöje genom att styra ut sig i för trånga spenderbyxor.

I den mån förändringar sker, kommer de utifrån. Skörden och fiskelyckan växlar, naturkatastrofer inträffar, konflikter uppstår med andra samhällen.

Det stationära samhällets sönderfall

Som regel är det först under de senaste hundra åren, som r-länderna etablerat så intensiva, djupgående och bestående förbindelser med de stationära samhällena i Afrika, Asien och Sydamerika, att dessas traditionella livs- och trosformer börjat luckras upp. Kontakterna har fört in nya livsavgörande element i de dittills stationära samhällena, element så märkliga och så kraftfulla, att de tillvunnit sig växande uppmärksamhet och prestige bland u-folken. En ny värdeskala har trätt fram som rival till den nedärvda och därmed har en mängd nya ambitioner och behov framträtt på arenan. Spänningar av sådan styrka har utlösts, att grunden för det stationära samhället börjat rämna.

Uppluckringsprocessen har fått större kraft, i och med att den västerländska vetenskapen och tekniken för vart år avsatt alltmer häpnadsväckande resultat. U-människorna förnimmer allt starkare sina egna samhällens begränsning, dessas oerhörda tekniska och ekonomiska underlägsenhet.

Tillika har människorna i u-länderna i växande grad blivit förtrogna med huvudinnehållet i västerländska politiska ideologier, främst parlamentarisk demokrati och socialism. Det har vidgat deras vyer, gjort dem medvetna

om sina mänskliga rättigheter och kommit dem att kritisera de föreställningar om samhälle och individ, vilka ingår i deras kulturarv.

De nya samhällsidéerna har utlöst en politisk och kulturell spänning, som i många u-länder resulterat i hårda motsättningar mellan skilda samhällsgrupper, å ena sidan de grupper, som av idéella, materiella eller andra skäl slår vakt om traditionella värden — t. ex. klasstruktur, organisations- och ägandeförhållanden, religiösa tabun, produktionsförhållanden och undervisningsformer, å andra sidan radikala samhällsgrupper påverkade av västerländska kulturinflytanden. Inom bägge grupperna kan finnas undergrupper, med inbördes oförenliga åsikter om mål och medel.

Inom *de traditionella samhällsskikten* kan, förutom prästerskapet (inkl. »medicinmännen») finnas en mäktig, men numerärt obetydlig undergrupp av besuttna, främst storgodsägare och aristokrater, samt en numerärt mycket stor undergrupp av traditionsbundna fattiga människor (t. ex. småbönder, arrendatorer, hantverkare), majoriteten av dem analfabeter utan djupare kontakt med västerländska idéer.

Inom *de radikala samhällsskikten* märks ej sällan både en liberalistisk grupp med förankring i vissa intellektuella kretsar och med stöd från företagare inom den framväxande industrin och handeln, vilka har relativt hög uppskattning av en fri marknadshushållning, en »socialdemokratisk» grupp som önskar planhushållning, vittgående socialreformer m. m. samt en kommunistisk grupp, som inte tror att utvecklingsprocessen skall kunna få tillfredsställande tempo annat än vid samhällsömdaning efter kommunistiska linjer.

Tillika bör understrykas att framträngandet av västerländska kulturinslag i de gamla u-samhällena ofta skapar nya minoritetsproblem, t. ex. genom att vissa folkgrupper framträder som speciellt konservativa eller radikala eller genom att kristna trosformer vinner proselyter.

Utvecklingsproblematiken har i grunden påverkats av framstegen inom den västerländska medicinen. I och med att u-länderna fått hjälp av Västerlandet och även själva lärt sig att nödtorftigt bekämpa farsoter och minska folksjukdomarnas härjningar, har de kunnat nedbringa dödstalen, dock ännu ej tillnärmelsevis till r-ländernas nivå. En epok av snabb folkökning har inletts i stora delar av u-världen.

U-samhällena har hamnat i ett än hårdare malthusianskt dilemma än de förut befann sig i. En folkökning med 2½ å 3 % per år (ränta på ränta) är ej ovanlig i u-länderna. Befolkningsprognoserna tyder på att flera u-samhällen endast har mycket kort tid på sig för att bryta igenom »utvecklingsvallen» och bli delaktiga av ekonomisk tillväxt på bred front, om de skall kunna någorlunda bemästra de svåra försörjningsproblem, som folkökningen mänskligt att döma måste ge upphov till.

Den onda cirkeln

Den starka folkökningen i u-länderna är ett hinder för strävandena att höja levnadsnivån över hungergränsen. Apatin är redan rätt utbredd i vissa u-regioner och den kan befaras gripa omkring sig, bl. a. därför att kontakten med västerlandet inför nya jämförelseobjekt i bilden. Under den fortgående uppluckringen av nedärvda trosdogmer och livsformer uppstår på sina håll ett kulturellt vacuum.

I u-regioner, som redan är överbefolkade, som fallet är främst i delar av Asien, gör folkökningen det svårt att höja produktiviteten inom jordbruket, som ju alltså är huvudnäringen i flertalet u-länder. Där småbruken dominerar, resulterar folkökningen i att brukningsenheter, som redan nu är i minsta laget, i samband med arvskiftet hopplöst splittras: kontrasten mellan hushållens storlek och jordplättarnas litenhet blir alltmer skrämmande. I länder, där ett litet skikt av rikt folk äger det mesta av jorden, kan folkökningen skärpa kraven på jordreformer, samtidigt som den försvårar en varaktig lösning av jordfrågan.

Överskottet på arbetskraft på landsbygden växer gradvis och resulterar i en allt större öppen och dold arbetslöshet, som utarmar jordbruksbefolkningen och demoraliserar ungdomen, dessutom tvingar folkökningen fram en utflyttning från landsbygden till städerna, som tyvärr inte motsvaras av en likvärdig tillväxt av sysselsättningsmöjligheterna i stadssamhällena.

I många u-länder har städerna vuxit oerhört de senaste årtiondena. I tropiska u-länder finns nu ett flertal miljonstäder, där fullständigt utblottade människor sover på gatorna eller »bor» i eländiga hyddor med fuktiga jordgolv, otäta tak, utan sängar, uppvärmningsanordningar och elementär hygien.

Utvecklingsvallen svår att genombryta

Endast en väg kan leda ut ur denna fruktansvärda kris. Arbetsformer, levnadsvanor, kanske också trossatser — hela livssynen måste ändras i grund för att massnöden skall kunna utrotas. Det gäller att få i gång en social, ekonomisk och teknisk utvecklingsprocess, där kuggarna griper i varandra, så att slutresultatet blir högre produktivitet, utrotande av massfattigdomen och stigande välstånd samt en »hanterbar» befolkningstrend.

Sysselsättningsmöjligheter måste skapas så att människorna redan i unga år dras in i ordnat, produktivt arbete.

Den dystra sanningen är, att vi inte vet hur nydaningsprocessen skall kunna forceras i erforderlig grad. Vi har ingalunda situationen under kontroll.

Vi kan göra u-människorna immuna mot smittosamma sjukdomar genom seruminjektioner. Men att spruta in västerländsk förnuftsmässighet i dem

går inte. Den är produkten av en lång historisk process, av ett sekelgammalt giv-och-tag-förhållande mellan produktionsordning, vetenskaplig grund- och målforskning, socialbeteende, utbildning, uppfostran, trosformer och materiella livsbetingelser. U-folken har ett helt annat kulturarv, vilket de inte kan lägga av sig utan vidare. Den första förutsättningen för en djupare förståelse hos u-människorna för västerländska kulturvärden är att de lär sig läsa och skriva samt att de via tidningar, böcker, film, radio etc. får nya utblickar.

Sedan »sambällsbalansen» i u-regionerna blivit störd genom kontakter med r-kulturen, har u-sambällena fått abnorma drag, bl. a. som följd av folkökning och åtföljande arbetslöshet. U-länderna måste söka sig fram efter nya linjer. De måste snabbt se till att skaffa sig ett mer tidsenligt jordbruk, att få igång lokala utvecklingsprojekt såsom bostads-, skol-, bro- och vägbyggen, brunns- och bevattningsanläggningar och antimalariakampanjer, att påskynda industrialisering om än i primitiva former.

Men stöttestenarna är förtvivlat många i ett konservativt, genomfattigt samhälle, byggt på auktoritetstro. Fixa trosdogmer, vidskeplighet, undernäring, sjuklighet och apati, avsaknad av elementär bildning, brist på arbetsdisciplin, brist på kunniga lärare och arbetsledare liksom på realkapital och byggnadsmateriel, brist på effektiv marknadshushållning och förvaltning, realistisk ekonomisk planering m. m. gör det svårt att nå snabba resultat.

R-ländernas uppgift är att hjälpa u-länderna att få igång en utvecklingsprocess på bred front

R-länderna måste bygga upp sitt u-bistånd på den arbetshypotesen, att u-arbetskraft i stor skala skall kunna mobiliseras för rationell produktion inom överskådlig framtid. Till och med för våra dagars r-länder med deras effektiva industrier är det uteslutet att skänka u-ländernas 2 000 milj. människor vad de behöver för att nå upp till och hålla sig kvar på en människovärdig levnadsnivå. R-länderna måste inrikta sig på att till u-folken förmedla de kunskaper etc., utan vilka dessa folk saknar möjligheter att försörja sig i folkökningens tidevarv. U-folken måste snarast bli delaktiga av den ekonomiska tillväxten.

I initialstadiet, som sträcker sig så långt in i framtiden som vi kan se, krävs stora r-leveranser av såväl know-how som av kapitalutrustning. Flertalet u-länder har tills vidare alldeles för blygsamma exportintäkter för att kunna betala r-länderna mer än för en liten bråkdel av de leveranser av r-varor och r-tjänster, utan vilka de inte kan reda sig. Endast u-länder med rika naturtillgångar (f. n. främst olja och malmer eller en väl utbyggd plantageekonomi) har nämnvärda exportintäkter.

Givet är, att t. ex. Pakistans och Indiens exportintäkter på 18 resp. 16 kr. per invånare och år inte förslår till någon större import av realkapital och know-how från r-länderna, helst som en del av intäkterna går åt för betalning av oundgänglig import av råvaror, halvfabrikat och konsumtionsvaror.

Exportintäkter för vissa länder i Asien år 1958¹

	Kronor per capita		Kronor per capita
Hongkong.....	1 005	Burma.....	49
Malaja-Singapore.....	787	Indonesien.....	45
Ceylon.....	197	Pakistan.....	18
Filippinerna.....	98	Indien.....	16
Thailand.....	73	Laos.....	5
Cambodia.....	57		

Härtill kommer det välbekanta förhållandet, att u-exporten i många fall sker till marknader, där priserna är starkt fluktuerande, med påföljd att exportintäkterna förskjuts kraftigt år från år. Ur Economic Survey of Asia and the Far East 1959 hämtar vi följande data för perioden 1948—58 över de genomsnittliga procentfluktuationerna år från år i vissa råvaru-exporterande ECAFE-länders export.

	Pris (= Dollar unit value)	Volym	Dollarvärde
Burma.....	8	15	14
Ceylon.....	7	4	9
Kina: Taiwan ^a	10	20	15
Federation of Malaya, Singapore.....	15	8	18
Indien.....	13	8	11
Indonesien ^b	14	7	16
Pakistan ^b	14	12	17
Filippinerna.....	10	10	13
Thailand.....	8	10	10
(Genomsnittsvärde för ovannämnda länder ^c).....	12	9	14

Källa: Beräkningar av ECAFE Sekretariat

a 1952—1958

b 1950—1958

c Vikter: 1953 års exportvärden

Marknadshushållningen visar sina sämsta sidor i u-länderna

För en ekonom är det påfallande, hur stark skepsis mot marknadshushållningens möjligheter, som han konfronteras med i u-landet. Det är begräpligt, eftersom u-människornas kontakter med och erfarenheter av en »fri» marknadshushållning inte gärna kan göra dem särdeles entusiastiska. Det som i Västerlandet idag ger marknadshushållningen prestige är dess egenskap av katalysator i en högdynamisk industriell utvecklingsprocess, där vi alla ser hur gräset gror. Där blir hela folket delaktigt av produktionsökningens frukter och där drivs konkurrensen efter hand in i mer produktiva former, förefaller det.

¹ Sveriges årliga exportintäkter per inv. är nu närmare 2 000 kr. per år.

I ett fattigt, stagnerande agrarsamhälle däremot visar marknadshushållningen ofta sina sämsta sidor. Där är det vanligt, att marknaden manipuleras från den kommersiella sidan. Ett fåtal »profithungriga» affärsmän är mellanhänder vid böndernas försäljning av sitt överskott, de är monopolistiska importörer i kraft av importlicenser, uppträder som penninglånare till ockerränta etc. Ofta finner affärsmännen det lönande att, kanske i samverkan, operera med mycket höga handelsmarginaler utan att dessa motsvaras av några synbara prestationer till förmån för högre produktivitet i jordbruk, transportväsen eller stadsnäringar. Marknaden framstår i mångt u-land — trots att den är outhärlig — som en mekanism för utsugning av den stora massan av folket.

Därtill har marknadshushållningens utveckling i stora delar av Asien och Afrika varit förknippad med den hatade kolonialismen och med uppbyggandet av en statlig och kommunal förvaltningsapparat, som utnyttjats av inkompetenta, ibland svältavlönade tjänstemän för uppnående av privata ekonomiska fördelar genom systematisk korrupktion. I stora u-regioner finns en illegal marknad för värdefulla förvaltningsprestationer (av typen utfärdande av byggnadstillstånd, arbetstillstånd, kompetensintyg, import- och valutalicenser etc.). Existensen av denna utmanande marknad för förvaltningstjänster är nog ägnad att diskreditera marknadshushållningen i dess helhet, och inte minst det privata förvärvsintresset som grundval för samhällshushållningen.

Ytterst har väl allt detta sin grund i att marknaderna i en fattig stagnerande ekonomi alltid är tummelplats för en hård kamp om en liten kaka, som inte växer. Vad den ene vinner, det förlorar ofta den andre — ej sällan är det monopolistiska mellanhänder och korrumpierade ämbets- och tjänstemän som tar hem vinsterna. Monopolen och korrupktionen är i flera u-länder spikar i den diskrediterade marknadshushållningens likkista.

I den mån västerlänningen tror på marknadshushållningens möjligheter att — i samverkan med planmässiga offentliga insatser för skapandet av den outhärliga infrastrukturen för tillväxt — bära fram en ekonomisk och teknisk utveckling i u-regionerna, bör det ligga honom nära om hjärtat att i dessa regioner det utsås frön till vad han kan godtaga som marknadshushållning i progressiv form. Men det är inte lätt att i u-länderna upprätta något liknande våra högdynamiska och progressiva marknader.

Mycket återstår, innan u-länderna kan förses med en progressiv marknadshushållning, vilken står i intimt giv- och tagförhållande till den sociala, tekniska och ekonomiska utvecklingen mot högre produktivitet, bättre sysselsättningsmöjligheter, kvalitetsförbättringar, breddning av varusortimentet etc. Först i och med att en »fri» marknadshushållning får tillfälle att inom en progressiv privat sektor demonstrera vad den duger till kan den — i bästa fall — tillvinna sig den prestige hos folket, som

fordras för att en ekonomisk demokrati av västerländskt snitt skall vinna fotfäste i u-regionerna.

Men vi nödgas bekänna, att vi inte ännu kan lämna ett recept på hur det går till att snabbt förvandla en defensiv monopolistisk och nästan invaliderad u-marknadshushållning till en marknadshushållning med en progressiv kraft liknande den, som håller på att utlösas på Västeuropas stormarknader.

Inlärningsprocesserna har hög utvecklingspotential

En av de mest konsekventa formerna för hjälp till självhjälp är igångsättandet av inlärningsprocesser i u-länderna. Inlärningsprocesserna bör ha den egenskapen att fortsätta av egen kraft, när de kommit över initialstadiet. De torde, i den mån de organiseras och bekostas av r-länder, böra vara kemiskt fria från politisk propaganda.

Bland inlärningsprocesserna bör högsta prioritet ges åt dem, där man med en relativt liten insats av lärare, instruktörer och undervisningsmaterial har utsikter att snabbt kunna utbilda ett ansevärt antal u-människor. Tillika bör det som inläres framstå som så värdefullt för u-befolkningen, att det så snart initialstadiet är till ända framkommer lokala initiativ för att ge de nyförvävade kunskaperna vidare spridning, t. ex. genom utbildning av inhemska lärare och instruktörer. Inlärningsprocesser av detta slag kan sägas ha en *hög multiplikatoreffekt*, i synnerhet när det inte rör sig om mer komplicerade kunskaper än att spridningsprocessen kan gå snabbt.

Utrotandet av analfabetismen särskilt bland de yngre torde böra ges mycket hög prioritet, och det är möjligt att r-länderna kan ge en avgörande stöt åt utvecklingen i åtskilliga u-länder redan genom relativt modesta leveranser av undervisningsmateriel, tryckpressar, projektionsapparater, etc.

Inlärningsprocesserna kanske bör styras med hänsyn till att det är mycket viktigt att nå snabba resultat i form av högre produktivitet inom de mest betydande traditionella produktionsgrenarna, där flertalet u-människor tills vidare är verksamma d. v. s. inom jordbruk, boskapsskötsel, fiske, transportväsen, hantverk och varuhandel. Lyckas man nå fram till en geometrisk progression vid spridningen av t. ex. en ny teknik (att ta två skördar i stället för en, att använda ändamålsenliga gödningsämnen, att lära ut hur man bygger bättre fiskebåtar, hanterar moderna fiskeredskap etc.), är det ett stort framsteg.

U-hjälpens strategi

Val av lämpliga investeringsprojekt i u-länderna och fastställande av deras turordning (investment priorities)

Det är livsviktigt för u-länderna att bryta den onda cirkeln. I den mån detta lyckas, kan tillgängliga resurser sättas in i positiva utvecklingssträvan-

den inriktade på en successiv höjning av levnadsnivån. För att belysa situationen tänker vi oss att en person kommer in i ett rum, där vattenkranen står på och det håller på att bli översvämning. Det första han gör är att stänga kranen för att sedan ge sig tid att torka upp vattnet.

Dessvärre går det inte lika snabbt att bryta den onda cirkeln som att skruva av en vattenkran. Medan man arbetar med att söka en lösning på den onda cirkelns problem, lever ett par miljarder u-människor vidare under svåra umbäranden. Detta faktum kan vi inte vara blinda för.

Kanske tar det 20—30 år eller mer att bryta den onda cirkeln. Under tiden kan vi inte avstå från insatser för att mildra nöden i u-regionerna. Den faktiska biståndspolitikerna måste utformas som en kompromiss mellan nödlindrande korttidsprojekt och egentliga utvecklingsprojekt. Nuvarande generationers behov måste vägas mot framtida. Resultat på kort och på lång sikt måste jämföras med varandra, vilket förutsätter någon form av diskontering av framtidsvärden till nuvärden, m. a. o. ett slags ränteberekening. I fortsättningen skall vi dock helt begränsa oss till den egentliga utvecklingsproblematiken och lämna den humanitära hjälpen utanför analysen.

Vid rådande bristfälliga kunskaper är det svårt att med större precision förutsäga resultaten av skilda insatser. Högt på listan över tänkbara biståndsprojekt kommer, mänskligt att döma, sådana projekt, som kan väntas bidra till att bryta den onda cirkeln.

