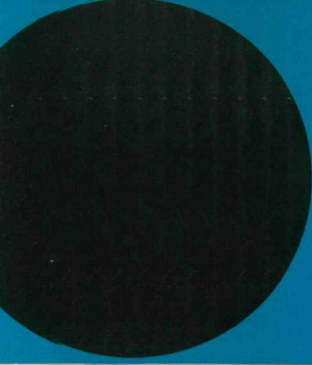




**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013



Ref

Industri- utveckling och utvecklings- samarbete

Betänkande av industribiståndsutredningen

Stockholm 1972

1972:90

SOU



Statens offentliga utredningar
SOU 1972:90
Utrikesdepartementet

Industriutveckling och utvecklingssamarbete

Betänkande angivet av Industribiståndsutredningen
Stockholm 1972

ISBN 91-38-01401-7

Till Statsrådet och chefen för utrikesdepartementet

Kungl. Maj:t bemyndigade den 23 juli 1971 dåvarande chefen för utrikesdepartementet, statsrådet Torsten Nilsson, att tillkalla en utredning med uppdrag att företa en översyn av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja u-ländernas industrialisering.

Till ledamöter i utredningen utsågs den 26 juli 1971 statssekreteraren i industridepartementet Hans Lundström, tillika ordförande, departementsrådet i utrikesdepartementet Lars Anell, kanslirådet i handelsdepartementet Sven Erik Beckius samt avdelningschefen i styrelsen för internationell utveckling Gösta Edgren.

Utredningens huvudsekreterare har fr.o.m. den 15 november 1971 varit fil.dr. Arne Gabrielsson och biträdande sekreterare fr.o.m. den 15 december 1971 byrådirektören Ulf Svidén.

Till utredningen har som experter knutits departementsrådet i utrikesdepartementet Lars Kalderén och teknologie licentiat Karl-Henrik Pettersson, industridepartementet.

Utredningen har arbetat under namnet industribiståndsutredningen.

Wid framtagningen av material och i samband med studiet av ämnesområdet har utredningen erhållit värdefull medverkan från olika departement, myndigheter, organisationer och enskilda personer. Sålunda har fil.kand. Peter Svedberg, nationalekonomiska institutionen vid Stockholms universitet, utfört en studie om utländska direkta investeringar i u-länderna. Konsulten Tor Lindqvist har gjort dels en utredning om den svenska industrins u-landsetableringar, dels en intervjuundersökning rörande industrins inställning till investeringsgarantisystemet. Ombudsmannen jur.kand. Jan Orrenius, Statsföretag AB, har för utredningens räkning gjort en studie av investeringsgarantisystemet. Utredningen har vidare för olika arbetsuppgifter anlitat tjänstemän i styrelsen för internationell utveck-

veckling (SIDA), bl.a. avdelningsdirektören Lars Eken-gren samt byrådirektörerna Lars Berggren och Jan Ceder-gren.

Utredningen har tillsatt en arbetsgrupp för att särskilt studera frågan om överföring av teknologi och utveckling av u-landsanpassad teknologi. Gruppen har bestått av tekn.lic. Karl-Henrik Pettersson, industridepartementet, tillika ordförande, chefredaktören Bengt-Arne Vedin, Ingenjörsvetenskapsakademien, byrådirektören Lars Berggren, SIDA, samt kanslissekreteraren Mats Ringborg, industridepartementet.

Utredningen har under arbetets gång haft "hearings" och samråd med företrädare för näringslivet och arbetsmarknadens organisationer. Sammanträden har hållits med representanter från Industriförbundet, affärsbankerna, Landsorganisationen, Tjänstemännens Centralorganisation, Kooperativa Förbundet och jordbrukskooperationen. Dessutom har utredningen haft kontakter med svenska utlandsetablerade företag, företagareföreningarna samt SIDA:s samrådsgrupp för industrifrågor.

Den tillkallade experten Lars Kalderén och sekreteraren Ulf Svidén har för utredningens räkning gjort en rundresa till investeringsbolag i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Västtyskland.

Utredningen har genom vederbörande svenska beskickningar gjort en enkätundersökning i de från svensk investerings- och exportsynpunkt viktigaste u-länderna för att få en bild av dessa länders inställning till och regler rörande utländska privata investeringar.

I följande betänkande redovisas resultatet av utredningens arbete som därmed slutförts.

Stockholm den 4 december 1972

Hans O. Lundström

Lars Anell

Sven Erik Beckius

Gösta Edgren

/Arne Gabrielsson

Ulf Svidén

INNEHÅLL

Skrivelse till departementschefen	3
I SAMMANFATTNING, ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG	11
1.1 Sammanfattning	11
1.2 Svenska mål för utvecklingssamarbete inom industrisektorn	32
1.2.1 Allmänna mål för biståndet	33
1.2.2 Mål för bistånd till industriell utveckling	34
1.2.3 Mål för det kommersiella utvecklingsbiståndet	37
1.3 Institutioner och former för svenskt industribistånd	41
1.3.1 Industribistånd genom internationella organisationer	42
1.3.2 Industribistånd genom SIDA	45
1.3.3 Investeringsbolag	55
1.4 Investeringsgarantier	60
1.4.1 Klargöranden och modifikationer inom ramen för nuvarande system	63
1.4.2 Utvidgning av länderkretsen	72
1.5 Sammanfattning av utredningens förslag	77
2 U-LÄNDER OCH INDUSTRIELL UTVECKLING	81
2.1 Inledning	81
2.2 Motiv för industrialisering	85
2.3 Förutsättningar för industrialisering	91

3	STRATEGIER FÖR INDUSTRIALISERING	99
3.1	Inledning	99
3.2	Mål och medel för industrialisering	99
3.3	Importersättande strategi	102
3.4	Exportorienterad strategi	106
3.5	Några industristrategiska faktorer	111
3.5.1	Regionalt samarbete	111
3.5.2	Utveckling av småindustri	114
3.5.3	Jordbruksbaserad industri	117
3.5.4	Inflytande och ägande i industri- sektorn	120
4	UTLÄNDSKA DIREKTA INVESTERINGAR	123
4.1	Inledning	123
4.2	Utländska direkta investeringars omfattning och former i u-länderna	127
4.2.1	Utländska direkta investeringars andel av det totala kapitalflödet till u-länderna	127
4.2.2	Utländska direkta investeringar fördelade på ursprungsländer	128
4.2.3	Utländska direkta investeringar fördelade på industrisektorer	131
4.2.4	Utländska direkta investeringar fördelade på regioner	133
4.3	Utflytet av privata utländska företags investeringsinkomster från u-länderna	138
4.4	Utländska direkta investeringars betydelse för den ekonomiska utvecklingen i u-länderna	140
5	SVENSKA FÖRETAGS ENGAGEMANG I U-LÄNDER	151
5.1	Industrins u-landsinvesteringar och u-landsexport	151
5.1.1	Svenska bestämmelser beträffande utlandsinvesteringar	151
5.1.2	Historiskt perspektiv	152
5.1.3	Den svenska u-landsexportens utveckling	153
5.1.4	De svenska u-landsinvesteringarnas utveckling	155

5.1.5	U-landsinvesteringarnas regionala fördelning	156
5.1.6	Investerande företag	159
5.1.7	Finansieringen av u-landsinvesteringarna	161
5.1.8	U-landsföretagens tillgångar	162
5.2	Motiv för industrins investeringar i u-länder	164
5.2.1	Importsvårigheter i u-landet	164
5.2.2	Lönsamhetsbaserade motiv	166
5.3	Investeringarnas länderfördelning och industrins länderval	167
5.3.1	Verkstadsindustrins erfarenheter från Latinamerika och Indien	168
5.3.2	Tendenser i verkstadsindustrins framtida länderval	169
5.3.3	Övrig industris länderval	171
5.4	Formerna för investering; erfarenheter och tendenser	172
5.4.1	Helägda dotterbolag hittills dominerande	172
5.4.2	Växande tendens mot joint ventures	173
5.5	Industrins resurser och möjligheter	176
5.5.1	Lönsamhetsprincipen	176
5.5.2	Kapitalresurser	178
5.5.3	Personalresurser	179
5.5.4	Teknologi- och utbildningsresurser	181
5.5.5	Licenstagningsavtal, turn-key-leveranser och managementavtal	183
5.6	Industrins bedömningar och önskemål	185
6	INVESTERINGSGARANTISYSTEM	193
6.1	Utländska bilaterala investeringsgarantisystem	193
6.2	Ett multilateralt investeringsgarantisystem	198
6.3	Det svenska investeringsgarantisystemet	201
6.3.1	Allmän bakgrund	201
6.3.2	Riktlinjerna för det svenska investeringsgarantisystemet	205
6.4	Industrins kritik mot vissa element i det svenska investeringsgarantisystemet	213
6.4.1	Länderbegränsningen	213
6.4.2	Kravet på utvecklingseffekt	215
6.4.3	De sociala villkoren	216
6.4.4	Risktäckningen	216
6.4.5	Kravet på "väsentligt inflytande"	219
6.4.6	Kravet på "ny" investering	220

7	UTLÄNDSKA INVESTERINGSBOLAG	223
7.1	Inledning	223
7.2	Syfte och principer	225
7.3	Ägareförhållanden och organisation	230
7.4	Finansiella resurser	232
7.5	Verksamhetstyper	234
7.5.1	Investeringsstöd	234
7.5.2	Stöd till nationella utvecklingsbanker	238
7.5.3	Konsultverksamhet och förmedlingsverksamhet	239
7.6	Verksamhetens omfattning, länderfördelning och sektorfördelning	240
8	DET INTERNATIONELLA INDUSTRIBISTÅNDET	245
8.1	Inledning	245
8.2	Det multilaterala industribiståndet	246
8.2.1	FN-organen och Internationella utvecklingsfonden	246
8.2.2	Världsbanken och Internationella finansieringsbolaget	253
8.3	Det bilaterala industribiståndet	256
8.4	Utveckling och överföring av u-landsanpassad teknologi	261
8.5	Överföring av industriellt kunnande	267
9	DET SVENSKA INDUSTRIBISTÅNDET	275
9.1	Verksamhetstyper och biståndsformer	275
9.2	Samarbete med internationella organisationer och svensk industri	279
9.3	Bistånd till utvecklingsbanker	281
9.3.1	Utvecklingsbanker som erhåller svenskt stöd	283
9.3.2	Utvecklingsbanksinsatsernas utformning	287
9.3.3	Erfarenheter från krediter som lämnats till utvecklingsbanker	290

9.4	Utredningar avseende industrisektorn, delsektorer och enskilda industriprojekt	294
9.4.1	Industrisektorutredningar	294
9.4.2	Utredningar avseende delsektorer	295
9.4.3	Förinvesteringsstudier av enskilda industriprojekt	298
9.5	Personal med verkställande uppgifter	300
9.6	Stöd till yrkesutbildning och yrkesfortbildning	302
9.7	Exportfrämjande bistånd	305
9.8	Stöd till utveckling och forskning	308
9.9	Importstöd	309
9.10	Upphandlingsförfarande för svenska biståndsinsatser	311
9.11	Ekonomiska och personella resurser för industribistånd	312
9.11.1	Industribiståndets volym	312
9.11.2	Biståndsprogrammeringen och efterfrågan på svenskt industribistånd i nuvarande utformning	314
9.11.3	Industribiståndsfrågornas handläggning inom SIDA	316
9.11.4	Konsulter för medverkan i industribiståndsinsatser	320
9.11.5	Personal för långtidsuppdrag	323

BILAGOR

A.	Direktiv	327
B.	Synpunkter på frågan om bildandet av ett särskilt organ för finansiering av investeringar i och export till u-länder	333
C.	Programländerbeskrivningar	337
1.	Botswana	337
2.	Chile	349
3.	Cuba	375
4.	Indien	389
5.	Kenya	419
6.	Tanzania	435
7.	Tunisien	451
D.	Förteckning över stencilerade promemorior	471

KAPITEL 1

SAMMANFATTNING, ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

1.1 Sammanfattning

I-ländernas välstånd bygger på den industriella utveckling som ägt rum under det senaste seklet. Industrialisering har därför naturligen av u-länderna kommit att uppfattas som en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling. Samtidigt uppfattas industrialisering som ett medel att uppnå ekonomiskt och politiskt oberoende i förhållande till de industrialiserade länderna. Behovet av industrialisering har under efterkrigstiden accentuerats dels genom att de internationella marknadsbetingelserna för u-ländernas råvaror har försämrats, dels genom att den snabba befolkningstillväxten medför ett ökat behov av nya sysselsättnings-tillfällen.

Den internationella marknaden för många av u-ländernas råvaror har under senare tid präglats av vikande efterfrågan, stora prisfluktuationer och försämrad prisutveckling i förhållande till i-ländernas industrivaror. En ökning av råvaruproduktionen är för flertalet u-länder otillräcklig för att åstadkomma en snabb ekonomisk utveckling. En sådan förutsätter en ökning och diversifiering av produktionen av industrivaror. Samtidigt är en ökning av industriproduktionen ägnad att förbättra betalningsbalansen genom att tidigare import ersätts med inhemsk tillverkning och genom att viss export av industrivaror kommer till stånd.

Arbetskraften i u-länderna beräknas öka med ca 250 miljoner personer under 1970-talet, men antalet heltidsarbeten med endast hälften så mycket. Det är klart att jordbruket som är den ur produktions- och sysselsättningssynpunkt dominerande sektorn under överskådlig tid kommer att bibehålla denna roll i flertalet u-länder. Samtidigt kan en förbättring av levnadsförhållandena i de större och folktätare länderna, som inom trettio år beräknas ha fördubblat sin folkmängd, inte ske utan att en större del av den produktiva befolkningen finner sin utkomst inom andra sektorer än det traditionella jordbruket.

Ett alltmer framträdande motiv för industrialisering är därför att skapa ökad sysselsättning. Flertalet u-länders industriella nivå är emellertid så låg att även om den industriella sektorn tillväxer i mycket snabb takt kan den inte absorbera mer än en liten del av arbetskraftsöverskottet under en lång tid framöver. Det kan till och med hända i industrialiseringens inledningsskede att antalet sysselsatta minskar genom att den nya industrin konkurrerar ut traditionell tillverkningsindustri och hantverk. Detta innebär inte att u-länderna bör ge upp sina satsningar på industrialisering. Det är emellertid nödvändigt att industrialiseringsansträngningarna tar sikte på att medverka till ökad sysselsättning.

Industrins hittills begränsade sysselsättningseffekt får delvis skyllas på valet av produktionsteknik och produktionsinriktning. Teknologin har i alltför hög grad betraktats som en given faktor i utvecklingen till vilken allt annat måste anpassa sig. Detta har medfört att teknologin inte arbetat i harmoni med den ekonomiska, sociala och kulturella miljön i u-landet. U-ländernas låga inkomstnivå och kapitalbildning gör att användningen av kapitalintensiv teknologi står i strid med sysselsättningsmålet. Knappheten på ut-

ländsk valuta och den importerade teknologins höga kapitalanspråk talar också för att tyngdpunkten i u-ländernas industrialisering, åtminstone på det inledande stadiet, mera skjuts över på arbetsintensiv lågkostnadsteknologi. U-ländernas speciella industristruktur med många små och ett fåtal stora företag och med brist på välutbildad arbetskraft och företagsledningskunnande begränsar även ramen för valet av teknologi. Det är samtidigt klart att vissa industrier, t.ex. järn- och stålverk, petrokemiska industrier och andra högteknologiindustrier, inte kan arbeta lönsamt eller kvalitetsmässigt i liten skala.

Dessa förhållanden gör att den industriella strukturen i u-länderna under ett relativt långt inledningsskede kommer att karaktäriseras dels av en traditionell småindustrisektor, dels av en modern storindustrisektor. För att den nya industrin inte skall reducera antalet sysselsatta inom den redan befintliga industrin och hantverket anses det ofta lämpligt att de nya investeringarna inriktas på exportindustri, importersättningsindustri och i vissa fall tung industri, som inte konkurrerar med redan etablerad industri.

Industrialiseringens betydelse för sysselsättningen bör emellertid inte enbart mätas i antalet direkt sysselsatta inom industrin. En växande industrisektor har också betydande indirekta sysselsättningseffekter på byggnads- och anläggningsindustrin och på ett stort antal servicenäringar, t.ex. underhålls- och reparationsverkstäder, samt på handels- och transportområdet.

När det gäller industrins lokalisering tenderar i de flesta u-länder industriinvesteringarna redan i industrialiseringsprocessens inledningsskede att koncentreras till huvudstaden och några viktiga handels- och transportcentra. De skapar där ökade arbetsmöjligheter och högre inkomster, men samtidigt fördjupas de

sociala och ekonomiska skillnaderna mellan utvecklade och mindre utvecklade regioner inom landet. En sådan utveckling strider mot det sociala utjämningsmomentet i FN:s utvecklingsstrategi för 1970-talet. Flertalet u-länder har mot denna bakgrund uppsatt som mål för industripolitiken en balanserad tillväxt av de olika ekonomiska sektorerna och en jämnare geografisk fördelning av industriinvesteringarna över landet. Förutsättningarna att åstadkomma en industrialisering i stora enheter på landsbygden är emellertid mycket begränsade. Det är därför angeläget att stödja sådan industri som förädlar jordbruksråvaror eller finner avsättning för sina produkter inom jordbrukssektorn samt annan småindustri och hantverk. Ett sådant stöd skapar i högre grad sysselsättning och utveckling på landsbygden, där majoriteten av u-ländernas befolkning bor, än en satsning på ett fåtal större industriprojekt, som oftast lokaliseras till större befolkningscentra. Ett stöd till den mindre industrin torde dessutom ur utbildningssynpunkt vara effektivare än åtgärder för att främja den större industrin. Kunskaper om t.ex. tillverkning, försäljning och företagsledning kan i de flesta fall lättare förvärfvas i ett litet företag och kan spridas effektivare från ett stort antal små enheter än från ett fåtal stora med helt eller delvis automatiserade tillverkningsmoment och -processer. En utveckling av småindustri är även en naturlig början för u-länder som befinner sig i ett inledande industrialiseringsskede.

Förutsättningarna för industrialisering varierar från land till land beroende på skillnader i fråga om produktions- och marknadsfaktorer samt allmän utvecklingsnivå. Avsaknad eller brist på för industrialiseringen viktiga förutsättningar skapar i varierande grad problem för u-länderna och begränsar deras möjligheter att utvecklas i eftersträvd takt och riktning.

Vissa u-länder har rika naturtillgångar. De har därför i högre grad de ekonomiska möjligheterna att satsa på en industriell utveckling än de länder som saknar dessa tillgångar. De oljeexporterande länderna synes vara de som ur kapitalsynpunkt har de bästa förutsättningarna för industrialisering. Deras exportinkomster kommer också i flertalet fall att öka eftersom efterfrågan på deras produkter växer med ca 10 procent per år. Med undantag för t.ex. Venezuela, Nigeria, Iran och Indonesien, är dock de oljeproducerande u-länderna i övrigt starkt missgynnade av naturen. Flertalet av oljeländerna är dessutom befolkningsmässigt små. En industrialisering på bred bas är därför knappast möjlig i de mindre oljeländerna.

Andra u-länder svarar för en betydande del av världens malm- och metallförsörjning. Ur sysselsättningssynpunkt är malmbrytningen liksom oljeutvinningen av begränsad betydelse. När det gäller valutainkomsterna från gruvindustrin varierar de på grund av prisfluktuationer. Denna osäkerhet beträffande valutainkomsternas storlek försvårar den nationella planeringen och leder ofta till störningar i importen av viktiga kapitalvaror för industrin.

De länder som har mineraltillgångar, liksom de länder som har möjligheter att utveckla ett effektivt och lönsamt jordbruk med export av ett antal jordbruksprodukter, har självfallet beträffande industrins kapitalförsörjning ett bättre utgångsläge än ett stort antal u-länder som helt eller delvis saknar dessa resurser och möjligheter. Det geografiska läget och ländernas storlek kan dessutom skapa problem för dessa senare länder. Ett inlandsläge reducerar oftast förutsättningarna för en bredare industrialisering, men inlandsläget utgör samtidigt ett naturligt importskydd som kan skapa förutsättning för en mindre industri för den inhemska marknaden, förutsatt att denna är tillräckligt stor.

Marknaden har en avgörande betydelse för tillväxten av den industriella sektorn i varje land. Det gäller i första hand den inhemska marknaden, men även i allt högre grad den utländska. Den inhemska marknaden är i många u-länder alltför begränsad till storlek och köpkraft för att möjliggöra en rationell, lönsam produktion i långa serier. En förutsättning för industriell produktion är därför ofta tillgång till exportmarknader. Flera regionala u-landsmarknader har därför etablerats och fler planeras. I vissa avseenden har en sådan vidgning av marknaden för det enskilda företaget möjliggjort en industriell specialisering och produktion i långa serier och en effektiviserande konkurrens mellan nationella företag innanför ett regionalt importskydd.

Förutsättningarna för en industriell utveckling är således olika för olika u-länder beroende på bland annat skillnader i naturtillgångar, marknadsstorlek och skillnader i utvecklingsnivå. Dessutom påverkas den industriella utvecklingstakten av tillgången på personella, finansiella och institutionella resurser. Brister på dessa områden ligger i själva underutvecklingens natur och sätter gränser för industrins inriktning och omfattning. Valet mellan olika teoretiskt tänkbara industrialiseringsmodeller är därför i praktiken begränsat för det enskilda u-landet.

Två huvudstrategier kan urskiljas när det gäller u-ländernas industrialisering: importersättande respektive exportorienterad strategi. Strategierna har i många fall utgjort olika stadier i en utvecklingsprocess, där det första stadiet inneburit tillämpning av en importersättande strategi. Från detta stadium har förutsättningarna utvecklats för en exportorienterad strategi.

Den importersättande strategin syftar till att inom det egna landet etablera en produktion av varor som tidigare importerats. För de flesta u-länder är importersättande produktion det naturliga sättet att börja en industriell utveckling. En exportinriktad produktion ställer nämligen höga krav på jämn kvalitet till konkurrensmässiga priser samt kunskaper om den utländska marknaden. Det är därför naturligt att i första hand ta över den marknad som etablerats av importerade produkter, vilket relativt lätt låter sig göras förutsatt att inte pris och kvalitet uppvisar alltför stora olikheter. För att få igång en inhemsk produktion har det nästan alltid visat sig nödvändigt att begränsa importen och på olika sätt skydda och uppmuntra den nya industrin. Detta sker huvudsakligen genom att höga tullmurar uppsätts, vilket ger den inhemska producenten i vissa fall marknadsmonopol, samt genom att subventioner ges vid import av råvaror, halvfabrikat och maskiner.

På kort sikt kan en importersättande produktion snabbt ge en hög tillväxttakt i industrisektorn, men på längre sikt kan en sådan takt inte hållas utan exportproduktion eftersom importersättningsmöjligheterna helt enkelt tar slut. Ett antal u-länder, främst i Latinamerika och Asien, har därför övergått från en importsubstituerande till en mer exportorienterad industristrategi. De omfattande skyddsåtgärder mot import, som den importersättande industrin krävt, har på grund av en allmän höjning av kostnadsläget också tvingat fram en kompenserande stimulans- och subventionspolitik gentemot exportinriktade företag, för att dessa skall kunna konkurrera på utlandsmarknader. Handel mellan u-länder och regionalt samarbete har dessutom försvårats genom den nationella importskyddspolitik, förekomsten av traditionella handelsvägar mellan u- och i-länder samt likartad produktionsinriktning. U-

landsexporten har därför i mycket hög grad kommit att inriktas mot i-landsmarknaderna.

Allt fler u-länder är således beroende av export för att klara sin ekonomiska tillväxt. I takt med en ökande industrialisering, en förbättrad inkomst- och utbildningsnivå och en större internationell rörlighet av teknologi och kapital, kan u-ländernas export-sortiment väntas öka och konkurrera med en allt större del av den industriella tillverkning som nu sker exklusivt i i-länderna. De relativa fördelarna för traditionell u-landsexport kommer sannolikt att övergå på de mindre industrialiserade u-länderna, medan de mer industrialiserade kan bli konkurrenskraftiga även inom mer kapitalintensiv, teknologiskt avancerad produktion.

Utveckling mot en ekonomisk och industriell tillväxt i u-länderna genom en utåtriktad, exportorienterad industriell strategi, är bland annat beroende av i-ländernas handelspolitik. På handelspolitikens område är det mest substantiella resultat som uppnåtts under senare år principbeslutet om generella tullpreferenser på i-landsmarknaderna för u-landsprodukter. Detta resultat uppnåddes vid FN:s andra handels- och utvecklingskonferens (UNCTAD II) i New Delhi år 1968. I övrigt har FN:s handels- och utvecklingskonferenser endast i mycket begränsad utsträckning givit u-länderna anledning till optimism inför 1970-talet.

Generella tullpreferenser för import av hel- och halvfabrikat från u-länderna har nu införts i flertalet industriländer, inklusive Sverige. I USA har kongressen dock ännu ej fått sig förelagt det preferenssystem som administrationen förhandlat fram. I flertalet gällande preferenssystem har vissa varor undantagits från preferensbehandling eller på annat sätt särbehandlats. Detta gäller framför allt vissa textil- och konfektionsvaror och flertalet jordbruksprodukter. Samtliga pre-

ferensssystem förutser någon form av skyddsåtgärder mot marknadsstörande import.

På längre sikt torde utvecklingen komma att tvinga fram en strukturomvandling i den internationella arbetsfördelningen. Inom vissa branscher kan redan skönjas början till en sådan, t.ex. i textilbranschen. Erfarenheten visar att en sådan omvandling inte sker utan motstånd från berörda intressegrupper. I-länderna har i kraft av sin handelspolitiska styrka stora möjligheter att förhålla en omvandling som skulle förorsaka dem ekonomiska och sociala svårigheter på kort sikt även om den på längre sikt skulle ge ett bättre totalt utnyttjande av alla parternas resurser.

Möjligheten att uppnå en ökad och mer diversifierad industriell produktion i u-länderna begränsas således av industriländernas handelspolitik. Det största hindret utgörs dock av u-ländernas bristande inhemska resurser i form av kapital och kunskap för industriell produktion och försäljning. Dessa brister kan reduceras genom att sådana resurser överförs från i-länderna till u-länderna. En sådan överföring kan huvudsakligen ske på två sätt: dels genom utländska direkta investeringar, dels genom offentliga industribiståndsinsatser.

De ackumulerade utländska investeringarna i u-länderna uppgick år 1971 till ca 183 miljarder kr., varav ca 20 miljarder tillkom år 1971. De utländska investeringarna beräknas under 1950- respektive 1960-talen ha svarat för ca 10 procent av den årliga kapitalbildningen i u-länderna. Flertalet u-länder välkomnar under olika förutsättningar ökade direkta investeringar från i-länderna. Inställningen till utländska investeringar och de förhållanden under vilka det utländska kapitalet kan vara verksamt har dock i många u-länder under senare år undergått en väsentlig förändring. Denna förändring

sammanhänger med frågan om ägarskap. I första hand gäller det frågan om utländskt ägande av naturresurser, som utgör basen för många u-länders ekonomi. Utländskt ägande av naturresurser uppfattas i många u-länder som ett otillbörligt utländskt inflytande över den nationella ekonomin. Det gäller också i viss mån det utländska inflytandet över den följande förädlingen och exporten av produktionen. Flertalet u-länder har därför vidtagit åtgärder för att begränsa det utländska inflytandet inom vissa sektorer. I vissa fall har nationalisering av utländska företags tillgångar skett, i andra fall har landet trätt in som delägare i utländska företag eller genom lagstiftningsåtgärder ökat sitt inflytande. I samma syfte har också länder med samma råvaror slutit sig samman för att gemensamt uppnå en starkare förhandlingsposition gentemot de utländska företagen. De förhandlingar som de oljeexporterande ländernas organisation (OPEC) inlett med oljebolagen angående en viss grad av delägarskap i existerande oljeutvinnande företag är ett belysande exempel härpå. På sikt finns det anledning att förmoda att vissa oljeexporterande u-länder samt andra som har en stark ställning på råvarumarknaden, söker integrera sin verksamhet på förädlings- och distributionssidan även utomlands.