Forskning rörande u-problematiken, en investering av hög angelägenhetsgrad

Inför den osäkerhet vi känner, när vi står inför tvånget att rangordna olika investeringsprojekt, förnimmer vi ett starkt behov av bättre bedömningsgrunder, d. v. s. vi önskar veta mer om utvecklingssammanhangen. Ju mer vi är beredda att satsa på u-biståndet, desto större anledning har vi att stödja vetenskaplig forskning rörande u-länderna och deras förutsättningar för ekonomisk utveckling.

Redan relativt begränsade forskningsinsatser kan öka våra möjligheter att hushålla effektivt med de resurser vi anslår till stöd åt u-länderna. Även av andra skäl torde forskning rörande u-länderna och rörande metoder att bryta den onda cirkeln böra ges hög prioritet vid utformningen av r-ländernas u-bistånd. Sverige har än så länge lämnat relativt små bidrag till denna forskning.

Vi torde med fördel kunna anslå medel till forskarcentra för u-problem (ett Afrikainstitut i Uppsala, ett Asieninstitut i Stockholm; är det lämpligt med så snäv regional specialisering?), förutsatt att forskare av hög kvalitet kan rekryteras i tillräckligt antal (eventuellt från utlandet). Däremot synes Sverige ej böra upprätta ett eget utbildningscentrum för studerande från u-länderna (språksvårigheterna torde vara alltför stora). Vi kan i stället stödja internationella institut förlagda till ur språksynpunkt lämp-

ligare länder; svenska specialister borde då ställas till förfogande som lärare, instruktörer etc. Svenska forskare torde böra ges anslag även för relativt långvarig forskning i u-länderna och i utländska forskarcentra, där de kan sammanträffa med kolleger och åtkomma speciallitteratur (obs! behovet av en upprustning av de svenska biblioteken).

Familjeplanering torde komma högt på listan över åtgärder för att »bryta den onda cirkeln»

För svenskarna ligger det nära till hands att ge hög prioritet åt insatser för att hejda eller mildra den folkökning, som i åtskilliga u-länder hotar att försvåra eller omintetgöra strävandena att höja levnadsnivån. De svenska familjeplaneringsprojekten i u-länder är ännu på försöksstadiet. Ger de goda resultat, bör vi vara beredda att mångdubbla våra insatser. Endast i u-länder, där katolicismen eller kommunismen är starka maktfaktorer, där folkökningen är obetydlig eller där det finns rika outnyttjade naturtillgångar, torde det vara svårt eller ogörligt att vinna gehör för familjeplaneringens idé. Att få denna idé allmänt spridd och förstådd kan visserligen ta tid, men på många håll bör det lyckas, om arbetet bedrivs målmedvetet och tålmodigt.

Även om det skulle lyckas över förväntan att få familjeplaneringens idé spridd och omfattad, måste det dröja länge, innan resultaten börjar visa sig i form av väsentligt lägre takt i folkökningen. I de många u-länder, där folkökningen är ett allvarligt problem, bör alltså u-biståndet utformas i klar insikt om att problemet kommer att bevara sin aktualitet under flera årtionden, såvida icke medicinska landvinningar skulle revolutionera tekniken för den frivilliga barnbegränsningen. (Forskning inriktad på att finna ett lämpligt, billigt och säkert preventivmedel framstår som en investering av allra högsta angelägenhetsgrad.)

U-biståndet måste satsa på ungdomen

Tills vidare måste tydligen r-länderna utforma sitt u-bistånd under den förutsättningen, att folkökningen i vidsträckta u-regioner kommer att fortsätta. Vi måste gripa tjuren vid hornen. Står folkökningen inte att hejda inom rimlig tid, får vi söka »turn it to advantage».

I en snabbt växande befolkning är de yngre årskullarna relativt dominerande. Detta är en tillgång så till vida, att de unga är mest mottagliga för nya intryck och lättast tillägnar sig nya attityder.

Generationsväxlingar och attitydförändringar hör ihop. När folkmängden stiger hastigt och de yngre årsklasserna är överrepresenterade, kan generationsväxlingen få större effekt på attityderna än när folkmängden är stationär. Men för att u-länderna skall kunna utnyttja detta till sin fördel, måste de med r-ländernas benägna hjälp ta verkliga krafttag för att, helst restlöst, lära ungdomen läsa och skriva, ge den god yrkesutbildning, få in

den i ordnat arbete etc. Lyckas detta, mildras det hot mot levnadsstandarden, som snabb folkökning normalt utgör i ett primitivt samhälle.

Inlärningsprocesserna står i centrum

Den på sistone snabbt växande insikten världen över om utbildningens strategiska betydelse för den ekonomiska tillväxten börjar sätta spår i vårt tänkande. Under de närmaste årtiondena torde de flesta länder konfronteras med en svår brist på lärare och instruktörer inom alla områden av relevans för den ekonomiska tillväxten.

Pedagogerna kommer att ställas inför nya problem, bl. a. när det gäller att snabbt få ungdomen i u-länderna att förstå innebörden av ekonomisk utveckling och att mobilisera de krafter och den entusiasm, som finns latent hos de unga. Behovet är stort av läroböcker, filmer och annat åskådningmaterial etc. Skilda massmedia måste utnyttjas, varvid även den moderna reklamens insikter och erfarenheter av hur människornas attityder och beteendemönster kan påverkas bör komma till användning.

En viktig uppgift är att ungdomen i u-länderna förs in i ordnat arbete eller meningsfulla studier på »fulltidsbasis» d. v. s. att de får växa upp i en miljö, där det finns arbetstillfällen för alla, där effektiva insatser och ansvarskänsla premieras. Det är av största vikt att hindra att nuvarande och kommande generationer i u-länderna får växa upp i ett samhälle med brist på arbetstillfällen, där apatin är framträdande liksom motståndet mot rationalisering och mekanisering, i vilka man ser ett hot mot de redan alltför knappa arbetstillfällena, och där det kan befaras att brottsligheten griper omkring sig.¹

De personella kontaktarna bör vidgas mellan ungdom från u-länder och r-länder, kanske i en arbetsgemenskap i utvecklingens tjänst

Vill r-länderna nå snabba resultat inom utvecklingshjälpen, torde de böra sikta på en *omfattande personell r-insats i u-länderna*. Skall denna ej ställa sig oerhört dyr, måste den nog organiseras antingen efter mönster av Kennedys fredskår eller efter här nedan skisserade linjer.

Ett antal ungdomar i r-länder skulle alltså varje år anställas för att under ett par år utföra arbetstjänst eller assistentuppdrag i ett u-land. Rekryteringen skulle koncentreras på ungdom i 20—25-årsåldern med språkkunskaper och teknisk eller annan lämplig yrkesutbildning samt fysiska och psykiska förutsättningar för att göra en insats i ett u-lands

¹ Några u-länder har börjat överväga att införa obligatorisk arbetsplikt i utvecklingens tjänst för ungdom i vissa åldersgrupper, t. ex. 18—20 åringar, bl. a. i avsikt att föra in ungdomen i ordnat arbete, innan de unga riskerar att demoraliseras av bristen på väsentliga arbetsuppgifter i ett samhälle med stor dold arbetslöshet. Skulle sådana experiment slå väl ut, borde r-länderna åtaga sig att hjälpa till med leveranser av erforderliga arbetsredskap, enklare maskiner och transportmedel, tält och annan utrustning. U-ländernas egna kostnader för de ungdomliga »arbetsarméerna» skulle därmed hållas inom rimliga gränser och arbetsinsatserna bli mer effektiva.

utvecklingsarbete. Det borde inte vara omöjligt att få fram en del unga kapaciteter lämpade att tjänstgöra i u-länder som tekniker, förmän eller yrkesarbetare, som lärare eller instruktörer eller till äventyrs som assistenter åt de äldre och mer erfarna experter, vilka måste hämtas västerifrån till dryga kostnader. Många u-länder lider oerhörd brist på just de slags arbetskraft och de former av know how, som här avses.

Antag att på detta sätt ett par tusen svenskar per år kunde sändas ut för arbetstjänst i u-länder (eller ca 50 000 unga européer och amerikaner, om övriga r-länder engagerade sig för samma form av bistånd). Det skulle redan på några år ge oss en stor kader ungt folk med erfarenhet av utvecklingsproblem, ur vilken en elit av juniorexperter kunde rekryteras. (Lönetillägg kan kanske lämnas dem, som under sin tjänstgöring hjälpligt lär sig landets språk.) Kostnaderna behöver inte bli oöverstigliga, om transporterna sker t. ex. med charterplan och förläggningssorter ordnas i resp. u-land.

Det vore ingalunda orimligt för Sverige att ta initiativ till *internationella* aktioner av ovan skisserad typ, t. ex. inom de multilaterala hjälporgan, där Sverige har säte och stämma.

Eventuellt kunde Sverige ensamt skrida till verket, vilket måhända förutsätter, att vårt land koncentrerar en del av sitt växande u-bistånd till ett fåtal länder och där arbetar såväl på djupet som på bredden på grundval av ett ambitiöst regionalprogram bestående av större integrerade biståndsprojekt.

En dylik aktion från svensk sida skulle möjligen kunna underlättas och förbilligas, om myndigheterna i resp. u-land ställde arbetskraft till förfogande för samarbete med de svenska ungdomarna.

Bör Sverige koncentrera sitt bilaterala u-bistånd till ett fåtal u-länder?

Tills vidare måste det anses vara en öppen fråga, om Sverige bör koncentrera sitt bilaterala bistånd till ett fåtal u-länder och där engagera sig ordentligt »på djupet och bredden» (Etiopien, Liberia, Pakistan, Ceylon?) eller om vi bör fördela våra gracer mellan ett flertal länder. Väljer vi den förra linjen, kommer vi att möta allt svårare planeringsproblem, vilka vi inte ens kartlagt, än mindre genomforskat. Det understyrker vad som ovan sagts om att Sverige snabbt bör få i gång forskning rörande u-ländernas utvecklingsproblem och etablera kontakter med den omfattande internationella forskningen på området.

Behov finns givetvis av särskilda svenska forskarinsatser rörande de u-länder, till vilka vi eventuellt väljer att koncentrera vårt bilaterala bistånd. Med dessa länders myndigheter, inte minst deras institutioner för ekonomisk planering, bör ett löpande samarbete etableras, så att Sveriges biståndsinsatser samordnas med resp. u-lands egna reform- och utvecklings-

program. Eventuellt bör Sverige erbjuda dessa länders planeringsinstitut svenska kontaktmän och experter, som är informerade om våra hemmaresurser för utvidgat bistånd, om den svenska industrins kapacitet för leveranser av kapitalvaror etc. Tillika kunde Sverige i dessa länder anskaffa tjänstebostäder för svenska experter och forskare, i syfte att underlätta rekryteringen.

Fristående och integrerade u-projekt

De egentliga investeringsprojekten torde kunna indelas i *fristående u-projekt*, som vi bedömer och värderar relativt isolerat, och *integrerade u-projekt*, som planeras i ett vidare sammanhang d. v. s. som kuggar i ett större utvecklingsmaskineri.

Än så länge har Sveriges bilaterala u-bistånd i huvudsak bestått av fristående u-projekt, framför allt på familjeplaneringens och yrkesutbildningens områden.

Efter hand torde emellertid större intresse komma att riktas mot *större integrerade biståndprojekt* inordnade i vidsträckta nationella eller regionala utvecklingsplaner, där skilda reformer, institutionella förändringar samt utbildnings- och investeringsprojekt ingår samt avvägs och tidsbestäms i ett större sammanhang. Därvid skärps kraven på kvalitet och realism hos de skilda u-ländernas och u-regionernas utvecklingsplaner.

De integrerade biståndprojekten får ej utformas helt teknokratiskt. Något av det mest angelägna är att u-folkens egna resurser, främst av arbetskraft och naturtillgångar, mobiliseras så snabbt som möjligt, vilket i sin tur förutsätter grundläggande attitydändringar hos ett växande antal u-människor. Investeringsprojekten bör sättas in i ett socialt sammanhang, där inte blott deras »avkastning» i mer begränsad mening beaktas utan även bl. a. deras *demonstrationseffekter* till förmån för en »modernisering» av u-människans attityder.

Vissa slag av inlärningsprocesser och kapitalvaruleveranser har hög prioritet

På en del områden torde initialinsatser från r-länderna kunna ge goda resultat utan att behöva dra större kostnader. Det idealiska är naturligtvis, att t. ex. inlärningsprocesser, som igångsätts med hjälp av experter och medel från r-länder, efter det initialsvårigheterna övervunnits blir »självmatande». Men för detta krävs, att de väcker så stort intresse i u-landet, att dess befolkning för dem vidare med egen kraft och uppbåd av egna finansiella resurser. Kanske kan u-landet snart nog få fram inhemska lärare, som sprider de nyförvärvade kunskaperna i allt vidare cirklar. Därmed uppnås i bästa fall en spridning i geometrisk progression av nya attityder och nya produktionsmetoder.

Avstånd i rummet är otvivelaktigt ett svårt hinder för spridning av nya

attityder. I många u-länder finns ett västpåverkat kulturskikt, men det är ofta lokalt avgränsat, vanligen till huvudstaden eller till några storstäder, där det är nästan lika isolerat från bybefolkningen som de västerländska experterna är.

Problemet är att nå fram till folket i stort med ett övertygande produktivetsbudskap, att påverka människomassorna i städer och på landsbygd. Kan resultat nås genom en strategi liknande den som praktiserades vid den tyska västoffsensiven i början av andra världskriget för att snabbt nå geografisk djupverkan?¹

En chockeffekt till förmån för nya effektivare produktionsmetoder torde uppnås genom att analfabetismen utrotas bland de unga och genom att folket bringas i direkt kontakt med elkraftens, den moderna transportteknikens, teleteknikens, den västerländska arbetsorganisationens och produktionsteknikens möjligheter.

På sistone har flera u-länder intresserat sig för projekt avsedda att forcera *landsbygdens elektrifiering* som ett led i *regionplaner för ekonomisk utveckling*.

Även om elektricitetens dynamiska roll i utvecklingen erkänns, tvekar man likväl inför de dryga kostnaderna för att bygga upp landsomfattande högspänningsnät eller för att anskaffa dieselgeneratorer i mängd med erforderlig dieselolja.

Elektrifieringen borde kunna påskyndas genom insatser från r-länderna, t. ex. genom uppläggning av långa tillverkningsserier för t. ex. dieselgeneratorer specialkonstruerade för u-länderna.

En mobilisering av industriella resurser för hjälp åt u-länderna kan lämpligen grundas på ett »*Volkswagen-tänkande*» i tekniska frågor. Det bör undersökas, vilka kapitalvarubehov, som är gemensamma för ett flertal u-länder. Vi bör inrikta oss på att få fram enkla, pålitliga, ändamålsenliga och driftbilliga typmodeller, som kräver ett minimum av ingenjörskunnande när de väl kommit på plats i u-länderna, beräkna generösa toleranser för oregelmässigheter i smörjning och annat underhåll, tänka på tropikhattans och tropikfuktighetens inverkan etc. samt kalkylera hur långa tillverkningsserier, som ur olika synpunkter kan vara motiverade.

Privata investeringar och privat teknisk forskning

Staten bör ha en positiv inställning till privata initiativ för överförande till u-länder av know-how, bl. a. genom utsändande av experter och genom

¹ Kan vi slå in »pansarkilar» av västerländskt realkapital och tekniskt kunnande, främst i u-ländernas tätbebyggda jordbruksområden, sedan i områden med mer spridd bebyggelse? För att underlätta finansieringen kan »pansarkilarna» böra slås in i områden med värdefulla naturtillgångar, vilka därmed blir åtkomliga för exploatering (jmf LAMCO-projektet). I den mån u-ländernas naturtillgångar ännu är utforskade, är det uppenbarligen en angelägen uppgift att skaffa mer kunskap genom aerial surveys, prospekteringar etc.

upplåtande av svenska licenser för tillverkning av skilda produkter i u-länder.

Eventuellt skulle svenska industriföretag med stor export till u-länder engagera sig i forskning — kanske i samarbete med utländska industrier — för att få fram produkter avpassade efter u-ländernas ekonomiska, tekniska, sociala och klimatologiska betingelser. För att stimulera företagen härtill kunde staten låta de företag, som normalt gör väsentliga insatser genom produktion och produktutveckling för u-marknaderna, få sin industriproduktion för u-länderna inordnad under den beredskapsplanering mot lågkonjunktur som sker via arbetsmarknadsstyrelsen. I händelse av svensk recession skulle då t. ex. stålverk, verkstäder och byggnadsmaterialindustri i vårt land, som erfarenhetsmässigt är starkt konjunkturkänsliga, genom statens förmedling och finansiella stöd tillföras beställningar av lämpliga produkter för leverans på fördelaktiga villkor till u-länder.

I den mån vår valutareserv och vår bytesbalans tillåter, bör tillstånd ges för kapitalexport i dylika syften, varvid staten kan överväga att införa någon form av *försäkring mot politiska risker* för de investerade svenska rättssubjekten, eventuellt på villkor, att den privata investeringen läggs upp enligt den kodex rörande fördelning av kapitalinsatser och inflytande mellan r-intressenter, u-intressenter och u-myndigheter samt rörande utbildning inom u-landet självt av yrkesarbetare och folk för högre poster, vilken nu börjar tillämpas vid direkta utländska privatinvesteringar i skilda u-länder, t. ex. Indien.

Handelspolitisk nyorientering till förmån för u-länderna

De mogna industriländerna torde knappast ha behov av skydd mot import från u-länder, ifall de kan säkra full sysselsättning och hög geografisk och yrkesmässig rörlighet på arbetsmarknaden. Under dessa förutsättningar bör en växande import till t. ex. Sverige av sådana relativt enkla industriprodukter, som u-länderna börjar lära sig att framställa till konkurrenskraftiga priser, vara ett välkommet bidrag till vår samhällsekonomi. Denna import av u-varor frigör nämligen svenska produktionsfaktorer för framställning av mer avancerade produkter, där vi förmår utveckla en högre effektivitet för arbetskraft och kapital. Den växande importen av u-produkter skulle rentav kunna placeras in som en av kuggarna i det maskineri, genom vilket vi drivs till att koncentrera våra resurser på allt mer kvalificerade och givande produktionsområden. Detta är ju det centrala i den ekonomiska tillväxten.

Svensk experthjälp åt u-länderna

Sveriges experthjälp åt u-länderna torde i fortsättningen liksom hittills i huvudsak kunna kanaliseras genom de multilaterala hjälporganen. I den

mån Sverige koncentrerar en stor del av sitt bilaterala bistånd till ett fåtal länder, kan det dock visa sig lämpligt med bilateral svensk experthjälp för dessa u-länders utvecklingssträvanden. Åtskilligt talar för att Sverige bör *inventera sina resurser av experter och vetenskapsmän* med intresse och fallenhet för att göra insatser på u-området. Om bristen på experter verkligen är den allvarligaste flaskhalsen vid ökning av u-biståndet, bör det väl övervägas, om icke *biståndsprojekt bör skraddarsys för de disponibla experterna* istället för att myndigheterna först gör upp projektplaner och sedan med ljus och lykta söker finna lämpliga experter.

januari 1962

XV. Den internationella biståndsgivningen

I denna promemoria lämnas först några uppgifter rörande den totala internationella biståndsgivningens omfattning under de senaste åren och dennas fördelning på givar- och mottagarländer. Därefter redogöres för den biståndsverksamhet som bedrivs av Förenta Staterna, Storbritannien, Tyskland, Nederländerna, Schweiz samt Danmark och Norge. Detta urval innefattar dels de största biståndsgivarna (utom Frankrike), dels några av de biståndsgivande mindre stater som från svensk synpunkt kan ha särskilt intresse. Till detta avsnitt har fogats en sammanfattning av de gemensamma drag som man kan urskilja i de olika ländernas bistånd. Slutligen beskrivs i största korthet öststaternas biståndsverksamhet.

Biståndets omfattning och fördelning i stort

Vad först angår det bistånd som ovan benämnts handelspolitiskt torde kunna konstateras att hittills inte särskilt mycket utträttats. Det har visserligen försiggått ett omfattande utredningsarbete på det internationella planet — främst inom GATT och FN:s råvarukommission — men detta har ännu inte hunnit ge några viktigare konkreta resultat. I fråga om det tekniska och finansiella biståndet har däremot avsevärda insatser gjorts, i främsta hand bilateralt men också genom internationella organisationer. I växande utsträckning gäller detta också om det kommersiella biståndet, där de statliga insatserna hittills huvudsakligen haft formen av unilaterala åtgärder med främsta syfte att underlätta de enskilda företagens export till eller investeringar i u-länderna.

Under senare år har man inom flera internationella organisationer nedlagt mycket arbete på att statistiskt mäta det samlade biståndets omfattning och dess fördelning på givar- och mottagarländer. Av särskilt intresse förefaller det material vara som sammanställts inom FN:s och OEEC/OECD:s sekretariat. Inom båda dessa organisationer har man undersökt dels storleken av det totala kapitalflödet från de utvecklade länderna till de underutvecklade, dels hur detta flöde fördelar sig på olika kategorier av

Anm. Denna promemoria har utarbetats av förste sekreteraren i utrikesdepartementet H. Berg.

insatser såsom offentliga och enskilda, bilaterala och multilaterala etc.¹ Statistiken ifråga motsvarar dock inte exakt de ovan diskuterade biståndstyperna. Man gör sålunda i regel ingen åtskillnad mellan tekniskt och finansiellt bistånd, troligen av den anledningen att det i många konkreta fall är svårt eller till och med omöjligt att dra en klar gräns mellan dessa båda biståndsformer. Gränsdragningen mellan det bistånd som ges såsom gåva och det som lämnas i form av lån har däremot i denna statistik erhållit en framträdande plats.² För lånen förekommer även en underuppdelning alltefter kredittidens längd. Det kan i detta sammanhang noteras, att det tekniska biståndet nästan alltid lämnas som gåva, medan det offentliga finansiella biståndet lämnas både som gåva och som lån. Hittills har den större delen av det samlade finansiella biståndet haft formen av gåva, men lånen befinner sig både absolut och relativt i snabbt växande. Väd de statliga insatserna på det kommersiella biståndets område beträffar, ligger det i sakens natur att det i regel är svårt att kvantitativt mäta effekten av dessa. En uppfattning om det enskilda kommersiella biståndets storlek kan erhållas ur statistiken över det privata kapitalflödet till u-länderna.

En viss svårighet innebär det förhållandet, att det råder vitt skilda uppfattningar om vad som egentligen bör betecknas som bistånd. Från vissa länders sida, framför allt Förenta Staternas, har man yrkat på en relativt snäv tolkning av biståndsbegreppet, innefattande endast sådana tillskott till u-länderna där ett benefikt inslag av mer eller mindre utpräglad natur kan urskiljas. Andra stater har yrkat på en mer vidsträckt tolkning, bl. a. under motiveringen att alla kapitaltillskott till u-länderna, även de enskilda, betyder ett avstående från annars möjlig konsumtion eller investeringsverksamhet inom det egna landet samt eventuellt också ger upphov till ett valutaproblem. Frågan har, utan att enighet ännu kunnat nås, varit föremål för övervägande inom den av vissa OEEC-länder bildade gruppen för utvecklingsbistånd, DAG (vid OECD:s tillkomst 1961 ombildad till kommittén för utvecklingsbistånd, DAC). Praktisk betydelse har denna fråga bl. a. med hänsyn till den i resolutioner i FN:s generalförsamling fastslagna och även i övrigt allmänt godtagna målsättningen att industri-länderna bör anslå 1 % av sin nationalprodukt till utvecklingshjälp.

¹ Följande rapporter från nämnda organisationer har utnyttjats i framställningen ovan: *FN-dokumentet A/4906*, International Flow of Long-term Capital and Official Donations, 1951—59 (1961); E/3395/Rev. 1, International Economic Assistance to the Less Developed Countries (1961), E/3556, International Economic Assistance to Under-Developed Countries: Statistics of Official Contributions in 1960 (1961); E/3249, The International Flow of Private Capital 1956—1958 (1959); E/3513, International Flow of Private Capital 1959—1960 (1961); samt *OEEC/OECD-rapporterna* The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development 1956—1959 (1961) och The Flow of Financial Resources to Countries in Course of Economic Development in 1960 (1961). — En viss skillnad i ländertäckningen föreligger mellan de två organisationernas rapporter så tillvida som Grekland, Jugoslavien, Spanien och Turkiet i OECD-statistiken hänförs till gruppen underutvecklade. I FN-statistiken ingår däremot inga europeiska stater bland dessa länder. På grund av bristen på uppgifter ingår i regel inte öststaterna i någondera organisationens statistik, vare sig på givar- eller mottagarsidan.

² En definitionssvårighet vållas av sådant bistånd som rubriceras som lån men som på grund av de starkt benäpna villkoren rätteligen borde klassificeras som gåva (t. ex. bidrag till IDA).

I den av Förenta Nationernas sekretariat tillämpade definitionen av bistånd ingår endast vissa offentliga tillskott, nämligen gåvor, lån på minst fem år samt bidrag till internationella organisationer för utvecklingsändamål. Den av Förenta Staterna använda biståndsdefinitionen synes i det närmaste överensstämma med FN-sekretariatets.¹ På grundval av OECD-statistiken har i nedanstående tabell sammanställts de biståndsgivande OECD-ländernas hjälp till u-länderna 1960, dels i milj. dollar totalt, dels i procent av bruttonationalprodukten samma år. Den därvid gjorda avgränsningen av biståndsbegreppet överensstämmer nära med FN-sekretariatets och Förenta Staternas definitioner och innefattar följande poster: offentliga bilaterala gåvor (netto), offentliga bilaterala lån på mer än fem år (brutto) samt offentliga bidrag till internationella organisationer för utvecklingsändamål erlagda under året.² Länderna har indelats i tre grupper: Förenta Staterna — som med hänsyn till sin dominerande ställning intar en plats för sig —, länder som har eller har haft kolonier och som följd därav i regel också får anses ha särskilda förpliktelser gentemot dessa områden, samt övriga.

OECD-ländernas biståndsgivning 1960
(milj. dollar och % av bruttonationalprodukten)

	Milj. dollar	%
1. Förenta Staterna.....	2 988	0,59
2. Länder med »koloniala förpliktelser»		
Belgien.....	105	0,86
Frankrike.....	877	1,51
Nederländerna.....	53	0,48
Portugal.....	34	1,50
Storbritannien.....	432	0,61
3. Övriga länder		
Canada.....	75	0,20
Danmark.....	6	0,10
Italien.....	26	0,08
Norge.....	5	0,11
Schweiz.....	4	0,05
Sverige.....	7	0,06
Tyskland.....	195	0,29
Totalt	4 807	0,58

Det visar sig, att länderna i grupp 2 genomgående lämnat ett mycket högre bistånd än de i grupp 3. Förenta Staterna svarade för ca 60 % av OECD-ländernas samlade bistånd på 4,8 miljarder dollar. Det kan nämnas, att det sammanlagda biståndet från dessa länder beräknas ha utgjort omkring 90 % av det totala biståndet till de underutvecklade länderna 1960.

¹ Utöver de nyssnämnda tillskotten inräknas också den ökning av de amerikanska tillgodohavandena i lokal valuta som uppkommer genom livsmedelsleveranser enligt Public Law 480.

² För Förenta Staternas del har också inräknats ökningen av tillgodohavandena i lokal valuta som följd av livsmedelsleveranser enligt P. L. 480. Bistånd för utgifter av militär karaktär ingår inte i siffrorna.

Återstående ca 10 % kom från Japan, Australien, Nya Zeeland samt öststaterna. Dessa siffror avser den verkliga utbetalade hjälpen. Räkna man på grundval av under året gjorda utfästelser om bistånd, blir kanske OECD-staternas andel något mindre med hänsyn till att utfästelserna från öststaternas sida under 1960 var många gånger större än deras för biståndsändamål vidkända utgifter. Även utfästelserna från OECD-ländernas sida var större än den utbetalade hjälpen, men skillnaden var där inte lika markant.

De multilaterala bidragen svarade för omkring 10 % av det totala biståndet från OECD-länderna 1960. Det bilaterala biståndet hade sålunda en klar dominans. Som ovan nämndes, finns inga exakta uppgifter om hur hjälpen fördelade sig på tekniskt och på finansiellt bistånd. Det tekniska biståndet torde dock kunna uppskattas till ca 10 % av den totala hjälpen. Härav beräknas omkring tre fjärdedelar ha lämnats på bilateral väg och resten via de internationella sammanslutningarna.

Det kan tilläggas, att det offentliga biståndet från OECD-länderna synes ha befunnit sig i snabbt växande under 1950-talet senare del. Biståndet under 1960 var sålunda det största som dittills registrerats.

Ser man på hur biståndet fördelade sig på mottagande länder och områden, kan konstateras att den största delen av biståndet de senaste åren tillförts Asien. Under tiden 1 juli 1957—30 juni 1959 kom enligt FN-statistiken ca 58 % av det offentliga biståndet på denna världsdel. Afrikas andel utgjorde 23 % och Latinamerika 18 %. Sedan dess torde Afrikas andel ha ökat. Om man tar hänsyn till folkmängden, var Afrika under de nämnda åren den största mottagaren av bistånd: dess hjälp per capita var närmare 50 % större än Asiens. Biståndet till Latinamerika bestod till övervägande delen av lån, medan motsatsen gäller för de båda andra världsdelarna. Lånens betydelse har dock i allmänhet snabbt ökat de senaste åren i förhållande till gåvohjälpen, något som på det hela taget synes stå i överensstämmelse med både givar- och mottagarländernas önskemål.

Biståndets fördelning på enskilda länder uppvisar mycket påtagliga ojämnheter, särskilt om hjälpen ställs i relation till invånarantalet. Detta kan illustreras med några siffror hämtade ur FN:s statistik för de två budgetåren 1957—59. I nedanstående tabell anges för ett antal länder det offentliga biståndet till vissa underutvecklade länder, dels totalt för de två åren, dels det årliga genomsnittet per capita. Länderna har ordnats i tre grupper alltefter storleken av nationalinkomst per capita.

Olikheterna i hjälpens fördelning sammanhänger i hög grad med att de stora biståndsgivande länderna koncentrerar sin hjälp till ett begränsat antal länder, där de har särskilda politiska, militära eller ekonomiska intressen, och är delvis en motsvarighet till det ovan konstaterade förhållandet att länder med nuvarande eller förutvarande kolonier hittills lämnat ett större bistånd än övrigt givarländer. En förhållandevis stor del av det amerikanska biståndet har gått till Sydkorea, Sydvietnam och Formosa. Det

	Totalt bistånd milj. dollar (avrundade siffror)	Bistånd per capita (årligt genomsnitt i dollar)
<i>Grupp I: Nationalinkomst mindre än 100 dollar per capita</i>		
Jordanien.....	110	36,30
Sydkorea.....	630	14,13
Liberia.....	17	6,23
Pakistan.....	375	1,91
Burma.....	23	1,59
Indonesien.....	250	1,24
Indien.....	690	0,74
Etiopien.....	30	0,43
<i>Grupp II: Nationalinkomst 100—200 dollar per capita</i>		
Libyen.....	60	31,64
Formosa.....	180	9,14
Guatemala.....	40	5,34
Iran.....	195	3,92
Ceylon.....	45	2,30
Brasilien.....	455	1,05
Ghana.....	5	0,48
Egypten.....	60	0,41
<i>Grupp III: Nationalinkomst mer än 200 dollar per capita</i>		
Israel.....	140	24,61
Libanon.....	45	14,60
Chile.....	150	7,69
Colombia.....	205	5,83
Argentina.....	170	2,05
Mexico.....	210	2,04
Cuba.....	17	1,20
Venezuela.....	7	0,26

franska biståndet går nästan uteslutande till tidigare eller nuvarande franska kolonier, medan den brittiska hjälpen i huvudsak koncentrerats till mindre utvecklade områden inom samväldet.

Ovanstående har såsom nämnts endast gällt de offentliga tillskotten till u-länderna. Vid sidan av dessa tillskott — som alltså utgör det egentliga biståndet vid en någorlunda restriktiv avgränsning av detta begrepp — har också u-länderna på enskild väg tillförts växande mängder kapital. Enligt OECD:s beräkningar uppgick det privata kapitalflödet från OECD-länderna till u-länderna år 1960 till ungefär 3 miljarder dollar netto. Det motsvarade sålunda ca 60 % av OECD-ländernas offentliga bistånd samma år. Det bör dock understrykas, att en betydande osäkerhet vidlåder dessa beräkningar. Statistiken är nämligen delvis mycket bristfällig och bygger på mer eller mindre osäkra uppskattningar. Då i den nämnda siffran alla tillskott på mer än ett år räknats in, innehåller denna också en del poster med relativt kort löptid. Särskilt gäller detta kanske kategorin enskilda statsgaranterade exportkrediter, som 1960 uppgick till närmare 0,5 miljarder dollar. Övriga i det enskilda kapitalflödet ingående kapitaltillskott var de enskilda företagens nyinvesteringar, nedplöjda vinster från dotterföretag i u-länderna, enskilda lån samt tillskott via multilaterala organisationer (t. ex. köp av

världsbanksobligationer). I dessa fall torde löptiden i regel vara relativt lång. Det enskilda kapitalflödet till u-länderna bilateralt och genom de internationella organisationerna svarade under 1950-talets senare år enligt FN-sekretariatets beräkningar för drygt 40 % av den totala enskilda kapitalexporten från industriländerna (utom öststaterna). Huruvida detta innebär, att de underutvecklade länderna nu får en växande andel av kapitalflödet olika länder emellan är dock osäkert.

Fördelningen av det privata nettokapitalflödet bland u-länderna präglas emellertid av en betydande grad av ojämnhet. Det enskilda kapitalet har hittills framför allt strömmat till länder som exporterar olja eller andra mineralämnen. Fyra oljeexporterande länder, nämligen Iran, Irak, Nederländska Antillerna och Venezuela, erhöll sålunda under åren 1956—1958 en tredjedel av den privata kapitalexporten till u-länderna. Ojämnheterna i det enskilda kapitalets fördelning har dock i viss mån motvägts av att det offentliga biståndet i högre grad inriktats på länder som ej förmått attrahera något nämnvärt privat kapital. På de nämnda fyra länderna kom sålunda 1956—58 endast 4 % av det offentliga bilaterala biståndet. Till jämförelse kan framhållas Indien och Pakistan, som under den berörda perioden inte alls mottog något utländskt privatkapital netto men tillsammans erhöll 17 % av det offentliga biståndet.

Den totala offentliga och enskilda kapitaltillförseln från OECD-länderna till u-länderna var, såsom framgår av ovanstående, av storleksordningen 8 miljarder dollar 1960. Detta torde ha motsvarat över 90 % av det totala kapitalflödet till ifrågavarande länder. Av kapitaltillförseln från OECD-området föll ungefär en halv procent på Sverige. Förenta Staterna jämte de tre största europeiska kapitalexportörerna, Frankrike, Storbritannien och Tyskland, svarade tillsammans för ca 85 %.

Vissa främmande länders biståndsgivning

Förenta Staterna

Den nuvarande biståndsverksamheten

Det offentliga amerikanska biståndet har hittills övervägande haft formen av gåvor. Lånens andel har dock ökat de senaste åren. Ett annat typiskt drag — gemensamt för alla de stora biståndsgivande länderna — är den multilaterala hjälpens obetydliga roll relativt sett. Under 1959 t. ex. uppgick offentliga bilaterala gåvor och lån till ca 2 270 milj. dollar, medan det offentliga multilaterala biståndet endast nådde upp till 60 milj. dollar.

Den amerikanska biståndsverksamheten har under senare år i huvudsak omfattat tre betydelsefulla program. Vart och ett av dessa kan sägas ha sin speciella anknytning till förhållanden som befinner sig utanför bistånds-

området i strikt bemärkelse. Det viktigaste av programmen baserar sig sålunda på lagen om ömsesidig säkerhet (Mutual Security Act, 1954) och står delvis i nära samband med politiska och militära hänsynstaganden. Detta tar sig bl. a. uttryck i att en relativt stor del av denna hjälp går till länder vilka från nämnda synpunkter anses särskilt viktiga. Ett annat biståndsprogram är nära förbundet med de omfattande amerikanska överskottslagren på vissa livsmedel och råvaror. Till grund för detta ligger den välkända Public Law 480 (Agricultural Trade Development and Assistance Act, 1954). Det tredje programmet har kommit till stånd genom en utbyggnad av de lån som beviljas genom Export-Import Bank. Denna bank bildades på 1930-talet med uppgift att främja den amerikanska exporten, vilket alltså är bankens huvuduppgift.

a. Gåvor och lån enligt det ömsesidiga säkerhetsprogrammet har hittills lämnats genom International Cooperation Administration och Development Loan Fund. (Dessa två organ har, som beröres längre fram, hösten 1961 sammanslagits i det nya AID.) Det bistånd som gått genom ICA är av tre slag. Den viktigaste posten är »defense support» — i årets budget kallad »supporting assistance» — d. v. s. ett allmänt finansiellt stöd, vilket lämnas som gåva till sådana underutvecklade länder som uppfyller de av kongressen fastställda villkoren för amerikanskt militärt bistånd. Mottagarna av detta finansiella bistånd bildar »motfonder» i sin egen valuta, vilka används för med USA överenskomna ändamål. Huvuddelen av denna hjälp har de senaste åren gått till Formosa, Sydvietnam, Sydkorea och Turkiet, men även länder som Spanien, Grekland, Iran och Pakistan har mottagit hjälp från denna källa. »Special Assistance» lämnas till länder vilka inte är berättigade till militärt bistånd och vars behov inte kan tillfredsställas på annat sätt. Slutligen har ICA också omhändertagit det bilaterala tekniska biståndet.

Development Loan Fund inrättades 1957 och blev snart den viktigaste källan för offentliga lån för utvecklingsändamål. Som framgår av namnet, lämnar DLF däremot inga gåvor. Som villkor för lån från DLF fordras bl. a., att projektet ifråga är ekonomiskt och tekniskt sunt, att det bidrar till u-landets ekonomiska utveckling, att det föreligger rimliga utsikter till återbetalning samt att landet inte kan erhålla nödvändigt kapital på annat håll (t. ex. från Världsbanken). Räntan har växlat mellan 3 1/2 % för basprojekt och 5 3/4 % för vinstgivande projekt. Den maximala kredittiden har varit 40 år; i fråga om vinstgivande projekt har återbetalningstiden i regel dock varierat mellan fem och femton år. Återbetalning har vanligtvis medgivits i låntagarens egen valuta.