Förutom råvaruutvinnande industrier har vissa andra industrier eller sektorer av näringslivet i många u-länder i allt högre grad reserverats för inhemskt ägande. Detta framgår av den av utredningen genomförda undersökningen angående u-ländernas inställning till utländska investeringar. I t.ex. Mexico har ett antal sektorer reserverats för inhemska helägda företag: kredit- och andra finansiella institutioner, försäkringsbranschen, radio och television, landsvägstransporter, bränsledistribution och skogsexploatering. Andinska pakten, dvs. Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador och Peru, har antagit regler som förbjuder utländska privata investeringar i allmännyttiga företag, banker, försäkringsväsende och andra finansiella institutioner, inhemskt transport-

väsande, press, radio och television samt regler om att utländska investeringar i flertalet fall skall ske i form av joint ventures med lokala intressenter. I flertalet andra u-länder förekommer liknande restriktioner.

Begränsningar av denna typ av det utländska ägandet är inte unikt för u-länderna. Sådana restriktioner kan man finna även i flertalet i-länder. Att formerna för och omfattningen av de utländska investeringarna i u-länderna, där de i många fall utgör en dominerande del av den ekonomiska aktiviteten, diskuteras och förändras är naturligt. Det är också naturligt att det är världsländet ensamt som beslutar vilka investeringar och investeringsformer som kan accepteras. I allt högre grad har olika former av joint ventures, dvs. företag som ägs gemensamt av utländska och inhemska intressenter, kommit att framstå som mer önskvärda investeringsalternativ för många u-länder än helägda utländska företag. Det är också naturligt att anta att det industriella kunnandet sprids effektivare från joint venture-företag än från helägda utländska företag. Ur vissa utländska investerares synpunkt är denna investeringsform kanske inte den ideala lösningen. Den utgör dock en kompromiss som tar hänsyn till önskemål från u-landets sida och som kan bidra till långsiktig stabilitet i relationerna mellan utländska investerare och u-länder.

Etablerandet av helägda bolag har under lång tid varit dominerande när det gäller den svenska industrins u-landsinvesteringar. Under senare tid har en klar tendens mot joint ventures märkts. Detta gäller speciellt i fråga om nyetableringar. För närvarande finns i u-länderna ett sjuttiotal helägda svenska tillverkande företag och ett trettiotal majoritetsägda. Kravet på lokalt inflytande aktualiserades först i de svenskägda tillverkningsbolagen i Indien och i flera av dessa har indiska intressen erhållit minoritetsställning. Även

i Latinamerika är glidningen mot joint ventures-formen allt tydligare. Vid valet av partner väljer de flesta privata investerare företag med goda myndighetskontakter. I vissa länder föredrar man statliga partners, utvecklingsbanker och liknande institutioner.

De flesta svenska industriinvesteringarna i u-länderna kan ses som en förlängning av företagets exportaktivitet. Det är därför av intresse att studera utvecklingen av den svenska exporten till u-länderna. Den svenska utlandsexportens andel av totalexporten sjönk från 10,6 procent 1961 till 8,6 procent 1971. Den svenska exporten till i-länderna och statshandelsländerna tredubblades under 1960-talet, medan exporten till u-länderna endast fördubblades. Att utlandsexporten minskade relativt sett är inte unikt för Sverige. U-landsexportens andel av OECD-ländernas totala export sjönk nämligen under 1960-talet från 23,7 procent till 19,2 procent. Detta beror givetvis på att u-ländernas andel av världshandeln minskade från ca 21 till ca 17 procent under 1960-talet. Samtidigt förtjänar det påpekas att u-landsmarknaderna har stor betydelse för speciellt den svenska verkstadsindustrin. Verkstadsprodukter svarade 1970 för 70 procent av u-landsexportens värde, vilket motsvarade nära 15 procent av den totala verkstadsexportens värde. De sex EEC-länderna mottog samma år 19 procent av denna export.

En internationell jämförelse mellan utvecklingen av 15 i-länders export till u-länderna under det senaste decenniet visar att Australien, Kanada, Danmark, Italien, Japan, Portugal, Schweiz och Österrike hade en snabbare ökningstakt än Sverige, medan de gamla kolonialländerna Frankrike, Nederländerna och Storbritannien med en relativt hög u-landsexport, hade en betydligt lägre ökningstakt. Belgien, Tyskland, Norge och USA hade ungefär samma ökningstakt som Sverige.

De svenska u-landsinvesteringarna (exklusive Lamco) har hållit sig vid 18 å 19 procent av företagets totala investeringar utomlands under den senaste 15-årsperioden. Sedan 1968 har Latinamerika svarat för ca 90 procent av beviljade tillstånd för investeringar i u-länderna. Drygt 40 svenska företag har producerande dotterbolag i u-länderna. Ett 15-tal av de stora koncernföretagen har vardera flera produktionsenheter i u-länderna. Ungefär lika många storföretag och ett tiotal medelstora har enstaka u-landsinvesteringar. Den mindre industrin saknas helt i bilden. Samtliga stora u-landsinvesteringar är också betydande exportörer.

Det dominerande motivet för en u-landsetablering är handelshinder av olika slag i u-länderna. Andra motiv som industrin anfört är behovet att säkra en råvara, behovet av nära kundkontakt eller av att utnyttja ledig kapacitet i en väl etablerad marknadsföringsorganisation. Dessutom har åberopats att den höga lönenivån i Sverige föranleder vissa arbetskraftskrävande industrier att etablera i första hand de mest löneintensiva delarna av tillverkningen utomlands. Företagens tänkande och investeringsverksamhet på senare tid har dock dominerats av rationaliseringskraven i Sverige och marknadsutvecklingen i Västeuropa, vilket gjort att eventuell u-landsaktivitet hamnat långt ner på prioriteringslistan. Bristen på kunskaper om u-länderna anser företagen vara en starkt bidragande orsak till det svaga intresset hos de mindre och medelstora företagen. Denna kunskapsbrist bidrar i sin tur till att förstora de risker företagen ser i u-landsengagemangen, vilket höjer kraven på lönsamhet.

I flera i-länder har åtgärder vidtagits för att stödja det egna landets investeringar i u-länderna. Investeringsgarantisystem och investeringsbolag är två typer av sådana åtgärder.

Investeringsgarantier är den vanligaste formen av statliga åtgärder för att främja privata investeringar i u-länderna. Hittills har tretton i-länder upprättat sådana system. USA upprättade sitt system redan 1948, medan flertalet andra i-länder skapade sina nationella system i slutet av 1960-talet. Sveriges investeringsgarantisystem tillkom 1968.

Investeringsgarantierna avser att skydda investeraren mot politiska risker i samband med en u-landsinvestering. Dessa icke-kommersiella risker är av tre slag: expropriationsrisker (nationalisering, expropriation och konfiskation), kalamitetsrisker (revolution, inbördeskrig, uppror etc.) samt transfereringsrisker (främst valutakontroll-åtgärder). I samtliga system exkluderar dock denna sistnämnda riskkategori devalvering av den lokala valutan.

Investeringar både i form av aktieparticipation och lån kan täckas; i vissa fall även licenser och royalties. Ett krav är att det rör sig om en nyinvestering, inklusive en utbyggnad av en redan existerande anläggning. Endast direkta investeringar kan komma ifråga för en garanti, således ej portföljinvesteringar.

Samtliga garantisystem utom det svenska täcker i princip investeringar i alla u-länder. Att investeringen skall ha en positiv utvecklingseffekt på mottagarlandet betonas i flertalet system. I en del fall stipuleras även att investeringen skall vara bra för det egna landets ekonomiska intressen.

En investering kan i allmänhet försäkras till sitt fulla värde. Vid skadefall är dock självrisken vanligtvis 10 - 20 procent. Garantitiden är i de flesta fall 15 år. Premiesatserna varierar mellan 0,5 procent (t.ex. Norge och Danmark) och 1,5 procent (USA).

Sedan elva år tillbaka har ett arbete pågått för att skapa ett multilateralt investeringsgarantisystem. Genom att de flesta i-länder numera har egna nationella investeringsgarantisystem, skulle ett multilateralt system, som f.n. utreds inom Världsbanken, sannolikt främst komma att tjäna som återförsäkringsinstitut för de nationella systemen och som garanti för multinationella investeringar. Många u-länder är negativt inställda till ett multilateralt system och det får betraktas som tämligen osäkert om det någonsin kommer till stånd.

Det svenska investeringsgarantisystemet inrättades genom beslut av riksdagen år 1968. Det ansluter sig vad beträffar risktäckning, investeringsformer, premiesättning, självrisk etc. till övriga länders system, men är begränsat till att gälla investeringar enbart i de svenska s.k. programländerna. Vad beträffar krav på utvecklingseffekt är dock det svenska systemet mer explicit än flertalet övriga system. Detsamma gäller i än högre grad den garanterade investeringens sociala aspekter.

I flera i-länder har också upprättats statliga investeringsbolag för att främja direkta investeringar i u-länderna. I England upprättades ett sådant bolag Commonwealth Development Corporation (CDC) redan år 1948 och i Tyskland bildades ett liknande bolag Deutsche Entwicklungs-Gesellschaft (DEG) år 1962. Mot slutet av 1960-talet och början av 1970-talet tillkom den danska Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU), det holländska Financierings Maatschappij Voor Ontwikkelingslanden N. V. (FMO), i vilket staten och näringslivet äger 50 procent av aktierna vardera. Vidare har Caisse Centrale de Co-opération Économique i Frankrike, Overseas Private Investment Company (OPIC) i USA och Overseas Economic Cooperation Fund (OECF) i Japan bl.a. uppgifter som påminner om investeringsbolagens.

Investeringsbolagens främsta syfte är att i samarbete med den privata industrin göra sådana investeringar i u-länderna som bedöms dels vara kommersiellt lönsamma, dels ha en utvecklingseffekt i mottagarländerna. Genom lönsamhetskravet har investeringsbolagens verksamhet koncentrerats till sådana sektorer där projekten väntas ge rimlig avkastning inom en nära framtid, t.ex. industri, turism och vissa större jordbruksprojekt. CDC i England har dock även gått in i projekt som först på längre sikt förväntas bli räntabla.

Investeringsbolagen är självfinansierande och är beroende av avkastning från tidigare projekt för att finansiera nya projekt, något som ytterligare understryker vikten av att göra investeringar i lönsamma projekt. Bolagen får sitt kapitaltillskott på olika sätt: genom att tilldelas ett stort aktiekapital, genom att ges lånemöjligheter hos statliga kreditinstitutioner, genom att låna upp pengar på den fria kapitalmarknaden med hjälp av statliga kreditgarantier eller genom direkta statliga kapitaltillskott.

Investeringsbolagens viktigaste uppgift är att initiera investeringar och främja tillförsel av privatkapital till u-länderna. Detta syfte nås genom att investeringsbolagen går in som delägare i olika u-landsinvesteringar. I görligaste mån skall man söka bilda joint ventures med ett i-landsföretag och lokala u-landsintressenter som partners. Genom att en investering sker i form av joint venture med en u-landspart anses den kunskapsöverföring som projektet medför kunna bli mer omfattande än vid utländskt helägda dotterbolagsbildningar. Endast sådana projekt som bedöms ha en utvecklingseffekt och godkänts av mottagarlandet kan stödjas.

Investeringsbolagens andel i projekten ligger i regel vid 15-20 procent. Bolagen syftar i regel till att avveckla sina engagemang i projekten, när dessa väl sta-

biliserats. Därigenom lösgörs kapital, som kan användas i nya projekt. På så sätt blir bolagens verksamhet av katalysatorisk betydelse.

Även kreditgivning till u-landsprojekt kan förekomma, men i allmänhet begränsas denna till de projekt investeringsbolagen redan är delägare i.

Ett par investeringsbolag har även gått in som delägare i nationella utvecklingsbolag och -banker. På så sätt söker man stödja små och medelstora projekt, som på grund av sin ringa storlek inte kan komma ifråga för direkta utländska investeringar.

Flertalet bolag medverkar slutligen vid förinvesteringsstudier och bedriver en viss form av förmedlingsverksamhet mellan i- och u-landsintressenter. Det amerikanska bolaget OPIC administrerar också det amerikanska investeringsgarantisystemet.

En betydande överföring till u-länderna av kapital och kunnande för industriell utveckling sker genom det offentliga industribiståndet. Det förmedlas dels multilateralt via de internationella organisationerna, dels direkt från enskilda länder.

Det multilaterala industribiståndet, som huvudsakligen kanaliseras via FN-organ, uppgick år 1971 till ca 450 milj. kr. De medel som står till FN:s förfogande för industribistånd kanaliseras via UNDP till FN-systemets olika fackorgan. UNIDO, som upprättades 1967, är FN:s speciella industriorganisation med uppgift att samordna insatserna på industriområdet samt svara för projektverksamhet speciellt inriktad på tillverkningsindustrin. UNIDO svarar dock för närvarande för endast ca 16 procent av UNDP-systemets industribistånd. Den största förmedlaren av industribistånd är FN:s jordbruks- och livsmedelsorganisation, FAO, som svarar för ca en tredjedel av systemets totala industribistånd.

FAO:s verksamhet inriktas dels på processindustrier med jordbruks-, fiske- och skogsråvaror som bas, dels på sådan industri som förser jordbruket med industriprodukter, t.ex. konstgödsel, bekämpningsmedel, lantbruksverktyg och -maskiner. Av övriga FN-organ är det främst ILO och UNESCO och ITC som svarar för industri-biståndsinsatser. ILO inriktar sin verksamhet på industriområdet främst på program för yrkesutbildning, företagsledarutbildning och utveckling av småindustri och hantverk. UNESCO ger stöd vid upprättandet av tekniska och vetenskapliga utvecklingsplaner i u-länderna och vid tillkomsten av vetenskapliga institutioner med industriell anknytning samt främjar den högre utbildningen och den teknologiska och tillämpade forskningen på industriområdet. ITC, det internationella handelscentret, söker bistå u-länderna med konkreta marknadsförings- och exportfrämjande åtgärder för att underlätta u-ländernas avsättning av såväl råvaror som färdigvaror på exportmarknaderna.

FN-organens möjligheter att öka sina insatser inom industrisektorn under den närmaste framtiden är helt beroende av en ökning av enskilda i-länders bidrag. Med hänsyn till det offentliga biståndets stagnation synes en sådan ökning mindre sannolik. U-länderna måste därför räkna med att de medel som kanaliseras via de internationella organen till industrisektorn kommer att ges i större utsträckning till högavkostande projekt än tidigare, främst via Världsbanken.

Internationella utvecklingsfonden (IDA) inom världsbanksgruppen ger krediter till u-länderna på mycket fördelaktiga villkor (50 års löptid, 10 års amorteringsfrihet och en administrationsavgift på 3/4 procent). Av en total utlåning 1971/72 på ca fem miljarder kr. gick 5 procent eller ca 250 milj. kr. till projekt inom industrisektorn. IDA ger dels krediter till enskilda större industriprojekt, dels till lokala utvecklings-

banker i u-länderna, som kanaliserar medlen vidare till den medelstora och mindre industrin. Under den närmaste femårsperioden avser IDA att kraftigt öka utlåningen till industrisektorn.

Världsbanken (IBRD) och internationella finansieringsbolaget (IFC), som arbetar på kommersiella villkor, lämnade under verksamhetsåret 1970/71 lån på ca 2 500 milj. kr. till u-ländernas industrisektor. Världsbanken planerar att under åren 1972 - 1976 förmedla ca 15 miljarder kr. till industrisektorn, dvs. ca 2 1/2 gånger mer än för perioden 1967 - 1971. Under de första åren kommer investeringarna att koncentreras till de kapitaltunga branscherna, men från och med 1974 beräknas krediter kunna ges i högre grad till den mindre industrin.

En ökning av insatserna på industribiståndsområdet kan förväntas ske inom den direkta biståndsverksamheten. OECD-ländernas industribistånd har ökat både i absolut omfattning och räknat som andel av det totala biståndet under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. Flera länder har aviserat en ökad satsning på industribistånd och ett antal mindre länder, som inte tidigare lämnat bistånd till industrisektorn, planerar att göra detta. USA, Frankrike, Västtyskland, Japan och Italien lämnar huvudparten av OECD-ländernas industribistånd. Utformningen av biståndet är relativt likartad. Det är främst av infrastrukturell karaktär, dvs. i huvudsak inriktat på utveckling av basindustrier, exploatering av mineraltillgångar och andra råvaror i mottagarländerna. Det senare gäller speciellt för det franska industribiståndet. Det västtyska däremot är mera inriktat på tillverkningsindustri. Karaktäristiskt för OECD-ländernas industribistånd är att det ofta görs i anslutning till privata företags u-landsinvesteringar.

Industribistånd har spelat en betydligt centralare roll i öststaternas och Kinas samarbete med u-länderna än i OECD-ländernas. Av Sovjets totala bistånd fram till år 1970 utgjorde nära 70 procent insatser inom industri-sektorn, där insatser inom den tunga industrin prioriterats. Återbetalningen av det sovjetiska biståndet sker ofta i form av produkter från de anläggningar som finansierats med biståndsmedel. Det kinesiska industribiståndet, som utvecklats snabbt under 1960-talet, torde till de icke-kommunistiska u-länderna vara större än det sovjetiska. Det inriktas nästan uteslutande på den lätta industrin, främst textil- och livsmedelsindustrin, där en arbetsintensiv teknologi används. Biståndet lämnas oftast i form av lån. Dessa är räntefria och amorteringstiden vanligen minst 20 år.

Det svenska utvecklingssamarbetet med programländerna utformas i långsiktiga länderprogram vilka baseras på mottagarländernas behov och prioriteringar. Programmen utformas i samarbete med regeringarna i berörda länder. Därvid vägs tänkbara industribiståndsinsatser dels mot andra svenska insatser inom t.ex. jordbruk, hälsovård och undervisning, dels mot vilket bistånd landet får eller bedömer att det kan få från andra givarländer än Sverige.

Det egentliga industribiståndet, dvs. det som primärt syftar till att främja industrin och den industriella utvecklingen, utgörs dels av finansiellt bistånd till utvecklingsbanker, vilka kanaliserar medel till produktiva investeringar inom industrisektorn, dels av personellt bistånd i form av kontraktsanställd personal till finansierings- och industrifrämjande institut samt till industri- och planministerier. Dessutom bekostas konsult- och experttjänster för kortare utredningar täckande hela industrisektorn, en delsektor eller enskilda industriprojekt.

Nya inslag i det svenska industribiståndsprogrammet blir det småindustristöd och det stöd till enskilda industriprojekt som för närvarande planeras. Stödet till småindustrin kommer främst att utgöras av finansiellt bistånd för uppförande av s.k. industrihus, dvs. för uppförande av fabriksbyggnader och inköp av maskiner för uthyrning till småföretagare, samt av medel för kreditgivning till den mindre industrin. Dessutom planeras vissa expertinsatser. Stödet till enskilda industriprojekt planeras dels i samband med biståndskrediter till utvecklingsbanker, dels inom ramen för återuppbyggnadsbiståndet till Demokratiska Republiken Vietnam.

Förutom dessa insatser som i första hand syftar till att främja industrin förekommer andra insatser i den svenska biståndsverksamheten som ligger utanför industrisektorn men som bidrar till den industriella utvecklingen. Det gäller sådana insatser som utbildning av arbetskraft på olika nivåer och facklig utbildning, samt förbättring av infrastrukturen. Dessutom lämnas stöd till främjande av u-ländernas export och krediter för import av viktiga kapitalvaror för t.ex. industrin.

Det svenska industribiståndet koncentreras till programländerna. Undantag utgör dock det exportfrämjande stödet som lämnas genom UNCTAD/GATT:s gemensamma handelsorgan, International Trade Centre, till en vid krets av u-länder. Dessutom har ett visst s.k. multi-bi-samarbete utvecklats med FN:s andra fackorgan. Dessa organ planerar och administrerar därvid projekt som finansieras av Sverige. Samarbetet skapar möjligheter att med begränsade svenska administrativa insatser genomföra prioriterade projekt och att samtidigt utnyttja FN-organens sakkunskap. Sådant samarbete förekommer på yrkesutbildnings-, småindustri- och hantverksområdet.

Det egentliga industribiståndet uppgick budgetåret 1971/72 till ca 8 milj. kr. Huvuddelen av beloppet avsåg industristöd genom utvecklingsbanker. Om även importstödet liksom biståndet till yrkesutbildning, de exportfrämjande verksamheterna samt infrastrukturella investeringar inom kraft-, väg- och telekommunikationsområdet inräknas blir beloppet mångdubbelt högre. Under budgetåret 1972/73 beräknas det utbetalda beloppet för egentliga industribiståndsinsatser öka till 40 milj. kr., vilket motsvarar omkring fem procent av budgetårets anslag för bilateralt utvecklingssamarbete.

1.2 Svenska mål för utvecklingssamarbete inom industrisektorn

Sveriges industriella samarbete med u-länderna utgörs dels av statligt bistånd, dels av handelspolitiska åtgärder, t.ex. tullförmåner, som båda styrs av utvecklingspolitiska och allmänna utrikespolitiska mål, samt av handel och investeringar av omedelbart kommersiellt intresse. Även om dessa båda verksamhetsgrenar sålunda har olika huvudsyften, påverkar de den ekonomiska och sociala utvecklingen i u-länderna på ett sätt och i en omfattning som gör det naturligt både för u-länderna och för de svenska statsmakterna att behandla handel, investeringar och bistånd som komplementära delar av det ekonomiska samarbetet med dessa länder. Avvägningen av biståndsmål och kommersiella mål är särskilt viktig i de fall då statliga stödåtgärder sätts in för att i utvecklingspolitiskt syfte stimulera svensk export till och investeringar i u-länder. I det följande diskuteras först de rent biståndspolitiska målen för samarbetet och därefter biståndspolitiska mål i förhållande till kommersiella mål.

1.2.1 Allmänna mål för biståndet

Huvudmålet för det svenska biståndet är att bidra till ekonomisk utveckling och social utjämning i u-länderna. Tonvikten har i förhållande till andra länders bistånd legat mer på utjämningsaspekten och mindre på den materiella tillväxten, en betoning som framträtt allt tydligare i statsmakternas uttalanden under senare år. De svenska insatserna har i jämförelsevis hög grad inriktats på att förbättra massornas levnadsnivå, medan produktionsvolymens storlek och den företagsekonomiska lönsamheten i investeringarna spelat en mer underordnad roll för det svenska projektvalet. Detta har i stor utsträckning inriktats på samhällseliga tjänster som undervisning och sjukvård, vattenförsörjning och vägar, medan investeringar med mer direkt produktionsinriktning företrädesvis stötts av andra bilaterala biståndsgivare samt Världsbanksgruppen.

Ytterligare ett mål har framhävts jämsides med tillväxt- och utjämningsmålen, nämligen u-ländernas ekonomiska och politiska självständighet. Redan i tidigare uttalanden av statsmakterna har detta mål tillmätts betydelse, och det är ett av skälen till det traditionellt starka svenska stödet till länderna i södra Afrika. En allt starkare betoning av självständighetsmålet har kommit till uttryck bl.a. i utvidgningen av kretsen av mottagarländer, som med Cuba, Demokratiska Republiken Vietnam och Chile tillförts tre länder som inte kan räknas till de minst utvecklade men som på olika sätt kämpar för sitt oberoende. Också inriktningen av biståndet påverkas genom utvidgningen av mottagar-kretsen. De mer utvecklade u-länderna söker uppnå större oberoende genom näringspolitiska struktur-reformer. Svenskt bistånd kan i detta sammanhang vara ett tilltalande alternativ till bistånd från stormakter. Det svenska biståndet till de nu nämnda länderna har därigenom kommit att få en inriktning som i hög grad bygger på relativt avancerad industriell teknik.

1.2.2 Mål för bistånd till industriell utveckling

När det gäller biståndet till industrisektorn har de svenska statsmakternas intresse successivt ökat under de senaste åren. Detta ökade intresse synes vara motiverat dels av den ökade uppmärksamhet som industrialiseringsfrågorna tilldragit sig i u-länderna och inom de internationella organisationerna, dels av förhoppningen att svenskt tekniskt kunnande skulle kunna visa sig användbart för uppgifter i samband med u-ländernas industrialisering.

Bland de mål som angetts för svenskt industribistånd har framhävts ökad sysselsättning och minskade regionala inkomst- och sysselsättningskillnader. Genom användande av en mer arbetsintensiv organisation och teknologi kan man sprida industrialiseringen jämnare över landet. Landsbygdsbaserad industri, byggd på lantbrukets produkter eller behov, liksom ökad satsning på småindustri, är medel som nämnts för att nå en jämnare fördelning och högre sysselsättningsgrad. Riksdagen har också framhållit att u-länderna hittills inte i tillräcklig omfattning fått del av bistånd till sådana företagsformer som kooperativ och statlig industri. Att överföra teknik och företagsledning till u-länderna utan att göra dessa beroende av utländskt privat kapital har anförts som eftersträvansvärt.

Industribiståndsutredningen vill bland de nu nämnda målen särskilt betona två, nämligen ökad självständighet och höjd sysselsättningsnivå. Vad beträffar självständighetsmålet kan detta uttryckas som en önskan hos u-ländernas statsmakter att öka sitt inflytande över industrins kapitalbildning, produktionsinriktning och lokalisering på bekostnad framför allt av utländska intressenters inflytande. Dessa strävanden förutsätter tillgång på resurser som är obundna i förhållande till ekonomiska och handelspolitiska intressen i industri-

länderna. Enligt utredningens mening gör den svenska biståndspolitikens mål och principer det lättare för Sverige än för många andra statliga biståndsgivare att tillhandahålla sådana resurser.

När det gäller sysselsättningsmålet är det orealistiskt att förvänta sig att industrin skall spela den avgörande rollen för bekämpningen av arbetslösheten annat än i ett fåtal u-länder med relativt små tillgångar på brukningsbar jord. Det övervägande flertalet u-länder måste under överskådlig tid lösa sina sysselsättningsproblem i första hand inom jordbruket. Men detta förutsätter också en industrialisering som medför att en allt större del av förädlingen av lantbruksprodukterna äger rum i de länder och regioner där råvarorna framställs. Industrier som stöder lantbruket genom att förädla dess produkter eller genom att tillhandahålla insatser för lantbruksproduktionen kommer härigenom både direkt och indirekt att spela en viktig roll för sysselsättning och inkomstbildning utanför de stora städerna. De bidrag som svenskt bistånd kan ge för att hjälpa u-länderna att lösa sysselsättningsproblemen torde i första hand bestå i överföring av teknik och företagskunnande, både vad gäller produktionsteknik som anpassas till mål och förutsättningar inom landet och när det gäller planering och förvaltning av industri- och sysselsättningspolitik.

Betoningen av industrisektorn som ett målområde för svenskt bistånd är emellertid inte alltid lätt att förena med målet att svenskt bistånd skall bidra till social utjämning mellan befolkningsgrupperna. Det torde vara svårt att undvika att industrialisering åtminstone övergångsvis medför ökade inkomstskillnader mellan å ena sidan landsbygdsbefolkningen och å andra sidan företagare och bättre betalda löntagargrupper. Som framhållits i åtskilliga studier av industrisektorn, exempelvis de som utförts av OECD och Världsbanken, är industripolitiken

i många fall klart inriktad på en långsiktig subventionering av industrin på andra näringsgrenars, inte minst jordbrukets, bekostnad. Med hjälp av höga tullmurar, låga räntor och förmånliga låneerbjudanden samt andra subventioner söker man så snabbt som möjligt bygga upp en egen industri.

Biståndsgivarna har i viss utsträckning bidragit till att vidga inkomstklyftorna genom att ändamålsbestämma en stor del av biståndet till verksamheter och projekt med hög ekonomisk lönsamhet. Förbättringar av den ekonomiska och sociala situationen på landsbygden fick länge en förhållandevis ringa del av biståndsfördelningen, medan kraftverk, vägar och industrier tog merparten. Det svenska biståndet har som nämnts haft ambitionen att motverka denna tendens genom att i jämförelsevis hög grad inrikta sig på landsbygden och på sociala utvecklingsprojekt. Trots detta har inslaget av lönsamma investeringar i kraftverk, huvudvägar och industrier vuxit, sannolikt beroende dels på att tillgången på förberedda projekt varit större inom detta område än när det gäller landsbygdsutveckling, dels på att de enskilda projekten varit större. Kapacitetsbrister i mottagarländernas förvaltningar förstärker sålunda den snedvridning till industri-, kraft- och kommunikationssektorernas förmån, som finns redan i biståndsgivarnas preferenser.

Konflikten mellan tillväxtmål och fördelningsmål i u-ländernas industrialiseringssträvanden är emellertid inte i första hand ett problem för det svenska biståndet utan för u-länderna själva. Avvägningen bör göras utan ekonomiska påtryckningar från givarsidan. Detta kan ske inom ramen för det system för biståndsplanering, som under det senaste året utvecklats mellan Sverige och de s.k. programländerna för svenskt bistånd. Systemet innebär bl.a. att en total kostnadsram för samarbete mellan de båda länderna anges för tre år framåt

varefter parterna diskuterar Sveriges möjligheter att tillgodose av u-landet prioriterade önskemål inom denna ram. Skulle mottagarlandet ha särskilda svårigheter att finna utländsk finansiering för landsbygdsutvecklingsprojekt, kan det utnyttja kostnadsramen eller en del därav till sådana ändamål. Om landet skulle finna att finansiering för industriprojekt visserligen kan erhållas på kommersiell väg men att denna finansiering med hänsyn till skuldbördan eller kommersiella beroendeförhållanden skulle ställa sig alltför ogynnsam, kan det föredra att utnyttja det svenska stödet för industriutveckling. Denna grad av flexibilitet och valfrihet för mottagarparten kan uppnås i förhållande till programländer, där det svenska stödet nått en viss volym och sektormässig spridning. Den förutsätter också förtroende samarbetsparterna emellan och kännedom om både önskemål och förutsättningar när det gäller att tillhandahålla respektive utnyttja olika slag av resurser.

1.2.3 Mål för det kommersiella utvecklingsbiståndet

I de uttalanden av statsmakterna som vägleder det svenska biståndet förekommer uttrycket "kommersiellt bistånd" som beteckning på statliga stödåtgärder för att underlätta det svenska näringslivets handel med och investeringar i u-länderna. Både i 1962 och 1968 års biståndspropositioner understryks visserligen att beteckningen "bistånd" i dessa fall kan verka vilseledande. Den har emellertid ändå ansetts ändamålsenlig eftersom syftet är att genom ökad handel med och ökat kapitalflöde till u-länderna främja dessa länders ekonomiska utveckling.

Exempel på handelspolitiskt bistånd är det tullpreferenssystem som trädde i kraft vid årsskiftet 1971/72. Det innebär tullfrihet i Sverige för den överväldigande delen av u-ländernas industrivaror och ett jämförelsevis stort antal av deras jordbruksvaror. Sveriges medverkan

att uppnå prisstabiliserande råvaruavtal är ett annat exempel.

Även om statsmakterna inrymt kommersiella stödåtgärder i begreppet bistånd i vidaste bemärkelse och uttalat sig för ett samlat program för hela det ekonomiska samarbetet med u-länderna, har ett återkommande inslag i dessa uttalanden varit att det är viktigt att i förvaltning och redovisning hålla en klar gräns mellan sådana insatser som främst har kommersiellt syfte och sådana som främst syftar till att främja u-landets utveckling. Kravet på en dylik åtskillnad har skärpts i uttalanden som gjorts under de senaste åren under hänvisning till att givarländernas redovisning av biståndet - utan denna distinktion - blir missvisande.

Motiven för det kommersiella biståndet har alltså inte varit enbart biståndspolitiska. De båda biståndspropositionerna framhåller visserligen utvecklingseffekterna som en förutsättning för stöd av export och investeringar men även motiv med direkt betydelse för svenska intressen betonas. Särskild vikt ges åt motivet att i viss mån kompensera svenska företag för de konkurrenssvårigheter som förorsakas av stimulansåtgärder företagna av andra industriländer. Propositionerna vidhåller den principiella ståndpunkten att dylikt kommersiellt bistånd helst bör lämnas på multilateral basis för att undvika att det utnyttjas som ett medel för att konkurrera om u-landsmarknaderna men anser ändå att svårigheterna att uppnå internationell enighet om multilaterala system gör det påkallat att pröva särskilda svenska åtgärder till stöd för de kommersiella transaktionerna.

De stödåtgärder som introducerats av de svenska statsmakterna under 1960-talet i syfte att stimulera de kommersiella förbindelserna med u-länderna har utgjorts av

särskilda exportkreditgarantier och investeringsgarantier. När det gäller exportkreditgarantierna, de s.k. u-garantierna, är det biståndspolitiska syftet med dessa att i någon mån reducera skillnaderna i fråga om politiska och kommersiella risker mellan i-länder och u-länder. Exportkreditnämnden har möjlighet att i vissa fall och intill ett visst totalbelopp garantera exportkrediter till u-länder, då riskerna för skadefall är så stora att garanti enligt rent kommersiell bedömning, s.k. n-garanti, inte kan ges. De fall då u-garanti beviljas skall gälla import av varor och tjänster som u-landet ger prioritet från utvecklingssynpunkt. Denna utvecklingspolitiska prövning har ett direkt samband med biståndspolitiken därigenom att täckningen av den mer än normalt höga risken kan komma att bestridas med biståndsmedel, nämligen om de försäkringsmässigt uppbyggda premiereserverna inte räcker till. Garanti bör endast komma i fråga i fall där utvecklingseffekten bedöms uppväga de större politiska och kommersiella risker som råder i u-landet i jämförelse med mer utvecklade länder.

De kommersiella målen för u-garantigivningen kan sägas vara att ge svenska exportörer samma möjligheter som konkurrenter i andra industriländer. Villkoren i det svenska systemet för u-garantier är därför utformade så att de inte avviker påtagligt vare sig i gynnsam eller ogynnsam riktning från system som tillämpas i konkurrentländerna. Den praxis som utvecklats kan enklast beskrivas så, att konkurrenssynpunkten bedöms efter samråd med andra länders garantiorgan, medan den utvecklingspolitiska aspekten prövas på ett sätt som snarare syftar till att eliminera projekt som inte är seriösa eller som saknar stöd hos importlandets myndigheter än till att fastställa projektens angelägenhetsgradering från utvecklingspolitisk synpunkt.

När det gäller investeringsgarantisystemet har utvecklingsmålen givits en mer central ställning än vid u-garantigivningen. Målen för garantigivningen skall ansluta till de allmänna målen för det svenska utvecklingsbiståndet. Systemet syftar till att öka kapitalflödet till u-länderna, och stimulansåtgärderna skall avse projekt som har klart påvisbar utvecklingseffekt. I jämförelse med många andra länders investeringsgarantisystem spelar kommersiella mål en mer underordnad roll.

För undvikande av missförstånd bör det betonas att utredningens principiella fasthållande vid boskillnaden mellan bistånd och affärer inte innebär något förnekande av att handel med och investeringar i u-länder kan ha klart utvecklingsfrämjande effekter. Att sådana kommersiella transaktioner också kan ha för u-landet negativa konsekvenser, såsom etablerandet av ekonomiska och politiska beroendeförhållanden, är väl känt. När det gäller svenska företags u-landsrelationer torde berörda u-länder i regel anse att dessa har en från industriutvecklingssynpunkt positiv effekt. Flertalet u-länder välkomnar under olika förutsättningar inte bara ett intensifierat handelsutbyte med utan också ökade direkta investeringar från i-länderna, inte minst Sverige. Att biståndets och affärstransaktionernas primära syften är olika hindrar självfallet inte att deras effekter kan vara likartade. Vissa oklarheter i den biståndspolitiska debatten torde kunna undvikas om man gör en sådan distinktion mellan syfte och effekt.

Definitionsproblem kan emellertid uppstå eftersom en u-landsinsats normalt har både en bistånds- och en affärsaspekt. Detta är emellertid av uppenbara skäl ofrånkomligt. De varor och tjänster, det kapital och kunnande, som inom ramen för utvecklingssamarbetet upphandlas av biståndsmyndigheterna tillverkas och säljs av privata företag i i-länderna. Innevarande budgetår torde ca 40 procent av det bilaterala svenska biståndet föranleda

beställningar hos svenska företag¹. Det är varken önskvärt eller möjligt att ändra på detta förhållande. Därmed är också sagt att det offentliga biståndet har och kommer att ha kommersiella bieffekter.

1.3 Institutioner och former för svenskt industri- bistånd

Efter sin genomgång av det svenska industribiståndet finner utredningen, att de former för bistånd som för närvarande existerar - bilateralt och via de internationella organisationerna - kan tillgodose behovet av flertalet resurstyper som efterfrågas av u-länderna, om än i en omfattning som begränsas av tillgången på biståndsmedel. Vissa resurstyper är emellertid svårare att tillhandahålla genom offentligt industribistånd i de organisatoriska former som för närvarande står till buds.

När det gäller kunskapsöverföringen är det framför allt företagsledningsfunktionen som är svår att tillhandahålla genom bistånd. Även den teknologiska utvecklingsfunktionen kan vara svår att tillgodose, särskilt i vad avser anpassning av produktionsmetoderna till de produktions- och marknadsförutsättningar som gäller i u-länderna.

När det gäller att tillhandahålla kapital kan det offentliga biståndet tillgodose vissa behov av lånekapital men däremot inte av utländskt riskkapital. I de fall då u-landet saknar eget företagskunnande anses utländskt riskkapital vara en viktig faktor, eftersom den utländske investeraren oftast söker säkra avkastningen av kapitalet genom olika slag av kunskapsöverföring till u-landsföretaget.

¹ Utvecklingsbiståndets samhällsekonomiska effekter
UD 1972 (stencil)

Vid sidan av de nu nämnda bristerna beträffande kunskaps- och kapitalöverföringsbehoven finns en rad mindre framträdande problem som sammanhänger med bristen på information och kontakt, svårigheter att finna expertis för vissa utredningar etc. Dessa problem torde dock i regel på ett eller annat sätt vara sammanlänkade med kunskaps- och kapitalöverföringsproblemen och kan lösas med samma metoder som dessa.

Önskemålen om bistånd för att tillgodose de ovan nämnda behoven skiljer sig mellan olika grupper av länder. I de minst utvecklade av u-länderna omfattar behovet av riskkapital och företagsledning praktiskt taget alla funktioner av företagandet, främst inom den enklare förädlingsindustrin. I de industriellt mest avancerade u-länderna är behovet av bistånd begränsat till vissa specialiteter, exempelvis inom komplicerad processindustri. I dessa fall är det också mer fråga om hjälp till tekniska och kommersiella kontakter än om stöd till själva resursöverföringen. Åtskilliga u-länder, av vilka flera återfinns bland de nuvarande programländerna för svenskt bistånd, intar vidare en restriktiv hållning till privat utländskt riskkapital. I några av dessa länder - främst de kommunistiska staterna - förekommer över huvud taget inga privata industriinvesteringar. I andra, såsom t.ex. Tanzania och Indien, är det utländska riskkapitalet begränsat till vissa industrisektorer.

Bristerna i det hittillsvarande utbudet av industri-
bistånd kan enligt utredningens bedömning i inte obetydlig omfattning täckas genom ökade resurser och vidgade befogenheter för redan existerande institutioner.

1.3.1 Industribistånd genom internationella organisationer

Flera av FN:s olika organ, i första hand UNIDO, FAO, ILO och ITC, har inom olika delar av industriområdet ett

avsevärt kunnande, betydande personella resurser och i fråga om FAO och ILO lång erfarenhet av biståndsverksamhet. De har också väl utarbetade kontaktkanaler till u-länderna och i viss utsträckning även till i-ländernas näringsliv. Det vore därför både naturligt och önskvärt att svenska biståndsmyndigheter undersöker möjligheterna av ett närmare samarbete med FN-organen på industriområdet. Det torde emellertid inte vara möjligt att härigenom helt kompensera de brister som vidlåder det svenska offentliga biståndet, eftersom FN-organen har likartade svårigheter att tillfredsställa vissa av u-ländernas behov. Detta gäller i första hand företagsledningsfunktionen och förmedling av riskkapital men också anpassning av produktionsmetoder till de förhållanden och förutsättningar som gäller i u-länderna.

Ett djupare samarbete mellan biståndsmyndigheterna och FN-organ kan tjäna flera ändamål. Ett vore att förstärka SIDA:s kapacitet genom att anlita dessa vid identifiering av projekt samt vid beredning, genomförande och uppföljning av insatser eller delar därav. FN-organen är vanligtvis beredda att mot full kostnads-täckning ställa sina resurser och kontakter till förfogande och ta hela eller delar av det administrativa ansvaret för insatsernas genomförande. Inom industriområdet har SIDA hittills utvecklat samarbete främst med ITC, som handhar olika exportfrämjande insatser som Sverige finansierar. Det finns andra områden inom vilka ett liknande samarbete vore möjligt och lämpligt, bl.a. undervisning och utbildning i frågor som rör exempelvis industriell administration och planering, regionalt samarbete, kvalitetskontroll i de fall SIDA:s fackbyrå saknar resurser eller lämplig kompetens.

Ett annat ändamål med ett vidgat samarbete vore att i ökad omfattning underlätta och understödja FN-organens strävan att utveckla sin kapacitet för att kunna möta de olika behov som u-länderna ger uttryck för; en strävan som för att nå framgång ofta kräver direkta stödinsatser från enskilda länder. Exempel härpå är utbyggnaden av UNIDO:s administrativa fältorganisation, som möjliggörs genom att några i-länder, bl.a. Sverige, kommer att bekosta ett antal nyinrättade befattningar. UNIDO:s ansträngningar att intressera företag i i-länder för att utkontraktera viss del av sin tillverkning till u-länder är också ett initiativ som borde kunna bli föremål för svenskt stöd liksom försöken att i frågor som rör patent- och licensavtal förbättra u-länders förhandlingsposition och bl.a. genom standardiserade avtalsformulär minska riskerna för ogynnsamma överenskommelser. Vidare kan nämnas UNIDO:s avsikt att värdera resultaten av ett 20-tal olika småindustriprojekt i Afrika.

Ytterligare ett ändamål med ett vidgat samarbete vore att förbättra FN-organens, i första hand UNIDO:s effektivitet. UNIDO, som är en ung organisation, har ännu inte funnit de områden eller projektslag till vilka en koncentration av resurserna vore önskvärd. En expertgrupp, utsedd av dess styrelse och bestående av representanter från 18 olika medlemsländer, arbetar för närvarande med att utforma en strategi för organets verksamhet på lång sikt. UNIDO:s arbetssätt kännetecknas även av vissa brister vad gäller analys, uppläggning, genomförande och värdering av projekt och insatser. Det svenska offentliga biståndet anses på dessa punkter ligga relativt långt framme internationellt sett och borde kunna tillföra UNIDO vissa erfarenheter i bl.a. metodologiska frågor. UNIDO har även behov av att fördjupa och förbättra sina kontakter med i-ländernas industrisektor. Detta är en viktig fråga, eftersom u-

ländernas efterfrågan på kunskaper och kapital inte heller av FN-organen kan tillfredsställas utan en medverkan av företag eller organisationer i i-länderna. De initiativ till kontakt som UNIDO tagit med bl.a. svenskt näringsliv har i flera fall blivit tämligen fruktlösa, eftersom kanaler eller förbindelsepunkter för en smidig kontaktförmedling saknas. Svenskt näringsliv synes även ha en vag uppfattning om, och ett ljumt intresse för, UNIDO:s verksamhet. Det vore därför önskvärt att kontakterna mellan svenskt näringsliv och UNIDO förbättras.

Utöver de skäl som ovan redovisats finns det andra självklara motiv för att i högre grad än tidigare samarbeta med de på industriområdet verksamma FN-organen. De besitter ett omfattande kunnande inom många branscher, t.ex. livsmedels-, skogs-, metall- och byggnadsämnesindustrin varför det vore oekonomiskt om t.ex. Sverige sökte bygga upp resurser inom dessa branscher i annat syfte än att komplettera de som FN-organen redan disponerar.

1.3.2 Industribistånd genom SIDA

Direkta biståndsinsatser i programländernas industrisektor planeras och förvaltas på samma sätt som stödet till andra sektorer i dessa länders förvaltning och näringsliv. Resursöverföringens former och inriktning varierar från det ena mottagarlandet till det andra beroende på landets behov och Sveriges möjligheter att tillhandahålla den ena eller andra resurstypen. Det svenska industribiståndet som nu växer fram, torde utmärka sig i förhållande till många andra länders industribistånd genom att i förhållandevis hög grad bygga på kunskapsöverföring, medan de kommersiellt betonade inslagen i form av maskiner, utrustning och licenser är betydligt mindre framträdande i Sveriges bistånd än

i andra industriländers såväl i öst som väst. Utredningen finner det naturligt att SIDA fortsätter att i samarbete med mottagarländer och internationella organisationer pröva sig fram till nya former och arbetsområden för stöd till industrisektorn och anser det angeläget att den starka betoningen av kunskapsöverföring liksom oberoendet i förhållande till kommersiella intressen bevaras. I det följande anføres synpunkter som är avsedda att framhäva vissa tendenser och inslag i den pågående utvecklingen av industribeståndet snarare än att utmyнна i konkreta reformförslag.

Stöd till undervisning i olika former och på olika nivåer kommer under överskådlig tid att vara ett område där biståndsgivarna kan underlätta utländernas industrialisering. Undervisningen bör så långt möjligt inriktas på att ge underlag och stimulans till problemlösning och nyskapande snarare än till att lära in arbetsmoment. Stödet till yrkesutbildning bör i första hand inriktas på en brett upplagd teknisk grundutbildning, som kan utgöra basen både för den företagsinterna specialiseringen, och för självsysselsättning inom hantverk och småindustri. Det svenska biståndet till yrkesutbildning och teknisk utbildning har utvecklats efter dessa linjer under en följd av år, och det finns anledning understryka att dessa strävanden överensstämmer väl med de utvecklingstendenser som utredningen beskrivit när det gäller andra former av stöd till industrisektorn.

Vid sidan av den tekniska och yrkesinriktade utbildningen bör det framhållas, att även sådana kunskaper bör främjas som ger en grund för utvecklandet av sociala attityder och institutioner i arbetslivet. Det gäller uppbyggandet av fackliga organisationer och former för lösande av konflikter på arbetsplatsen. Sådan kunskapsutveckling som det här är fråga om bedrivs oftast som informell studieverksamhet av frivilliga organisationer, framför allt den fackliga rörelsen.

Bidrag från det statliga biståndet bör också kunna ges till företagsintern yrkesutbildning, exempelvis då bidragen gör det möjligt att frivilligt utbilda fler elever än som behövs i företaget, därför att behov finns inom andra delar av arbetsmarknaden. Ett annat fall är då ökad tillgång på yrkesutbildad arbetskraft skulle möjliggöra en mer arbetsintensiv teknik än som är företagsekonomiskt lönsam vid rådande produktionsförutsättningar. Arbetsintensiva metoder förutsätter ofta en förhållandevis stor insats av förmän och yrkesarbetare, grupper som det råder brist på i många u-länder.

I många u-länder finns ett stort behov av utbildning i företagsledning. Den mer grundläggande utbildningen av denna typ bör kunna tillhandahållas i varje land. På regional eller global basis kan däremot med fördel anordnas mer kvalificerad företagsledarutbildning, inriktad på problemlösning och på attitydförändringar i riktning mot mer demokratiska, motivationsorienterade ledningsmetoder. SIDA har i samarbete med UNIDO arrangerat sådana kurser inom vissa industribranscher samt industriellt underhåll och kvalitetsstyrning. Utbildningen bör i ökad utsträckning äga rum i u-landsregionerna i den mån inte särskilda skäl talar för förläggning till Sverige eller annat i-land.

Undersökningar om förutsättningarna för industriell verksamhet inom en viss bransch kommer även i fortsättningen att vara en viktig uppgift för det direkta statliga biståndet. Denna uppgift är i lika hög grad att anse som allmänt planerings- och utvecklingsstöd som den är ett stöd till den ena eller andra industribranschen. SIDA bedriver en viss "resursutveckling" i syfte att möjliggöra för ett antal konsulter att skaffa sig dylika erfarenheter, men omfattningen måste bli begränsad både vad beträffar konsulternas antal och antalet sektorer inom vilka de är specialiserade. Omfattande arbete och

kostnader måste läggas ned både av SIDA och mottagarlandets myndigheter för att bygga upp en konsultresurs för varje ny industribransch som aktualiseras. Detta är ett starkt skäl att begränsa antalet delsektorer, inom vilka svenskt industribistånd i denna form engageras. De hittillsvarande insatserna har i huvudsak koncentrerats till småindustri och till produktionsgrenar, som bygger på råvaror från lantbruk och skogsbruk. Utredningen finner det angeläget att resursutvecklingen på detta område fortsätter genom att SIDA:s konsultkader vidgas och deras erfarenhet fördjupas.

Forsknings- och utvecklingsstöd är ett av de viktigaste bidrag som det statliga biståndet kan ge till u-ländernas industrialisering. Biståndet har här möjligheter att gå utöver vad som i varje industriprojekt är företagsekonomiskt lönsamt, något som kan vara motiverat om man härigenom når allmänt användbara erfarenheter och problemlösningar som exempelvis möjliggör en bättre anpassning till den sociala, ekonomiska och fysiska miljön i landet än som eljest blivit fallet.

Det bör också vara möjligt för biståndet att samverka med Styrelsen för teknisk utveckling (STU) när det gäller svenska uppslag avseende teknisk forskning och utveckling. SIDA kan inom ramen för sina anslag och i samverkan med STU t.ex. identifiera och utveckla u-landsanpassad teknologi eller produkter som på goda grunder kan bedömas bli av betydelse för u-länderna. STU skulle därvid ha en förmedlande och samordnande roll för de speciella uppdragsprojekt som utförs inom industriföretag eller forskningsinstitutioner i Sverige eller i något u-land. Denna typ av forskningsstöd bör samordnas i de former som kan föranledas av u-landsforskningsutredningens förslag.

Konsulentverksamhet med uppgift att befrämja småindustriell utveckling är ett arbetsområde för det stat-

liga biståndet. Rådgivningen är oftast kombinerad med industrifinansiering och kreditbedömning exempelvis inom ramen för industribyar (Industrial Estates). Privata företag torde här främst kunna medverka som konsulter till SIDA och mottagarlandet. Resurser för konsulentverksamheten finns i viss utsträckning inom företagareföreningarna i Sverige. Dessas erfarenheter av den industribefrämjande verksamhet som det här är fråga om är emellertid begränsade. Man måste därför systematiskt förbättra rekryteringsunderlaget, något som exempelvis kan ske genom att man engagerar konsulenter på kortare kontrakt för att arbeta i länder som har kommit en bit på väg när det gäller att stimulera småindustri, exempelvis i Indien och Bangladesh. Efter en dylik tjänstgöring kan experterna engageras på längre kontrakt i länder t.ex. i östra och södra Afrika. Den knappa tillgången på expertis torde under alla omständigheter under överskådlig tid göra det nödvändigt att begränsa det svenska småindustri-stödet till ett fåtal länder.

Utredningen har diskuterat möjligheterna för det statliga biståndet att tillgodose u-ländernas behov av företagsledning med hjälp av kontrakt med privata företag i industriländerna. Det bidrag det statliga biståndet skulle kunna ge till mottagarländerna i samband med företagsledningskontrakt torde snarare ligga i urval och upphandling än i finansieringen av kontraktet. Genom att ställa oberoende konsulter till u-landets förfogande kan en opartisk bedömning av olika alternativ företas, och u-landsföretagets förhandlingsposition när det gäller att fastställa ersättningsnormer och andra typer av villkor kan förstärkas genom denna expertis. I-landsföretagen är emellertid obenäga att sälja företagskunnande som en separat transaktion och vill helst kombinera sådana engagemang med finansiella investeringar eller försäljning av licenser. Det finns därför få exempel på s.k. managementavtal utan dylika kombinationer.

Även via mer konventionell personalrekrytering torde det statliga biståndets möjligheter att fylla företagsledningsfunktionen vara begränsade. Endast ett fåtal personer har rekryterats av SIDA som personalbistånd för verkställande eller rådgivande befattningar i producerande företag. Svårigheterna är stora att ordna tjänstledighet för befattningshavare inom den privata industrin i Sverige. Efterfrågan på sådan personal är emellertid stor, och det är angeläget att frågan om tjänstledighet kan lösas eller andra typer av trygghetsanordningar inrättas, så att SIDA kan tillmötesgå sina samarbetspartners i detta hänseende. Frågan utreds f.n. i samarbete mellan SIDA, AMS, SAF, Industriförbundet och Sveriges exportråd.

Organisationsutredningar och personalbistånd till sådana institutioner som industridepartement, industrifrämjande institut och organisationer samt finansieringsinstitut med huvudsaklig verksamhet inom industri-sektorn måste ställas till förfogande för de länder som är minst industrialiserade. På detta område har SIDA och de mellanstatliga organisationerna en angelägen uppgift. Privata konsultföretag kan visserligen engageras av u-landsregeringar för organisationsstudier. Inte sällan är det fördelaktigt för u-landsregeringen om detta sker genom förmedling av statliga biståndsorgan, eftersom dessa kan följa upp utredningarna med personellt bistånd till institutionerna.

Svenska resurser i form av konsulter och experter för långtidsuppdrag är på detta område mindre knappa än inom andra delar av industrisektorn. I de länder där svenskt bistånd i nämnvärd grad inriktas på industrisektorn kommer det sannolikt att visa sig nödvändigt att utvidga personalinsatserna. En viss resursutveckling kommer att vara nödvändig för att tillgodose dessa behov, främst genom att kontakt fortlöpande hålls med konsulter och förutvarande experter som är intresserade att följa utvecklingen i programländerna.

Intresse har av flera programländer visats för Sveriges möjligheter att tillhandahålla expertis på andra företagsformer än de privatägda. Särskilt när det gäller de kooperativa företagsformerna har det svenska biståndet haft förmånen att utnyttja det kunnande som finns i det svenska samhället, inom producent- och konsumentkooperativa organisationer. Detta har skett genom mer eller mindre permanenta konsult- och rekryteringsarrangemang, som samordnats av samarbetsorganet Swedish Co-operative Centre, SCC. Samarbetet har också inbegripit de nordiska grannländernas kooperativa rörelser. Det goda samarbete och de erfarenheter som vunnits torde kunna utnyttjas till att stödja de krafter i u-länderna, som söker efter nya företagsformer mellan de helt privata och helt statsägda. Ett visst mått av experimenterande torde vara erforderligt för att finna företagsformer som lämpar sig för den speciella sociala och ekonomiska miljön i varje land. Sådana experiment är ofta riskfyllda och kräver inte sällan att avsteg görs från de organisationsprinciper och arbetsformer som gäller i Sverige. Värdet av detta slag av insatser är emellertid så stort att utvecklingssamarbetet inte bör dra sig för att ta sådana risker.

Rådgivning och institutionsstöd är viktigt även när det gäller marknadsföringen av industrins produkter. Det statliga biståndet stöder u-ländernas marknadsföring genom ett internationellt organ (ITC) och med hjälp av vissa direkta insatser. Marknadsföringsfunktionen är en viktig del av det statliga biståndet till u-ländernas industrialisering och bör därvid knytas närmare till forskning och produktutveckling i mottagarländernas företag än som hittills varit fallet. Stöd till förvaltning och exportorganisationer bör även i fortsättningen förekomma. Särskild uppmärksamhet bör härvid ägnas utvecklingen av nya marknadsförings- och distributionskanaler.

Svenska företag och organisationer som kan göra insatser på kommersiell bas är importföretagen, grossistförbundet och konsumentkooperationen. Genom skapande av ett organ för främjande av u-landsimport i stil med det holländska institutet för främjande av u-landsimport, CPI, kan ytterligare stöd ges åt u-ländernas exportverksamhet. Förutsättningarna för etablerandet av en dylik institution undersöks f.n. av handelsdepartementet.

När det gäller överföringen av teknik i form av maskiner, utrustning, system och processer kan biståndet spela en roll genom att med hjälp av konsulter eller annan expertis hjälpa mottagarlandets myndigheter eller finansieringsinstitutioner i bedömningen av villkoren för upplåtelse av denna teknik. Av ännu större betydelse är stöd till uppbyggande av en effektiv upphandlingsorganisation inom u-ländernas förvaltningar och större företag. Utredningen vill däremot ta avstånd från den ibland framförda tanken, att det statliga biståndet skall köpa upp material som rationaliserats ut antingen i samband med att företag läggs ned eller genom att löneläget gör mer arbetsbesparande maskiner lönsamma. Upphandling och lagring av sådan materiel är inte förenlig med biståndsmyndighetens arbetsmetoder och mål. Denna typ av grossiströrelse är alltför komplicerad och fylld av kommersiella risker för att SIDA skall kunna sköta den med användande av biståndsmedel. Flertalet u-länders intresse för begagnad materiel är ljumt, och risken är att biståndsanslagen kommer att utnyttjas för att stödja den svenska industrins rationalisering i högre grad än u-ländernas industrialisering.