Under de två budgetåren 1 juli 1957—30 juni 1959 uppgick USA:s biståndsåtaganden enligt det ömsesidiga säkerhetsprogrammet till 2,7 miljarder dollar. Härav var ca 1 850 milj. gåvor och 850 milj. lån. Det rent militära bistånd, som också lämnas enligt detta program, ingår inte i de nämnda siffrorna. Beloppet fördelade sig på följande sätt:

	Milj. dollar
defense support.....	1 226
special assistance.....	466
tekniskt bistånd.....	220
DLF-lån.....	698
övrigt.....	91
Summa	2 701 milj. dollar

b. En inte obetydlig del av USA:s totala bistånd har haft formen av leveranser av livsmedel ur överskottslagren. Sedan detta program tog sin början 1954, har Förenta Staterna sålt eller skänkt överskottslivsmedel till ett sammanlagt värde av 7,5 miljarder dollar. För det mesta betalar de mottagande länderna för livsmedlen i sin egen valuta. De härigenom uppkommande amerikanska tillgodohavandena används till största delen till att finansiera utvecklingsprojekt, varvid USA ställer fonderna till förfogande såsom lån eller gåva. En mindre del brukar man dock från amerikansk sida behålla; dessa medel används till att täcka amerikanska statens utgifter i landet ifråga (t. ex. för ambassaden) eller för att ge lån till amerikanska företag eller dotterföretag för investeringar i landet (enligt »Cooley Amendment»). Sådana lån kan också lämnas till utländska företag om deras verksamhet ökar avsättningen av amerikanska jordbruksöverskott. För lån enligt Cooley Amendment får högst 25 % av de uppstående tillgodohavandena användas.

Genom den stora omfattningen av dessa livsmedelsleveranser har uppbyggnaden av amerikanska fonder i lokal valuta i en del fall blivit synnerligen betydande. Hur man skall finna användning för dessa fonder på ett effektivt sätt synes tidvis ha varit ett bekymmer för den amerikanska regeringen.

Som ett exempel på denna biståndsform kan nämnas avtalen med Indien enligt P.L. 480. Det första av dessa avtal slöts 1956; fram till slutet av 1960 hade ytterligare fyra dylika avtal slutits. Sammanlagt uppgick de överenskomna leveranserna till 2,3 miljarder dollar. Av de härigenom uppstående rupee-fonderna hade ett belopp motsvarande 1,1 miljarder dollar anvisats såsom lån till Indien och 773 milj. som gåva. För offentliga amerikanska utgifter i Indien reserverades 297 milj. dollar och för utgifter enligt Cooley Amendment 161 milj. De medel som Indien erhållit som lån resp. gåva är avsedda för finansiering av vissa bestämda projekt, i främsta hand av baskaraktär, om vilka överenskommelse träffats eller kommer att träffas mellan de båda länderna. Återbetalningstiden för lånen är 40 år och första amorteringen börjar fyra år efter den första utbetalningen av medlen. Återbetalning får ske antingen i rupees eller dollar efter Indiens val, och räntan har varierat mellan 3 och 4 %. Ibland har en högre räntesats fastställts om återbetalning sker i rupees.

Under de två budgetåren 1957—59 ingicks avtal om livsmedelsleveranser enligt P.L. 480 för sammanlagt 1 118 milj. dollar. Den allra största delen,

862 milj., föll på leveranser mot betalning i lokal valuta. Av de härigenom uppstående tillgodohavandena var ungefär två tredjedelar lån och en tredjedel gåva. Återstående 256 milj. dollar utgjordes av särskilda gåvoleveranser för att lindra nöd.

c. Export-Import Bank tillkom 1934 som en exportstödande åtgärd. Banken beviljar lån till myndigheter och enskilda företag i utlandet för import av amerikanska varor. Framställan om lån kan göras antingen av den utländske köparen eller av den amerikanska exportören eller finansieringsinstitutionen. Numera behandlas bankens långivning ofta såsom en del av Förenta Staternas biståndsprogram, och kongressens bemyndiganden till banken ingår som en anslagstitel i den lag där presidenten också beviljas medel för biståndsverksamhet enligt det ömsesidiga säkerhetsprogrammet. Banken lämnar flera typer av krediter: råvarukrediter, betalningsbalanslån, utvecklingslån och projektkrediter. Råvarukrediterna är av mycket kortfristig natur, men för de övriga typerna är återbetalningstiden i regel 5 à 10 år. Räntan synes vara den på marknaden rådande. De under budgetåren 1957—59 godkända lånen till u-länderna med minst fem års löptid uppgick till sammanlagt 1 019 milj. dollar.

d. De amerikanska bilaterala hjälpåtagandena under de två budgetåren 1957—59 fördelade sig alltså på de olika programmen på följande sätt (milj. dollar):

	Totala åtaganden	varav	
		Gåvor	Lån
Ömsesidiga säkerhetsprogrammet.....	2 701	1 854	847
Public Law 480.....	1 118	545	573
Export-Import Bank.....	1 019	—	1 019
Summa	4 838	2 399	2 439

De totala åtagandena under de två åren var sålunda 4,8 miljarder dollar och fördelade sig ungefär lika på gåvor och lån. De verkliga utgifterna under samma tid stannade dock vid 3,8 miljarder. Dessutom erhöll Förenta Staterna 0,4 miljarder i återbetalning på tidigare beviljade lån, varför det presterade nettobiståndet var 3,4 miljarder. Denna summa baserar sig på FN-sekretariatets definitioner av bistånd och av underutvecklade länder. Inga europeiska länder hänföres såsom nämnt i denna statistik till kategorin underutvecklade.

Av de totala åtagandena de båda åren föll ca 70 % på Asien, 23 % på Latinamerika och 7 % på Afrika. Ungefär en tredjedel av hjälpen till Asien gick till Sydkorea, Sydvietnam och Formosa. Bland de länder som mottog amerikanskt bistånd märkes främst Indien (ca 700 milj. dollar i åtaganden 1957—59), Sydkorea (550), Pakistan (400), Sydvietnam (400), Formosa

(200), Argentina, Mexico, Brasilien och Colombia (150—180 milj. vardera). Vissa påtagliga olikheter föreligger mellan de tre ovan berörda programmen ifråga om länderfördelningen. Av biståndet enligt det ömsesidiga säkerhetsprogrammet och P. L. 480 föll sålunda ca 80 % på asiatiska länder, medan lånen från Export-Import Bank däremot till 70 % avsåg Latinamerika. De sistnämnda länderna har sålunda fått endast en mycket obetydlig del av sitt bistånd i form av gåvor.

Det kan slutligen konstateras, att den amerikanska hjälpen numera till allra största delen måste användas för köp av varor och tjänster från USA. Enligt ett uttalande av utrikesminister Rusk utnyttjas för närvarande mer än 90 % av landets bistånd för betalningar till Förenta Staterna.

Det nya hjälpprogrammet

En livlig debatt har under en längre tid pågått om den amerikanska utvecklingshjälpens utformning. Det har därvid bl. a. hävdats, att denna inte varit sådan att de uppnådda resultaten alltid motsvarat de gjorda uppoffringarna. Den nya administrationen har i syfte att öka biståndets effektivitet på vissa punkter sökt omforma detta. Redan i sitt första »State of the Union Message» i januari 1961 förklarade president Kennedy, att han efter hand ämnade föreslå kongressen ett nytt och mera effektivt hjälpprogram. I mars framlade presidenten ett budskap till kongressen om utlandshjälpen, och i maj följde sedan ett förslag till en »Act for International Development». I dessa ingick dels presidentens äskanden för budgetåret 1961—62, dels vissa nya riktlinjer för det amerikanska biståndet. Det var framför allt två viktiga idéer som nu framlades. Dels måste man från den amerikanska administrationens sida ha möjlighet att ikläda sig långfristiga förpliktelser, så att mottagarländerna kan planera sina utvecklingsprogram för flera år framåt. Dels bör det amerikanska biståndets villkor bli beroende av att man i det mottagande landet genomför de ekonomiska och sociala reformer som är nödvändiga för ett påskyndat framåtskridande samt framlägger konkreta långsiktplaner för sin framtida ekonomiska utveckling. Presidenten betonade i detta sammanhang önskvärldheten att skära ned de direkta understöden och i stället lämna långfristiga lån till låg ränta. Han nämnde amorteringstider på upp till 50 år, med återbetalning i dollar.

För att kunna lämna sådana långfristiga utfästelser om bistånd begärde presidenten kongressens bemyndigande att under de närmaste fem budgetåren bevilja utvecklingslån på sammanlagt 8,8 miljarder dollar. Dessa medel skulle anskaffas dels genom en upplåning via finansdepartementet på 7,3 miljarder, dels genom att utnyttja återbetalningar på tidigare utländska lån (bl. a. Marshall-hjälpen) till ett belopp av 1,5 miljarder dollar.

Av delvis samma skäl begärde presidenten förlängning av P.L. 480 till utgången av 1966 samt befogenhet att under denna tid ställa jordbruksprodukter till behövande länders förfogande till ett sammanlagt värde av 7,5

miljarder dollar, dock inte mer än 2,5 miljarder under något kalenderår. Härigenom skulle överenskommelser på långtidsbasis möjliggöras. Flera regeringar uppges nämligen ha klargjort, att de tvekade att importera livsmedel och fiber enligt P.L. 480 i större omfattning just med hänsyn till avsaknaden av garantier för att programmen skulle fortsätta under en rimlig tid.

För det budgetår som började den 1 juli 1961 begärde presidenten 2,9 miljarder dollar till ekonomisk hjälp. Härav skulle 1,2 miljarder användas till långfristiga utvecklingslån mot låg ränta och återbetalbara i dollar. Till militärt bistånd begärdes 1,9 miljarder dollar. Inalles äskades alltså 4,8 miljarder för utländsk hjälp.

Motståndet mot den föreslagna nya utformningen av biståndsprogrammet blev mycket hårt. Särskilt inom representanthuset opponerade man sig kraftigt mot ett bemyndigande för presidenten att uppta lån genom finansdepartementet, vilket beskrevs som ett försök att kringgå kongressens kontroll över utgifterna. Medan senaten godkände låneprincipen och den föreslagna perioden för programmet, förkastades förslaget av representanthuset. I gemensam konferens enades de båda husen i september 1961 om ett femårigt program för utvecklingslån på 7,2 miljarder dollar — inkl. 1,2 miljarder för det budgetår som började den 1 juli — vilket skall finansieras medelst årliga anslag. Presidenten erhåller bemyndigande att ikläda sig långfristiga förpliktelser inom denna ram, dock med reservation för att kongressen varje år anvisar de nödiga medlen. Kongressen får därmed anses ha åtagit sig att ställa medel till presidentens förfogande, såvida inte några särskilda skäl i motsatt riktning föreligger. Som sådana särskilda skäl anses enligt lagen »bevis på tydlig dålig förvaltning eller om det andra landet försummat att möta sina skyldigheter».

Även i fråga om P.L. 480 visade sig kongressen ovillig att helt gå med på presidentens önskemål. Lagen förlängdes till utgången av 1964. Presidenten får fram till denna tidpunkt sluta avtal om leverans av jordbruksprodukter mot betalning i utländsk valuta till ett belopp av högst 4,5 miljarder dollar, dock högst 2,5 miljarder under något kalenderår. För att mildra hungersnöd får presidenten dessutom till slutet av 1964 såsom gåva leverera livsmedel om högst 0,3 miljarder dollar per år.

Det för budgetåret 1961/62 begärda hjälpanslaget på sammanlagt 4,8 miljarder dollar för ekonomiskt och militärt bistånd blev också föremål för en ytterst långvarig och segdragen kamp mellan senaten, som intog en relativt välvillig hållning till presidentens äskanden, och det mer restriktiva representanthuset. Vid den första behandlingen tillstyrkte senaten 4,2 miljarder medan huset stannade vid 3,66 miljarder. Den slutliga kompromissen kom att lyda på 3,88 miljarder dollar, d. v. s. 100 milj. mer än föregående budgetår. Av denna summa faller 2,3 miljarder på ekonomiskt bistånd — 250 milj. mer än 1960/61 — och 1,6 miljarder på militärt bistånd. I den ekono-

miska hjälpen ingår 1 113 milj. dollar i utvecklingslån (jämfört med 600 milj. 1960/61). De i det förutvarande ICA-programmet ingående biståndskategorierna (defense support, special assistance och technical assistance) har avskaffats och nya underkategorier, delvis baserade på andra grupperingsprinciper än tidigare, införts vid sidan av utvecklingslånen. Det anslås sålunda 425 milj. i »supporting assistance» (mot 907 milj. i defense support föregående budgetår). Vidare anslås 297 milj. till »development grants»; för närmast jämförbara anslag 1960/61, tekniskt bistånd, anvisades då 150 milj. dollar. Till en beredskapsfond (»contingency fund») anvisas 275 milj. och till internationella organisationer 154 milj. dollar. Utöver dessa nya anslag anvisade kongressen 70 milj. dollar från tidigare oförbrukade anslag. I anslagen för utvecklingshjälp ingick också 30 milj. dollar för fredskåren, 110 milj. till Inter-American Development Bank samt 62 milj. för den andra inbetalningen på USA:s andel i IDA. Sammanlagt får sålunda biståndet under budgetåret 1961/62 kosta 2,6 miljarder dollar. Därutöver bemyndigas Export-Import Bank att under budgetåret låna ut 1,3 miljarder dollar, varav högst 0,8 miljarder i form av utvecklingslån.

Då presidenten undertecknade lagen om utlandshjälpen deklarerade han, att Förenta Staterna vid biståndets fördelning i fortsättningen särskilt skulle uppmärksamma behoven i de länder som »delar Förenta Staternas syn på världskrisen». Å andra sidan har det på senare år starkt betonats, att den amerikanska hjälpen inte syftar till att tvinga in mottagarländerna i något beroende av USA. Det kan i detta sammanhang noteras, att presidenten i december 1961 godkände två lån på sammanlagt 133 milj. dollar för kraft- och aluminiumprojektet Volta River i Ghana.

Ett första väsentligt resultat av den nya politiken på biståndsgivningens område utgör den i Punta del Este den 17 augusti 1961 undertecknade deklARATIONEN om »framstegsalliansen». I denna deklARATION uttalas deltagarnas avsikt att arbeta för vissa sociala och ekonomiska mål, och USA lovar att tillhandahålla en väsentlig del av de 20 miljarder dollar som Latinamerika för programmets genomförande uppskattas behöva utifrån under de kommande tio åren. Dessa medel skall USA lämna i form av långfristiga lån på upp till femtio år med låg eller ingen ränta. De latinamerikanska staterna har å sin sida bl. a. åtagit sig att ägna en snabbt ökande andel av sina resurser åt den ekonomiska och sociala utvecklingen och att genomföra de reformer som är nödvändiga för att alla får del av framåtskridandets frukter. Enligt ett senare uttalande av finansminister Dillon inför ett senatsutskott förutses det offentliga amerikanska biståndet till Latinamerika komma att uppgå till 1,1 miljarder dollar per år. Genom enskilda amerikanska investeringar beräknas ytterligare 0,3 miljarder tillföras området, och resten skulle komma från Europa, Japan, Världsbanken och den interamerikanska utvecklingsbanken.

Det kan slutligen förtjäna nämnas i detta sammanhang, att det ameri-

kanska biståndet även i fortsättningen till större delen troligen kommer att bli bundet till leveranser från Förenta Staterna. Sålunda har finansminister Dillon vid ett par tillfällen förklarat, att hjälpen till åtminstone 75 à 80 % kommer att reserveras för anskaffning av varor och tjänster från USA så länge landets internationella betalningssituation kräver detta.

Stöd åt enskild verksamhet

Från amerikanska statens sida har man gjort mycket stora ansträngningar — kanske större än i något annat land — för att uppmuntra och stödja de enskilda företagens verksamhet i u-länderna. I korthet må följande konstateras.

Behovet av exportkreditgarantier anses inte ha varit lika stort i USA som i de västeuropeiska länderna med hänsyn till att statliga krediter — förmedlade av Export-Import Bank — stått till förfogande för export av amerikanska varor. Från affärlivets sida har dock hävdats, att man varit missgynnad genom otillfredsställande garantimöjligheter av kortfristig karaktär (sex månader eller mindre). För att tillgodose dessa önskemål och för att stödja exportansträngningarna har möjligheterna till garantigivning betydligt utvidgats i omfattning de senaste åren och förefaller nu fullt jämförbara med eller t. o. m. bättre än dem som erbjuds av motsvarande europeiska organ. Genom Export-Import Bank, som omhänderhar garantigivningen, lämnas sålunda exportkreditgarantier avseende både kommersiella och politiska risker för 85 % av kreditandelen av leveranser med upptill fem års kredittid (20 % kontantandel kräves). För krediter under sex månader garanteras en något högre andel. I garanti-programmet medverkar också privata banker och försäkringsbolag vilka utfärdar garantier åt exportörerna och i sin tur erhåller återförsäkring av Export-Import Bank. Nyligen har de privata försäkringsgivarna slutit sig samman i en kapitalstark grupp, Foreign Credit Insurance Association, som bl. a. omfattar de tjugo största sakförsäkringsbolagen i USA. Enligt ett mellan banken och denna sammanslutning träffat avtal svarar parterna lika för de kommersiella riskerna medan banken helt bär de politiska riskerna.

Den nuvarande administrationen har i exportfrämjande syfte nyligen beslutat införa s. k. finanskreditgarantier. Dylika garantier, vilka de senaste åren införts framför allt i Tyskland och Storbritannien, innebär statlig garanti för krediter från en enskild kreditgivare, t. ex. en bank eller annat finansinstitut, direkt till en utländsk köpare för import från det kreditgivande landet. Finanskrediterna skiljer sig alltså från vanliga exportkrediter genom att de inte lämnas av exportören utan av en särskild kreditgivare. Finanskreditgarantier kommer nu att lämnas av Export-Import Bank till kreditgivande institutioner. Genom detta nya program hoppas man bl. a. kunna uppmuntra affärsbankerna att i ökad utsträckning

finansiera kredittransaktioner och därigenom befria Export-Import Bank från att själv behöva träda in som finansiär.

Staten försäkrar också investeringar i utlandet till fulla värdet mot expropriationsrisker, valutakonvertibilitet och krigsförluster (i sistnämnda fall dock 10 % självrisk). Medan dylika investeringsgarantier tidigare i princip lämnades för alla utländska investeringar utfärdades de sedan 1959 endast för investeringar i u-länderna. En förutsättning för att garantier skall kunna ges är att en noteväxling ägt rum mellan Förenta Staterna och landet i fråga. I denna anges de närmare villkoren för landets deltagande i garantiprogrammet. Dylika avtal har hittills slutits med 53 länder, varav dock åtta eliminerades 1959 såsom varande icke-underutvecklade. Garantier lämnas för perioder på upp till 20 år. Totalbeloppet för utfärdande av investeringsgarantier har fastställts till 1 miljard dollar. Den 31 augusti 1961 hade 461 garantikontrakt på tillsammans 620 milj. dollar utfärdats. Den 30 juni samma år förelåg hos ICA ansökningar från 350 investerare om garantier på inalles 1,6 miljarder dollar. Därjämte hade inkommit ansökningar på 1,3 miljarder avseende investeringsprojekt i länder med vilka bilaterala överenskommelser ännu inte träffats. Några skadeersättningar har ännu ej behövt utbetalas.

Det amerikanska investeringsgaranti-programmet har av allt att döma slagit väl ut. Den nuvarande administrationen synes också inta en mycket positiv attityd till detsamma och har framlagt förslag om en utvidgning av systemet. Dessa förslag, vilka godkändes av kongressen 1961, innebär att vid sidan av förluster på grund av krig, nationalisering och valutarestriktioner nu också vissa affärsrisker kan täckas. Presidenten har sålunda fått rätt att försäkra högst 75 % av en investering mot ej särskilt angivna risker. Detta bemyndigande att lämna s. k. allriskgarantier betraktas som ett experiment. Gränsen för varje garanti har fastställts till 10 milj. dollar och det totala beloppet för sådana garantier till 90 milj. dollar (jämfört med en ram på 1 miljard dollar för de vanliga investeringsgarantierna). Allriskgarantierna kan också utsträckas till privata lån.

Det föreligger inga hinder mot amerikansk kapitalexport eller utlänningars tillträde till den amerikanska kapitalmarknaden (givetvis med undantag för öststaterna). Vid erläggande av amerikansk skatt på utländska investeringar medges avdrag med den utländska inkomst- eller vinstskatt som eventuellt betalats (»credit of tax»-principen). Amerikanska dotterbolags utländska inkomster beskattas inte förrän de repatrierats. (Under 1961 framlade dock presidenten förslag om att dylikt skatteuppskov i framtiden endast skall gälla för investeringar i u-länderna. Detta förslag kommer att behandlas av kongressen innevarande år.) Dessutom har Förenta Staterna slutit ett antal dubbelbeskattningsavtal med andra länder.

Myndigheterna söker vidare uppmuntra privata investeringar i u-länderna genom en omfattande upplysningsverksamhet om de ekonomiska

förhållandena i dessa länder, genom att sända ut delegationer bestående av statstjänstemän och affärsmän etc. I ett antal underutvecklade länder har upprättats särskilda »industrial development centers» vilka bl. a. fyller konsultativa funktioner på det ekonomiska och tekniska området.

Biståndets administration

Administrationen av hjälpverksamheten har under årens lopp undergått åtskilliga omläggningar och förändringar. För att genomföra Marshallplanen tillskapades 1948 Economic Cooperation Administration (ECA). ECA ersattes med Mutual Security Agency (MSA) som i sin tur avlöstes av Foreign Operations Administration (FOA). Senare ändrades namnet till International Cooperation Administration. Under 1961 påbörjades, såsom ovan antytts, på presidentens förslag en genomgripande omläggning av hjälpens administration i syfte att uppnå större effektivitet. Denna reorganisation går ut på att koncentrera handläggningen av alla biståndsfrågor till ett enda organ i stället för det flertal departement och verk, som hittills befattat sig med dessa frågor. Främst innebär omläggningen en sammanslagning av ICA och DLF till en Agency for International Development. AID står under ledning av en administrator med rang av biträdande utrikesminister. Denne sorterar direkt under utrikesministern och presidenten. AID uppdelas på fyra regionala byråer med en biträdande administrator i spetsen för var och en. Dessa biträdande administratörer får samma rang som de »geografiska» statssekreterarna (assistant secretaires of state) inom utrikesdepartementet. Det nya organet tillförsäkras också ett betydande inflytande på utformningen av P.L. 480-programmet, ehuru här också jordbruksdepartementet och chefen för »food-for-peace»-programmet har viss medbestämmanderätt.

Fredskåren har dock inte hänförs till AID utan till State Department. Dess chef har fått rang av statssekreterare. Detta arrangemang synes ha tillkommit på grund av en önskan att bevara fredskårens separata identitet på ett sätt som knappast varit möjligt om den utgjort en del av AID.

Utrikesministern har vidare av presidenten förklarats ansvarig för samordning av de olika beståndsdelarna av den utrikesekonomiska politiken, vare sig det gäller handel, bistånd eller något annat. I enlighet härmed har presidenten upplöst det särskilda råd — Council on Foreign Economic Policy — som han tidigare samrått med i hithörande frågor. Presidenten har också bestämt, att den amerikanske ambassadören får det högsta överinseendet över all biståndsverksamhet inom sitt tjänstgöringsland.

Storbritannien

Hittillsvarande bistånd

Det statliga brittiska biståndet till underutvecklade länder beräknas under 1960 ha uppgått till ca 150 milj. pund. Härav lämnades ca 125 milj.

pund bilateralt och 25 milj. pund multilateralt. Detta innebär, att den offentliga brittiska hjälpen de senaste åren vuxit kraftigt. Under första hälften av femtioalet uppgick den till ca 50 milj. pund per år och ännu 1957 till 75 milj. pund. De enskilda brittiska investeringarna i u-länderna har de sista 5 å 10 åren uppskattats till över 100 milj. pund per år inkl. re-investerade vinstmedel. Bland de stora givarländerna uppvisar härigenom Storbritannien den relativt sett starkaste tonvikten på enskilda tillskott.

Utgifter för biståndsändamål kan äga rum antingen från medel som anslagits för särskilda departement (t. ex. Colonial Office eller det nya departementet för tekniskt bistånd) eller i enlighet med särskild lagstiftning. De medel som årligen anslås till vissa departement användes på det hela taget till gåvohjälp, och de genom särskilda lagar anvisade medlen ställes för det mesta till förfogande som lån. Vanligtvis har över hälften av den offentliga hjälpen lämnats som gåva i olika former. Lånens andel har dock snabbt ökat de sista åren och synes nu vara dominerande.

Det bilaterala biståndet har främst gått till dels brittiska kolonier, dels de oberoende samväldesländerna, medan en relativt obetydlig del kommit övriga u-länder till godo. Av det offentliga bilaterala biståndet på ca 120 milj. pund budgetåret 1959/60 tillfördes sålunda kolonierna mer än hälften (65 milj. pund), de oberoende samväldesländerna en tredjedel (40 milj.) och övriga underutvecklade länder drygt 10 % (15 milj. pund). För de tre kategorierna av mottagarländer tillämpas något olika former för biståndsgivning. Hjälpen till *kolonierna* har huvudsakligen lämnats enligt Colonial Development and Welfare Act (senast omarbetad 1959). Enligt Section 1 av denna lag lämnas både gåvor och lån för i huvudsak offentliga utvecklingsprogram. Nästan alla medel som ställts till förfogande — 220 milj. pund för perioden 1946—60 — har utgjort gåvor. Fram till 1964 förutses ytterligare dylika utgifter på ca 100 milj. pund. Enligt Section 2 av lagen kan lån ges av finansdepartementet på sammanlagt 100 milj. pund för femårsperioden 1959—64. Denna möjlighet tillskapades sedan brittiska regeringen vid samväldets ekonomiska konferens i Montreal 1958 tillkännagivit sin avsikt att öka hjälpen till underutvecklade samväldesländer. För dessa lån tillämpas löpande marknadsränta, d. v. s. för de under 1960 beviljade lånen mellan 5 och 6 %. Avbetalningstiden har varit 25 år med en amorteringsfri period i vissa fall. All hjälp till kolonierna har hittills i princip varit obunden, d. v. s. den kan användas för import från vilket land som helst eller för lokala utgifter.

Storbritanniens tekniska bistånd till kolonierna bestrides också till stor del från medel som anvisats enligt denna lag. Detta bistånd, som avser rekrytering av experter, mottagning av stipendiater, utbildning av förvaltningstjänstemän, tekniska tjänster o. s. v., har tidigare omhänderhafts av Colonial Office men håller nu på att överföras till ett särskilt nyinrättat biståndsorgan (jfr nedan).

Statliga medel kanaliseras vidare till koloniernas utvecklingsprogram genom den år 1949 bildade Colonial Development Corporation. CDC åtar sig projekt inom jordbruk, industri, gruvdrift, basinvesteringar etc. på kommersiell basis, i regel i samarbete med enskilda företag eller de koloniala myndigheterna. Sitt kapital skaffar CDC genom upplåning, vilken får uppgå till högst 150 milj. pund långfristigt och 10 milj. kortfristigt. Hittills har CDC:s kapitalbehov tillgodosetts uteslutande genom lån från statsmedel men bolaget kan i princip också låna privat. På lånat kapital får CDC betala rådande ränta, och då bolaget har skyldighet att täcka sina kostnader sker dess utlåning givetvis också till marknadsränta. Fram till april 1960 hade CDC åtagit sig investeringar på över 100 milj. pund, varav ca två tredjedelar hunnit utbetalas. Bolaget lämnar dessutom tekniskt bistånd i ganska stor omfattning. I regel sker detta i anknnytning till pågående projekt men därutöver lämnas sådant bistånd även till oberoende samväldesländer i form av företagslednings- eller konsultativa tjänster.

Utöver de nu nämnda biståndsprogrammen har Storbritannien lämnat behövande koloniala områden gåvor eller lån — i sista fallet oftast till subventionerad ränta — för att täcka löpande budgetunderskott eller som katastrofhjälp. Dessa medel faller under anslaget »Colonial Services Vote».

Vad de *oberoende samväldesländerna* angår, beviljas under anslaget »Commonwealth Services Vote» medel till tekniskt bistånd eller som finansiellt stöd, i båda fallen såsom gåva. Den viktigaste posten ifråga om det tekniska biståndet är de anslag som lämnas enligt Colombo-planen. Dessa har bilateral karaktär; Colombo-planen utgör som bekant endast en allmän ram inom vilken länderna i Sydasiien överlägger med vissa biståndsgivande länder om sina nationella utvecklingsplaner.

Rent kvantitativt sett är dessa gåvobidrag av mindre storleksordning (5 milj. pund 1959/60). Det huvudsakliga statliga biståndet till de oberoende samväldesländerna ges i form av s. k. Commonwealth Assistance Loans. Dessa lån introducerades i princip vid den ekonomiska samväldeskonferensen 1958. Tidigare hade de privata investeringarna varit den primära källan till brittiskt kapital för ifrågavarande länder. Denna möjlighet befanns emellertid otillräcklig, särskilt för de länder som relativt nyligen blivit oberoende. Ifrågavarande statliga biståndslån infördes därför såsom ett supplement till den privata kapitalexporten, och de har sedan dess snabbt utvecklats till den kvantitativt viktigaste formen för det statliga biståndet överhuvudtaget. Lånen är tillgängliga för »sunda ekonomiska utvecklingsprogram», vilka inte kan finansieras på annat sätt, och utfärdas genom Export Credit Guarantees Department (E.C.G.D.) enligt Section 3 av Export Guarantees Act 1949. Den ränta som tillämpas är rådande marknadsränta, d. v. s. den ränta till vilken brittiska staten kan låna för motsvarande period. Därtill brukar komma en »service charge» på $\frac{1}{4}$ %. Hittills har detta för låntagarna i regel betytt en ränta på mellan 5 och 6 %. Löptiden

har hittills sträckt sig från 5 till 25 år och den amorteringsfria perioden varierat mellan två och åtta år. Lånen kan endast användas till inköp av varor och tjänster från Storbritannien eller till bestridande av därmed förknippade kostnader inom det låntagande landet.

Bland de länder som erhållit sådana exportlån märkes Pakistan, Malaya, Ceylon och Nigeria. Den ojämförligt största delen av dem har emellertid gått till Indien. Hittills har Indien beviljats sådana lån till ett sammanlagt belopp av 120 milj. pund, varav 40 milj. avser landets tredje femårsplan (1961—66). Storbritannien har dessutom under överläggningarna med Indien-konsortiet våren 1961 utfäst sig att under tredje femårsplanen lämna ytterligare ca 50 milj. pund på samma sätt. Det offentliga brittiska bidraget till Indiens tredje femårsplan kommer alltså att uppgå till ca 90 milj. pund. För att belysa användningen av denna typ av lån anges här de olika låneöverenskommelser som slutits med Indien.

- 1) 15 milj. pund 1958 för utrustning till stålverket i Durgapur. Återbetalas i fyra lika stora årliga amorteringar 1966—1969.
- 2) 28,5 milj. pund 1958 för utrustning till Durgapur och andra offentliga projekt samt för annan offentlig och enskild import. Krediten omfattar två delar. Den första delen på 9,5 milj. pund återbetalas i tio amorteringar varje halvår under tiden 1964—1969. Den andra delen på 19 milj. pund återbetalas i trettio halvårsamorteringar 1964—1979.
- 3) 3 milj. pund 1959 till pipe-lines och annan oljeutrustning. Återbetalning 1964—66.
- 4) 19 milj. pund 1959 för löpande import. Återbetalning av första delen på 6,3 milj. pund 1965—69, av andra delen på 12,7 milj. pund 1965—79.
- 5) 10 milj. pund 1960 för löpande import. En tredjedel återbetalas under tiden 1966—70, två tredjedelar 1966—1980.
- 6) 5 milj. pund 1960 för import av utrustning i allmänhet.
- 7) 30 milj. pund 1961 för utrustning avseende vissa bestämda projekt (verkstad för tyngre elektrisk utrustning, gödningsmedelsfabrik, kabelfabrik, sedelpappersbruk) eller för kapitalvaror i allmänhet. Återbetalning 1968—86.
- 8) 10 milj. pund 1961 för löpande import. Återbetalning 1966—85.
- 9) Vidare pågår överläggningar om ett nytt lån på 20 milj. pund för utvidgning av stålverket i Durgapur. Lånet avses återbetalas inom 25 år. Dessutom har under överläggningarna i Washington lån på ytterligare 29,4 milj. pund ställts i utsikt fram till 1966.

Övriga underutvecklade länder kan få bistånd i form av lån antingen enligt exportgarantilagens Section 3 eller från anslag till Foreign Office. Som redan nämnts har dock denna hjälp varit av blygsam omfattning i jämförelse med vad som gått till kolonierna eller de oberoende samväldesmedlemmarna.

Fram till 1960 hade exportlån på ca 40 milj. pund beviljats. Ur de nämnda anslagen till utrikesministeriet har Libyen och särskilt Jordanien erhållit räntefria lån. Turkiet har fått ett lån till $5\frac{3}{4}$ % ränta under OEEC:s auspicier och Argentina ett lån till $3\frac{1}{2}$ % för finansiering av handeln med sterlingområdet.

Det kan slutligen noteras att länder som Turkiet, Spanien och Colombia erhållit vissa brittiska konsolideringskrediter.

Stöd åt enskild verksamhet

Som ovan nämnts har privata investeringar varit den traditionella formen för brittisk kapitaltillförsel till de underutvecklade länderna. Den helt dominerande delen av dessa investeringar avser länder tillhörande sterlingområdet. Inga valutarestriktioner existerar ifråga om överförandet av kapital till länder inom sterlingområdet. För andra länder brukar tillåtelse ges för direkta investeringar i vilka investeraren avser ta aktiv del, helst med ett kontrollerande intresse. Andra typer av långfristig långivning till länder utanför sterlingområdet är normalt inte tillåtna. Vad beträffar utlänningars tillträde till den brittiska kapitalmarknaden, fordras finansministeriets tillstånd för lån på över 50 000 pund per år. Utländska regeringars tillträde är vanligtvis begränsat till kolonierna.

Storbritannien har slutit ett antal dubbelbeskattningsavtal. Det s. k. credit-of-tax-systemet synes tillämpas i betydande utsträckning. År 1957 infördes dessutom vissa skattelättnader för »overseas trade corporations», bolag som är helt kontrollerade och ledda i Storbritannien men bedriver all sin kommersiella verksamhet utomlands. Dessa bestämmelser innebär i sak, att vinstmedel som användes till ytterligare investeringar är befriade från brittisk skatt. Sådana bolags utdelningar till fysiska eller juridiska personer i Storbritannien är däremot underkastade vanlig brittisk beskattning.

Statliga exportkreditgarantier lämnas av E.C.G.D. enligt Section 1 och 2 av Export Guarantees Act, varigenom exportören kan skydda sig mot kommersiella och politiska risker. Det maximala skyddet utgör 95 % för kortare garantier och 90 % för medellånga (upp till fem år). E.C.G.D. kan även lämna garantier på längre tid än fem år, om detta är nödvändigt för att en brittisk exportör skall kunna bjuda samma villkor som en utländsk konkurrent. I fråga om större kapitalprojekt, som kostar mer än 2 milj. pund och där en längre kredittid är nödvändig, kan E.C.G.D. lämna hundra procentiga garantier direkt till den finansierande institutionen för lån till den utländska köparen. I sådana fall får också femårsgränsen överskridas. De brittiska möjligheterna till export- och finanskreditgarantier anses vara bland de bästa som något land erbjuder sitt näringsliv.

De till brittisk utförsel knutna statliga exportkrediterna innebär naturligtvis också ett utomordentligt stöd för de enskilda företagens verksamhet

på ifrågavarande marknader. CDC:s verksamhet torde ävenledes vara av stor betydelse för de enskilda investeringarna i kolonierna. För att underlätta investeringen av enskilt kapital i samväldet har dessutom bildats ett särskilt finansieringsbolag, Commonwealth Development Finance Co. Ltd. Dess aktiekapital utgör 15 milj. pund, varav drygt hälften satsats av privata intressen och resten av Bank of England. Bolaget kan bidra till befintliga privata kapitalkällor men tar inte aktiv del i utvecklingsprojektens genomförande.

Biståndets administration

Alla statliga biståndsmedel, oavsett vilken departementstitel eller särskilda program de faller under, inbetalas till en Consolidated Fund som omhändertas av riksräkenskapsverket (Exchequer). Alla statliga biståndsutgifter, inklusive de ovan nämnda exportlånen, belastas denna fond. De vid budgetårets slut eventuellt kvarstående medlen måste överlämnas till riksräkenskapsverket eller, om de fortfarande behövs, anslås på nytt.

Det yttersta ansvaret för biståndets utformning faller på finansministeriet och de tre utrikesministerierna (Foreign Office, Commonwealth Relations Office, Colonial Office). Som samordnande organ mellan dem finns främst en Development Policy Committee, vilken administrativt är en del av kabinettets kansli och som består av representanter på statssekreterarnivå för utrikesministerierna samt en representant för finansministeriet som ordförande. Den löpande administrationen av såväl kapitalhjälp som det tekniska biståndet har till nyligen legat i händerna på utrikes-, samväldes- och koloniministerierna. Våren 1961 inrättades emellertid ett nytt departement för det tekniska biståndet, Departement of Technical Co-operation. Detta organ har numera övertagit huvudansvaret för det tekniska biståndet. Dess uppgift är i princip att planera och genomföra Storbritanniens tekniska bistånd, både bilateralt och multilateralt. Vissa undantag av begränsad betydelse har dock fastställts; sålunda faller t. ex. UNESCO:s verksamhet på undervisningsministeriet. Departementet, som får sitt eget anslag i statens budget, leds av en för uppgiften utsedd minister — ej medlem av kabinettet — och uppges för närvarande sysselsätta över 600 personer (inkl. kontorspersonal). Som dess viktigaste konkreta uppgift har angivits rekryteringen av lämpliga personer för expertuppdrag.

Genom inrättande av det nya departementet hoppades man framför allt uppnå en bättre samordning av den hittills administrativt ganska uppsplittrade brittiska hjälpen på utbildningsområdet. Ståndpunktstaganden som gäller de allmänpolitiska aspekterna av utlandshjälpen liksom också alla frågor rörande det finansiella biståndet kvarligger dock inom de tre utrikesministerierna jämte finansministeriet. Fältprojekten övervakas av vederbörande brittiska ambassad.

Förbundsrepubliken Tyskland

Hittillsvarande bistånd

Den västtyska biståndsverksamheten har — åtminstone fram till 1961 — vart av klart mindre omfattning än Förenta Staternas, Frankrikes och Storbritanniens. Särskilt gäller detta om man inte i biståndet räknar in en sådan post som statsgaranterade exportkrediter av ganska begränsad löptid. Från tyskt håll har som förklaring bl. a. anförts att Tyskland inte, i motsats till exempelvis Frankrike och Storbritannien, haft några för detta kolonier för vilka landet måst känna ansvar. Vidare har man förmodligen också ansett sig ha nog av sin egna problem: återuppbyggnaden, gottgörelse till offren för nazismen, återföreningen etc.