Importstöd i form av svenska varor har i 1972 års statsverksproposition framhållits som en biståndsform

som innebär fördelar för båda parter. Hittills har detta stöd utgjorts främst av konstgödsel och papper, men även transportmedel och kläder förekommer exempelvis inom katastrofbiståndet. Varubiståndets volym beräknas av SIDA komma att uppgå till ca 75 milj. kr. under innevarande budgetår, och en fortsatt ökning förutses. SIDA utreder f.n. vilka upphandlingsformer och varugrupper som lämpar sig med hänsyn dels till marknadssituationen i mottagarländerna, dels till betalningsbalans- och sysselsättningseffekterna i Sverige. Det är angeläget att detta bistånd får en utformning som beaktar u-landsindustrins behov samtidigt som den tar hänsyn till risken för marknadsstörningar vid stor införsel av biståndsfinansierade varor.

Överföring av riskkapital i förening med företagskunnande kan stimuleras på flera sätt inom ramen för existerande institutioner. Den vanligaste metoden är via statliga utvecklingsbanker eller utvecklingsbolag, som förses med lånekapital genom biståndet och som sedan direkt eller indirekt går in som delägare i producerande företag. Företagskunnande kan i detta fall tillhandahållas genom svenska konsulter eller personalbistånd. En mindre vanlig form är finansiellt projektstöd till industriföretag. I det senare fallet tillhandahåller biståndsgivaren expertis för planering, projektering och drift av företaget medan finansieringen helt eller delvis ordnas genom ett lån eller en gåva från den ena staten till den andra. Det finansiella biståndet kan av mottagarlandets regering ställas till företagets förfogande antingen som ett lån på mer eller mindre gynnsamma villkor eller som statligt delägarkapital. Projektfinansiering är en biståndsform som innehåller ett större inslag av kunskapsöverföring än stöd via utvecklingsbanker. En begränsande faktor är dock de väsentligt större anspråk som projektfinansiering ställer både på företagsexpertis och på SIDA:s administration.

En väg som hittills inte prövats är att förmedla statligt riskkapital genom existerande hel- och halvstatliga utvecklingsbolag. Skillnaden i förhållande till hittillsvarande praxis skulle vara att i stället för att ställa lånemedel till förfogande för finansiering av en u-landsägd riskkapitalinsats i bolaget går svenska staten in som delägare i bolaget. Ett sådant förfarande förutsätter att riksdagen ger Kungl. Maj:t bemyndigande att genom SIDA ingå som delägare i ett dylikt bolag. Det ansvar som svenska staten genom biståndsmyndigheten skulle ikläda sig för de utländska företagens skötsel skulle i detta fall bli väsentligt större än med hittillsvarande finansieringsmetoder. Detta kräver också ökad kapacitet på SIDA:s industribyrå.

En annan väg att bidra till förmedling av privat investeringskapital från Sverige till u-länderna är genom det internationella investeringsbolaget International Finance Corporation (IFC) inom världsbanksgruppen. IFC har den kapacitet i form av juridisk expertis och företagskunnande som är erforderlig för att ge råd åt svenska företag med intresse av etablering i u-länder. På utredningens förfrågan har IFC förklarat sig beredd att utvidga sina kontakter med svenska företag, om tillräckligt intresse föreligger från svensk sida. För att IFC:s medverkan skulle bli effektiv, torde vissa ytterligare insatser vara erforderliga från de svenska näringslivsorganisationernas sida när det gäller att väcka intresse för u-landsinvesteringar och förmedla kontakter med företagare som har idéer som kan utvecklas i samarbete med företag i u-länderna.

Det finns f.n. ingen annan svensk instans än SIDA, till vilken svenska företag eller privatpersoner kan vända sig med idéer och projekt som förutsätter samarbete med företag eller myndigheter i u-länder. SIDA har inte på något systematiskt sätt utvecklat funktionen som kontaktförmedlare och som rådfrågningscentral när

det gäller användbarheten av tekniska och andra uppslag, framför allt till följd av att verket saknar personella resurser härför. I takt med en fortsatta ökning av industribyråns kapacitet bör det vara möjligt att informera allmänheten om att denna kontaktväg står öppen för alla intresserade, och det bör också vara praktiskt genomförbart att i SIDA:s samrådsgrupp för industrifrågor diskutera uppslag av allmänt intresse. En sådan förstärkning av SIDA:s kontaktfunktion skulle också ge underlag för ett närmare svenskt samarbete med UNIDO och IFC.

Enligt utredningens uppfattning finns det goda möjligheter att genom ett ökat utnyttjande och utbyggnad av existerande institutioner utvidga Sveriges stöd till u-ländernas industrialisering. Både tillförsel av riskkapital och utveckling av u-landsanpassad teknologi bör sålunda kunna stimuleras inom existerande organ, om än med vissa modifieringar av biståndsmyndigheternas kompetens. Ett vidgat samarbete med internationella organisationer kan bidra till en ökning och effektivisering av industribiståndet på andra områden. En fördel med att huvudsakligen utnyttja existerande organisationer är att verksamheten kan byggas ut successivt i takt med att erfarenheter vinnas och u-ländernas önskemål preciseras.

1.3.3 Investeringsbolag

En invändning som kan riktas mot att enbart utnyttja existerande organ är att man separerar funktioner som i vissa fall måste hållas samman för att ett industriprojekt skall bli framgångsrikt. Sålunda utgör ofta teknikutveckling, företagsledning och riskkapital integrerade delar i en process, som förutsätter engagemang och risktagande hos alla samarbetsparter. Det kan därför vara svårt att först utveckla en idé i Sverige,

därefter finna ett u-landsföretag som är intresserat av att tillämpa idén i industriell tillverkning, och kanske därtill söka efter ytterligare finansiärer i Sverige eller annorstädes. Samordningen av vissa insatser kan visserligen göras av förmedlingsorgan som SIDA eller IFC, men risken är stor för att någon av de många inblandade parterna skall förlora intresset och att projektet därefter rinner ut i sanden.

En metod som använts av flera industriländer - Danmark, Frankrike, Japan, Nederländerna, Storbritannien, Västtyskland och USA - för att kombinera utvecklings-, företagslednings- och finansieringsfunktionerna är bildandet av särskilda investeringsbolag, vilkas främsta uppgift är att stimulera privata investerare inom landet att engagera sig i u-länder. Genom rådgivning i etableringsfrågor och genom medverkan i u-landsföretagens finansiering säkerställer investeringsbolagen investeringar, som i många fall annars inte hade kommit till stånd. Investeringsbolagens huvudsakliga uppgift är att investera och förmedla riskkapital och därigenom bidra till en kunskapsöverföring till u-länderna. Teknisk utveckling spelar en mer underordnad roll i sammanhanget. Det amerikanska bolaget kan dock inte förmedla riskkapital utan endast ge krediter i samband med privata företagsinvesteringar i u-länderna och det japanska bolagets viktigaste uppgift är att bevilja u-landsregeringar lån som används för import av japanska produkter. I allmänhet kan investeringsbolagen även ge krediter till de projekt man är delägare i. Kreditgivningen uppgår i allmänhet till 20 - 60 procent av det riskkapital ett investeringsbolag investerar i ett visst projekt. Någon refinansieringsverksamhet av exportkrediter ägnar sig däremot bolagen inte åt utan detta sköts av andra institutioner.

Den svenska industrin har framhållit att ett svenskt

investeringsbolag främst skulle kunna fylla två funktioner. För det första kräver u-länderna ofta vid beställningar av hela fabriksanläggningar att de levererande företagen accepterar en aktieparticipation i det tilltänkta projektet som en mindre del av betalningen. De svenska företagen är ofta ovilliga att göra sådana engagemang och därför går beställningar svensk industri förbi. Här skulle enligt industrins uppfattning ett investeringsbolag ha en viktig uppgift att fylla. För det andra anser man att investeringsbolaget skulle kunna göra investeringar i infrastrukturella projekt i omedelbar anknytning till företags investeringar i u-länderna.

För att ett svenskt investeringsbolag skall vara motiverat, bör enligt utredningens uppfattning bolagets investeringsverksamhet vara självbärande. Bolagets huvuduppgift är att medverka vid tillkomsten av lönsamma investeringar. Det kan inte vara befogat att med biståndsmedel stödja bolaget i en utsträckning som gör att detta direkt eller indirekt subventionerar de privata intressenternas vinster. Liksom fallet är med exempelvis det statliga tyska investeringsbolaget bör alltså krävas att det aktiekapital som sätts in i u-landsföretagen ger en avkastning som på lång sikt återbetalar de gjorda investeringarna och täcker löpande kostnader.

Ett svenskt investeringsbolag bör enligt utredningens mening vara helstatligt. En internationell jämförelse ger vid handen att den helstatliga formen är den vanligaste förekommande. Eftersom industrin ändå medverkar i de enskilda investeringsprojekten synes det ej erforderligt att kräva privat deläggande i själva investeringsbolaget.

Vilken investeringsvolym som är erforderlig för att en bolagsbildning skall vara motiverad från ekonomiska

utgångspunkter beror dels på företagets fasta kostnader främst i form av administration, dels på vilka effekter som skulle kunna uppnås genom alternativa användningar av resurserna, exempelvis genom en utvidgning av existerande institutioner enligt vad som diskuterats ovan. Efter jämförelser med andra länders investeringsbolag har utredningen utgått från att den minsta erforderliga investeringsvolymen torde ligga mellan 5 och 10 milj. kr. per år.

Liksom fallet är med utländska investeringsbolag skulle syftet med ett svenskt bolag vara att stimulera privata företag att satsa riskkapital och företagskunnande i u-länder. Som förutsättning för att bolaget skall engagera sig bör därför gälla att den privata svenska partnern gör en investering av minst samma storlek som investeringsbolagets. Det totala svenska engagemanget i u-landsinvesteringar under bolagets medverkan skulle sålunda uppgå till mellan 10 och 20 milj. kr. per år för att bolaget skall vara motiverat.

För att en sådan investeringsvolym skall bli möjlig, måste bolaget kunna engagera sig i samtliga u-länder, oavsett om de tillhör den nuvarande kretsen av samarbetspartners eller inte. Sannolikt skulle merparten av bolagets engagemang ske i de industriellt mest utvecklade länderna i Latinamerika. Det torde också vara ofrånkomligt, att investeringarnas volym och avkastning skulle komma att spela en större roll för bolagets investeringsbeslut än de sociala och fördelningspolitiska mål, som är vägledande för det svenska utvecklingsbiståndet.

Utgår man från den miniminivå på 5 - 10 milj. kr. för bolagets årliga investeringsvolym som ovan antagits gälla och från de återbetalnings- och förräntningsförhållanden som gäller för liknande investeringsbolag i andra länder - främst det förhållandet att

bolagen skall söka dra sig ur projekten efter 5 - 10 år - skulle bolagets eget kapital behöva uppgå till omkring 50 milj. kr. Under de första åren skulle bolaget kunna göra räntebärande placeringar av icke investerade medel för finansiering av administrationskostnader och förinvesteringsstudier. Någon ökning av det egna kapitalet skulle inte vara erforderlig, såvida inte investeringsvolymen skulle öka långt snabbare än som förutsetts.

Utredningen bedömer efter sina kontakter med det svenska näringslivet inte som sannolikt, att ett svenskt investeringsbolag inom de närmaste åren skulle kunna nå den verksamhetsnivå som ovan angivits. Dessutom skulle det knappast kunna fylla vissa funktioner som industrin framfört önskemål om. Det är således inte rimligt att ett investeringsbolag tar över de aktieparticipationer svenska exportörer tvingas till vid leveranser av nyckelfärdiga anläggningar. Om bolaget skall ha utvecklingspolitiska mål vore detta att börja i fel ända. Mottagarlandets motiv för aktie-teckningen är att tvinga leverantören att ta ansvar för att anläggningen fungerar. Inte heller bör ett investeringsbolag ägna sig åt kreditgivning för infrastrukturella investeringar i anslutning till svenska företags investeringar.

Om man först ser till de stora exportföretagen, som har svarat för nästan samtliga av de hittillsvarande u-landsinvesteringarna, kommer dessa sannolikt att i stor utsträckning söka bygga upp eventuella nya dotterbolag utan medverkan av en svensk statlig partner. När det gäller de företag, i allmänhet de små och medelstora, som saknar exporterfarenhet och som skulle vara betjänta av en statlig partner med viss sakkunskap om u-landsengagemang, har dessa i regel mindre kapacitet att avvara både företagsledning och riskkapital. Denna bedömning bestyrks för övrigt av

erfarenheterna från de mindre industriländer, som bildat investeringsbolag med inriktning på u-länder. Till och med det tyska investeringsbolaget, som baserats på en förhållandevis stor industri med betydande tillgång på riskkapital, hade i början svårigheter att uppnå en investeringsvolym som gjorde bolaget motiverat. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas, om ett svenskt investeringsbolag skulle bidra till u-ländernas utveckling bättre än vad som exempelvis skulle kunna uppnås om en motsvarande svensk kapitalinsats gjordes i u-ländernas egna utvecklingsbolag och industribanker. Utredningen vill därför inte förorda att svenska staten bildar ett investeringsbolag av gängse typ.

En av utredningens ledamöter har framfört vissa synpunkter rörande lämpligheten av att genom statlig finansiering främja från industriutvecklingssynpunkt angelägna investeringar i och export till u-länderna. Dessa synpunkter, som återges i bilaga B, utmynnar i ett skissartat förslag rörande bildandet av ett finansieringsbolag med ett kapital på 100 milj. kr., vilket skulle kunna tillföras bolaget genom ianspråktagande av ca 10 procent av den för de närmaste åren väntade ökningen av biståndsanslagen.

1.4 Investeringsgarantier

Det svenska investeringsgarantisystemet, som trädde i kraft 1968, har inte tillämpats. Den administrerande myndigheten, Exportkreditnämnden (EKN), har visserligen fått en del underhandsförfrågningar men någon formell ansökning har inte inkommit.

Det har visat sig svårt att fastställa vilken betydelse möjligheten att erhålla en investeringsgaranti har när

ett företag överväger att investera i ett u-land. Några bestämda slutsatser har inte kunnat dras av de undersökningar i detta hänseende, som gjorts i länder som har nationella system.

De stora exportföretagen, framför allt de av multinationell karaktär, styrs i sin investeringsverksamhet av så många produktions- och marknadstekniska faktorer att tillgången till investeringsgaranti hittills torde ha varit av marginell betydelse. Företagen försöker också gardera sina intressen på andra sätt vid investeringar. Ett sätt är att gå samman med en internationell organisation varigenom riskerna för framför allt nationaliseringsåtgärder anses minska. Ett annat sätt för företagen att minska risken vid investeringen är att sluta avtal med värdlandets regering. Viktigare torde dock vara de olika former av investeringssskyddsavtal som sluts mellan olika länders regeringar. Den vanligaste typen av investeringar inom verkstadsindustrin består av en utveckling av tidigare exportverksamhet och byggs upp med relativt små kapitalinsatser. Export av vissa komponenter utgör i allmänhet ett väsentligt komplement. För denna typ av investeringar är en investeringsgaranti inte av avgörande betydelse. Industrin anser dock att en investeringsgaranti är en fördel vid förhandlingar om internationell finansiering.

Tendenserna till ökade nationaliseringar torde också ha ökat betydelsen av investeringsgarantier under senare år. Företag som ställs inför sitt första u-landsprojekt utan föregående exporterfarenhet ställer i allmänhet en investeringsgaranti som ett villkor för kapitalsatsning i u-länder.

Sammanfattningsvis torde man kunna säga att även om möjligheten till investeringsgaranti bara är en av många - och i regel viktigare - faktorer som påverkar

ett investeringsbeslut kan den dock i vissa fall bli tungan på vågen. En garanti kan även bidra till att sänka investerarens krav på vinstmarginaler och storleken av vinsthemtagnings och öka hans villighet att ingå långsiktiga engagemang genom reinvestering av vinstmedel.

De svenska företagen har i princip bekräftat värdet av investeringsgaranti. I andra länder går utvecklingen mot att allt fler av de investeringar, som görs i u-länder, blir föremål för garanti. Av t.ex. de amerikanska investeringarna i u-länder garanteras ca två tredjedelar.

Diskussionerna om ett multilateralt garantisystem har dragit ut på tiden och det får bedömas som osäkert om ett sådant system någonsin kommer till stånd. Även om det nu föreliggande avtalsutkastet till sin utformning starkt påminner om de nationella systemen vad gäller risktäckning, länderval, nedtrappningsregler, självrisker o.dyl., skiljer det sig från det svenska systemet vad gäller framför allt kraven på att investeringarna skall ha en utvecklingseffekt och en positiv social inriktning. Dessutom har - genom att nu flertalet i-länder har nationella system - det multilaterala systemet successivt ändrat karaktär och kommer möjligen att främst få betydelse som återförsäkringsinstitut för de nationella systemen. Genom denna utveckling synes kravet på ett effektivt fungerande svenskt system ha ökat.

Under beaktande av vad som ovan sagts och med hänvisning till att nuvarande system inte kommit att fungera i praktiken anser utredningen att villkoren för det svenska investeringsgarantisystemet bör omprövas.

En omprövning kan väsentligen ske i två avseenden. För det första kan en rad klargöranden och modifika-

tioner av tillämpningsbestämmelserna göras inom det nuvarande systemets ram. Förutom detta kan en vidgning av länderkretsen diskuteras. Eftersom en sådan vidgning medför vissa praktiska och principiella problem finns det anledning att särbehandla denna fråga.

1.4.1 Klargöranden och modifieringar inom ramen för nuvarande system

Krav på utvecklingseffekt

I prop. 1968:101 sägs att endast investeringar som klart kan väntas bidra till den ekonomiska utvecklingen i ett u-land bör stödjas. Vidare sägs att grundläggande för bedömningen, som åligger den administrerande myndigheten, bör vara en bekräftelse från värdlandet att ett investeringsprojekt kan betraktas som utvecklingsfrämjande och överensstämmer med landets utvecklingsplan. I den inom finansdepartementet upprättade promemoria som låg till grund för propositionen nämns särskilt att sådana kriterier som anlitaandet av inhemsk arbetskraft, utbildning och betalningsbalans-effekter skall vägas in i bedömningen av ett projekts utvecklingseffekt.

Industrin har anmält viss olust inför en befarad detaljgranskning av projektet ur utvecklingssynpunkt såväl vid tidpunkten för garantiansökan som under garantitidens gång. Detta framförs som en viktig orsak till att några ansökningar om investeringsgarantier inte inkommit till EKN.

Den rådande oklarheten inom industrin på denna punkt torde enligt utredningens uppfattning främst få tillskrivas det faktum att systemet aldrig prövats i praktiken. De slutgiltiga villkoren kommer att kunna avgöras först vid förhandlingar mellan EKN och det investerande företaget.

Det första villkoret för att en investering skall kunna godkännas bör även fortsättningsvis vara inhämtande av en skriftlig bekräftelse från värdlandets sida att projektet kan betraktas som utvecklingsfrämjande och överensstämmer med landets utvecklingsplan. Detta är för övrigt ett krav som uppställs i samtliga investeringsgarantisystem. Även om den administrerande myndigheten i hög grad bör förlita sig på mottagarlandets bedömning bör den dock även fortsättningsvis förbehålla sig rätt till granskning av utvecklingseffekten. De kriterier som bör uppställas gäller främst anspråktagande av inhemsk arbetskraft samt överföring av teknologi. På sikt bör investeringen även resultera i en förstärkning av värdlandets betalningsbalans. Vid bedömningen av utvecklingseffekt måste givetvis största hänsyn tas till varje värdlands speciella förutsättningar.

Från industrins sida har framförts farhågor för att den svenska administrerande myndighetens bedömning av utvecklingseffekten skulle kunna påverkas av växlande bedömningar av skilda regeringar i ett u-land. Dessa farhågor måste anses vara ogrundade. Det är ett självklart rättssäkerhetskrav, att de krav avseende utvecklingseffekt, som uppställts vid prövningen av en garantiansökan, inte kan ändras under garantitidens gång genom att skilda regeringar i ett u-land bedömer denna fråga på olika sätt.

Det bör framhållas att senast i Lima-deklarationen inför den tredje världshandelskonferensen slog u-länderna fast att privata investeringar som sker i enlighet med u-ländernas långsiktiga önskemål samt medför en överföring av teknologi och en förstärkning av betalningsbalansen aktivt kan medverka till den industriella utvecklingen. Mot denna bakgrund är det naturligt att bibehålla det svenska investeringsgarantisystemets krav på utvecklingseffekt.

Sociala villkor

I prop. 1968:101 sägs att en förutsättning för att staten genom investeringsgarantier skall bidra till etablering av privat företagsamhet i u-länderna bör vara att det investerande företaget ger de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visar en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget. Industrin har visat tveksamhet och olust inför de formella krav på sociala villkor som uppställs, och man befarar att det fordras dels långtgående utredningar innan garantin beviljas, dels detaljregleringar under garantitiden. Några väsentliga motsättningar i fråga om sakinnehållet i de sociala villkoren har däremot inte framförts.

Någon anledning att gå ifrån de krav, som uppställts härvidlag och som utgör ett centralt inslag i det svenska systemet, finns inte enligt utredningens mening. Det är emellertid angeläget att klargöra att uppfyllandet av de sociala villkoren måste bli beroende av de praktiska möjligheterna i enskilda länder. Enligt utredningens uppfattning är det inte erforderligt att årligen kontrollera i vad mån garantivillkoren uppfylls. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet förefaller det rimligt med en kontroll vart 3 - 5 år. En mer rutinmässig rapportering, t.ex. i form av insändandet av verksamhetsberättelser o.dyl. bör dock ske årligen.

Risktäckning

I propositionen hänvisas vad gäller risktäckningen till den ovannämnda promemorian. I promemorian sägs att en investerare bör kunna erhålla garanti mot olika slag av politiska risker, nämligen nationaliseringsrisker, kalamitetsrisker (skador till följd av krigshandlingar) samt transfereringsrisker.

Industrin synes uppfatta nationaliseringsrisken som den allvarligaste av de tre risktyperna. Särskilt påtalas risken för s.k. krypande expropriation, dvs. fall där moderföretaget successivt berövas kontrollen över sitt dotterföretag. Vidare påpekas att gränsen mellan kommersiella och politiska risker ofta kan vara svår att dra. Det man närmast tänker på är valutakursförändringar.

Även i övriga länders investeringsgarantisystem är det endast de politiska riskerna (nationaliseringsrisk, kalamitetsrisk och transfereringsrisk), som täcks. Det synes därför inte motiverat att på denna punkt föreslå någon förändring.

Vad gäller industrins farhågor när det gäller att få risker som endast indirekt kan betraktas som nationalisering eller expropriation (krypande expropriation), täckta är att säga att detta problem också är gemensamt för alla nationella garantisystem. Det ligger i sakens natur att gränsfall och tolkningsproblem är ofrånkomliga. Viktigt är att den riskbeskrivning avseende nationaliseringsrisken, som införs i garantiavtalet är tillräckligt vidsträckt utformad. Inom EKN har följande riskbeskrivning såvitt gäller nationaliseringsrisken diskuterats: "Expropriation, konfiskation, ändring av för investeringen gällande lag eller etableringsavtal i strid mot uttrycklig förutsättning vid investeringens företagande eller motsvarande åtgärd eller underlåtenhet av myndighet i värdlandet, som får till följd att garantitagaren till någon del fräntas äganderätten till investeringen eller att han berövas kontrollen över respektive möjlighet till avkastning av investeringen; dock endast under förutsättning att åtgärden eller underlåtenheten inte är av övervägande reglerande eller beskattningsmässig natur med allmän giltighet."

Denna riskbeskrivning täcker olika åtgärder, som har karaktär av krypande expropriation, t.ex. drastiska skattehöjningar som endast riktar sig mot det utländska företaget eller inskränkningar - som inte är generella - i garantitagarens rättigheter att utöva inflytande på företagets förvaltning och vinstutdelningspolitik. Stadgandet täcker också bristande uppfyllelse av rättsliga åtaganden från värdlandets sida gentemot garantitagaren i samband med etableringen av det utländska företaget, t.ex. åtaganden att tillåta import av råvaror eller komponenter i viss omfattning.

För att ett indirekt intrång skall ge upphov till ett garantifall bör man vidare kräva att, som fallet är i fråga om flera andra nationella garantisystem, de negativa effekterna består under längre tid, ett år eller mer. Det är naturligt att i normalfallet garantin inte täcker fall av bristande uppfyllelse i fråga om värdlandets eventuella åtaganden av rent kommersiell karaktär, t.ex. åtagande att köpa eller leverera varor eller tjänster.

Den riskbeskrivning som ovan skildrats och som inte kan anses mindre generös än de som genomsnittligt gäller i fråga om andra nationella garantisystem bör bibehållas. Någon ändring i förhållandet till vad som nu gäller vill utredningen därför inte föreslå på denna punkt.

Krav på väsentligt inflytande

I prop. 1968:101 nämns ingenting om att i-landsföretaget måste ha ett väsentligt inflytande i det företag investeringen sker. I ett kundmeddelande har EKN (nr 51 1969) däremot slagit fast att garantitagaren måste ha ett väsentligt inflytande på företaget i värdlandet.

EKN har i sin tur endast följt de internationella definitionerna av direkta investeringar. Den av IMF utarbetade definitionen av direkta investeringar säger t.ex. att det måste vara en kapitaltransaktion av varaktigt intresse samt ge den investerande möjlighet att delta i förvaltningen av investeringsobjektet eller kontrollen av detsamma. Vidare sägs att transaktionen alltid skall ske i andels- eller aktiebolag, där den investerande äger möjlighet att effektivt delta i förvaltningen eller i kontrollen av investeringsobjektet.

Kravet på "väsentligt inflytande" synes av industrin i en del fall ha uppfattats så att det garantisökande företaget skall äga minst hälften av aktiekapitalet i u-landsföretaget. I andra fall har man ansett att detta krav är oklart.

Under senare år har u-länderna krävt allt större insyn och kontroll av de utländska investeringarna. I allt högre grad kräver man också att en lokal partner, statlig eller privat, skall ingå i projektet. Mot denna bakgrund anser utredningen att man klarare än hittills bör markera att även minoritetsparticipationer bör kunna garanteras. Att helt överge kravet på inflytande vore dock mindre lämpligt med tanke på dels ovannämnda definition av begreppet direkt investering, dels de krav på bl.a. utvecklingseffekt som uppställs i det svenska garantisystemet. Möjligen bör en nedre gräns på exempelvis 20 procent införas.

Krav på nyinvesteringar och reinvesteringar

I prop. 1968:101 hänvisas till den ovannämnda departementspromemorian, där det sägs att garantierna skall avse direkta investeringar, inklusive investeringar i form av långfristiga lån. Även reinvesterade vinst-

medel bör kunna komma i fråga förutsatt att dessa medel vid investeringstillfället kan transfereras.

Inom industrin synes råda viss osäkerhet i vilka fall en utvidgning av ett redan etablerat dotterföretag kan betraktas som nyinvestering. Detta betraktas som ett väsentligt problem eftersom en stor del av de svenska industriinvesteringarna sker i u-länder, där man redan är etablerad sedan lång tid tillbaka. Det påpekas att kravet på att reinvesterade vinstmedel skall ha kunnat transfereras till Sverige är besvärande genom de transfereringshinder som finns i många u-länder.

Utredningen anser att det klarare än i nuvarande bestämmelser bör utsägas att investeringar, som har karaktär av utvidgning eller komplettering av tidigare verksamhet, bör kunna bli föremål för garanti om övriga förutsättningar är uppfyllda. Reinvesteringar bör alltså i princip även fortsättningsvis kunna bli föremål för investeringsgaranti. Att frångå kravet på att reinvesteringarna skall ha gjorts med vinstmedel, som fritt kunnat transfereras, synes dock inte motiverat. Detta krav uppställs i flertalet andra garantisystem. Vidare bör enbart en modernisering av en anläggning inte kunna komma i fråga för en garanti utan ett krav bör vara att investeringen leder till en produktionsökning i värdlandet. Detta överensstämmer också med de krav som u-länderna gett uttryck åt i den s.k. Lima-deklarationen inför den tredje världshandelskonferensen i Chile 1972.

Övriga garantivillkor

Det finns även enligt utredningens uppfattning ytterligare några modifikationer och förtydliganden i det nuvarande systemet som man bör överväga för att göra detta mer tillgängligt.

Beträffande garantitiden gäller en löptid i princip inte överstigande 15 år. Vidare föreskrivs att i normalfallet nedtrappning av garantibeloppet skall ske under garantitiden enligt en i garantiavtalet föreskriven plan.