Under åren 1956—59 lämnade Tyskland enligt OEEC-statistiken ett offentligt bilateralt bistånd som gåva på endast 17 milj. dollar (bortsett från skadeståndsleveranser och betalningar till Israel på 290 milj. dollar). Motsvarande gåvobistånd var t. ex. för Frankrike 2 500 milj. dollar, Storbritannien 555, Canada 164 och Nederländerna 86 milj. dollar. Däremot lämnades från tysk sida under denna tid privata, av staten garanterade exportkrediter på 800 milj. dollar, vilket motsvarade över hälften av alla sådana krediter från OEEC-länderna jämte USA och Canada.

Om tonvikten på exportkrediter är ett för den tyska biståndsverksamheten typiskt drag, är ett annat den stora omfattningen av de medel som ställts till Världsbankens förfogande. Som kapitalkälla för IBRD kommer Tyskland såsom nummer två efter USA; de senaste åren synes landet t. o. m. ha legat först. De väldiga tyska valutaöverskotten har uppenbarligen spelat en viktig roll i detta sammanhang. Lånen till Världsbanken har bl. a. blivit en utväg att i viss utsträckning hålla valutareservens tillväxt nere.

Under åren 1956—59 lämnade förbundsrepubliken offentliga bilaterala lån och krediter på 415 milj. dollar (brutto före amorteringar). Den kommersiella karaktären är dock på denna punkt framträdande. Av nämnda belopp hade endast en dryg fjärdedel formen av finansiella lån. Resten utgjordes av konsolideringskrediter av olika slag: konsoliderade swingkrediter enligt bilaterala betalningsavtal, EPU-fordringar, fordringar på Turkiet samt — framför allt — ett statligt övertagande av till betalning förfallande privata exportkrediter. Räntan har varit den marknadsmässiga, d. v. s. mellan 5 och 7 %, och återbetalningstiden har som regel varierat mellan 4 och 20 år. Statistiken för 1960 utvisar emellertid en betydande ökning av den finansiella långivningen till u-länderna (jfr avsnittet »Nya tyska krediter» nedan). Det kan i detta sammanhang nämnas, att en del av denna långivning finansierats medelst avkastningen på ERP-medel, d. v. s. de fonder som på sin tid bildades genom Marshall-hjälpen till de västliga ockupationszonerna.

Vad den multilaterala hjälpen angår, är det mest utpräglade draget den dominerande betydelse som anslagen till EEC:s utvecklingsfond kommit att

inta. Under 1961 anslogs sålunda enligt i Romfördraget ingående åtaganden 189 milj. DM till denna fond. Huvuddelen av detta belopp torde komma de till Frankrike knutna länderna i Afrika tillgodo. Anslagen till FN:s Särskilda fond och EPTA uppgick samma år till 13,2 respektive 8,8 milj. DM.

Ett utvidgat biståndsprogram

Liksom fallet är i Sverige, har i Tyskland frågan om utvecklingshjälpen ägnats stor uppmärksamhet de senaste åren. Den allmänna uppfattningen synes ha varit, att landet inte längre kan undandra sig en väsentlig utvidgning av sitt biståndsprogram. Därtill kommer, att ett hårt tryck utifrån — särskilt från USA:s sida — utövats på förbundsrepubliken för att förmå denna till större prestationer. Här må bl. a. erinras om diskussionerna inom DAG och Indien-konsortiet samt besök i Bonn av amerikanska regeringsmedlemmar. En starkt bidragande orsak har som bekant därvid varit de omfattande överskotten i Tysklands bytesbalans samtidigt som Förenta Staterna stått inför ett kraftigt valutautflöde. En större tysk insats på u-hjälpens område har därvid framstått som ett lämpligt sätt att till en del avlasta trycket på den amerikanska betalningsbalansen.

Med anledning av en socialdemokratisk interpellation avgavs i maj 1961 utförliga deklARATIONER inför förbundsdagen av dåvarande utrikesministern von Brentano och av ekonomiminister Erhard rörande regeringens nya politik på utvecklingshjälpen område. Utrikesministern förklarade bl. a., att förbundsrepubliken erkänner u-ländernas likaberättigande och är beredd att hjälpa utan att blanda sig i dessa länders inre angelägenheter eller ställa politiska villkor. Biståndet får inte hämma den sociala vidareutvecklingen i de mottagande länderna, den måste vara ekonomiskt förnuftig och avpassad till dessas behov. Utbildningsverksamheten bör i första hand förläggas till u-länderna själva, även om undantag i många fall får göras för akademisk utbildning och för praktikanter. Kapitalhjälpen bör till största delen bestå av långfristiga krediter som ges på icke-kommersiella villkor. De rent kommersiella krediter, varav det tyska bidraget hittills till största delen bestått, hade nämligen inte alltid visat sig tillfyllest, framför allt vid uppbyggnad av ett lands »infrastruktur». — Frågan om den bilaterala eller multilaterala hjälpen bör ha företräde kan inte generellt besvaras, framhåller utrikesministern. De båda hjälpformerna kompletterar varandra. Multilateralt bistånd kommer alltid att bli nödvändigt när det rör sig om större och kostsammare projekt av exempelvis Indus-regleringens typ. Den bilaterala hjälpen lovar å andra sidan större framgång när det gäller att förmedla utpräglad tyska erfarenheter eller när en omedelbar mänsklig kontakt är avgörande. Detta är framför allt fallet vid det tekniska biståndet. — Alla tyska hjälpåtgärder bör noggrant avstämmas i samarbete med övriga västländer. Som ett lämpligt clearingställe för utvecklingsverksamheten bör OECD utbyggas.

Herr Erhard framhöll, att förbundsregeringen även i framtiden ämnar fortsätta sin liberala importpolitik gentemot u-länderna. Den anpassningsprocess, som enskilda tyska näringsgrenar till följd härav måste genomgå, underlättas redan nu av statlig kredithjälp. I många u-länder är statliga initiativ i utvecklingens begynnelsestadium den enda möjligheten att överhuvud taget få igång en utvecklingsprocess. I övertygelse om värdet av vår egen ekonomiska ordning bör vi dock, sade Erhard, sträva efter att även i u-länderna ekonomiska system byggs upp som inte strider mot våra föreställningar. Förbundsregeringen är vidare av den uppfattningen, att hjälpen i största möjliga utsträckning bör presteras genom det enskilda näringslivet, då det privata initiativet i förbindelse med teknisk kunskap och mänskliga kontakter gör det möjligt att lämna ett bistånd som i särskild grad motsvarar de ekonomiska och tekniska förutsättningarna i det enskilda fallet. För att stimulera de privata direkta investeringarna i u-länderna har förbundsregeringen föreslagit betydande skattelättnader som komplement till redan befintliga möjligheter att få statliga krediter och garantier. Offentliga medel bör sättas in när man inte kan räkna med ett tillräckligt deltagande av privat kapital. Detta kan t. ex. bero på att projekten ifråga icke är från privatekonomisk synpunkt räntabla eller att de är för stora etc. Framför allt gäller detta naturligtvis basprojekten. Här erfordras i många fall krediter på särskilt förmånliga villkor vilka inte kan erhållas på den privata kapitalmarknaden. — Kapitalhjälpen bör, underströk ekonomiministern, i princip vara knuten till konkreta projekt. Därjämte kan också bidrag lämnas till finansieringen av förnuftiga och omsorgsfullt utarbetade utvecklingsprogram inom ramen för internationellt samarbete, t. ex. i fallen Indien och Pakistan. Någon bindning till leverans av tyska varor och tjänster bör i princip inte förekomma. Gåvor bör, bortsett från tekniskt bistånd, endast förekomma i undantagsfall och om det gäller multilaterala aktioner. Utslagsgivande för denna linje är att u-länderna inte bör betraktas som mottagare av allmosor utan som likställda parter, vilka medverkar inom ramen för sina möjligheter.

Ekonomiministern redogjorde vid samma tillfälle också för det nya programmets omfattning. Under 1961 och 1962 kommer staten att ställa 5 miljarder DM till förfogande. För multilateralt bistånd reserveras 750 milj. DM. Denna summa inbegriper alltså anslagen till FN-programmen, EEC:s utvecklingsfond, Tysklands höjda kapitalandel i Världsbanken och dess andel i IDA. Av det bilaterala biståndets 4 250 milj. DM är 300 milj. DM avsett för tekniskt bistånd — huvudsakligen i form av gåvor — och återstoden för finansiellt bistånd i form av långfristiga lån. Förbundsregeringen räknar, sade Erhard, med att dessa anslag till största delen också kommer att utbetalas under de två åren. — Utöver de nu nämnda insatserna kommer centralbanken såsom tidigare att ställa medel till Världsbankens förfogande, och det enskilda näringslivets insatser att stödjas genom kre-

diter och garantier. Dessa prestationer kan enligt ekonomiministern enbart för 1961 uppskattas till 2 miljarder DM.

Så långt ministrarna von Brentano och Erhard. Det må tillfogas, att man från amerikanskt håll inte visat sig helt tillfredsställd ens med detta program. Mr. Dillon har sålunda offentligt uttalat, att 5-miljarderprogrammet förefaller innehålla en del poster som redan under 1960 erbjöds som utvecklingshjälp, och att det sålunda snarare rör sig om ett treårsprogram.

Nya tyska krediter

Enligt ett uttalande av statssekreteraren Westrick i ekonomiministeriet i oktober 1961 har förbundsregeringen från mitten av 1960 till oktober 1961 godkänt bilaterala utvecklingskrediter till ett belopp av omkring 5,5 miljarder DM. Utbetalningen av detta belopp kommer dock att sträcka sig över flera år. Åtagandena fördelar sig på ca 40 projekt, som redan granskats eller är föremål för granskning, samt på 19 ramåtaganden för vilka projektförslag ännu inte framlagts. Inalles avser dessa projekt ett fyrtiotal länder, och den största delen faller på Asien (54 % av den nämnda summan på 5,5 miljarder DM). På Afrika kommer 23 %, på Europa 17 % och Latinamerika 6 %. Av ifrågavarande åtaganden beräknas 3 miljarder DM utbetalas 1961 och 1962, vartill kommer ca 200 milj. DM för bilateralt tekniskt bistånd. Statssekreteraren omtalade också, att de för 1961 och 1962 friställda 5 miljarderna DM knappast kommer att kunna utbetalas under ifrågavarande period. Detta berodde enligt det återopade uttalandet framför allt på att de länder som erhållit ramåtaganden inte tillräckligt snabbt kunde framlägga sina projektförslag, och på att en omsorgsfull prövning av sådana förslag ansågs nödvändig. Dessutom torde bidragen i regel friställas successivt allteftersom projektet färdigställs.

Enligt senare publicerade uppgifter från ekonomiministeriet beräknas utbetalningarna under 1961 uppgå till ca 1,2 miljarder DM och under 1962 till omkring 1,5 miljarder. Dessa siffror kan senare komma att revideras uppåt. Ministeriet föreslår, att för 1962 ett belopp på 2,5 miljarder DM reserveras för u-hjälpen och att utfästelser lämnas om ytterligare krediter på 1,7 miljarder DM. Härigenom hoppas man, att den utbetalade hjälpen så småningom skall komma upp i en nivå på omkring 2,5 miljarder DM, vilket ungefär skulle motsvara 1 % av bruttonationalprodukten. De tyska erfarenheterna sägs bekräfta Världsbankens uppfattning, att det från den tidpunkt ett visst belopp beviljats som utvecklingshjälp tar fem à sex år innan transaktionen är avslutad.

Betydande tyska krediter har bl. a. beviljats Indien, Syrien, Egypten och Iran. Delvis innebär dessa avtal längre kredittider (15 à 20 år) och lägre ränta (i vissa fall 3 %) än tidigare. De synes dock inte lika fördelaktiga för mottagarna som villkoren för de amerikanska utvecklingslånen (med undantag av krediterna genom Export-Import Bank). Däremot förefaller de

ganska jämförbara med de statliga brittiska exportkrediterna. Hjälpens synes dock fortfarande i betydande utsträckning bindas till tyska varor och tjänster. All bilateral kapitalhjälp 1961 med undantag för bidragen till finansiering av Indiens femårsplan var projektbunden. Det kan tilläggas, att förbundsregeringen utöver de direkta statskrediterna i flera avtal också åtagit sig att bevilja statliga grantier på upp till 10 år för långfristiga enskilda finans- och exportkrediter från förbundsrepubliken.

Stöd åt enskild verksamhet

Beträffande utformningen av exportkreditgarantierna må framhållas att exportören normalt själv måste svara för 30 % av den ekonomiska risken och 20 % av den politiska risken. Dessa självrisker torde vara större än i de flesta andra länder. Premierna är desamma oberoende av vilket land det gäller. Främst har garantier beviljats för export till Indien, Argentina, Egypten, Brasilien, Iran, Venezuela, Irak och Spanien. I flera biståndsavtal har förbundsregeringen åtagit sig att lämna exportkreditgarantier för längre tid än fem år.

År 1959 infördes regler om ett system för finanskreditgarantier. Sådana garantier beviljas på 10, i undantagsfall 15 år. Garantierna avser både de politiska och de kommersiella riskerna. Självriskerna utgör 30 % för de kommersiella och 20 % för de politiska riskerna. Finanskreditgarantier synes ha utfärdats i betydande utsträckning under den relativt korta tid som förflutit sedan systemets tillkomst.

Staten lämnar också garantier avseende de politiska riskerna — nationalisering, krig, valutarestriktioner etc. — vid direkta investeringar i u-länderna. Garantitiden är normalt 15 år men kan i undantagsfall utsträckas till 20 år, och självriskerna är till en början 20 % med gradvis ökning under garantiperioden. Mot denna relativt höga självrisk har kritik riktats från näringslivets sida. Liksom i USA:s fall förutsätter investeringsgarantierna i princip ett avtal mellan Västtyskland och u-landet, men undantag medges om tillfredsställande skydd anses föreligga på annat sätt. Sedan systemet infördes 1959 har ca 90 garantier till ett värde av omkring 210 milj. DM beviljats.

Tyska företag kan dessutom erhålla statliga krediter för export till u-länderna. Sådana krediter lämnas formellt för en period på fyra år, men myndigheterna brukar förlänga dem i ytterligare två å tre år. Vidare förekommer som nämnt i betydande omfattning, att staten övertar enskilda exportkrediter när dessa förfaller till betalning. Exportören erhåller sålunda sin likvid avtalsenligt, medan den utländske köparen får förlängd respittid. I mindre utsträckning har staten också lämnat lån på fördelaktiga villkor till mindre och medelstora företag för att hjälpa dem etablera dotterföretag, utländska avdelningar eller reparationsverkstäder i u-länderna. Men det utan jämförelse viktigaste finansiella stödet för de enskilda företagens

verksamhet i u-länderna är naturligtvis det faktum, att det offentliga finansiella biståndet till största delen är knutet till tyska varor och tjänster.

Utomlands erlagda inkomst- och bolagsskatter kan avdras från motsvarande tyska skatter. Dessutom har Tyskland slutit dubbelbeskattningsavtal med flera underutvecklade länder. Privat tysk kapitalexport är inte underkastad några valutarestriktioner. Utländsk upplåning i Tyskland är också i de flesta fall fri från kontroll men har trots detta varit av mycket begränsad omfattning.

Biståndets administration

Några helt definitiva former för administrationen synes man ännu inte ha funnit. Detta är kanske naturligt med hänsyn till det snabba skeendet på området. Man tycks dock nu vara på god väg att lösa de administrativa problemen. Inom utrikesministeriet har sålunda inrättats en helt ny avdelning för utvecklingsbistånd, jämställd med de politiska och handelspolitiska avdelningarna. Samtidigt har ekonomiministeriets avdelning för utrikesekonomi ombildats till en avdelning för »utrikesekonomi och utvecklingsbistånd». Det har sagts, att kontakterna med u-länderna och hjälpens utrikespolitiska aspekter skall ligga i händerna på utrikesministeriet, medan dess rent ekonomiska sidor faller inom ekonomiministeriets domvärjo.

Man har också bildat ett interdepartementalt förbindelseutskott för utvecklingspolitiska frågor. I detta ingår representanter för alla berörda ministerier, och ordförandeskapet växlar mellan cheferna för utrikesministeriets och ekonomiministeriets respektive utvecklingsavdelningar. Det åligger utskottet att ta ställning till alla principiella frågor rörande biståndet till u-länderna, såvida dessa frågor inte är av sådan vikt att de anses böra förbehållas kabinettets ekonomiska utskott eller kabinettet självt. Till det interdepartementala utskottet är knutna två underutskott, ett för tekniskt bistånd och ett för finansiellt bistånd.

Under koalitionsförhandlingarna hösten 1961 mellan CDU och FDP beslöt man inrätta ett nytt ministerium för ekonomiskt samarbete (Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit), vilket skulle få vissa uppgifter på biståndsverksamhetens område. Några bestämda upplysningar om det nya ministeriets arbetsuppgifter och befogenheter föreligger dock inte ännu.

För utförandet av de praktiska arbetsuppgifterna i samband med hjälpen har man funnit det nödvändigt att inrätta särskilda organ. Vad det tekniska biståndet angår, omhändertas expert- och stipendiefrågorna av »Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft» i Frankfurt (Main). Ett annat organ, »Deutsche Wirtschaftsförderungs- und Treuhandsgesellschaft», en statsägd entreprenadfirma, medverkar i genomförandet av de bilaterala projekten.

Även på kapitalhjälpens område har behovet av ett särskilt organ gjort sig gällande, vilket man tillgodosett genom att utbygga Kreditanstalt für Wiederaufbau till ett slags utvecklingsbank. KfW är en av förbundsstaten och delstaterna gemensamt ägd institution, som grundades 1948 med huvudsaklig uppgift att medelst krediter stödja återuppbyggandet av den tyska industrin. År 1951 fick banken som ytterligare uppgift att lämna hjälp vid finansieringen av tyska företags exportaffärer. Nyligen har lagen för KfW ändrats ännu en gång, innebärande dels att dess egna kapital ökas avsevärt — från 1 milj. till 1 miljard DM —, dels att dess verksamhetsuppgifter vidgas så att den i ökad utsträckning kan medverka i hjälpprojekten samt avlasta tyska företag deras fordringar gentemot utlandet, i synnerhet utvecklingsländerna. KfW, som i organisatoriskt hänseende faller under ekonomiministeriet, anskaffar också medel genom lån på den allmänna kapitalmarknaden. De offentliga medel, som tillförts banken, kommer till en del från ERP-fonden.

De exportkrediter som KfW ställer till näringslivets förfogande synes i regel kanaliseras via Ausfuhrkredit A.G., ett finansinstitut som bildats och äges av de större affärsbankerna. Exportkreditgarantier lämnas av Hermes Kreditversicherungs-A.G., när det gäller export till enskilda företag, och av Deutsche Revisions- und Treuhands-A.G. vid export till myndigheter. Sistnämnda institution har också hand om investeringsgarantierna.

I fråga om de institutioner som betjänar näringslivets verksamhet må vidare framhållas, att tyskarna i likhet med amerikanerna gör stora ansträngningar för att förse näringslivet med information om de ekonomiska förhållandena i u-länderna. För denna uppgift svarar i främsta hand »Bundesstelle für Aussenhandelsinformation» i Köln, ett organ som sorterar under ekonomiministeriet.

Slutligen må nämnas, att det i början av 1960 i Berlin bildades ett »Institut für Entwicklungsländer» i regi av en stiftelse representerande politik, industri, vetenskap och central statsförvaltning. Institutet är avsett att bli ett informations- och forskningscentrum och skall arbeta genom seminarier för utländska stipendiater, förberedande kurser för tyska experter, diskussionsmöten för koordinering av den tyska verksamheten samt socialvetenskaplig forskning. Stiftelsen har sedan 1958 fått ett årligt statsanslag ur ERP-medel på 1 milj. DM.