I sitt remissvar med anledning av den 1968 utarbetade departementspromemorian ställde sig SIDA tveksamt till lämpligheten av en sådan nedtrappningsregel: "Det kan knappast generellt sägas ligga i ett u-lands intresse att garantins omfattning på detta sätt successivt reduceras under garantitiden. En sådan ordning kan medföra, att investeraren kommer att sakna intresse att bevara investeringen vid dess ursprungliga värde; i stället kan den tänkas ge honom ett incitament att förbruka det investerade kapitalet i takt med nedskrivningen. En sådan utveckling skulle stå i strid med u-ländernas önskemål om ett växande nettoflöde av privat kapital till u-länderna."

SIDA föreslog att ett garantisystem utformades så att ersättning utgår i proportion till den faktiska värdeminskningen med viss självrisk. Denna princip gäller för de flesta andra nationella garantisystem. För att undvika att investerare kommer att ta hem så stora vinstbelopp att täckning av den faktiska värdeminskningen skulle vara alltför fördelaktig, föreslog SIDA att man kompletterade principen om täckning för faktisk värdeminskning med en regel, enligt vilken ersättningen maximeras till investeringens ursprungliga värde "minskat med sådan vinsthemtagning, som överskrider vad som vid garantigivningen angivits som skäligt". Nämda synpunkter ansåg SIDA bäst tillgodosågs "genom en ordning som innebär kortare garantitider än de föreslagna, dock utan nedskrivning under garantitidens lopp, i förening med en möjlighet att efter prövning erhålla förlängd garanti med ett högsta belopp, som fastställdes i samband med förlängningen". Med hänsyn

härtill förordade SIDA "en kortare ursprunglig garantitid, i normalfallet förslagsvis fem år, med möjlighet till förlängning efter ett omprövningsförfarande, som har till huvudsaklig uppgift att utreda skäligt garantibelopp under förlängningsperioden".

I propositionen togs visst intryck av SIDA:s framställning på ifrågavarande punkt. Det uttalades att det i vissa fall kunde vara önskvärt bl.a. ur administrationssynpunkt att i förväg fastställa en plan för nedskrivning av det maximala garantiansvaret. Det överlämnades dock till EKN att i varje särskilt fall ta ställning härtill.

SIDA:s förslag i förevarande hänseende skulle kunna bidra till att åstadkomma ökad flexibilitet. Det bör alltså enligt utredningens uppfattning vara möjligt att erhålla en garanti på fem år utan att försäkringsbeloppet skrivs ned under garantitiden. I samband med förlängning av garantin bör självfallet göras en prövning av i vad mån villkoren uppfyllts. Givetvis bör ett företag, som redan från början önskar en längre garantitid i förening med föreskrifter om nedtrappning, kunna erhålla garanti på sådana villkor. Vissa industrier med långa avskrivningstider kan sålunda vilja föredra detta. I normalfallet bör dock gälla en kortare garantitid (exempelvis fem år) utan någon föreskrift om nedtrappning under garantitiden samt med möjlighet till förlängning. Mellanalternativ bör emellertid också kunna ifrågakomma. Sålunda bör man kunna tänka sig att en nedtrappning sker först efter ett visst antal år, med en viss procentsats per år.

I vissa andra garantisystem, där man tillämpat nedskrivningsregler, har man övergivit dessa (Tyskland) eller överväger att slopa dessa regler (Norge).

Mot bakgrund av den osäkerhet, som uppstått anser utredningen att det bör klart utsägas att garantin inte får dras tillbaka annat än om garantitagaren uppenbart brutit mot uppställda garantivillkor av väsentlig betydelse eller lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter av betydelse för garantigivningen.

Inom industrin har man slutligen, som tidigare framhållits, reagerat mot den utdragna förhandlingsproceduren, som man förmodat att en garantiansökan skulle bli föremål för. Det ligger i sakens natur att investeringsgarantiavtalen är ganska komplicerade. En investering har i allmänhet flera implikationer än en exportaffär och berör många ekonomiska, juridiska och tekniska frågor. Den procedur, som föreskrivits skiljer sig heller inte nämnvärt från vad som gäller enligt andra garantisystem. Emellertid skulle vissa förenklingar kunna genomföras. En sådan vore att det blev möjligt för EKN att ge förhandsbesked till ett företag om att en tilltänkt investering kan komma i åtnjutande av en garanti. Det skulle således inte behövas en fullständig och omständlig förhandlingsomgång för att utröna om investeringsgaranti kan komma i fråga. Ett sådant besked skulle inte formellt vara bindande för EKN, men borde ändå kunna vara vägledande för företagen, för att dessa skall kunna bedöma, om de anser det värt att fullfölja ansökningsen och detaljförhandla med EKN om de närmare garantivillkoren.

1.4.2 Utvidgning av länderkretsen

En huvudanledning till att investeringsgarantisystemet inte har utnyttjats torde vara att garantier kan ges endast för investeringar i f.n. följande länder: Bangladesh, Botswana, Chile, Cuba, Demokratiska Republiken Vietnam (Nordvietnam), Etiopien, Indien, Kenya, Lesotho, Swaziland, Tanzania, Tunisien och Zambia. Mindre än 10 procent av samtliga svenska investeringar

i u-länderna under de senaste fem åren har avsett dessa länder.

Beträffande motiven för systemets geografiska avgränsning anförde departementschefen (prop. 1968:101) följande:

"Enligt gällande riktlinjer för den svenska bilaterala biståndsgivningen skall denna i princip koncentreras till ett begränsat antal mottagarländer. Bakom denna princip ligger främst uppfattningen att våra begränsade resurser gör koncentration nödvändig. I promemorian¹ framhålls att det i konsekvens med den starka betoningen av de biståndspolitiska aspekterna för ett svenskt garantisystem förefaller naturligt att garantiverksamheten till en början avser enbart huvudmottagarländerna för det bilaterala svenska biståndet. På basis av vunnna erfarenheter av systemets tillämpning skulle man senare kunna få anledning diskutera en utvidgning av garantigivningen till att avse investeringar även i andra u-länder.

Frågan om ländervalet måste ses mot bakgrund av de relativt stränga krav på utvecklingseffekt som kommer att ställas på de investeringar som kan erhålla garanti. Den utredning som föregår ett eventuellt beviljande av en investeringsgaranti måste enligt min mening bli relativt ingående och följaktligen komma att ställa krav på omfattande kännedom om det tilltänkta värdlandet. Dessa krav kan f.n. bäst tillgodoses beträffande huvudmottagarländerna."

De praktiska skälen för att avgränsa systemet torde i dag vara av mindre betydelse. Med hänsyn till att de svenska företagens investeringar är geografiskt relativt begränsade torde goda möjligheter föreligga för den administrerande myndigheten att skaffa sig kunskaper om de huvudsakliga värdländerna. Genom sin exportgarantiverksamhet har Exportkreditnämnden för övrigt en relativt god kännedom om de u-länder som kan bli aktuella för svenska investeringar.

¹Den inom finansdepartementet utarbetade promemorian som låg till grund för propositionen.

Enligt utredningens uppfattning kan vägande skäl anföras för en utvidgning av investeringsgarantisystemet. Svenska utlandsinvesteringar bidrar på sikt till en ökning av Sveriges export av komponenter och halvfabrikat till de länder där investeringar gjorts. En mycket betydande del av Sveriges u-landsexport går till dotterföretag i dessa länder. Från näringspolitiska utgångspunkter måste det anses betydelsefullt att svenska internationellt orienterade företag ges möjlighet att utvecklas på samma villkor som konkurrerande företag från andra industriländer.

Oberoende av syftet kan självfallet investeringar och biståndsinsatser ha likartade utvecklingseffekter. Särskilt i det fall där ett mottagarland driver en aktiv industrialiseringspolitik som balanserar det utländska ägandet och accepterar utländska investeringar på bestämda villkor torde även privata investeringar kunna bidra till den långsiktiga ekonomiska utvecklingen. Möjligheten av att ha en svensk investering som ett alternativ till en annan utländsk investering ökar självfallet u-ländernas valfrihet. Detta är också den uppfattning u-länderna redovisat i olika sammanhang. För svensk del torde det vara klart att även i ett utvidgat investeringsgarantisystem krav på utvecklingseffekt måste ställas.

I utredningens direktiv inskräps nödvändigheten att göra en klar skillnad mellan bistånd och kommersiellt motiverade insatser. Denna distinktion skulle enligt utredningens uppfattning markeras om ett utvidgat investeringsgarantisystem beträffande både handläggning och medelsanvisning avskiljs från det bilaterala biståndsprogrammet.

Privata investeringar i u-länder är liksom handel med dessa länder i första hand en kommersiell angelägenhet. Både säljare, investerare och köpare genomför trans-

aktioner med det huvudsakliga syftet att uppnå en vinst. I motsats härtill syftar biståndet enbart till att stödja mottagarlandets ekonomiska och sociala utveckling. Denna distinktion har under senare år fått ökad betydelse såtillvida att den lagts till grund för redovisningen av biståndsflödet till u-länderna. Kommersiella flöden och statliga stödåtgärder inom detta område ingår således inte i det av FN:s utvecklingsstrategi angivna 0,7 procentsmålet för offentligt utvecklingsbistånd.

De till sin storlek okända anspråk på anslagsmedel som skadefall på i-garantierna kan komma att ställa är svåra att förena med kraven på en rationell och långsiktig planering av det bilaterala biståndet. Under löpande budgetår är det knappast möjligt att tillgoda annat än begränsade belopp. Alternativet vore att hålla en betydande reserv i beredskap på anslaget. Detta har dock den nackdelen att det skulle immobilisera anslagsmedel som eljest utnyttjas för biståndsinsatser. Det problem som här berörts skulle självfallet förstöras om investeringsgarantisystemet utvidgades.

Utredningen föreslår således att investeringsgarantisystemet utvidgas till att, liksom u-garantigivningen, gälla i princip samtliga u-länder och att i fortsättningen de budgetmedel som kan komma att erfordras för skaderegleringar överstigande tillgängliga premiemedel anvisas från annat anslag än biståndsanslagen.

Eftersom investeringsgarantisystemet inte utnyttjats, finns självfallet ingen premiereservfond. Eventuella skadefall täcks emellertid i nu gällande system ytterst av biståndsmedel. Den föreslagna vidgningen av länderkretsen ökar sannolikheten av att garantisystemet kommer att tas i anspråk i relativt betydande utsträckning. Därmed ökar också risken för att tillgänglig

premiereserv inte förslår för reglering av eventuella skadefall och för att medel alltså måste anvisas över statsbudgeten. Detta skulle antagligen ha en starkt hämmande effekt på garantigivningen och kunna visa sig i praktiken försena eller äventyra den ökning av denna som utredningen i och för sig anser motiverad. För att undvika detta bör en reservuppbyggnad komma till stånd. Utredningen finner det rimligt att detta sker genom en engångsavsättning av biståndsmedel. Denna avsättning kan ses som ett inlösenbelopp för att biståndsanslagen enligt utredningens förslag friskrivs från de potentiella medelskrav som ligger i nuvarande system.

När det gäller storleken av engångsavsättningen kan olika beräkningsgrunder användas. Utredningen har vid en genomgång av olika tänkbara alternativ dock funnit att inget av dem kan entydigt förordas. Samtliga metoder baseras på osäkra och delvis godtyckliga antaganden. Utredningen anser emellertid att det ligger utanför dess kompetens och uppgift att komma med förslag om avsättningens storlek.

Den föreslagna vidgningen av länderkretsen innebär inte att kraven på utvecklingseffekt och sociala effekter slopas. Även om den anslagsmässiga kopplingen till biståndet upphör, kvarstår ett naturligt krav att man fordrar att investeringarna godkänns av motagarlandet och har positiva utvecklingseffekter. Sådana krav uppställs i andra länders system. De modifieringar som föreslagits i det föregående innebär inte någon "social nedrustning"; de krav som ställs i det svenska systemet torde fortfarande vara mer långtgående än i flertalet andra länders system.

1.5 Sammanfattning av utredningens förslag

Inom ramen för existerande organisationer föreslår utredningen följande.

1. Konsultkapacitet bör byggas upp för undersökningar om förutsättningarna för industriell verksamhet inom vissa branscher.
2. Biståndet bör stödja forsknings- och utvecklingsaktiviteter inom ramen för industriprojekt i syfte att anpassa tekniken till mottagarlandets förutsättningar. Vidare bör biståndsmyndigheterna undersöka möjligheterna för samverkan med företag och forsknings- och utvecklingsorgan.
3. Utbildningsinsatser bör särskilt inriktas på företagsintern yrkesutbildning, företagsledarutbildning och utbildning i facklig verksamhet.
4. Småindustristödet bör förstärkas och koncentreras till ett fåtal länder. Rekryteringsunderlaget bör systematiskt förbättras, bl.a. genom korttidskontrakt.
5. Biståndet bör i ökad utsträckning inriktas på att underlätta u-ländernas förhandlingar om företagsledningskontrakt genom att ställa konsulter till förfogande för en oberoende bedömning av handlingsalternativ och villkor för transaktionerna.
6. Kapaciteten för organisationsstudier och institutionsstöd bör förstärkas genom en systematisk uppbyggnad av konsult- och expertkatern.
7. Den svenska producent- och konsumentkooperationens erfarenheter och kunnande bör i ökad utsträckning utnyttjas för att stödja u-ländernas industrialisering.

8. Inom ramen för ett ökat stöd för att främja u-ländernas export av industrivaror bör en starkare inriktning ske på forskning och produktutveckling.
9. Möjligheterna att intensifiera Sveriges samarbete med FN:s olika organ på industribiståndsområdet bör undersökas. UNIDO:s ansträngningar att stimulera utkontraktering av i-landsföretagens tillverkning till u-länder liksom försöken att förbättra u-ländernas position i licensavtalsförhandlingar bör kunna bli föremål för svenskt stöd.
10. Överföring av riskkapital i förening med företagskunnande kan stimuleras dels genom förmedling av statligt riskkapital genom utvecklingsbolag i u-länderna, dels genom vidgat samarbete från näringslivets sida med det i världsbanksgruppen ingående internationella finansieringsbolaget.

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka om Sverige bör upprätta ett investeringsbolag. Utredningen anser det inte sannolikt att ett sådant bolag skulle uppnå en verksamhetsnivå som gör det motiverat och vill därför inte förorda att ett investeringsbolag bildas.

I fråga om investeringsgarantisystemet föreslår utredningen en utvidgning av detta till att gälla i princip samtliga u-länder.

I anslutning härtill föreslås att de budgetmedel som kan komma att erfordras för skaderegleringar överstigande premiemedel i fortsättningen anvisas från annat anslag än biståndsanslagen. En uppbyggnad av premiereserven bör dock komma till stånd genom en engångsavsättning från sistnämnda anslag.

I övrigt har utredningen endast funnit anledning att föreslå vissa modifieringar och förtydliganden av gällande regler.

KAPITEL 2

U-LÄNDER OCH INDUSTRIELL UTVECKLING

2.1 Inledning

Under 1960-talet uppvisade u-länderna som helhet en årlig tillväxt av bruttonationalprodukten (BNP) om 5,3 procent. FN:s målsättning för u-ländernas utveckling under detta årtionde - 5 procent årlig tillväxt av bruttonationalprodukten - uppnåddes därmed.

Inom u-landsgruppen förekom emellertid betydande regionala olikheter i tillväxttakt. Jämför man de olika världsdelarna, hade länderna i Asien under 1960-talet den högsta årliga tillväxten av bruttonationalprodukten, 5,5 procent, och därefter följde länderna i Latinamerika med 5,2 procent, medan länderna i Afrika endast nådde en tillväxt på 3,7 procent. En enkel gruppering av u-länderna efter inkomstnivå visar att tillväxten varit lägst i de fattigaste länderna. Länder med en inkomst per capita under 1 000 kr. och med 67 procent av u-ländernas befolkning hade under 1960-talet en årlig tillväxttakt på endast 3,9 procent. De näst fattigaste länderna med en per capita inkomst mellan 1 000 och 2 500 kr. och med 20 procent av u-landsbefolkningen nådde en tillväxttakt på 5,4 procent, medan länderna med en per capita inkomst över 2 500 kr. och med 9 procent av u-landsbefolkningen, kom upp i en årlig tillväxttakt på 6,2 procent. De oljeexporterande länderna, med mindre än 4 procent av u-lands-

befolkningen uppnådde den högsta årliga tillväxttakten, nämligen 8,4 procent.

De regionala differenserna blir än mer markerade vid en jämförelse av bruttonationalproduktens tillväxt per capita i olika u-länder. I de fattigaste länderna, enligt ovanstående definition, växte inkomsten per invånare med endast 1,5 procent per år under det första utvecklingsårtiondet och med 2,4 och 4,2 procent respektive i de två övriga ländergrupperna. De oljeexporterande u-ländernas tillväxt per capita var 5,2 procent.

Den ekonomiska utvecklingen i u-länderna kontrasterar starkt mot utvecklingen i i-länderna. Medan den genomsnittliga inkomsten per invånare i OECD-länderna ökade från 8 420 kr. till 11 830 kr. under det senaste decenniet, ökade under motsvarande tid inkomsten i Asien endast från 465 till 565 kr., i Afrika från 545 till 635 kr. och i Latinamerika från 1 650 till 1 935 kr. Ser man på de enskilda länderna inom varje region, är spridningen givetvis ännu större. Den redan stora klyftan i inkomst mellan u-länder och i-länder vidgades således såväl absolut som relativt under det senaste decenniet.

Det är emellertid inte endast mellan i-länder och u-länder som inkomsterna och deras tillväxt är ojämnt fördelade, utan i hög grad även inom u-länderna. I flertalet u-länder är inkomstfördelningen betydligt ojämnare än i i-länderna, och inget tyder på att en utjämning av inkomstskillnaderna skett under 1960-talet. Även u-länder som haft en förhållandevis hög ekonomisk utvecklingstakt har en mycket skev inkomstfördelning. En undersökning av förhållandena i Latinamerika visar att den fattigaste hälften av kontinentens 280 miljoner invånare disponerar 13 procent av totalinkomsterna, medan de rikaste 5 procenten

disponerar över 31 procent av inkomsterna. Detta förhållande med en extremt sned inkomstfördelning är inget unikt för Latinamerika utan snarare ett karaktäristiskt drag i många u-länder. Vissa indikationer tyder också på att denna sneda inkomstfördelning inte bara kommer att bibehållas utan kan komma att förvärras under 1970-talet. Den fattiga majoriteten av befolkningen, som hittills inte fått det nämnvärt bättre även där den ekonomiska tillväxten varit hög, riskerar således att få sin situation relativt sett försämrad.

Det finns en komplex orsakskedja bakom detta förhållande. En länk i kedjan utgörs av den snabba befolkningstillväxten i u-länderna, vilken medfört ett starkt ökat utbud av arbetskraft på en marknad där antalet arbetstillfällen ökar långsamt med åtföljande arbetslöshet. Arbetslösheten, som i stor utsträckning är dold genom undersysselsättning och korta arbetsperioder, har ökat markant under 1960-talet. Inte mindre än en femtedel av den arbetsföra befolkningen beräknas vara arbetslös. Under 1970-talet beräknas arbetskraften i u-länderna öka med ca 250 miljoner personer, men antalet heltidsarbeten med endast hälften så mycket. Arbetslösheten kan alltså väntas öka såväl i relativa som i absoluta tal.

Ekonomisk tillväxt är i de flesta fall en nödvändig förutsättning för en höjning av massornas levnadsnivå, men vad som är mindre uppenbart är att en snäv inriktning på ekonomisk tillväxt tenderar att ske på bekostnad av de fattigaste i samhället till förmån för de redan välbeställda. Ekonomisk tillväxt i sig innebär med andra ord inte automatiskt att tillväxtresultatet fördelas jämnt. Åtgärder för att rättvisare fördela tillväxtens vinster bland befolkningen kan nås endast genom aktiva ekonomisk-politiska åtgärder.

Enligt den senaste rapporten från OECD:s biståndskom-

mitté (DAC) uppgick det totala offentliga och privata "nettoresursflödet" till u-länder och multilaterala organ år 1971 till 17,2 miljarder dollar. Omkring 52 procent av det samlade "nettoflödet" utgjordes av offentliga flöden. En del av de offentliga flödena, 1,3 miljarder dollar, motsvarande 7,6 procent av det totala resursflödet, utgjordes dock av offentliga exportkrediter och kommersiellt motiverade köp av multilaterala organisationers obligationer m.m. Det egentliga biståndet uppgick således endast till ca 45 procent av det samlade resursflödet eller 7,7 miljarder dollar. Ordet "netto" är i detta sammanhang en förskönande omskrivning av verkligheten. Enligt definitionen av "nettoresursflöde" inräknas alla finansiella transfereringar till u-länderna om löptiden överstiger ett år och om de inte är avsedda för försvarsändamål eller för att finansiera givarlandets egna aktiviteter. Avdrag görs endast för u-ländernas amorteringar och i-ländernas hemtagning av ursprungliga investeringar. Däremot görs inget avdrag för räntebetalningar, investeringsinkomster, licensavgifter eller utflöde av inhemskt kapital. Vidare gäller att ingen kvalitativ åtskillnad görs mellan olika typer av transaktioner. Detta innebär att en ren gåva i biståndsstatistiken har samma relativa värde som en ettårig exportkredit med 8 - 10 procents ränta. En försiktig uppskattning av återflödet från u-länderna år 1971 baserad på OECD:s och FN:s statistik ger ett totalt återflöde som ligger över 14 miljarder dollar. De offentliga flödena tycks uppvisa en positiv balans till u-ländernas förmån, medan de privata har en negativ.

Under 1960-talet ökade det totala resursflödet till u-länderna med ca 81 procent, och det offentliga biståndet med ca 45 procent. I relation till givarländernas bruttonationalprodukt har emellertid det offentliga biståndet minskat. Enligt DAC-statistiken uppgick det offentliga biståndets andel år 1971 till 0,35 procent av de utvecklade ländernas bruttonationalprodukt,

vilket kan jämföras med 0,52 procent år 1960. Omräknat till egentligt nettoflöde ligger siffrorna ännu något lägre.

I strategin för det andra utvecklingsårtiondet har FN uppsatt som mål att det offentliga biståndet från de utvecklade länderna skall nå 0,7 procent av deras bruttonationalprodukt år 1975. Med all sannolikhet kommer inte detta mål att kunna uppfyllas. Ett tiotal av industriländerna närmar sig målet, men bidragen från den största bidragsgivaren, USA, fortsätter att sjunka. I början av 1960-talet motsvarade USA:s bidrag drygt 0,5 procent av bruttonationalprodukten, men sjönk successivt till 0,31 procent 1970 och tenderar att falla ytterligare. Det totala biståndet från länderna till u-länderna kommer sannolikt att ligga vid ca 0,35 procent av bruttonationalprodukten år 1975, dvs. vid endast hälften av målet för det andra utvecklingsårtiondet.

Om det offentliga biståndet endast kommer upp till denna nivå och delvis ersätts av finansiering på hårdare villkor, blir resultatet en snabb fortsatt försämring av u-ländernas skuldbördesituation. U-ländernas skuldbörda för offentligt upptagna eller garanterade lån uppgick vid slutet av år 1971 till 69 miljarder dollar och de årliga skuldtjänstbetalningarna översteg 6 miljarder dollar. Både skuldbördan och skuldtjänstbetalningarna har växt med ca 14 procent per år sedan mitten av 1950-talet, medan exportinkomsterna har ökat i endast hälften så snabb takt. År 1970 steg skuldtjänstbetalningarna med 18 procent, som resultat av den ökande andelen krediter på hårdare villkor i biståndsflödet.

2.2 Motiv för industrialisering

Kravet på industrialisering, som också kan karaktärisere-

ras som ett moderniseringskrav, ges ofta en framskjuten plats i u-ländernas utvecklingsplanering. En höjning av inkomst- och levnadsnivåerna anses i det långa loppet inte kunna ske utan industrialisering.

Kravet på industrialisering förstärks av viljan att förändra det koloniala ekonomiska mönstret och därmed öka det nationella oberoendet. Det koloniala ekonomiska mönstret uppbyggdes som ett i stort sett slutet system där kolonierna och övriga u-länder spelade rollen som exportörer av råvaror och köpare av färdigprodukter. Denna rollfördelning kan uppfattas som en följd av marknadskrafternas fria spel eller som en följd av en medveten politik från kolonialmakternas sida. Resultatet blev att industrialiseringsprocessen kom att begränsas till Europa och Nordamerika. När kolonierna sedan blev självständiga var det naturligt att industrialisering uppfattades som en nödvändig utvecklingsstrategi för att de skulle uppnå reellt och politiskt oberoende och inte förbli underordnade de industrialiserade länderna. Denna önskan om nationellt oberoende har också i ett flertal fall tagit sig uttryck i en strävan att begränsa det utländska ägandet och få nationell kontroll över vissa industrier.

En ytterligare förstärkning av kravet på industrialisering utgör prisutvecklingen på världsmarknaden för u-ländernas exportprodukter. Dessa utgörs fortfarande till fyra femtedelar av olika råvaror. Marknaden för många av råvarorna har präglats av vikande efterfrågan och stora prisfluktuationer med en i längden försämrad prisutveckling i motsats till förhållandet för industrivarorna. Den vikande efterfrågan på u-ländernas exportråvaror, speciellt jordbruksråvarorna, beror bl.a. på att de har en låg inkomstelasticitet, dvs. endast en mycket liten del av de ökade inkomster-
na i i-länderna används för köp av u-landsproduk-

ter. Vissa råvaror, t.ex. gummi- och textilråvaror, möter också konkurrens från syntetiska produkter och andra substitut. Dessutom möjliggör den tekniska utvecklingen att råvarorna utnyttjas mer effektivt och därmed reduceras råvaruinsatsen vid tillverkning av högre förädlade produkter. Den framtida exportökningen av primära varor, med undantag av bränsle och mineraler, har därför beräknats till maximalt 3 à 4 procent per år. Mot denna bakgrund är det naturligt att u-länderna betraktar en ökning av råvaruproduktionen som otillräcklig för att åstadkomma en snabb ekonomisk utveckling och satsar på en ökning och diversifiering av produktionen av industrivaror, som utgör de expansiva varorna i den internationella handeln. En ökning av industriproduktionen är samtidigt ägnad att förbättra betalningsbalansen genom att tidigare import ersätts med inhemsk tillverkning och kompletteras med export av industriprodukter.

Ett alltmer framträdande argument för industrialisering utgör sysselsättningsmotivet. En förbättring av levnadsförhållandena i de större och folktätare länderna, som inom trettio år kommer att ha fördubblat sin folkmängd, kan inte ske utan att en större del av den produktiva befolkningen kan finna sin utkomst inom andra sektorer än det traditionella jordbruket. I viss utsträckning kan förbättringar i avkastning och utökning av arealen åstadkommas, som gör att den nuvarande levnadsnivån kan behållas eller till och med höjas, men i flertalet av de tätbefolkade länderna är det omöjligt att öka den brukade arealen. Ett effektivare jordbruk kan därför på sikt inte ensamt skapa förbättrade levnadsförhållanden, utan en höjning av sysselsättnings- och inkomstnivåerna måste ske genom en industriell expansion. Detta är i sig ett tillräckligt argument för att påskynda industrialiseringen.

Den hittills förda industrialiseringspolitiken i u-

länderna har emellertid ur sysselsättningssynpunkt inte varit speciellt lyckosam. Det totala antalet industrisysselsatta har visserligen ökat under första hälften av 1900-talet, men den snabba befolkningstillväxten har gjort att den relativa andelen industrisysselsatta endast ökade från 8,6 procent år 1920 till 11,2 procent år 1960. I Latinamerika ökade andelen industrisysselsatta under samma tidsperiod från 15,3 till 20,0 procent och i Nordafrika från 8,1 till 10,3 procent, medan andelen i Sydostasien låg konstant på ca 10,5 procent. Någon nämnvärd ökning av andelen industrisysselsatta beräknas inte ha skett under 1960-talet, utan snarare torde i flera länder en reduktion ha ägt rum. I vissa länder har nämligen antalet industrisysselsatta varit konstant eller tidvis till och med minskat samtidigt som industriproduktionen ökat. Detta förhållande beror på att den moderna och effektiva industrin, speciellt i industrialiseringsprocessens inledningsskede, kan konkurrera ut den traditionella tillverkningsindustrin och hantverket och därmed minska den totala sysselsättningen i stället för att öka den. Industrins bristande förmåga att skapa de nödvändiga arbetstillfällena får därför delvis skyllas på valet av produktionsteknik och produktionsinriktning.

Det är emellertid fel att enbart betrakta industrins direkta sysselsättningseffekt i form av antalet industrisysselsatta. Även de indirekta sysselsättningseffekterna måste beaktas. Tillväxten av industrisektorn skapar nämligen sysselsättningstillfällen i ett stort antal servicenäringar, t.ex. underhålls- och reparationsverkstäder, samt inom handels- och transportområdet. En snabb industritillväxt har dessutom en betydelsefull sysselsättningseffekt på byggnads- och anläggningsindustrin, speciellt när denna industri använder sig av en arbetsintensiv teknik.

Industrin torde inte under överskådlig tid kunna absorbera den nytilkommande arbetskraften. Det har därför hävdats att en ökad satsning på jordbruket skulle vara den mest effektiva metoden att öka sysselsättningen i u-länderna. Man kan härvid stödja sig på att jordbrukssektorn är den ur produktions- och sysselsättnings synpunkt största sektorn och under en lång tid kommer att vara den mest betydelsefulla delen av den totala ekonomin. En förbättring av jordbrukstekniken, som ur produktivitetssynpunkt är önskvärd, kommer emellertid snarare att innebära att de redan jordbrukssysselsatta utnyttjas effektivare än att mer arbetskraft används. I de flesta u-länder karaktäriseras för övrigt sysselsättningsproblemet mer av en öppen och ökande arbetslöshet i städerna än av undersysselsättning på landsbygden. Om inte det politiska systemet är så starkt att det kan skapa förutsättningar för en återflyttning av städernas arbetslösa till landsbygden, där de åtminstone kan finna periodiskt arbete, finns i längden ingen annan lösning på städernas sysselsättningsproblem än ökad industrialisering.

Sysselsättningsproblemen i u-länderna kommer inte att kunna lösas med några snabba åtgärder varken inom industri- eller jordbrukssektorn, men en ökad industrialisering kan hjälpa till att dämpa problemen. De rent företagsekonomiska fördelarna med en geografisk koncentration av industrin har i viss mån lett till överkoncentration av industri och befolkning i många u-länder till en eller ett par städer: huvudstaden och några viktiga handels- och transportcentra. Industriinvesteringarna tenderar att söka sig till dessa centra vilket där skapar ökade arbetsmöjligheter och högre inkomster, men samtidigt fördjupas de sociala och ekonomiska skillnaderna mellan utvecklade och mindre utvecklade regioner inom u-landet. En balanserad tillväxt och en jämnare fördelning av industri-

investeringarna över ytan, dels för att motverka en ohämmad stadstillväxt, dels för att fördela sysselsättning och inkomster jämnare bland befolkningen, har därför uppsatts som mål för industripolitiken i flertalet u-länder.

Syftet är emellertid inte endast att sprida investeringsarna geografiskt, utan även att fördela investeringsarna på olika industribranscher. Vilka branscher och vilka industrier som stöds är beroende på vilken produktionsteknik och produktionsinriktning man anser bäst tjänar landets utveckling. Intresset på lång sikt med industrialiseringen är att använda denna som ett medel att modernisera hela ekonomin. På kort sikt kan det dock vara svårt att styra investeringarna så att inte sysselsättningsstörningar inträffar i den traditionella småindustrin och hantverket.

Nya företag med moderna tillverkningsmetoder kan som nämnts konkurrera ut de traditionella företagen. Det får till följd att de som där tidigare sysselsatts blir arbetslösa. Detta förhållande innebär inte att teknisk ny- och vidareutveckling är mindre angeläget i och för ett u-land. Tvärtom, tekniska innovationer behövs därför att traditionell teknologi inte sällan på sitt nuvarande område nått sin maximala produktivitet. Det är också ofrånkomligt att vissa industrier är högteknologiindustrier och kapitalintensiva och dessa kan inte fungera lönsamt och kvalitetsmässigt i liten skala.

Valet av teknologi och produktionsinriktning kan inte bedömas generellt utan måste avgöras från fall till fall med hänsyn tagen till förutsättningarna i det enskilda landet. De ekonomiska argumenten kan därvid komma att underordnas de sociala och politiska målen. Den negativa sysselsättningseffekten av modern industri

ger stöd åt strävandena att koncentrera de nya industriinvesteringarna till exportindustri, importsubstitutionsindustri och i vissa fall tung industri, som inte konkurrerar med redan etablerad verksamhet. Dessutom finns det starka skäl till att stödja den hantverksmässiga tillverknings- och småindustrin, eftersom de potentiella kunskapsspridningseffekterna från ett stort antal småföretag kan antas vara större än från ett begränsat antal stora industrier med automatiserade tillverkningsprocesser. Därmed torde en satsning på småindustrin bli mer betydelsefull för att skapa en snabb expansion än en satsning på storindustrin.

2.3 Förutsättningar för industrialisering

Varje u-land har sina särskilda förutsättningar för industrialisering, vilket till stor del beror på skillnader i naturliga tillgångar, skillnader i uppnådd utvecklingsnivå och skillnader i personella, finansiella och institutionella resurser.

De länder som har naturtillgångar av typ bränsle eller malm eller har förutsättningar att utveckla ett effektivt och lönsamt jordbruk kan givetvis lättare skapa den finansiella basen för att satsa på en industriell utveckling än de länder som saknar dessa tillgångar. Oljan och på senare tid naturgasen har varit av störst betydelse för den ekonomiska utvecklingen och den viktigaste inkomstkällan för en rad eljest av naturen missgynnade stater. Oljeutvinning är emellertid en kapitalintensiv verksamhet, vilken dessutom liksom marknadsföringen i större eller mindre utsträckning omhänderhas av de stora internationella oljebolagen. Ur sysselsättningssynpunkt har denna verksamhet begränsad betydelse. Det största värdet har verksamheten genom att tillföra de aktuella u-länderna valutainkomster. Dessa valutainkomster kan också förväntas

öka, eftersom efterfrågan på produkterna växer med ca 10 procent per år. De oljeexporterande u-länderna har ett stort exportöverskott, men hälften av deras inkomster, som var 8 miljarder dollar år 1970, flöt ut ur länderna i form av räntor och vinster på investerat kapital. Tre fjärdedelar av oljeinkomsterna gick dessutom till sex u-länder som endast har ca 4 procent av världens u-landsbefolkning.

Vissa u-länder svarar också för en betydande del av världens malm- och metallförsörjning. Utvinningen av malmen sker ofta med en flexibel teknik, dvs. de mindre fyndigheterna kan brytas under primitiva former och utan modern teknisk utrustning, medan de stora malmfyndigheterna bryts med en kapitalintensiv teknik av samma typ som används i de industrialiserade länderna. Malmbrytningen har ur sysselsättningssynpunkt en begränsad betydelse och sysselsättningstillfällena inom denna sektor väntas inte öka nämnvärt. Malmbrytningen liksom oljeutvinningen är värdefull i första hand därför att den tillför länderna valutainkomster.

De länder som har mineraltillgångar eller förutsättningar att exportera ett antal jordbruksprodukter är således, beträffande kapitalförsörjningen för industrin, betydligt bättre lottade än ett stort antal u-länder som saknar eller endast i mindre utsträckning har dessa resurser. Om dessa senare länder dessutom är små och har ett sådant geografiskt läge att de saknar egen kust är förutsättningarna för deras industrialisering mycket begränsade. Det naturliga importskydd som ett inlandsläge utgör kan dock i vissa fall skapa förutsättning för en mindre industri för den inhemska marknaden.

Marknaden, främst den inhemska men även den utländska, har avgörande betydelse för tillväxten av den industriella sektorn i varje land. En lönsam produktion med

någorlunda modern teknologi förutsätter tillverkning i långa serier. I många u-länder är den inhemska marknaden alltför begränsad för att möjliggöra en rationell, lönsam produktion med tillgänglig teknologi. Tillgång till exportmarknader blir i detta fall en förutsättning för industriell produktion. Ett antal u-länder har sökt lösa detta problem genom att etablera regionalt industriellt samarbete. Det största problemet vid sådant samarbete är att de berörda u-länderna oftast har likartad industriproduktion. De kommer därför att konkurrera med varandra i stället för att komplettera varandra.

Förutsättningarna för en fortsatt industriell utveckling är också beroende på vilken industriell utvecklingsnivå som redan uppnåtts. De minst utvecklade u-länderna, som enligt FN:s definition är 25 till antalet, tillhör också de minst industrialiserade länderna. Majoriteten av dessa u-länder återfinns i Afrika. Deras ekonomier domineras av de primära aktiviteterna, främst jordbruk och i vissa fall gruvbrytning. Den allra största delen av befolkningen är sysselsatt inom jordbrukssektorn, men den odlingsbara ytan är ofta begränsad och jord- och ägandeförhållandena liksom vattenbrist bidrar till att produktiviteten är låg. Jordbruksnäringen har vanligen den procentuellt sett största delen av BNP liksom av antalet sysselsatta, men i vissa länder svarar mineralproduktionen för en större del av BNP trots en förhållandevis ringa andel av totala antalet sysselsatta.

Denna produktionsstruktur innebär att länderna för sin export och sina valutainkomster i de flesta fall är beroende av en eller ett par jordbruksprodukter samt i ett fåtal fall av ett eller ett par mineraler. Exporten av tillverkade produkter är obetydlig. Ofta svarar två av de stora exportvarorna för så mycket som 70 procent av totala exportvärdet. Detta starka

beroende av ett par primära exportprodukter, som är utsatta för betydande prisfluktuationer, gör att deras ekonomier är mycket sårbara, vilket i sin tur medför svårigheter för den medel- och långsiktiga nationella planeringen.

Övriga u-länder, som är ca 75 till antalet, skiljer sig från varandra i högre grad än de i gruppen minst industrialiserade u-länderna. I gruppen ingår länder med en befolkning på ett par miljoner och andra med befolkningstal på 50, 100 och 500 miljoner.

De marknadsmässigt små länderna, som lämnat initialskedet i sin industriella utveckling, har gjort betydande framsteg beträffande ersättning av importerade konsumtionsvaror och övergått från enkel sammansättning av produkter till egentlig tillverkning. De har i många fall också ersatt tidigare importerade produktionsvaror med inhemska tillverkning och i någon mån även kapitalvaror. Förutsättningarna för en fortsatt industriell expansion är dock beroende av en utvidgning av marknaden, både den inhemska och exportmarknaden. Bland dessa länder finns exempel på diametralt motsatta sätt att lösa industrialiserings- och avsättningsproblemet. Det ena exemplet utgörs av länderna Israel, Taiwan, Hong Kong och Singapore, som på grund av en begränsad inhemska marknad och brist på primära resurser tvingats till en exportinriktad produktion. De inriktade inledningsvis sin industri på en tillverkning av produkter som drog den största fördelen av de låga arbetskraftskostnaderna, men som samtidigt behövde endast begränsade mängder kapital och teknologi. Efter hand har de lyckats utveckla mer kapitalintensiva exportprodukter med ett högre teknologiskt innehåll. Det utländska kapitalflödet till dessa länder har under 50- och 60-talen varit stort. Ett annat exempel är Nordkorea, som uppnått en hög industriell utvecklingsnivå genom en satsning på produkter som i

stort sett är avsedda enbart för inhemsk avsättning. Bland de marknadsmässigt stora länderna har Kina på liknande sätt, men med en mindre begränsad utrikes-handel, skapat en stor och diversifierad industriell produktion.

De marknadsmässigt stora länderna, som har möjlighet att avsätta större delen av industriproduktionen på hemmamarknaden, tillhör vanligtvis de u-länder som är mest industrialiserade och som på sikt har de bästa förutsättningarna att öka den industriella tillväxten. Majoriteten av dessa länder bedriver en importersättande industrialisering, men på senare tid har ett antal av de större länderna samt andra med ur u-landssynpunkt relativt höga inkomster, sökt vidga industrins marknader och stimulerat exporten av tillverkade varor. Beräkningar har gjorts som visar att för att dessa länder skall nå FN:s tillväxtmål på 6 procent per år måste deras exportinkomster öka med nära 10 procent per år, vilket innebär att deras export av tillverkade varor måste öka med ca 15 procent per år. Det är i praktiken också den tillväxttakt de uppnått under 1960-talet. Deras möjligheter att fortsätta denna ökningstakt är också ljusare än fallet är för de rena råvaruländerna, eftersom det är inom industrivarusektorn som världsefterfrågan och prisnivån ökar snabbast. En ytterligare ökning av deras export av industrivaror kan bli följden av att flertalet i-länder nu infört tullpreferenser till u-ländernas förmån för industriprodukter. Vissa i i-länderna känsliga sektorer som exempelvis textil- och livsmedelsindustriprodukter är dock ofta undantagna från preferenserbjudandena, dvs. sådana sektorer där u-länderna är konkurrenskraftiga.

Utgångsläget och förutsättningarna för en fortsatt industriell utveckling är således olika för olika u-länder beroende på skillnader i naturtillgångar och skillnader i uppnådd industriell utvecklingsnivå. Den

industriella tillväxten påverkas dessutom av tillgången på personella, finansiella och institutionella resurser. U-länderna har vanligen brist på utbildad arbetskraft, tekniskt och administrativt kunnande, brist på kapital och utländsk valuta samt en svagt utvecklad infrastruktur. Bristerna ligger i själva underutvecklingens natur och sätter restriktioner på industrins inriktning, storlek och omfattning.

Knappheten på utbildad arbetskraft och personer med tekniskt och administrativt kunnande skapar ineffektivitet inom både förvaltningen och näringslivet. Ineffektiviteten inom den offentliga förvaltningen beror delvis på bristen på vältränade administratörer på mellannivåerna och den därav följande övercentraliseringen av beslutsfattandet. Härtill kommer ofta en besvärande korruption. Vidare styrs många u-länder av grupper av personer i en överklassoligarki, vars privata intressen inte alltid sammanfaller med vad som kan betraktas som långsiktiga nationella intressen.

Industrialisering förutsätter också tillgång på kapital. Kapitalresurserna är emellertid, förutom i vissa oljeländer, otillräckliga för u-ländernas behov. Kapitalkostnaden per anställd varierar emellertid stort mellan olika industrier. De lägsta investeringskostnaderna per anställd återfinns t.ex. i livsmedelsindustrin samt läder- och textilindustrin, som har relativt enkla maskinutrustningar, medan de högsta kostnaderna per anställd återfinns i de teknologitunga industrierna, t.ex. i den petrokemiska industrin och stålindustrin. Eftersom kapitalresurserna oftast är knappa har valet av industriinriktning en avgörande betydelse på sysselsättningen. Bristen på kapital orsakas av den låga inkomstnivån som inte tillåter mycket privat eller allmänt sparande. Det inhemska sparandet finansierar dock den största delen av industriinvesteringarna i u-länderna, men det utländska kapitalet bidrar ofta

med en mycket betydande del. Med det utländska kapitalet följer, såvida det inte utgörs av direkta gåvor, ett återflöde från u-landet i form av utdelningar och återbetalningar. De flesta u-länder har också brist på utländsk valuta eftersom deras importbehov är stort och mångsidigt. Näringslivets uppbyggnad kräver en omfattande kapitalvaruimport, som huvudsakligen måste finansieras genom en snabb ökning av exportinkomsterna, i synnerhet nu då i-ländernas offentliga bistånd tenderar att stagnera eller till och med minska. Bristen på utländsk valuta innebär emellertid att industrin måste använda ett minimum av importerad kapitalutrustning och i möjligaste mån utnyttja inhemska i stället för importerade råvaror. I viss utsträckning ökar därvid betydelsen av en arbetsintensiv teknik och av små i stället för stora företag.

En ändamålsenlig infrastruktur, slutligen, är en förutsättning för industriell utveckling. I de minst industrialiserade u-länderna behövs i första hand att kommersiella banker och utvecklingsbanker samt andra finansiella och rådgivande institutioner etableras för att uppsamla och mobilisera sparandet för samhällets utveckling. Efter hand som de finansiella tillgångarna i ekonomin växer och en mer diversifierad industriell bas uppstår, skapas också efterfrågan på andra mer specialiserade finansiella tjänster och därmed kan också andra mer sofistikerade typer av finansiella organ behövas. Förhållandena på detta område har förbättrats under de senaste två decennierna, men fortfarande saknar företagen i u-länderna många infrastrukturella inrättningar, som i i-länderna tas för självklara, och betalar ofta mer för de tjänster de erhåller jämfört med företagen i i-länderna.

Ett sätt att sänka kostnaderna för speciellt småindustrin, som har praktiserats i några länder, är att samla olika företag i gemensamma lokaler, "industrihus",

eller områden där de gemensamt kan utnyttja maskiner och övriga knappa resurser.

KAPITEL 3

STRATEGIER FÖR INDUSTRIALISERING

3.1 Inledning

Varje lands möjligheter att bedriva en viss industriell utvecklingspolitik beror på landets särskilda förutsättningar. Avsaknad eller otillräcklighet av för industrialisering viktiga förutsättningar skapar i varierande grad problem för u-länderna och begränsar deras möjligheter att utvecklas i en önskad takt och riktning. För det enskilda u-landet innebär detta att det fria valet mellan olika teoretiskt tänkbara industrialiseringsmodeller är i hög grad begränsat. Likaså torde av samma skäl möjligheten att formulera någon generellt tillämpbar "riktig" industrialiseringsmodell för u-länder vara i det närmaste obefintlig.

3.2 Mål och medel för industrialisering

Industripolitiken i ett u-land är en del av den allmänna ekonomiska politiken som i sin tur styrs av landets utvecklingspolitiska värderingar. I stort kan industrialisering ses som ett medel bland flera att skapa ökat ekonomiskt och socialt välstånd. Flertalet u-länder har inga klart formulerade mål för sin industrialisering eller väl definierade strategier. Graden av central styrning av den industriella utvecklingen varierar. Liksom bland i-länderna påverkas mål och

medel löpande av t.ex. regimskiften, andra politiska händelser, konjunktursvängningar och förändringar i olika förutsättningar. Det strategiska tänkandet framkommer i allmänhet i utvecklingsplanerna som för flertalet u-länder är det styrande och samordnande instrumentet för olika utvecklingsaktiviteter över en viss period. Genom dessa och andra plandokument kan mål och medel för industrisektorn urskiljas med varierande tydlighet. Mål och medel är nästan alltid sammanvävda och någon klar uppspjälkning låter sig inte meningsfullt göras.

Bland de mål som mer eller mindre uttryckligt förekommer i olika u-länders industripolitik kan följande betraktas som centrala och vanligen återkommande:

a) Nationellt oberoende

- strävan att lösgöra sig från tidigare koloniala mönster och beroende av utländska företag
- strävan att få kontroll över vissa industrier

b) Tillväxt

- strävan att öka industrisektorns totala tillväxt
- strävan att öka delsektorers tillväxt

c) Förbättrad betalningsbalans

- strävan att ersätta import med inhemsk tillverkning
- strävan att utveckla en exportindustri

d) Ökad sysselsättning

- strävan att genom industrialisering öka antalet sysselsättningstillfällen för den egna befolkningen.

Dessa mål avspeglar för flertalet u-landsekonomier viktiga problemområden som naturligen i hög grad påverkar utformningen av industripolitiken. Därtill kan läggas ett antal andra vanligen åsyftade effekter av u-ländernas industrialiseringssträvanden, t.ex. att

få en viss regional spridning av ekonomiska aktiviteter, att uppnå en bestämd relation mellan offentligt och privat ägande liksom att genom industriell utveckling skapa vissa inkomstfördelningseffekter. Vidare önskar många länder prioritera industrietableringar som utnyttjar lokala råvaror eller som åstadkommer s.k. spridnings- och länkningseffekter i förhållande till andra ekonomiska aktiviteter. Ibland åsyftas viss fördelning mellan tung och lätt, större och mindre industri.

Målen kan ibland bli motstridiga. Att förena krav på hög konkurrenskraft och hög sysselsättning kan t.ex. vara svårt. En konkurrenskraftig produktion förutsätter i regel hög produktivitet och tillverkning i längre serier vilket allmänt leder till en relativt kapitalintensiv produktion i större enheter. Ökad sysselsättning uppnås troligen i flertalet u-länder bäst genom satsning på arbetsintensiv småindustri, med vanligen sämre konkurrensförutsättningar.

Olika industripolitiska mål bör avspegla sig i utformningen av medel. Vill man bidra till att höja den allmänna inkomstnivån bör styr- och stimulansmedel inriktas på att få industriproduktionens avkastning att gå till löner och fler sysselsättningstillfällen. Är däremot ett viktigare mål att skapa så höga valuta-intäkter som möjligt krävs en hög produktivitet, vilket allmänt innebär att avkastningen snarare läggs på investeringar i maskiner och utrustning än på arbetslöner. Förekomsten och vikten av olika mål och medel beror på det enskilda u-landets speciella förutsättningar och utvecklingspolitik vid en given tidpunkt.

Man kan med utgångspunkt från ett par huvudstrategier illustrera och diskutera flertalet av de vanliga målen och medlen i u-ländernas industrialiseringspolitik. I det följande skall behandlas dels den importersättande

strategin, dels den exportorienterade, vilka kan ses som de två huvudalternativen på en skala som självfallet rymmer en rad mellanalternativ. Strategierna har i praktiken ofta utgjort olika stadier i en utvecklingsprocess vad gäller flertalet u-länders industrialisering, där det första stadiet inneburit tillämpning av en importersättande strategi. Från detta stadium utvecklas förutsättningarna att gå mot en exportorienterad strategi. Tyngdpunktsförskjutningen och utvecklingstakten bestäms av det enskilda landets speciella förutsättningar; politiska, ekonomiska och sociala. Under dessa två strategibegrepp ryms ett antal industripolitiska faktorer som har varit viktiga komponenter i u-ländernas industrialiseringssträvanden. Nedan har valts att beskriva regionalt samarbete, utveckling av småindustri, utveckling av jordbruksbaserad industri samt inflytande och ägande i industrisektorn.

3.3 Importersättande strategi

En importersättande industrialiseringsstrategi går ut på att inom det egna landet etablera en produktion av varor som tidigare importerats. Detta är den vanligaste strategin bland u-länderna och för många, särskilt för de minst utvecklade länderna framstår denna som det enda möjliga första steget mot en industriell utveckling. Inom ramen för denna allmänna strategi kan det enskilda u-landet välja bland ett stort antal mål och medel i enlighet med sina förutsättningar och politiska ambitioner.

Importersättande produktion utgör det enklaste sättet att börja en industriell utveckling, särskilt sett ur statsmakternas synvinkel vad gäller styrmöjligheter. Marknaderna är ännu relativt outvecklade i flertalet u-länder, särskilt i länder på låg utvecklingsnivå.

Köpkraften är mycket begränsad och ojämnt fördelad, marknadsförings- och distributionssystem är rudimentära och finansiella branschinstitutioner saknas i stor utsträckning. Samtidigt förutsätter en exportorienterad industri bl.a. produktion av jämn kvalitet till konkurrenskraftiga priser och marknadskunskaper. Så mycket mer naturligt blir det då att i första hand söka ta över den marknad som etablerats av importerade produkter, vilket relativt lätt låter sig göras förutsatt att inte pris och kvalitet uppvisar alltför stora olikheter. Genom olika skattefördelar, subventioner till import av råvaror, halvfabrikat och maskiner samt marknadsmonopol kan kapital både inom och utom landet lockas till investeringar i denna typ av industri. Importersättande produktion leder under förutsättning att produktionen är rimligt effektiv även till en högre självförsörjningsgrad. En begränsning av importen har dock den nackdelen att importtullar och importavgifter, som sedan länge varit en av de viktigast statliga inkomstkällorna i många u-länder, minskar.

Den importersättande industrialiseringsstrategin har i många länder lett till en relativt stark tillväxt av industrisektorn, åtminstone mätt i antal företagsetableringar, i sektorns andel av totala investeringar och i viss mån i antal sysselsatta. Emellertid har denna politik, såsom den kommit att utformas i flertalet länder, fört med sig ett antal mindre önskvärda konsekvenser, särskilt uppenbara under 1950-talet. För att få igång en inhemsk produktion blev man tvungen att strypa importen och på olika sätt skydda den nya produktionen. Enligt en allmänt accepterad teori kan det vara motiverat att under ett antal år skydda en ny industri under uppbyggnad för att tillåta denna att utvecklas till en konkurrenskraftig och effektiv enhet. Enligt samma teori bör sedan skyddstullar och andra restriktioner successivt

avvecklas. Detta inträffar emellertid sällan, eftersom makthavarna i vissa länder samtidigt är ekonomiska intressenter i de tullskyddade industrierna. I stället behålls tullarna och effekten har många gånger blivit en produktion som är mycket vinstgivande för ägarna men som ur effektivitets- och produktivitetssynpunkt aldrig kommer över uppväxtstadiet. Tack vare de olika importrestriktionerna och en i praktiken bibehållen monopol-situation kan företaget överleva trots höga priser och en ineffektiv produktionsapparat. Det nominella importskyddet kan i många fall uppgå till 50 - 100 procent. Indien och Pakistan har för vissa industrigrenar ett s.k. effektivt tullskydd, mätt på förädlingsvärdet, på 200 - 1 000 procent. Ibland kan förädlingsvärdet till världsmarknadspriser bli negativt, vilket innebär att värdet på ett företags råvara är högre än den slutliga produktens, mätt i världsmarknadspriser.

Många länder har sökt stimulera sin industriella tillväxt genom att bibehålla höga skyddstullar på import av färdigvaror men däremot ha låga tullar på import av maskinutrustning och andra kapitalvaror som behövs för produktionsapparatens utbyggnad. Detta innebär dels att produktionsfaktorns kapital ges ett konstlat billigt pris, dels att ett lands totala resursfördelning kan bli oekonomiskt snedvriden så att industrin i alltför hög grad gynnas på bekostnad av framför allt jordbruket. Priserna på jordbruksprodukter blir relativt försämrade och en migration från landsbygd till städer drivs fram genom landsbygdens försämrade ekonomiska villkor. Internationella utvecklingslån, som vanligen är bundna till import av kapitalvaror, förstärker dessa tendenser. Ett subventionerat pris på kapitalutrustning tenderar vidare till att produktionen blir kapitalintensiv med stor överkapacitet och negativa sysselsättningseffekter som följd.

Den starka satsning på importersättande produktion som skett i många länder har visserligen gett dessa en högre självförsörjningsgrad vad gäller många tidigare importerade varor, framför allt konsumtionsvaror, men importbenägenheten har i stället ökat t.ex. för råvaror och kapitalvaror till industrin varför totaleffekten ifråga om självförsörjningsgrad blivit ringa och i vissa fall t.o.m. negativ. Den totala effekten på betalningsbalansen har därför inte alltid blivit så gynnsam som kunde förväntas. Strategin missgynnar även exporten genom att skyddstullar, importrestriktioner och övervärderad valuta fördyrar produktionskostnaderna och minskar exportintäkterna.

Den planerade och kontrollerade administrativa apparat som vuxit upp i anslutning till den importersättande industriella uppbyggnaden, har i en del länder blivit mycket tungrodd, både för staten och företagen. Långa väntetider för importlicenser, krångliga procedurer för tillståndsgivning och korrupktion är exempel på företeelser som tenderar att försvåra och försena rationella investeringsbeslut.

En importersättande industrialiseringsstrategi kan snabbt ge en hög tillväxttakt i industrisektorn. På längre sikt fordrar dock expansionen en så stor marknad att en sådan takt i de flesta länder inte kan hållas utan exportproduktion; importersättningsmöjligheterna tar slut. Ju längre ett land går i sin importersättande strategi, desto mer marginella branscher kommer man in på och desto högre importskydd krävs. Satsning på viss export kan utgöra en nödvändig del i en importsbstituerande politik, särskilt i små länder där begränsade hemmamarknader försvårar lönsamma industriinvesteringar. En övergång till en exportorienterad strategi medför då ofta besvärliga struktur- och anpassningsproblem samtidigt som en

utökning av hemmamarknaden försvåras av den höga prisnivå som en importersättande strategi vanligen medför. En av strategins viktigaste negativa effekter är att den leder till en ineffektiv industriapparat, något som självfallet försvårar omställningen till exportproduktion.

Den importersättande industrialiseringsstrategin har alltså för de flesta u-länder varit en naturlig början på industrialiseringsprocessen. Samtidigt visar erfarenheterna att många förväntningar inte kunnat infrias och att ett antal negativa konsekvenser inte kunnat undvikas.

3.4 Exportorienterad strategi

Allt fler u-länder har börjat tillämpa en medveten exportorientering av sin industriella utveckling. Orsakerna är flera. En begränsad hemmamarknad är förmodligen det vanligaste skälet liksom behovet att skaffa utländsk valuta för att finansiera en ökande import. Möjligheten till tillväxt genom importersättning uttöms så småningom och tvingar fram en exportstrategi. För länder utan råvaror är export av industriprodukter vanligen den enda möjligheten att upprätthålla en ekonomisk tillväxt.