Nederländerna

Det offentliga biståndet

Bland de mindre staterna är Nederländerna en av de större biståndsgivarna. Dess tekniska bistånd har till övervägande delen haft multilateral form; både i fråga om EPTA och Särskilda fonden hör landet till de största bidragsgivarna. Dessa bidrag är dock ganska små i förhållande till Nederlän-

dernas fördragsenliga tillskott till EEC:s utvecklingsfond. Vidare lämnas ett bilateralt finansiellt bistånd till i första hand vissa till Nederländerna knutna transoceaniska områden.

Anslagen till utvecklingshjälp i statsbudgeten uppgick under 1960 och 1961 till 210 resp. 263 milj. holländska floriner (1 hfl = kr 1:44). Budgetförslaget för 1962 upptar ett anslag på 306 milj. hfl, vilket motsvarar mer än en halv procent av nationalprodukten. Detta anslag fördelar sig ungefär lika på multilaterala och bilaterala insatser.

I statsverkspropositionen för 1962 föreslås ett oförändrat bidrag på 14,7 milj. hfl till Särskilda fonden och EPTA. Det tekniska biståndet omfattar dessutom fyra bilaterala projekt, vilka dock samtliga håller på att slutföras. De utgöres av två polderanläggningar, en i Grekland och en i Indien, en fabriken i Libyen för utvinning av sirap ur dadlar samt en anläggning i Indien för framställning av benmjöl och beredning av hudar. Endast ett fåtal holländare är numera sysselsatta i dessa projekt, för vilka ca 1 milj. hfl begäres i budgetförslaget. Inga nya anläggningar av motsvarande slag synes f. n. planeras inom ramen för biståndsverksamheten. För statens bilaterala expertprogram begäres 1,5 milj. hfl och för stipendiater 0,5 milj. hfl. Kostnaderna för de flesta experter eller stipendiater som utsändes resp. mottages bestrides dock på annat sätt, t. ex. genom internationella organisationer eller av mottagarlandets regering.

Anslagen till finansiellt bistånd, multilateralt såväl som bilateralt, kommer till betydligt större belopp. Budgetförslaget för 1962 upptar det ordinarie anslaget till IDA på 19 milj. hfl, och till Världsbanken 25 milj. hfl, utgörande den sista kontantinbetalningen på den del av landets andel i grundfonden som skall inbetalas i egen valuta. Som bidrag till EEC:s utvecklingsfond — vars verksamhet dock torde avse både tekniskt och finansiellt bistånd — föreslås ett från 57 till 97,6 milj. hfl höjt anslag. (EEC-fonden brukar anslå inemot hälften av det holländska bidraget till nederländska Nya Guinea.) Anslaget till Nya Guinea föreslås höjt från 97 till 105,5 milj. hfl och för Surinam och Antillerna från 25 till 41,4 milj. Bidragen till Nya Guinea, som brukar ha formen av gåva, utgör subventioner för att täcka det lokala budgetunderskottet. Detta underskott avser emellertid inte bara löpande utgifter utan också investeringar. Bidragen till Surinam och Antillerna lämnas delvis som gåva och delvis som lån och utgör bidrag till en tioårig utvecklingsplan för området vilken antogs 1955.

Enskild verksamhet och offentligt stöd av denna

Enligt OEEC-statistiken var de finansiella resurser som av Nederländerna på enskild väg ställdes till u-ländernas förfogande 1956—59 synnerligen omfattande, nämligen 588 milj. dollar bilateralt och 77 milj. multilateralt. Den sistnämnda summan synes i huvudsak avse medel som på olika sätt

kommit Världsbanken tillgodo. Av de bilaterala tillskotten var inte mindre än ca 500 milj. dollar återinvesterade vinster. Omkring en fjärdedel av de privata investeringarna avsåg Nederländernas transoceaniska områden. För 1960 redovisas enskilda bilaterala tillskott på ca 200 milj. dollar.

Köp av de utländska värdepapper som officiellt noteras på holländska eller utländska fondbörser är tillåtet genom allmän licens. Alla andra former av kapitalexport från i Nederländerna bosatta fysiska eller juridiska personer kräver särskild licens. Sådant tillstånd brukar alltid beviljas för direkta investeringar. Övriga former av kapitalexport behandlas också mycket liberalt, särskilt lån. För utlänningars tillträde till den holländska kapitalmarknaden fordras också centralbankens tillstånd, och detta har under senare år lämnats endast sällan.

Holländska bolag är i allmänhet befriade från skatt på vinster gjorda av utländska företag i vilka de deltar, vare sig dessa vinster delas ut eller inte. De vinster som holländska bolags utländska avdelningar gör är inte underkastade dubbelbeskattning. Fysiska personer som mottar utdelningar från utlandet är däremot skattskyldiga härför, men de utländska skatter, som eventuellt erlagts, får avdras från den deklarerade inkomsten.

Det holländska exportkreditgarantisystemet täcker både de politiska och kommersiella riskerna. Ehuru staten står som garantigivare, administreras systemet av ett privat bolag som ägs av banker och försäkringsbolag. Normalt kan täckning erhållas för 75 % av fakturavärdet, men för långfristiga kapitalvaruleveranser kan denna höjas till maximalt 90 %. Valutarisikförsäkringen täcker 95 % av fakturavärdet.

Biståndets administration

Det högsta organet för den tekniska biståndsverksamheten är en interdepartemental kommitté, »de interdepartementale Commissie voor Internationale Technische Hulp». Kommittén omfattar fjorton medlemmar, varav ordföranden och sekreteraren kommer från utrikesministeriet. De innehar posterna som chef för ministeriets avdelning för internationella organisationer resp. direktör för den nedan nämnda byrån för tekniskt bistånd. Bland representerade myndigheter ingår vidare jordbruks-, undervisnings-, hälso-, social-, ekonomi-, finans-, bostads- och inrikesministerierna samt ministeriet för offentliga arbeten. Ledamöterna utnämns individuellt och har personliga suppleanter. Från varje ministerium kommer i princip samma tjänsteman som representerar Nederländerna i FN:s motsvarande fackorgan. Kommittén sammanträder relativt sällan; under 1960 t. ex. sammanträdde den fyra gånger.

Kommitténs verkställande organ är utrikesministeriets byrå för internationellt tekniskt bistånd — »het Bureau voor Internationale Technische Hulp» — som närmast kan jämföras med vårt eget administrationsorgan

NIB. Byrån består f. n. av en direktör, en biträdande direktör samt 11 tjänstemän fördelade på tre avdelningar (för allmänna ärenden, experter samt stipendier). Byrån intar av allt att döma en relativt självständig ställning både gentemot den interdepartementala kommittén och inom utrikesministeriet.

Instruktionerna för holländska delegationer till internationella organs möten fastställs av utrikesministeriet, till vars avdelning för internationella organisationer man koncentrerat alla biståndsfrågor utom dem som kommer upp inom OECD och EEC. Detta torde delvis vara ett uttryck för den vikt som man i Nederländerna vill lägga vid den multilaterala hjälpen.

Schweiz

Utmärkande för Schweiz' hittillsvarande biståndsverksamhet är bl. a. den obetydliga omfattningen av de offentliga insatserna. Endast relativt små belopp har anslagits till multilateralt eller bilateralt tekniskt bistånd. Där emot har synnerligen omfattande kapitalöverföringar till u-länderna på privat väg ägt rum, i främsta hand genom bilaterala lån men även i multilateral form genom Världsbanken. Dylika överföringar har självfallet i hög grad underlättats genom den omfattande kapitalinströmningen till Schweiz från olika håll.

I ett tal nyligen framhöll finansminister Bourgknecht, att de direkta schweiziska investeringarna inom u-ländernas industri och handel rör sig om ca 200 milj. sfrs per år (1 sfr = kr 1:20). Långfristiga lån, delvis med statsgaranti, beräknas till 100 à 150 milj. Därtill kommer Världsbankens lån på den schweiziska kapitalmarknaden, vilka kan uppskattas till 100 à 200 milj. sfrs per år. Vid sidan av dessa privata kapitalbidrag förekommer ett offentligt tekniskt bistånd på ca 20 milj. sfrs. Till ungefär lika mycket kan det tekniska och humanitära biståndet från enskilda sammanslutningars sida uppskattas. Finansministern ansåg därför, att det årliga schweiziska bidraget till u-länderna kan beräknas till ca 500 milj. sfrs eller omkring 1,5 % av nationalprodukten.

Det offentliga biståndet och dess administration

För tekniskt bistånd genom multilaterala kanaler anvisades under åren 1950—59 sammanlagt 10,5 milj. sfrs och för bilaterala projekt 1,4 milj. sfrs. För 1960 höjdes anslagen till 2 milj. sfrs för vardera EPTA och Särskilda fonden samt till 1 milj. sfrs för bilateral verksamhet. Under innevarande år har en ytterligare höjning godkänts av förbunds församlingen. Till multilateralt och bilateralt tekniskt bistånd har för de närmaste tre åren anvisats en summa av 60 milj. sfrs. Av det årliga anslaget på 20 milj. sfrs avses 8 milj. gå till de två nämnda FN-programmen och resten till bilateral verksamhet.

Schweiz har som en del av sitt tekniska bistånd mottagit ett stigande

antal stipendiater från u-länderna, nämligen från 23 år 1951 till över 200 år 1961. Därtill kommer ett lika stort antal vars uppehälle i Schweiz bekostas av FN-organen eller av Förenta Staterna. Ett åttiotal schweiziska tekniska experter ställdes 1961 till förfogande, dels bilateralt, dels — och framför allt — genom FN.

Vad den offentliga kapitalhjälpens angår synes denna — bortsett från vissa konsolideringskrediter till Grekland, Turkiet och Spanien — inskränka sig till två lån till Världsbanken på tillsammans 300 milj. sfrs.

Det offentliga biståndet administrerades fram till slutet av 1959 av en avdelning inom folkhushållningsdepartementet, »Dienst für technische Hilfe an Entwicklungsländer». Fr. o. m. den 1 januari 1960 överfördes denna avdelning till utrikesdepartementet. Den uppgavs i mitten av 1961 bestå av en äldre diplomat i spetsen jämte 13 tjänstemän. Besluten om bilaterala projekt fattas av en särskild koordineringskommission för tekniskt bistånd i samråd med finansdepartementet.

Den enskilda verksamheten

Den enskilda direkta och indirekta kapitalexporten till u-länderna har som nämnt varit av betydligt större omfattning än de offentliga insatserna. Fram till mars 1961 hade Världsbanken på den schweiziska kapitalmarknaden upptagit nio lån på sammanlagt 620 milj. sfrs. Då myndigheterna medgivit dessa operationer, torde avsikten bl. a. ha varit att motverka den likviditetsökning som den fortgående kapitaltillströmningen till Schweiz medför. Vidare upptog u-länderna under tiden 1950—1959 lån på den schweiziska kapitalmarknaden till ett belopp av 255 milj. sfrs. Under 1960 uppgick sådana lån till inte mindre än 440 milj. sfrs. De banklån på över 10 milj. sfrs som beviljats u-länderna uppgick mellan 1950 och 1960 till sammanlagt 315 milj. sfrs, därav under 1960 147 milj.

Bland de under 1960 beviljade lånen märks en kredit på 100 milj. sfrs till Indien. Krediten lämnas av ett konsortium av schweiziska banker och får användas till import av schweiziska kapitalvaror. Varje delkredit är återbetalbar inom tio år från dagen för dess utnyttjande. De första tre åren är dock amorteringsfria. Räntan för den första delkrediten på 60 milj. sfrs har fastställts till $3\frac{3}{4}$ % över centralbankens officiella diskonto. Krediten har underlättats genom en statlig garanti. En liknande garanti har lämnats för tioåriga bankkrediter på sammanlagt 20 milj. sfrs för Chile, också avseende leverans av schweizisk utrustning.

De direkta schweiziska investeringarna i u-länderna beräknas fram till slutet av 1959 ha uppgått till 1 660 milj. sfrs. Genomsnittligt har de under senare år uppgått till ca 150 milj. sfrs per år. En betydande del härav synes utgöras av nedplöjda vinster.

Även på det tekniska biståndets område förefaller en hel del uträttas från enskilt håll. Bland de många privata sammanslutningar som är verksamma

på detta området märks den av den schweiziska industrin 1959 grundade »Stiftung für technische Entwicklungshilfe». Denna är bl. a. i färd med att i Indien upprätta en skola för utbildning av finmekaniker. I Pakistan planerar stiftelsen en yrkesskola för kvalificerade arbetare inom mekanik, träbearbetning och svetsningsteknik. Även i Afrika överväges ett flertal liknande projekt. En annan organisation är »Schweizerische Hilfswerk für ausser-europäische Gebiete», vilken delvis med statligt understöd gjort avsevärda insatser för yrkesutbildning, undervisning och jordbruksutveckling i Nepal, Tunisien och Nigeria.

Totalt uppskattas hjälpen från de privata sammanslutningarna inklusive missionsverksamheten uppgå till 15 à 20 milj. sfrs per år.

Offentligt stöd åt den enskilda verksamheten

De statliga exportkreditgarantierna täcker endast de politiska riskerna till högst 85 % av fakturavärdet och normalt för perioder på upp till fem år. Den 31 december 1960 uppgick de utestående garantierna avseende u-länderna till 533 milj. sfrs. Dessutom har som nämnts särskilda garantier till banker för längre perioder lämnats i åtminstone ett par fall hittills.

Från näringslivets sida har länge yrkats på införande av något system för investeringsgarantier. Myndigheterna synes dock hittills ha varit tveksamma om lämpligheten härav. Detta hänger bl. a. troligen samman med strävandena att få till stånd en lösning på internationell basis, där man från schweizisk sida visat stort intresse. Schweiz är sålunda jämte Tyskland initiativtagare till diskussionerna inom OEEC rörande en konvention om investeringsskydd.

Avkastning från utländska investeringar är beskattningsbar först när inkomsterna ifråga repatrieras. Schweiz har relativt nyligen börjat intressera sig för slutande av dubbelbeskattningsavtal med u-länderna.

Myndigheternas kontroll över utlänningars tillträde till den schweiziska kapitalmarknaden är begränsad till bankkrediter och lån överstigande 10 milj. sfrs och avseende längre tid än ett år samt till utländska emissioner på kapitalmarknaden. Denna kontroll har dock i regel bara varit av formell karaktär. Några andra restriktioner föreligger inte i fråga om den privata schweiziska kapitalexporten.

Danmark och Norge

Bland våra nordiska grannländer är det hittills framför allt Danmark och Norge som lämnat en utvecklingshjälp av mer betydande omfattning. Då dessa länders biståndsverksamhet torde vara relativt välkänd, redogöres här huvudsakligen för den senaste tidens händelser på området.

Danmarks och Norges biståndsgivning företer ungefär samma väsentliga drag som den svenska hjälpverksamheten. Båda länderna har sålunda lämnat relativt stora bidrag till FN-programmen för tekniskt bistånd, d. v. s.

först och främst EPTA och Särskilda fonden. Dessa bidrag har på sistone höjts betydligt. Därtill kommer ett visst bilateralt tekniskt bistånd, där särskilt Norges fiskeriprojekt i Indien intar en framträdande plats. På grund av avsaknaden av egentligt finansiellt bistånd — bortsett från bidragen till Världsbanken och IDA — har dock det totala biståndet hittills varit av liten omfattning i förhållande till nationalproduktens storlek. De båda länderna företer emellertid den ytterligare likheten med Sverige att de sedan någon tid varit engagerade i en intensiv utredningsverksamhet rörande det framtida biståndets utformning och den administrativa förstärkning som är nödvändig för en ökad biståndsgivning. Denna utredningsverksamhet har i båda länderna resulterat i propositioner som behandlats inom folkettinget respektive stortinget.

Den *danska* regeringen framlade i oktober 1961 ett lagförslag om upprättande av »det danska rådet för tekniskt samarbete med utvecklingsländerna». Förutom ett råd föreslås också tillsättande av en styrelse och ett sekretariat. Dessa organ skall normalt inte sysselsätta sig med andra biståndsformer än den tekniska hjälpen. I samband med genomförandet av ett tekniskt biståndsprojekt kan det dock uppstå behov av ett visst ekonomiskt bistånd, och i dylika fall bör rådet och styrelsen ha möjlighet att inkomma med förslag i syfte att täcka ett sådant behov. En dylik ekonomisk hjälp kan enligt propositionen tänkas i tre former:

a. Lån från danska staten till u-landet för utbyggnad av ett danskt projekt eller inköp av dansk utrustning.

b. Kreditgarantier på särskilda villkor för exporttransaktioner som står i förbindelse med ett konkret biståndsprojekt eller vars genomförande i övrigt anses vara av särskild betydelse för landets ekonomiska eller tekniska utveckling. För dessa garantier anges en ram på 250 milj. dkr. Inom denna ram kan sålunda staten efter individuell prövning tänkas ge från de vanliga exportkreditgarantierna klart avskilda garantier utöver den normala tidsgränsen på fem år och på särskilt gynnsamma villkor i övrigt, t. ex. vad angår premien.

c. Garantier avseende de politiska riskerna vid enskilda danska investeringar i ett u-land vilka är av betydelse för landets utveckling. Även i detta fall förutsättes en konkret prövning, och det framhålls att en generell lösning kräver ytterligare överväganden.

Propositionen är för närvarande föremål för utskottsbehandling inom folkettinget. Det anses troligt att den slutligt antagna lagen på vissa punkter kommer att avvika från propositionen. Sålunda kommer tydligen det ovannämnda sekretariatet inte att bli ett fristående organ utan i stället förläggas till utrikesministeriet under dettas ekonomisk-politiska avdelning. Inom denna avdelning har det sedan flera år funnits en särskild byrå för ärenden rörande u-hjälpen, vilken härigenom sålunda kommer att utvidgas. Ramen för de exportkreditgarantier som skall kunna lämnas på särskilda

villkor torde bli 150 milj. i stället för 250 milj. dkr. Det synes vidare troligt att ramen för statliga lån från Danmark till u-länderna blir 100 milj. dkr. Sådana krediter skulle endast kunna beviljas efter prövning från fall till fall inom det folketicsutskott som handlägger u-hjälpen.

För budgetåret 1.4.62—31.3.63 har regeringen begärt en höjning av biståndsanslaget från 13 till 22 milj. dkr. Den ökning av insatserna som härigenom blir möjlig kommer att ske dels i form av större bidrag till FN-programmen, dels i form av vissa bilaterala projekt. Inom en nära framtid planeras vidare en landsomfattande insamling till förmån för utvecklingshjälp. Denna förväntas inbringa ca 10 milj. dkr, och insamlingssumman är avsedd att fördubblas genom statsanslag på motsvarande belopp. De genom kampanjen anskaffade medlen torde i huvudsak komma att användas för ett antal bilaterala tekniska biståndsprojekt.

Det kan i detta sammanhang nämnas, att man från dansk sida aktivt stött förslaget om att inom FN bilda en kapitalutvecklingsfond (Capital Development Fund). De stora biståndsgivande västländerna har däremot som bekant varit negativt inställda till en sådan fond.

Även den *norska* regeringen framlade i november 1961 en proposition om upprättande av ett nytt administrationsorgan, »Norsk Utviklingshjelp», som skall bestå av råd, styrelse och sekretariat. I propositionen föreslogs också förstärkning av utrikesdepartementet med en särskild byrå för handläggning av utvecklingsärenden. Propositionen bifölls enhälligt av stortinget i februari 1962, och de nya organen torde snarast möjligt träda i funktion.