Förutsättningarna att tillämpa en exportorienterad industrialiseringsstrategi skiljer sig mellan olika u-länder liksom utformningen av en sådan strategi. En vanlig utveckling är att ett u-land i sin industriella barndom koncentrerar sina ansträngningar på att bygga upp en importersättande industri. Detta sker, som tidigare beskrivits, inom ramen för olika importskyddande och konkurrensbegränsade åtgärder. Avsikten är vanligen att den nya industrin skall få tid på sig att utveckla sina färdigheter för att så småningom bli konkurrens-

kraftig och effektiv nog att klara sig utan skyddsåtgärder samt kunna sälja sina produkter även på utländska marknader. I praktiken har i flertalet u-länder den importsubstituerande industrin haft svårigheter att nå detta stadium, vilket medfört stora omställningsproblem om ett land efter hand utvecklats så att relativa fördelar motiverat en större exporthandel i industriproduktionen. Emellertid har en lärotid på hemmamarknaden för många industrier underlättat steget ut på exportmarknaden. I många u-länder har exportorienteringen börjat genom expansion av vissa av de importsätsande industrierna eller genom en förbättring av ett ofta lågt kapacitetsutnyttjande. Genom ett antal stimulansåtgärder, t.ex. skattelättnader och exportpremier, har den exportorienterade industrin kunnat kompenseras för de negativa konsekvenserna av olika importskyddande åtgärder.

Utvecklingsnivå, hemmamarknadsstorlek, råvarutillgångar och befolkningens inkomstnivå har varit viktiga förutsättningar vid utformningen av en exportinriktad industristrategi. Länder som börjat bli industrialiserade har lättare att få igång en exportproduktion än mindre utvecklade länder. Länder på låg inkomstnivå med råvarutillgångar har kunnat tillfredsställa sina begränsade behov av kapitalvaror genom import som betalats med råvaruexporten. Export av oförädlade råvaror har för många u-länder varit, och är fortfarande, den naturligaste vägen att skaffa sig valutaintäkter och resurser för ekonomisk tillväxt. Detta gäller särskilt de afrikanska länderna. Med stigande inkomstnivå ökar efterfrågan på industriellt tillverkade produkter, råvaruexporten blir ofta inte tillräcklig för att betala importen och förutsättningarna för en industriell uppbyggnad förbättras, i första hand genom en importsätsande strategi. Denna kan kompletteras med eller utvecklas till en exportorienterad industri. Stigande inkomster ökar importbenägenheten vilket i

sin tur ställer krav på ökade exportinkomster för att betala importen. Det blir en naturlig utveckling för råvaruexporterande u-länder att i första hand söka bygga upp en industri baserad på råvarutillgången och då främst genom vidareförädling av råvaran, dvs. att söka föra över delar av den förädlingsprocess som nu sker i i-länderna. En sådan utveckling sker vanligen inte utan motstånd från de intressegrupper i i-länderna som tidigare kunnat tillgodogöra sig förädlingsvärdet. I-ländernas importtullar försvårar också u-landsexport av förädlade produkter.

Länder med goda råvarutillgångar kan i stället för att klara sin tillväxt genom att etablera en exportindustri söka utöka och förbättra sin råvaruexport. Så har t.ex. Cuba tills vidare övergivit sin satsning på en industriell uppbyggnad för att i stället koncentrera sina ansträngningar på produktionen och exporten av socker. Landet får härigenom resurser för att, som man hoppas, åstadkomma en snabbare utvecklings- och tillväxttakt än vad en satsning på industrin vid samma tillfälle skulle givit. För länder med en sådan politik innebär detta, att den industriella utbyggnaden kommer att ske senare vid en högre inkomstnivå, vilket medför att en exportindustri då inte kommer att kunna inriktas mot en lika arbetsintensiv produktion som tidigare. Faktorprisrelationerna stimulerar vid ett högre löneläge en mer kapitalintensiv tillverkning.

Länder utan råvarutillgångar har tidigare blivit hänvisade till industriell export. Hit hör bl.a. Hong Kong, Taiwan, Singapore, Syd-Korea och Israel. Export av industriellt bearbetade produkter har i dessa länder varit en förutsättning för ekonomisk tillväxt. Från att i början ha satsat på relativa fördelar inom mycket arbetsintensiv produktion, har med stigande inkomster på senare år en utveckling skett i dessa länder mot

en alltmer kapitalintensiv produktion inom allt fler produktområden.

Vad slutligen ländernas storlek beträffar kan man konstatera att länder med stora hemmamarknader kommit igång med exportorienterad industri vid en lägre inkomstnivå än mindre länder, genom att fördelarna med tillverkning i långa serier kunnat utnyttjas. Exportens andel av den totala industriella produktionen är i de större länderna relativt liten, men kan vara betydande i de mindre, exportindustriorienterade länderna. Sålunda var 1966 andelen för Indien och Pakistan 2,5 respektive 8 procent medan motsvarande siffror för Singapore och Taiwan utgjorde 53 respektive 25 procent.

För traditionellt råvaruexporterande och importersättande u-länder har omställningen till en utåtriktad, exportorienterad industripolitik medfört många problem. När väl dessa övervunnits har tillväxttakten i exportindustrin i allmänhet varit hög, ofta över 15 procent per år. Ett trettiotal u-länder har kommit förbi den traditionella specialiseringen på råvaruexport och utvecklat konkurrenskraftiga exportindustrier inom icke-traditionella varuområden.

De varuområden som u-ländernas industriexport inriktats på har framför allt varit textil- och konfektionsvaror, läderprodukter, skog, livsmedel och trävaror. Under 1960-talet har länder som Hong Kong, Taiwan och Syd-Korea etablerat exporttillverkning av elektriska och elektroniska komponenter. Tillgång på skicklig arbetskraft, kapital och utvecklad teknologi har de senaste åren även möjliggjort export av teleutrustning, maskinverktyg, kontorsutrustning och andra verkstadsprodukter. Ett ökande antal etableringar av multinationella företag i u-länderna har bl.a. medfört ett ökat exportvaruutbud av icke-traditionella produkter.

Exportmarknaderna utgjordes i slutet av 1960-talet till ca 50 procent av i-länder, med USA, Storbritannien och Japan som största importörer. Drygt fem procent av exporten gick till öststater medan export till andra u-länder svarade för resten. Tillväxten i handeln mellan u-länder har varit snabbast i Latinamerika.

Metoder och instrument som tillämpats i u-länder för att stimulera en exportorienterad industri har varierat. Det vanligen förekommande systemet med skyddstullar och importrestriktioner av olika slag har nödvändiggjort ett motsvarande system för att stimulera exporttillverkning. I Latinamerika medges i flertalet länder t.ex. betalningsfrihet för annars vanliga exportskatter, restitution av importavgifter på råvaror och halvfabrikat, skattefrihet på exportvinster och gynnsamma exportkrediter. I asiatiska länder är skatte- och kreditförmåner vanliga liksom särskilt stimulans åt exportinriktade joint ventures. Flertalet afrikanska u-länder är ännu i ett begynnande skede vad gäller exportindustriutveckling och stimulansåtgärderna mindre utvecklade. Dock har t.ex. Tunisien nyligen genomfört en del lagstiftnings- och andra åtgärder i syfte att stimulera exportorienterad industri. Framför allt söker man av sysselsättningspolitiska skäl dra åt sig arbetsintensiv legotillverkning i samarbete med västeuropeiska storföretag. Genom förmånliga investerings- och kapitaltransfereringsvillkor samt tillgång på lågavlönad, kunnig arbetskraft söker man skapa ett för utländska investerare gynnsamt klimat.

Av ovanstående framgår att få u-länder tillämpat en exportorienterad strategi utan att först ha byggt upp en hemmamarknadsinriktad industri. Exportorienteringen har ställt krav på effektivitet och kvalitet; krav som inte stimulerades av de skydds- och regleringsåtgärder som i regel omgav den importersättande industrin.

För att få igång exportindustriinvesteringar blev en omställning nödvändig innebärande bl.a. stimulansåtgärder för att motverka de negativa effekter som importskyddsåtgärder och övervärderade lokalvalutor innebär för exporten. Svårigheten i utformningen av de stimulansåtgärder som tidigare beskrivits har ofta varit att nå fram till en rimlig balans mellan olika åtgärder. Många åtgärder har tillämpats alltför generellt så att t.ex. företag som inte behövt stöd fått alltför mycket. Ibland har så kraftiga stimulansåtgärder vidtagits att de skapat obalans i ekonomin och medfört slöseri med resurser. Genom att exportstöd ofta givits enbart industriprodukter har jordbrukssektorn blivit lidande och i praktiken kommit att subventionera inte bara det egna landets industri utan även konsumenter i i-länderna. Emellertid är det i själva verket mycket svårt att komma fram till en riktig nivå på de exportstödjande stimulansåtgärder. I flertalet u-landsekonomier är det inte enbart importskyddsåtgärder och övervärderade lokalvalutor som skapar störningar utan även konstlade priser på arbetskraft och kapital. Att med detta utgångsläge åstadkomma en åtgärds kombination som ger bästa möjliga fördelning av de ekonomiska resurserna ställer stora, om inte omöjliga krav på u-länderna.

3.5 Några industristrategiska faktorer

3.5.1 Regionalt samarbete

Traditionellt har u-ländernas export i dominerande utsträckning gått till i-länderna. Handel mellan u-länder har utvecklats långsamt trots etablerandet av olika regionala marknader. En regional samarbetspolitik syftar till att åstadkomma en större marknad, vilket ger möjlighet till industriell specialisering och produktion

i långa serier, utveckling av regional infrastruktur och intern effektiviserande konkurrens mellan nationella företag innanför ett regionalt importskydd. En större marknad har i allmänhet också bättre dragningskraft på utländska investeringar än en mindre, i de fall sådana investeringar bedöms önskvärda.

En hel del regionala marknader har etablerats, men ett antal problem har försvårat deras funktionsduglighet. Ibland har de deltagande länderna samma ekonomiska utvecklingsstruktur, faktorprisrelationer och relativa fördelar, vilket gör att det inte finns någon naturlig grund för fördelning av regionalt orienterade, större industrier. Nationella intressen har då blivit avgörande. I Östafrika har t.ex. bildäcksindustrier etablerats både i Kenya och Tanzania, trots att endast en fabrik vore motiverad ur regionalekonomisk synvinkel. Genom att länderna i en region ofta inte är komplementära i sina produktionsförutsättningar utan snarare konkurrerande, skulle en positiv strategi då kunna vara att genom intern konkurrens söka öka företagets effektivitet och därigenom få lägre priser och bättre regional konkurrenskraft. Genom den vanliga situationen med höga nationella importbarriärer och företag på hög kostnadsnivå försvåras möjligheterna att medge sådan konkurrens. Kortsiktiga nationella intressen, framför allt sysselsättningspolitiska, gör det dessutom nästan omöjligt för respektive regering att acceptera nedläggning av företag med lägre effektivitet.

I andra fall kan länderna inom en region vara på så olika utvecklingsnivå, t.ex. länderna inom LAFTA, Latinamerikas frihandelsavtal, att samarbetsavtal om större industriella etableringar är omöjliga att uppnå av rättviseskäl. De mer industrialiserade länderna tenderar nämligen att vinna mest på ett regionalt samarbete. Detta förhållande ledde t.ex. till att en ländergrupp inom LAFTA bildade en undergrupp, Andinska gruppen,

bestående av ett antal mindre industrialiserade länder.

I övrigt kan de latinamerikanska regionala sammanslutningarna LAFTA och CACM, Centralamerikanska gemensamma marknaden, räknas till de bättre fungerande. Handeln med industriprodukter inom LAFTA tredubblades och niodubblades inom CACM mellan 1960 och 1966. Inom LAFTA har en liberalisering av handeln skett genom tullförhandlingar kompletterade med särskilda överenskommelser för utveckling av vissa industrier t.ex. kontorsmaskiner, elektriska komponenter och petrokemisk industri. Tillämpningen av dessa överenskommelser har dock av ovan nämnda skäl vållat svårigheter.

Afrika kännetecknas av ett stort antal länder med en mycket ojämn befolkningsfördelning. Flertalet är små med låg inkomstnivå och utgör mycket små marknader för industriella produkter. Behovet av regionalt samarbete är därför stort och flera försök pågår att få till stånd olika regionala sammanslutningar t.ex. i Västafrika och Ekvatorialafrika. De bästa resultaten torde ha uppnåtts av den Östafrikanska gemenskapen (Tanzania, Kenya och Uganda). Problem liknande dem i Latinamerika har dock försvårat samarbetet även här. Det mer industrialiserade landet, i detta fall Kenya, tenderar att gynnas av marknadskrafterna även om särskilda åtgärder vidtagits för att få de övriga länderna till samma nivå.

Även i Asien pågår ansträngningar att utvidga regional handel. Svårigheterna är dock stora genom olikheter i politiska, ekonomiska och sociala system samt de markanta skillnaderna i storlek mellan länderna.

3.5.2 Utveckling av småindustri

Ett stort antal u-länder har vidtagit särskilda åtgärder för att stödja utvecklingen av mindre industri. Någon entydig definition på småindustri finns inte, utan begreppet har olika innebörd i olika länder. Avgränsningen mot övrig industri definieras vanligen genom en maximsiffra på omsättning, antal sysselsatta, aktiekapital eller fasta tillgångar per företag.

Det främsta skälet till småindustristödjande program har varit en önskan att främja sysselsättningen. Belägg för att en utveckling av småindustri verkligen ger den relativt bästa sysselsättningseffekten inom i-sektorn saknas i stor utsträckning. En utredning som nyligen genomförts av Världsbanken och svenska konsulter av småindustrin i Indien tycks dock i detta fall bekräfta hypotesen, dock med den reservationen att det tycks vara produktvalet snarare än företagets storlek som är avgörande för arbets- resp. kapitalintensiteten. Andra syften med en strategi för småindustrin kan vara att sprida sysselsättningstillfällen framför allt till landsbygden, att sprida tekniska kunskaper och nyheter, att stimulera framväxten av en inhemsk företagargrupp och en företagarganda på bred basis samt att mobilisera kapital och kunskaper som annars kunde förbli outnyttjade. Småindustrieföretagen fungerar ofta som plantskola för företagsledare samt sprider kunskaper om industriell tillverkning, vilket underlättar en vidare industrialisering. Inom den mindre industrin kan också ett traditionellt hantverkskunnande utnyttjas i effektiva former. En utveckling av småindustri är även en naturlig början för u-länder som befinner sig i ett inledande industrialiseringsskede.

Av de olika världsdelarna har u-länder i Latinamerika och Asien de mest utvecklade strategierna för stöd till småindustri. Som exempel kan nämnas Indien, som i sin industripolitik kraftigt betonar utveckling av småindustri, i synnerhet som ett viktigt inslag i lands-

bygdens utveckling. Sysselsättning och en jämnare inkomstfördelning anges som viktiga syften i småindustripolitiken. Småindustrisektorn beräknas svara för ca 50 procent av tillverkningsvärdet i indisk industri och sysselsätter 7-8 miljoner människor. Genom sitt licensgivningssystem har indiska regeringen reserverat omkring 130 produkter för exklusiv tillverkning i småindustrin.

Den indiska småindustripolitiken har endast delvis lyckats och visar på några problem som är generellt förekommande. Etablerandet av småindustrienheter kräver ett noggrant urval av lämpliga produkter med hänsyn till skalekonomi, produktionsteknik, kvalitetskrav och marknadspotential. Vidare krävs en omsorgsfull lokalisering av företagen, där styrmöjligheterna är beroende av tillgänglig infrastruktur, marknads- och råvarunärhet samt närhet till administrativa centra. Den indiska regeringens bristande framgångar vad beträffar spridning av företagen kan troligen förklaras med att alltför stora resurser satsats på de mest underutvecklade distrikten till förfång för regionala tillväxtorter som har tillgång till den infrastruktur i bred mening som de andra områdena ännu saknar. Av samma orsaker har även industrihusen på landsbygden varit mindre framgångsrika.

Småindustriföretag har allmänt svårigheter med produktutformning och -anpassning, kvalitetskontroll, marknadsföring och företagsledning. Flera länder har därför upprättat särskilda organisationer med uppgift att stödja företagen i dessa frågor. Ett sådant stöd torde även vara en förutsättning för att få igång en export från dessa företag, då konkurrensmöjligheterna i hög grad är avhängiga av produktkvalitet, företagets allmänna effektivitet och marknadsföringsresurser. Det kan i sammanhanget vara värt att notera att flera av småindustriproblemen i u-länderna känns igen i i-ländernas regionalpolitik.

Etablerandet av mindre industriföretag som underleverantörer till större företag har visat sig vara en effektiv metod att driva en småindustriell tillverkning som ger en kvalitetsmässigt jämn produktion och en ändamålsenlig produktutformning, där det större företaget på olika sätt kan hjälpa det mindre, framför allt i tekniska frågor. En speciell form av underleverantörssystem är legotillverkning i hemmen, som i vissa länder är vanlig i hantverksbetonad industri.

Kapitalförsörjningen av småindustrin är i allmänhet ett mindre problem än de ovan nämnda. I de flesta länder med särskilda stödprogram för småindustrin finns även banker eller finansieringsinstitut med inriktning på denna sektor. Rörelse- och riskkapital kan dock ibland saknas i tillräcklig utsträckning. I länder med hårda importrestriktioner, dvs. flertalet u-länder, kan försörjningen av råvaror, halvfabrikat och maskinell utrustning innebära problem för småindustrin, som ofta har att konkurrera med andra intressenter om ett begränsat importutrymme.

Genom att tillhandahålla dyrbar service- och annan maskinell utrustning centralt för utnyttjande, vanligen på hyresbasis, av flera företag, har det visat sig möjligt att förbättra företagens tekniska kapacitet och därmed produkternas kvalitet i de fall där ett enskilt företag inte ensamt orkat bära kostnaden av utrustningen. Etablerandet av industrihus, en vanlig stödåtgärd, bygger på samma idé. Andra åtgärder är att tillhandahålla lokaler, viss teknisk utrustning och allmänt administrativt och tekniskt stöd, ofta till subventionerade priser, i syfte att få igång tillverkning i mindre skala av vissa produkter i enheter som ensamma inte kunnat bära kostnaderna av nämnda service. Tillverkning med mer avancerad teknologi i småindustriell form kräver vanligen särskilt finansiellt stöd på grund av sin kapitalintensiva karaktär.

Kina utgör ett intressant exempel på en medveten satsning på småindustri i bred omfattning. Småindustrietableringar har varit ett sätt att få en starkt decentraliserad tillverkning av vissa produktgrupper och ett medel att integrera jordbruks- och industrisektorerna. Landsbygdsindustrialiseringen omfattar mindre företag för reparationer och maskintillverkning med inriktning på jordbrukets behov. Vidare inbegriper utvecklingen av den decentraliserade industrin processindustrier såsom järn-, stål-, cement- och konstgödningstillverkning samt slutligen lätt industri för förädling av jordbruksprodukter och tillverkning av dagligvaror för den lokala befolkningen.

3.5.3 Jordbruksbaserad industri

Industrialiseringsansträngningarna har i flera u-länder kommit att hämma utvecklingen av landsbygden. Den kraftiga satsningen på industrisektorn som skett i många länder med hjälp av olika skydds- och stimulansåtgärder har drabbat framför allt jordbrukssektorn som ofta kommit att subventionera den industriella tillväxten. I flera u-länder har till och med finansiella bidrag till jordbruket slussats vidare till industrin. En ökande insikt om dessa förhållanden samt om industrins oförmåga att suga upp den växande migrationen mot städerna har i flera u-länder medfört en ökande tonvikt på landsbygden i utvecklingsplaneringen. Faran av att skapa s.k. enklav-ekonomier med ökande gap mellan den traditionella sektorn och den moderna, har varit uppenbar i många u-länder.

Den balanserande tillväxtens filosofi har bl.a. medfört större ansträngningar för att integrera utvecklingen av olika sektorer, framför allt jordbruks- och industrisektorerna. Utveckling av s.k. jordbruksbaserad industri har blivit ett medel härvidlag. Med detta begrepp menas sådan industri som bygger på lantbrukssektorns

produkter; grödor, skog, fisk, boskap etc. Förädlings-
industri, konserverfabriker, slakterier, tefabriker,
sockerraffinaderier, kvarnar och sågverk är exempel
på sådan industri. Vidare innefattar begreppet sådan
industri som försörjer lantbrukssektorns behov av
service och olika produkter t.ex. reparationsverk-
städer, tillverkning av redskap, konstgödsel, cement
m.m. Tillverkningen kan ske i stora eller små före-
tagsenheter, lokaliserade företrädesvis nära råvaru-
källan eller marknaden. Industrialisering på lands-
bygden, t.ex. i städer som är centralort i en viss
landsbygdsregion, kan ge viktiga sysselsättnings-
effekter och bidra till att minska inflyttningen till
de större städerna. Den sammanlänkar på ett natur-
ligt sätt jordbrukssektorn, som fortfarande utgör den
ekonomiska ryggraden i flertalet u-länder, med industri-
sektorn som härigenom blir ett medel dels att för-
bättra lantbrukssektorns ekonomiska avkastning, dels
att förbättra landsbygdsbefolkningens levnadsvillkor.
De företag som producerar för lantbrukets behov kan
genom att lokaliseras nära marknaden anpassas till
lokala krav på produktkvalitet och produktutform-
ning. Produktutveckling och produktanpassning utgör
annars allmänna problem för tillverkningsindustrin i
u-länder genom att tillverkningen ofta varit mera ut-
buds- än efterfrågeorienterad. Detta gäller i hög
grad även för den jordbruksbaserade industrin som
sysslar med att vidareförädla jordbruksprodukter för
den lokala marknaden och i än högre grad den export-
orienterade förädlingsindustrin. Samarbetsavtal med
utländska företag har ibland underlättat lösningen av
dessa problem, t.ex. vad gäller tillverkning av frukt-
och köttkonserver. Även olika exportfrämjande organ
har varit behjälpliga.

Ett annat problem för den jordbruksbaserade förädlings-
industrin har varit att få en tillräckligt jämn rå-
varuförsörjning, kvantitativt och kvalitativt, för att

upprätthålla en effektiv och lönande produktion. Säsongvariationer, växt- och djursjukdomar och besvärliga distributionsförhållanden har emellertid orsakat problem.

Ett sätt att lösa försörjnings- och avsättningsproblemen har varit integration framåt och bakåt, dvs. att söka få kontroll över produktionen från råvara till marknadsföring av färdigvaran. Producentkooperativer har spelat en viktig roll i detta sammanhang. I Östafrika har det t.ex. varit vanligt att te- och kaffeodlarna gått samman i kooperativer för att i första hand sätta upp te- och kaffefabriker, men så småningom även ta över marknadsföringen till de centrala uppköparna. En annan väg har varit att t.ex. stora västerländska företag bedrivit egna odlingar i plantageform av frukt som konserveras och förpackats i lokala fabriker.

Kina synes i fråga om jordbruksbaserad industri vara ett av de mest framgångsrika exemplen på en mycket väl integrerad och balanserad utveckling, som tidigare berörts under avsnittet om småindustri. Decentraliseringspolitiken liksom det samhällsekonomiska snarare än företagsekonomiska angreppssättet tycks vara viktiga anledningar till framgångarna.

Flertalet av de svenska programländerna betonar jordbrukets behov i sin utvecklingspolitik. Utvecklingen av en jordbruksbaserad industri har dock inte kommit särskilt långt, utom möjligen i Indien och på Cuba, bl.a. beroende på att industrialiseringsprocessen över huvud taget inte kommit särskilt långt i flera länder.

3.5.4 Inflytande och ägande i industrisektorn

På skalan mellan en fri, marknadsstyrd och en helt centralplanerad industrialisering har flertalet u-landsregeringar fört en ekonomisk politik som snarare tenderat åt den senare styrformen än den förra. Detta av naturliga skäl. En fri marknadsekonomi och en frihandelspolitik bygger för att fungera väl på ett antal förutsättningar som ej uppfylls i u-länderna. Faktorpriserna avspeglar för det mesta inte resursernas rätta värde och en resursfördelning enligt marknadspriser kritiserats ofta för att ge oacceptabla sociala konsekvenser. Frihandel enligt teorin om komparativa fördelar har kritiserats bl.a. för att försvåra en industriell uppbyggnad i u-länderna. Många hävdar att företag i ett uppbyggnadsskede måste skyddas, att priser och löner inte avspeglar verkliga ekonomiska kostnader, att en viss självförsörjningsgrad är nödvändig för vissa varugrupper, att ensidig specialisering leder till för stort världsmarknadsberoende och att över huvud taget förutsättningarna för en väl fungerande frihandels- och marknadsstyrd ekonomi är så belastade med ofullkomligheter att en sådan politik inte är möjlig. Alla dessa argument talar för centrala ingripanden i form av kontroller, regleringar och skyddsåtgärder. Detta har varit den ekonomiska bakgrunden till att det stora flertalet u-landsregeringar fört en mera styrande och direkt kontrollerande politik än de flesta i-länder tidigare gjort.

Å andra sidan har erfarenheterna av de senaste decenniernas regleringspolitik, enligt vad som beskrivits under avsnittet om importersättande strategier, visat att de administrativa överbyggnaderna i många länder blivit ineffektiva och tungrodda för alla parter, samt medfört oekonomiskt utnyttjande av resurser och andra negativa konsekvenser som ofta varit oförutsedda.

Alltför centraliserat beslutsfattande har i allmänhet nackdelen att det sker långt från verkligheten i tid och rum och, för att fungera effektivt, kräver ett mycket väl utvecklat informationssystem, vilket u-länderna vanligtvis saknar. Någon generellt bästa princip finns givetvis inte heller vad avser detta problem, vilket bl.a. avspeglar sig i framstående ekonomers olika uppfattningar. Att staten bör ha och har en relativt aktiv roll i u-ländernas industrialiseringsprocess tycks de flesta vara ense om. Hur rollen sedan skall utformas konkret tycks mera bestämmas av politisk ideologi och maktstrukturer samt akuta politiska och ekonomiska problem i respektive land än av allmänna principiella teser. Emellertid har ovannämnda erfarenheter och aktuella trender i Östeuropa lett till att utvecklingsekonomer mer allmänt rekommenderar ett mer decentraliserat beslutsfattande och ett ökat utnyttjande av prismekanismen som styrinstrument.

Den politiska ideologin har givetvis varit av stor betydelse för den allmänna ekonomiska politikens, och därmed industrialiseringspolitikens, utformning i u-länder såväl som i i-länder. U-ländernas politiska etiketter överensstämmer i växlande utsträckning med den praktiskapolitiken och anger ofta mer en rörelseriktning än ett genomfört system. Sambandet mellan statens roll i industrialiseringsprocessen och politiskt system är inte entydigt. En socialistisk ekonomi innebär inte nödvändigtvis centralt beslutsfattande liksom att ett utbrett statligt ägande kan förekomma i kapitalistiska ekonomier. Nästan samtliga u-länder har i någon form inslag av blandekonomi.

Vad beträffar ägandeformer är det vanligt, oavsett politiskt system, att staten har ett dominerande inflytande i för landet speciellt viktiga industrigrenar, s.k. basindustrier. Inflytandet sker genom helägda

eller delvis ägda företag. En stor andel statlig industri ger möjligheter till en samordnande planering och styrning av industriutvecklingen, men medför samtidigt risker för byråkratisering och ineffektivitet. Kooperativt företagande har varit vanligt främst inom jordbruksbaserad industri, t.ex. mejerier, te- fabriker, olivoljefabriker och har varit viktig för att mobilisera landsbygdsbefolkningen i industrialiseringsprocessen. Det privata ägandets betydelse har i allmänhet varit beroende av historisk tradition, företaganda och tillgång till privata resurser i form av kapital och kunnande samt självfallet av regeringens incitament och attityder till enskilt företagande. Det är inte ovanligt att ett mindre antal familjer utgör ett lands dominerande industriella kapitalister. Som social grupp har de ofta en makt och ett politiskt inflytande som inte står i proportion till deras antal eller samhällsroll i övrigt. Detta ger dem goda möjligheter att påverka den industriella utvecklingen i en riktning som i första hand gagnar egna intressen.