Regeringen framlade samtidigt med nämnda proposition sina principiella synpunkter för stortinget på den framtida utformningen av landets utvecklingshjälp. Detta skedde i anslutning till det betänkande som i mars 1961 avgavs av den s. k. Engen-kommittén. Regeringen anser det önskvärt att det statliga anslaget till u-länderna snarast möjligt kommer upp i en storleksordning motsvarande $\frac{1}{4}$ % av nettonationalinkomsten. Detta anslag bör täcka Norges bidrag till FN:s tekniska biståndsprogram, tillskott till internationella finansieringsinstitutioner för u-länderna samt regionala och bilaterala hjälpprojekt. Då nettonationalinkomsten 1961 beräknas utgöra ca 30 miljarder nkr, skulle denna målsättning för närvarande innebära ett totalt statligt bidrag på ca 75 milj. nkr.

Regeringen ställer sig vidare i princip positiv till utredningens förslag om en långsiktig målsättning på 1 % av nettonationalinkomsten i totala insatser, d. v. s. både offentliga och enskilda. För att kunna ta slutgiltig ståndpunkt säger sig dock regeringen vilja avvakta ett närmare klarläggande av vilka hjälpformer som skall inräknas i den långsiktiga målsättningen och av de möjligheter Norge har att göra insatser på dessa olika områden. I detta sammanhang hänvisas till den kommitté som tillsattes i oktober 1961 med uppgift att utreda frågan om ökad hjälp på det kommersiella området. Denna utredning skall bl. a. undersöka sådana frågor som garantimöjlig-

heterna för exportkrediter och privata investeringar samt finansieringen av långfristiga exportlån.

Regeringens principiella linje är, sägs det också, att mesta möjliga av hjälpen bör gå genom FN. Härför talar bl. a. önskvärheten att stärka världsorganisationen genom att ge den nya och större uppgifter. Man betonar åter sin positiva inställning till förslaget om upprättande av en kapitalutvecklingsfond inom FN.

Den s. k. stortingsmelding i vilken regeringens uppfattning framlagts lades utan invändningar till protokollet vid stortingets behandling av frågan.

Medan det statliga hjälpanslaget 1961 uppgick till 28 milj. nkr, har för 1962 godkänts ett bidrag på 38 milj. Härav är ca 16 milj. avsett för FN-programmen, 9 milj. för IDA, 8 milj. till Indien-projektet och det skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea samt 5 milj. för diverse ändamål. Anslaget för 1962 betraktas av regeringen som ett första steg mot genomförandet av den ovannämnda målsättningen på $\frac{1}{4}$ % av nationalinkomsten.

Gemensamma drag i biståndsgivningen

Det föreligger sålunda mycket stora variationer mellan de olika ländernas biståndsverksamhet. Detta gäller inte bara storleken av de resurser, som ställts till u-ländernas förfogande, utan i lika hög grad de former i vilka insatserna görs. Vissa gemensamma drag kan man dock urskilja i ländernas sätt att utforma sitt bistånd. Det mest framträdande är måhända den relativt obetydliga roll, som det multilaterala biståndet spelar kvantitativt sett. Den bilaterala hjälpen dominerar helt, vare sig det gäller gåvor eller lån. Likaså är av naturliga skäl det tekniska biståndets kostnader blygsamma i jämförelse med de belopp, som det finansiella biståndet uppgår till. När ett lands biståndsverksamhet stiger till mer betydande belopp, synes det framför allt vara det finansiella biståndet som svarar för ökningen.

Det bilaterala finansiella biståndet synes till övervägande del ha bundits till det egna landets export. Till en mindre del har detta bistånd lämnats i form av krediter vilka som ett av sina primära syften haft att främja den egna exporten (exempelvis de amerikanska krediterna genom Export-Import Bank). Men även för övriga lån och för det finansiella bistånd, vilket lämnas som gåva, är ifrågavarande princip den gängse. Även i de fall, då någon formell bindning inte föreligger, tenderar emellertid inköpen att ske från det biståndsgivande landet. Ett annat gemensamt drag i ländernas finansiella bistånd är tendensen att minska gåvoinslaget och i stället öka kreditgivningen. Å andra sidan kan iaktas en förstärkning av de benefika inslagen i lånen, d. v. s. kredittiderna förlängs och räntesatserna reduceras.

Alla industriländer har i större eller mindre omfattning engagerat sig i kommersiell biståndsverksamhet, d. v. s. de har vidtagit åtgärder i syfte att underlätta de enskilda företagens insatser i u-länderna. Dessa åtgärder har bl. a. innefattat direkta statliga krediter för att underlätta exporten till

u-länderna eller investeringar i dessa, garantier avseende krediter eller investeringar finansierade med privata medel, skattelättnader vid investeringar i u-länderna, tillstånd till kapitalutförsel i olika former samt en omfattande offentlig informationsverksamhet rörande de ekonomiska förhållandena i u-länderna. De allra senaste åren har en påtaglig intensifiering ägt rum i strävandena att underlätta enskilda krediter till och investeringar i u-länderna. Det är framför allt Förenta Staterna, Storbritannien och Tyskland som därvid gått i främsta ledet. Slutligen bör i detta sammanhang framhållas att det bilaterala finansiella biståndet, även när det inte primärt har till syfte att gagna det egna landets exportintressen, ändå givetvis innebär ett mycket betydelsefullt stöd för de enskilda företagens verksamhet i berörda länder genom att det till största delen är bundet till den egna exporten.

I fråga om det handelspolitiska biståndet kan konstateras, att detta ännu allmänt befinner sig på ett utredande stadium. Man har dock på de flesta håll givit uttryck för ett principiellt intresse för åtgärder på detta område.

Vad slutligen beträffar de administrativa arrangemangen för planering och genomförande av hjälpprogrammen kan också konstateras, att det — trots alla olikheter i statsförvaltningarnas uppbyggnad — föreligger ganska stor överensstämmelse mellan länderna. För de med det tekniska biståndet förenade praktiska uppgifterna har sålunda i regel bildats särskilda verkställande organ med mer eller mindre fristående ställning. De stora givarländerna har också funnit det nödvändigt med särskilda exekutiva eller förmedlande organ för det finansiella biståndet. För biståndets administration inom den centrala statsförvaltningen har huvudansvaret lagts på utrikesministerierna, som för ändamålet utrustats med särskilda avdelningar eller byråer. I ett par fall har dock en väsentlig del av bördan lagts på finans- resp. ekonomiministerierna. På utrikesministerierna faller av naturliga skäl också uppgiften att till övervägande del svara för det internationella kontaktarbete som biståndsverksamheten i olika hänseenden för med sig. Slutligen har för samråd i viktigare principiella frågor ofta upprättats interdepartementala kommittéer, mestadels på den högre tjänstemannanivån. Dessa kommittéer fyller också en allmänt koordinerande uppgift.

Öststaternas biståndsgivning

Bristen på uppgifter gör det svårt att fastställa omfattningen och utformningen av öststaternas bistånd till de underutvecklade länderna. I särskilt hög grad gör sig dessa svårigheter gällande ifråga om den hjälp som går till u-länderna inom den egna gruppen. Nedanstående redogörelse lämnas därför med reservation för det tillgängliga materialets brister i olika hänseenden.

Öststaternas biståndsverksamhet är av relativt sent datum. Först från och

med 1956 började t. ex. Sovjetunionens ekonomiska hjälp att anta större proportioner, och landets biståndsåtaganden har sedan ökat snabbt i omfattning. På grund av biståndets karaktär — övervägande bilaterala krediter för större industriprojekt vars genomförande sträcker sig över ett flertal år — har emellertid det utbetalade biståndet hittills legat på en mycket lägre nivå. Enligt OEEC/OECD-statistiken uppgick de totala utfästelserna från öststaterna under de fem åren 1956—60 till ca 3,5 miljarder dollar. Värdet av den under ifrågavarande period verkligen presterade hjälpen uppskattas emellertid till endast ca 0,8 miljarder dollar, vilket motsvarar ungefär 2 % av det totala offentliga och enskilda kapitalflödet till u-länderna nämnda år. I dessa siffror ingår dock inte biståndet till de kommunistiska u-länderna.

Ett allmänt drag i öststaternas bistånd är den obetydliga omfattningen av deras multilaterala hjälp. Öststaternas sammanlagda bidrag till FN:s tekniska biståndsprogram 1953—59 utgjorde 9,3 milj. dollar. År 1960 anslog Sovjetunionen 3,5 milj. dollar till EPTA och Särskilda fonden jämfört t. ex. med ett bidrag från Sverige på 3,1 milj. dollar. Tyngdpunkten i biståndsgivningen har alltså i utpräglad grad legat vid den bilaterala verksamheten. Det är påtagligt, hur alla öststaterna i denna verksamhet undviker att betona dess karaktär av hjälp och i stället hellre talar om bilaterala handelsförbindelser till båda parternas fördel. I det följande redogöres kortfattat för den bilaterala biståndsverksamhet som bedrivs av Sovjetunionen, övriga östeuropeiska stater samt Kina.

Sovjetunionen

Den väsentliga delen av det bistånd som lämnats till underutvecklade länder inom den egna gruppen har givetvis främst gått till Kina. Uppgifterna härom är emellertid som nämnts mycket sparsamma och osäkra. Enligt officiella kinesiska uttalanden 1957 hade folkrepubliken sedan 1949 mottagit ett bistånd från Sovjetunionen motsvarande drygt 2 miljarder dollar. Enligt en västerländsk källa skulle dock den större delen härav vara av militär karaktär.¹ Samma källa anger de allmänna krediter som Kina erhållit till och med 1960 till 1,8 miljarder dollar, varav 40 % utnyttjats före 1953. Genom successiva avtal har Sovjetunionen vidare åtagit sig att hjälpa Kina med ett betydande antal större produktionsprojekt. Före 1967 skall sålunda enligt dessa överenskommelser genomföras 336 sådana projekt. Det sammanlagda sovjetiska bidraget i samband härmed uppskattas till 3,25 miljarder dollar.

Biståndet till andra u-länder har beräknats till närmare 3 miljarder dollar från 1954 till slutet av 1960. Detta gäller åtaganden; den presterade hjälpen under samma period beräknas till ca 1 miljard dollar. Sovjetunionens bistånd var först koncentrerat till Asien men utsträcktes senare till Mellersta

¹ »Méthodes de l'Assistance Bilatérale Etrangère», Journal Officiel de la République Française, nr 4 1962. Denna källa har i stor utsträckning utnyttjats för i det följande lämnade uppgifter.

Östern. Från och med 1959 har också Afrika kommit med och på senaste tiden även Latinamerika. Det totala antal länder utanför öststaternas krets som kommit i åtnjutande av bistånd från Sovjetunionen är dock relativt begränsat; det uppgår hittills till ca 20. Det största beloppet har gått till Indien. Andra mottagarländer är i Asien Indonesien, Afganistan, Burma, Ceylon och Nepal samt i Mellersta Östern Egypten, Syrien och Irak. Vad Afrika angår, har biståndsavtal hittills slutits med Etiopien, Guinea, Ghana, Tunisien och Somalia. I Latinamerika befinner sig Argentina, Brasilien och Cuba bland mottagarna av sovjetiskt bistånd. Flera länder torde ha mottagit mer offentligt bistånd från Sovjetunionen än från något annat givarland, t. ex. Egypten, Irak, Indonesien, Ghana, Guinea och Cuba.

Det finansiella biståndet har till allra största delen utgått i form av leveranser av kapitalvaror för vissa överenskomna industriprojekt, oftast inom den tunga sektorn. Räntan är i regel 2,5 % och återbetalningstiden 12 år efter slutleverans. Återbetalning accepteras ibland i lokal valuta eller i över-skottsprodukter från det mottagande landet.

Det sovjetiska tekniska biståndet är i regel förknippat med industriprojekten och består framför allt i utbildning av ingenjörer och arbetare i anläggningarnas skötsel. Kostnaderna för detta bistånd synes för det mesta bestridas ur krediterna och är alltså inte gåva. Utöver det till produktionsprojekten knutna tekniska biståndet lämnas dock också, såsom gåva, en »fristående» sådan hjälp (t. ex. upprättande av högre läroanstalter), vilken dock varit av relativt begränsad omfattning.

Omkring 4 500 sovjetiska ingenjörer och tekniker beräknas 1959 ha befunnit sig i u-länderna på längre uppdrag än en månad. Antalet stipendiater som vistades i Sovjetunionen 1959—60 uppskattas till omkring 14 000; härav torde ca 12 000 ha kommit från övriga östeuropeiska länder och från de kommunistiska staterna i Asien.

Övriga östeuropeiska länder

Denna grupp av länder har likaledes lämnat ett växande bistånd. Utfästelserna till u-länder utanför östblocket beräknas till ca 600 milj. dollar, d. v. s. ungefär 20 % av Sovjetunionens motsvarande bistånd. Nära två tredjedelar härav faller på ett enda land, nämligen Tjeckoslovakien. Östtyskland svarar för ca 100 milj. dollar och Polen och Ungern för vardera ca 60 milj. Biståndet har varit koncentrerat på ett fåtal mottagarländer, främst Indonesien, Indien, Egypten, Cuba, Irak, Ceylon, Argentina, Afganistan och Etiopien.

Hjälpen har huvudsakligen utgått i samma former som Sovjetunionens, d. v. s. i främsta hand krediter avseende leverans av kapitalvaror för bestämda industriprojekt. Villkoren synes dock inte riktigt lika fördelaktiga för mottagarna. Sålunda är återbetalningstiden ofta 8 à 10 år. Räntan är dock densamma, d. v. s. 2,5 %.

Kina

Ovan har lämnats några uppgifter rörande den hjälp som Kina erhållit från Sovjetunionen. Det är svårt att avgöra om det bistånd som Kina i sin tur lämnat andra stater är större eller mindre än vad landet mottagit. Det är dock tydligt, att Kina gjort åtaganden om bistånd av inte obetydlig omfattning. Särskilt gäller detta om man tar hänsyn till storleken av landets industriella produktion och export.

Kinas ekonomiska bistånd från 1953 till och med 1961 beräknas till 1,6 miljarder dollar i åtaganden. Omkring tre fjärdedelar av hjälpen har gått till kommunistiska länder, av vilka Nordvietnam och Nordkorea tillsammans erhållit ca 0,9 miljarder. Albanien, Mongoliet och Ungern tillhör också denna grupp av mottagare. De länder utanför öststaternas krets som erhållit bistånd från Kina är huvudsakligen Indonesien, Burma, Cuba, Cambodja, Nepal, Ceylon, Guinea, Ghana och Mali.

Kinas hjälp synes ofta lämnas på för mottagarna mer fördelaktiga villkor än det övriga biståndet från öststaterna. Ungefär en tredjedel av den totala hjälpen har sålunda bestått av gåvor. Särskilt i början av den kinesiska biståndsverksamheten var gåvorna helt dominerande. De senaste åren har dock krediter blivit den allt vanligare biståndsformen. Flera av krediterna är räntefria; så är bl. a. fallet med de hittillsvarande krediterna till Afrika och Cuba samt delvis till Burma. Återbetalningstiden synes röra sig omkring 10 år efter leveransernas avslutande.

februari 1962

Förkortningar

- AID Agency for International Development (amerikanskt statligt organ för utvecklingsbistånd)
- CICT Commission on International Commodity Trade (FN:s internationella råvarukommission)
- CK Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden
- DAC Development Assistance Committee (kommitté för utvecklingsbistånd inom OECD)
- DAG Development Assistance Group (DAC:s föregångare)
- DLF Development Loan Fund (amerikansk fond för långfristiga utvecklingslån, som numera administreras av AID)
- ECA Economic Co-operation Administration (tidigare existerande amerikanskt organ för internationell hjälpverksamhet)
- ECA Economic Commission for Africa (FN:s ekonomiska kommission för Afrika)
- ECAFE Economic Commission for Asia and the Far East (FN:s ekonomiska kommission för Asien och Fjärran Östern)
- ECE Economic Commission for Europe (FN:s ekonomiska kommission för Europa)
- ECLA Economic Commission for Latin America (FN:s ekonomiska kommission för Latinamerika)
- ECOSOC Economic and Social Council (FN:s ekonomiska och sociala råd)
- EEC European Economic Community (Europeiska ekonomiska gemenskapen)
- EFTA European Free Trade Association (Europeiska frihandelssammanslutningen)
- EPTA Expanded Programme of Technical Assistance (FN:s utvidgade program för tekniskt bistånd)
- EPU European Payments Union (Europeiska betalningsunionen)
- FAMA Foundation for Mutual Assistance in Africa South of the Sahara (samarbetsorgan för utvecklingsbistånd till länderna söder om Sahara)
- FAO Food and Agriculture Organization (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation)
- FN Förenta Nationerna
- FOA Foreign Operations Administrations (tidigare existerande amerikanskt organ för internationell hjälpverksamhet)

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allmänna tull- och handelsavtalet; internationellt avtalsystem för tull- och handelsfrågor)
IAEA	International Atomic Energy Agency (Internationella atomenergiorganet)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Internationella återuppbyggnadsbanken; »Världsbanken«)
ICA	International Co-operation Administration (tidigare existerande amerikanskt organ för internationell hjälpverksamhet)
ICAO	International Organization for Civil Aviation (Internationella luftfartsorganisationen)
IDA	International Development Association (Internationella utvecklingsfonden)
IFC	International Finance Corporation (Internationella finansieringsbolaget)
IGS	International Graduate School (Engelskspråkig samhällsvetenskaplig kurs i Stockholm för utländska studenter)
ILO	International Labour Organization (Internationella arbetsorganisationen)
IMF	International Monetary Fund (Internationella valutafonden)
MSA	Mutual Security Agency (tidigare existerande amerikanskt organ för internationell hjälpverksamhet)
NF	Nationernas förbund
OAS	Organization of American States (De amerikanska staternas organisation)
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
OEEC	Organization for European Economic Co-operation (Organisationen för europeiskt ekonomiskt samarbete)
OPEX	Operational and Executive Personnel (FN-program för tillhandahållande av förvaltningstjänstemän till u-länderna)
SITC	Standard International Trade Classification (av FN:s statistiska kontor rekommenderad varunomenklatur)
SNS	Studieförbundet Näringsliv och Samhälle
SUNFED	Special United Nations Fund for Economic Development (inom FN föreslagen fond för ekonomisk utveckling)
TAA	United Nations Technical Assistance Administration (föregångare till UNTAO)
TAB	Technical Assistance Board (Styrelsen för tekniskt bistånd inom EPTA)
TAC	Technical Assistance Committee (Kommittén för tekniskt bistånd inom EPTA)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (FN:s organisation för uppfostran, vetenskap och kultur)
UNICEF	United Nations Children's Emergency Fund (FN:s barnfond)
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration (tidigare existerande nödhjälpsorganisation inom FN)
UNTAO	United Nations Technical Assistance Operation (organ för FN:s tekniska bistånd)
WHO	World Health Organization (Världshälsoorganisationen)

KUNGL. BIBL.

25. 04. 62

STOCKHOLM

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Utrikesdepartementet

Aspekter på utvecklingsbiståndet. [12]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarets personalfrågor. [3]

Socialdepartementet

Skogstillgångarna i Jämtlands län. [1]

Kommunikationsdepartementet

Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. [6]

Finansdepartementet

Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. [8]

Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. [9]

1959 års långtidsutredning. 1. Svensk ekonomi 1960—1965. [10] 2. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. [11]

Ecklesiastikdepartementet

Vidgad vuxenutbildning på gymnasiestadiet [5]

Jordbruksdepartementet

Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. [2]

Inrikesdepartementet

Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. [4]

Kommunal beredskap. [7]