Privat ägande i form av utländska investeringar har alltmer utvecklats mot s.k. joint ventures, dvs. att mottagarlandet kräver någon form av lokalt deltagande. Andra former för ägande har börjat utvecklas i några länder och det gäller framför allt de anställdas inflytande. I t.ex. Tanzania bedriver fackföreningsrörelsen viss företagsverksamhet. Även vad gäller inflytande över enskilda företag har Tanzania skapat former för inflytande från de anställda som ligger vid sidan om de traditionella.

KAPITEL 4

UTLÄNDSKA DIREKTA INVESTERINGAR

4.1 Inledning

Kännetecknande för en utländsk direkt investering är att den görs i ett annat land än investerarens hemland och att den som gör investeringen behåller kontrollen över det investerade kapitalet. En direkt utländsk investering sker vanligast genom att ett företag startar ett dotterbolag eller övertar kontrollen av ett redan existerande företag i ett annat land. Direkta investeringar skiljer sig därvid från portföljinvesteringar, som endast innebär att investeraren satsar sitt kapital, men ej utövar någon kontroll över användningen av kapitalet.

Tillgången på statistik över utländska direkta investeringar i underutvecklade länder har förbättrats något under senare år men är fortfarande undermålig. Ingen enskild internationell organisation ansvarar för insamling och redovisning av uppgifter om de privata utländska företagens direkta investeringar och övriga transaktioner i u-länderna. OECD har gjort en del för att förbättra tillgången på statistik och redovisar sedan 1956 uppgifter på den årliga strömmen av investeringar från respektive ursprungsländer. Den geografiska och sektorvisa destinationen är bara känd i grova drag och för de allra senaste åren. Internationella valutafondens (IMF) betalningsbalansstatistik inkluderar

siffror för inflödet av utländska direkta investeringar för vissa mottagarländer utan att ange ursprunget. I den mån FN redovisar data för direktinvesteringar är dessa hämtade från IMF och OECD.

Värdet av de ackumulerade totala investeringarna i u-länderna finns endast dokumenterat för åren 1966-1967. Denna uppskattning som gjorts av OECD ger även den regionala och industriella fördelningen av de utestående eller ackumulerade investeringarna.

Flödet av remitterade vinster i riktning från u-länderna redovisas av FN, men tillsammans med räntebetalningar på offentliga lån och privata portföljinvesteringar. Den totala vinsthemtagningen från u-länderna kan därför endast skattas i grova drag. De privata utländska företagens övriga transaktioner i tredje världen finns över huvud taget inte redovisade i de internationella organisationernas publikationer.

USA och Storbritannien, som svarar för drygt två tredjedelar av den utländska investeringsvolymen i tredje världen, har den klart bästa redovisningen av statistiska data. Mer begränsade uppgifter finns för kanadensiska, schweiziska, tyska, svenska och japanska investeringar. Å andra sidan finns det knappast några som helst uppgifter på franska, holländska, belgiska och italienska direktinvesteringar i de underutvecklade länderna. De siffror som OECD uppskattat för dessa länder är mycket approximativa.

Definitionsfrågor ställer inte bara till problem vid redovisning av uppgifter på nationell nivå. Till följd av olika praxis i insamlingsmetoder, klassificering och presentation av statistiken i olika länder är uppgifterna inte heller alltid helt jämförbara på den internationella nivån.

Termen direkta investeringar implicerar att kapitalet som investeras följs av löpande kontroll av respektive ägare i ursprungslandet. Då graden av kontroll varierar från företag till företag i olika verksamheter och regioner kan det vara svårt att göra en avgränsning som skiljer direkta från portföljinvesteringar. De uppskattningar som finns att tillgå för utestående europeiska investeringar i perioden fram till 1945, skiljer i flertalet fall inte mellan dessa typer av privata investeringar. I statistik av senare datum har de olika formerna av investeringar vanligen redovisats separat, men utan att grunden för indelningen angivits.

Endast i den för USA officiellt redovisade statistiken på senare tid finns en klar distinktion angiven för uppdelningen mellan direkta och portföljinvesteringar. För att en investering skall betecknas som direkt skall tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet i företaget kontrolleras av amerikanska intressen. För övriga länder däremot finns ingen klart angiven indelningsgrund i det statistiska källmaterialet.

De förekommande metoderna att redovisa värdet av utestående investeringar är relativt talrika och det finns anledning att misstänka att olika länder tillämpar delvis skilda tillvägagångssätt. Det alternativ som används av OECD, USA och Storbritannien är bokföringsvärdet av företagets tillgångar. Bokföringsvärdet utgör dock ofta en underskattning av det verkliga värdet, dvs. försäljningsvärdet. När det t.ex. gäller brittiska företag utomlands visar beräkningar att bokföringsvärdet endast utgör två tredjedelar av försäljningsvärdet.

I de fåtal fall mottagarländerna samlat in och publicerat uppgifter om den utländska företagsverksamheten finns definitioner, redovisningsmetoder och täckning sällan angivna. Samma investering har i flera fall klassificerats och värderats olika av investerare- och mottagarland.

Världländerna har med få undantag en högre värdering av de utländska investeringarna än ursprungsländerna.

Brister i definitions- och redovisningsmetoder ställer även till svårigheter vid mätning av investeringsströmmar. De av OECD och enskilda länder insamlade och publicerade uppgifterna över investeringsströmmen ger en missvisande bild av den totala investeringsaktivitetens omfattning. Kapitalflödet till u-länderna redovisas nämligen som ett "nettoresursflöde", vilket när det gäller utländska direkta investeringar i u-länderna innebär att avskrivningar, amorteringar på lån samt transaktioner med övriga enheter inom multinationella företag dras ifrån bruttoinvesteringsstömmen. Dessutom görs avdrag för i-ländernas hemtagning av ursprungliga investeringar till följd av försäljning och likvidering av utestående investeringar. Däremot görs inget avdrag för räntebetalningar, licensavgifter och vinster som tas ut från u-länderna, men återinvesterade vinster räknas som inflöde i u-länderna.

Vid sidan av nytt kapital från hemlandet och reinvesterade vinster kan företagen finansiera sina direkta investeringar genom lån och emissioner på världens marknad. Vidare är det vanligt att man låter en del av avskrivningarna stå kvar i företaget. Ingen av dessa finansieringsformer finns redovisade annat än för USA-ägda företags verksamhet under ett fåtal år.

Enligt FN gör investeringarnas komplexitet i fråga om multinatinellt ägande och finansiering, verksamhetsinriktning etc., insamlande, bearbetning och presentation av det statistiska materialet mycket svårt. Framför allt torde de enskilda företagens definitioner, klassificeringar och redovisningsmetoder, slumpmässigt eller avsiktligt, skilja sig på ett flertal sätt. Dessa olikheter kommer sedan att speglas i de aggregerade uppgifterna som redovisas på nationell basis, vilket bör hållas i minnet vid tolkningen av data.

4.2 Utländska direkta investeringars omfattning och former i u-länderna

4.2.1 Utländska direkta investeringars andel av det totala kapitalflödet till u-länderna

Strömmen av kapital från de utvecklade marknads-ekonomierna till den underutvecklade världen utgjordes nästan uteslutande av privatkapital fram till och med andra världskriget. Under 1800-talet gjordes investeringarna huvudsakligen som portföljinvesteringar i främst statspapper. Först kring sekelskiftet torde placeringar i den privata sektorn ha blivit av dominerande betydelse. År 1914 utgjordes ca 60 procent av samtliga ackumulerade investeringar i den underutvecklade världen av investeringar som kontrollerades av utländska intressenter. Under mellankrigstiden slutamorterades och likviderades en ansevärd del av statspapperen. Samtidigt utgjordes mer än hälften av nyinvesteringarna av direkta investeringar. Den totala andelen direkta investeringar i tredje världen ökade därmed förmodligen under mellankrigsperioden.

I perioden efter andra världskriget började även offentligt kapital att transfereras till tredje världen. Det offentliga kapitalet förmedlades till en början bilateralt, men kanaliserades senare även via de internationella organisationerna. Fördelningen mellan privat och offentligt kapital i slutet av 1940-talet är mycket dåligt kartlagd, men så mycket är klart att det privata kapitalet fortfarande dominerade.

Under perioden 1951-1955 torde emellertid det offentliga kapitalet varit mer betydande än det privata som huvudsakligen utgjordes av direkta investeringar.

Sedan mitten av 1950-talet har det privata kapitalet svarat för något mindre än hälften av resursflödet till u-länderna. I början av 1960-talet sjönk andelen privatkapital till följd av bl.a. mycket små direkta investeringar. Senare har trenden vänt och det privata kapitalet tenderar att åter utgöra en allt större del av "nettoresursflödet". År 1970 svarade det privata kapitalet för nära 50 procent av totala strömmen. Vid en omräkning till egentliga nettoflöden torde emellertid kunna konstateras att utflödet av investeringsinkomster och övrigt privat kapital är större än inflödet av direkta investeringar.

Direkta investeringarnas andel av det totala privata kapitalet har fallit sedan mitten av 1950-talet - då man i statistiken börjar göra en distinktion mellan olika typer av privata investeringar. Under de tre senaste femårsperioderna har direkta investeringar svarat för ca 70, 60 respektive 50 procent av det totala privata kapitalflödet. Framför allt är det de garanterade privata exportkrediterna som ökat. Portföljinvesteringarnas andel av flödet har varit relativt oförändrad i hela perioden.

4.2.2 Utländska direkta investeringar fördelade på ursprungsländer

Kring sekelskiftet uppgick det beräknade sammanlagda värdet av utestående investeringar i u-landsvärlden till ca 6 600 miljoner dollar. Större delen härstammade från Storbritannien och Frankrike som tillsammans svarade för 95 procent, medan resten föll på främst USA och Tyskland.

Under de följande femton åren ökade flödet till närmare 1 000 miljoner dollar per år vilket medförde en tredubbling av den ackumulerade stocken. Storbritanniens

och Frankrikes relativa andelar minskade till knappt hälften respektive en femtedel trots en fördubbling av absoluta värdet av båda ländernas utestående investeringsstock. USA:s och Tysklands andelar ökade till ca tio procent vardera, vilket för USA:s del innebar en femfaldig ökning i absoluta tal sedan seklets början.

Delar av de europeiska investeringarna likviderades eller förlorades under första världskriget, medan värdet av USA:s utestående direkta investeringar ökade med ca 50 procent under perioden 1914-1919. Tillväxten av USA:s investeringar fortsatte under 1920-talet och nådde en topp 1925-1929, då utflödet genomsnittligt uppgick till ca 250 miljoner dollar per år. Den sammanlagda strömmen från de kapitalexporterande länderna till den underutvecklade delen av världen fluktuerade kring 775 miljoner dollar per år i perioden 1921-1929.

Under depressionsåren på 1930-talet minskade industri-ländernas sammanlagda kapitalstock i u-länderna genom att de små bruttoinvesteringar som företogs inte balanserade de kapitalhemtagningar som samtidigt genomfördes.

I perioden 1946-1949 var USA nästan det enda land som över huvud taget investerade i u-länderna, men i början av 1950-talet började de europeiska direktinvesteringarna åter strömma till u-länderna. Under andra hälften av decenniet hade investeringsströmmen från Europa kommit upp till 55 procent av den totala, varvid de största bidragen kom från Storbritannien och Frankrike. Den totala strömmen flukturerade kring 2 125 miljoner dollar per år, varav reinvesterade vinster utgjorde en dryg fjärdedel.

Tabell 4:1 Sammanlagda utflödet av direkta investeringar från OECD/DAC-länderna fördelat på enskilda länder i procent och på olika perioder

	1956-60	1961-65	1966-70	1956-70
USA	44	47	49	47
Storbritannien	20	17	10	15
Frankrike	17	18	12	15
Nederländerna	7	3	5	5
Västtyskland	4	5	8	6
Japan	1	4	5	4
Italien	2	6	4	4
Belgien	3	2	1	2
Schweiz	2	3	2	2
Kanada	2	2	2	2
Sverige	1	1	1	1
Övriga	-	-	2	1
Totalt (miljoner dollar per år)	2 126	1 825	2 705	2 020
Varav reinv. (%)	27	41	..	(35)

Källa: OECD

Under 1960-talets första hälft sjönk nyinvesteringarna, samtidigt som reinvesteringarna utgjorde en större del än tidigare. USA svarade fortfarande för något under hälften, följt av Frankrike och Storbritannien. Av de övriga industriländerna var det framför allt Japan och Italien som åter började göra sig gällande som investerarländer.

Strömmen av investeringar ökade markant i perioden 1966-1970, då de i genomsnitt uppgick till ca 2 700 miljoner dollar per år. Trenden pekade uppåt och under de tre sista åren i perioden var strömmen av direkta investeringar till u-länderna högre än någonsin tidigare. USA ökade sin andel något, främst på bekostnad av Storbritannien och Frankrike, vars andelarminskat till vardera drygt tio procent. De relativt största ökningarna

i investeringsströmmen hade sitt ursprung i Japan och Västtyskland, medan investeringarna från bl.a. Italien, Belgien, Kanada, Schweiz och Sverige inte visade någon tendens att öka.

Fördelningen av den utestående totala stocken i u-länderna 1966 speglar relativt väl fördelningen av investeringsflödet i den tidigare tio-årsperioden. USA svarade för hela 59 procent av den utlandskontrollerade kapitalstocken, medan Storbritanniens andel minskat till ca 20 procent. Resterande investeringar var fördelade på ett tiotal länder, varav Frankrike och Nederländerna var de dominerande.

Vid slutet av 1971 hade de ackumulerade utländska direkta investeringarna nått ett värde av ca 36 600 miljoner dollar. Några större förändringar i fördelning på ursprungsländer jämfört med 1966 förelåg troligen inte.

4.2.3 Utländska direkta investeringar fördelade på industrisektorer

Investeringar i järnvägar var den dominerande investeringssektorn fram till första världskriget. USA:s direkta investeringar avvek från detta mönster, men var ännu inte tillräckligt betydande för att inverka nämnvärt på totalsiffrorna.

Under 1920-talet minskade andelen investeringar i järnvägar och övriga offentliga projekt i omfattning, framför allt till följd av omfattande investeringar i de extraktiva sektorerna. I slutet av 1940-talet återfanns ca 55 procent av investeringarna i utvinning av råvaror. Framför allt ökade oljeinvesteringarna, från företrädesvis USA.

Under första hälften av 1950-talet är investeringsflödets fördelning på sektorer dåligt dokumenterat, men investeringarna spreds på ett flertal sektorer, där även industriinvesteringarna började bli av betydelse. I slutet av decenniet kom emellertid en ny oljerush, som åter ökade de extraktiva industriernas andel av investeringarna. Mer än 40 procent av investeringarna i perioden 1956-1959 företogs av oljebolagen.

Av den totala ackumulerade investeringsstocken i utländerna år 1966 - liksom år 1950 - återfanns ca 55 procent i de extraktiva sektorerna. Enbart oljan svarade för 40 procent. Industriinvesteringarnas andel hade emellertid ökat till 26 procent av stocken.

Totala strömmen av utländska direkta investeringar uppdelad på sektorer i perioden 1966-1970 finns endast redovisad i grova termer. Olja och manufaktur var fortfarande de dominerande sektorerna med drygt en tredjedel av investeringsflödet vardera, medan gruvinvesteringarna svarade för nio procent - ungefär samma andel som 1966.

Denna fördelning, liksom de tidigare redovisade beräkningarna avser de totala investeringarna i utländerna. Fördelningen på enskilda regioner och länder skiljde sig dock markant från genomsnittet.

Investeringar i petroleum och gruvsektorn är överrepresenterade i Afrika medan Mellersta Östern är klart underrepresenterat i allt utom olja, vad gäller den ackumulerade stocken 1967. Samtidigt är Latinamerika och Asien kraftigt överrepresenterade vad beträffar manufaktur respektive "övriga industrier". Fördelningen av investeringsströmmen 1965-1970 visar att obalansen ingalunda tenderar att utjämnas. Afrika och Mellersta Östern är än mer överrepresenterade vad

gäller petroleum, medan tillverkningsindustrin i något ökad utsträckning söker sig till Latinamerika. Asien har upplevt ett ökat inflöde av investeringar i gruvnäringen.

4.2.4 Utländska direkta investeringar fördelade på regioner

Under 1800-talet drog Asien inklusive Mellersta Östern, Latinamerika och Afrika till sig ungefär 45, 35 respektive 20 procent av de totala utländska privata investeringarna. Men investeringsboomen i Latinamerika under 1900-talets första årtionde gjorde att mer än hälften av de utestående investeringarna återfanns i Latinamerika vid första världskrigets utbrott. Däremot hade investeringarna gått Afrika förbi under denna tid och 1914 fanns endast ca 14 procent av de ackumulerade investeringarna i regionen. Denna fördelning stod sig relativt väl under mellankrigstiden.

Strömmen av direkta investeringar till tredje världen under 1950-talet riktades i första hand till Latinamerika. 1957 återfanns troligen närmare två tredjedelar av de totala ackumulerade direkta investeringarna i Latinamerika. Sedan dess har inflödet emellertid ökat snabbare i de övriga regionerna, eventuellt med undantag för Mellersta Östern. Kapitalstockens fördelning på regioner år 1967 visar att Latinamerikas andel minskat till ca 55 procent medan Afrikas och Asiens andelar ökat. Denna utvecklingstrend har hållit i sig även under senare delen av 1960-talet. I perioden 1965-1970 gick ca 45 procent av investeringarna till Latinamerika medan Afrika och Asien absorberade 26 respektive 17 procent av strömmen till u-länderna.

Värdet av de utestående utländska investeringarna 1946 i Latinamerika uppgick till ungefär 6 000 miljoner dollar, varav USA och Storbritannien svarade för drygt 50 respektive 35 procent.

Inflödet av utländska direkta investeringar i Latinamerika under andra hälften av 1940-talet kom främst från USA, samtidigt som avvecklingen av brittiska investeringar fortsatte. Vid 1950-talets början hade därmed USA ytterligare förstärkt sin position och innehade ca två tredjedelar av den utländska investeringsstocken.

Inflödet av utländska direkta investeringar, inklusive reinvesteringar, i Latinamerika under 1950-talet fluktuerade kraftigt kring ett genomsnitt av 750 miljoner dollar årligen. Investeringsstocken hade vid slutet av årtiondet ett värde av närmare 13 000 miljoner dollar, varav USA svarade för drygt 70 procent. Nederländerna och Storbritanniens andelar var 13 respektive 10 procent medan den resterande delen delades av ett flertal länder, främst av Kanada, Schweiz och Tyskland.

Även under 1960-talet var de årliga fluktuationerna i inflödet av direkta investeringar avsevärda. Några år in på decenniet var nivån som lägst för att sedan öka någorlunda kontinuerligt. Under andra hälften av perioden låg genomsnittet på drygt en miljard dollar om året, varav USA och Storbritannien svarade för 58 respektive 7 procent.

Värdet av den ackumulerade stocken av direkta investeringar i Latinamerika 1969, det sista år för vilket uppgifter finns att tillgå, var ca 20 000 miljoner dollar. USA dominerade fortfarande med 69 procent av totalen medan Storbritanniens andel var knappa 9 procent.

Tillverkningsindustrierna ökade snabbast under 1960-talet och utgjorde den största sektorn med 34 procent av investeringsstocken år 1966. Genom relativt låg investeringsaktivitet i gruvindustrin, oljebolagens disinvesteringar och nedgång av jordbruksinvesteringar hade de extraktiva sektorernas andel minskat till betydligt mindre än 50 procent. Olje- och gruvbolagens andelar av stocken uppgick till 31 respektive 11 procent år 1966. Den europeiska investeringsstocken inkluderade högre andelar tillverkningsindustrier och oljeinvesteringar än den amerikanska som i relativt högre utsträckning återfanns i bl.a. gruvor.

Denna tendens accentuerades i slutet av 1960-talet. Hela 55 procent av investeringsflödet i perioden 1965-1970 gick till tillverkningsindustrin medan 10 respektive 8 procent orienterades till olje- och gruvsektorn. Däremot förelåg inte längre någon betydande skillnad mellan europeiska och amerikanska investeringar.

Varken inflödet eller värdet av de ackumulerade direkta investeringarna under 1950- och första hälften av 1960-talet i Afrika finns dokumenterat. Först för år 1967 finns uppgifter på stocken som då uppgick till ca 6 500 miljoner dollar, vilket motsvarade en ökning med ca 8 procent per år sedan 1950. Ganska exakt en fjärdedel av stocken hade brittiskt respektive amerikanskt ursprung. Frankrikes investeringar är inte kartlagda lika noggrannt, men sannolikt var andelen ungefär densamma.

Inflödet av investeringar i perioden 1965-1970 uppgick till ca 630 miljoner dollar per år och steg successivt under periodens sista år. Ungefär 30 procent kom från USA, vilket får betraktas som anmärkningsvärt med tanke på att de amerikanska direkta investeringarna i Afrika ännu år 1950 var nästan obefintliga.

Fördelningen av stocken på industrier 1967 visar att petroleum, gruvor och tillverkningsindustri absorberat 40, 20 respektive 18 procent av investeringarna under efterkrigstiden. De amerikanska investeringarna var orienterade till de extraktiva sektorerna i större utsträckning än de europeiska.

I perioden 1965-1970 destinerades hela 61 procent av det totala kapitalinflödet till Afrikas oljetillgångar, medan 13 procent gick till tillverkningsindustrier. Nästan nio tiondelar av investeringarna från USA i denna period företogs av oljebolagen.

Någon exakt beräkning av värdet av den utestående investeringsstocken i Asien efter andra världskriget finns veterligen inte. Investeringsaktiviteten i den följande tjugoförårsperioden är heller inte dokumenterad annat än för vissa länder. År 1967 beräknas värdet av de ackumulerade investeringarna ha uppgått till ca 4 900 miljoner dollar. USA och Storbritannien svarade för ungefär en tredjedel vardera, medan återstoden hade skiftande ursprung, men med dominans av Japan och Nederländerna.

Inflödet av direkta investeringar i perioden 1965-1970 rörde sig kring drygt 400 miljoner dollar per år och en svag uppåtgående trend kan utläsas. USA:s andel ökade till närmare hälften medan Storbritanniens investeringar minskade betydligt. Framför allt Japan svarade för en allt större del av investeringarna i Asien under senare år.

Eftersom irflödet av direkta investeringar fram till mitten av 1960-talet bara finns dokumenterat fragmentariskt, är heller inte investeringarnas destination vad avser industrier kartlagd. År 1967 hade emellertid den utestående stocken följande ungefärliga utseende: 27 respek-

tive 5 procent av investeringarna återfanns i de extraktiva sektorerna olja och gruvor, medan tillverkningsindustrin utgjorde 32 procent. Den resterande tredjedelen inkluderade investeringar i plantager, handelsbolag och kommunikationer.

De utländska investeringarna i Mellersta Östern har traditionellt gått till petroleumindustrin. Under tioårsperioden efter andra världskriget var inflödet betydande och kom till större delen från USA, vars andel av stocken 1958 uppgick till ca 55 procent av totalt 2 100 miljoner dollar. Strömmen från Storbritannien var relativt obetydlig under 1950-talet och andelen brittiska ackumulerade direkta investeringar var 30 procent i slutet av decenniet. Frankrike och Nederländerna svarade för återstoden.

Kuwait och Saudi-Arabien härbärgerade ca 30 respektive 25 procent av de utestående investeringarna i slutet av 1950-talet och var därmed de viktigast mottagarländerna. Iran och Irak svarade för ungefär 20 procent vardera och resten återfanns främst i Qatar och Bahrein. Med undantag för Saudi-Arabien och Bahrein, där USA svarade för samtliga utländska investeringar, var investeringsstockarna flernationella. I Kuwait hade USA och Storbritannien lika stora delar av stocken medan Iran, Irak och Qatar, även härbärgerade investeringar med fransk och holländsk härkomst.

Fram till 1966 fluktuerade inflödet av direkta investeringar relativt kraftigt kring 250 miljoner dollar om året varav knappt en tredjedel kom från USA. Värdet av stocken hade ökat till ca 3 680 miljoner dollar varav ungefär 5 procent återfanns utanför petroleumsektorn. Speciellt i Iran och Saudi-Arabien var inflödet betydande och dessa länders andelar av oljeinvesteringarna ökade något medan Kuwait och Irak såg sina andelar minska.

Den nordamerikanska delen av den totala stocken hade genom den relativt måttliga investeringsaktiviteten under 1960-talets första år minskat till ca 45 procent. Storbritannien svarade för drygt 30 procent medan andelarna för övriga länder, inklusive Japan, ökade.

I perioden 1965-1970 uppgick inflödet till drygt 250 miljoner dollar per år varav ungefär hälften härstammade från USA. 10 procent av investeringarna lokaliserades till verksamheter utanför oljesektorn varvid banker och tillverkningsindustri var de viktigaste näringarna.

4.3. Utflödet av privata utländska företags investeringsinkomster från u-länderna

UNCTAD-sekretariatet har beräknat att utflödet av utländska företags vinster från u-länderna steg från 3 500 miljoner dollar år 1965 till 5 400 miljoner dollar år 1969. De utländska privata investeringarna skapade därmed ett nettoutflöde från u-länderna på 320 miljoner dollar år 1965 och 1 600 miljoner dollar år 1969. Detta nettoutflöde är beräknat på uppgifter om bilaterala portföljinvesteringar, direkta investeringar inkluderande repatrierat kapital och vinster.

Huvuddelen av vinsterna kommer från investeringar inom oljesektorn. Inte mindre än 67 procent av de totala u-landsvinsterna år 1965 beräknas ha kommit från de oljeexporterande u-länderna och dessa vinster beräknas ha ökat med 9,5 procent per år mellan åren 1965 och 1969. Vinsterna i andra u-länder ökade dock snabbare; 15 procent per år under motsvarande år.

Tabell 4:2 Utflödet av investeringsinkomster från
u-länderna. Miljoner dollar.

Region	1965	1966	1967	1968	1969
Afrika	505	665	614	870	870
Asien	268	248	299	284	360
Mellersta Östern	1 234	1 475	1 525	1 797	1 960
Västra hemisfären	1 442	1 659	1 784	1 984	2 090
Totalt ovanst. regioner	3 449	4 047	4 222	4 935	5 280
Totalt inkl. Sydeuropa ¹	3 489	4 095	4 286	5 006	5 380
Oljeexporterande länder ²	2 326	2 641	2 670	3 213	3 350
Icke-oljeexport. länder	1 163	1 454	1 616	1 792	2 030

¹Sydeuropa: Grekland, Malta, Spanien, Turkiet, Jugoslavien

²Oljeexporterande länder: Iran, Irak, Libyen, Nigeria, Saudi-Aragien, Trinidad, Tobago och Venezuela.

Källa: IMF Balance of Payments Yearbook

Det föreligger, som framgår av ovanstående tabell, stora skillnader i utflöde av vinster från olika regioner. Latinamerika och Mellersta Östern svarade för 40 respektive 36 procent av det totala utflödet, medan länderna i Afrika och Asien svarade för återstoden. Vinsttillväxten var snabbast i Afrika, 14,6 procent per år, och lägst i Asien, knappt 8 procent. Dessa skillnader i ökningstakt förändrade dock inte de regionala andelarna märkbart.

I detta sammanhang kan det också vara motiverat att belysa förhållandet mellan vinstutflöde och u-ländernas exportinkomster.

Tabell 4:3 Utlödet av vinster från u-länderna i förhållande till u-ländernas exportinkomster av varor och tjänster. Procent.

Region	1965	1966	1967	1968	1969
Totalt, alla regioner	8,8	9,4	9,5	10,1	9,6
Afrika	7,8	9,2	8,5	10,5	8,9
Asien	2,8	2,4	2,7	2,3	2,7
Mellersta Östern	25,9	27,0	26,5	26,9	26,8
Västra hemisfären	10,9	11,7	12,4	12,8	12,2
Sydeuropa	0,7	0,8	1,0	1,0	1,2
Oljeexporterande länder	27,7	28,9	27,8	29,3	27,7
Icke-oljeexporterande länder	3,8	4,2	4,2	4,6	4,6

Källa: IMF Balance of Payments Yearbook

För u-länderna som helhet steg vinsten i förhållande till exportinkomsterna från 8,8 procent 1965 till 9,6 procent 1969. Ökningen kan främst härledas till de icke-oljeexporterande u-länderna i Afrika, Latinamerika och Sydeuropa. De oljeexporterande u-länderna och u-länderna i Asien uppvisade ingen klar trend i någon riktning.

4.4. Utländska direkta investeringars betydelse för den ekonomiska utvecklingen i u-länderna

Med en viss tillspetsning kan sägas att frågan om privata utländska investeringar i u-länderna är ett av national-ekonomins mest debatterade och minst analyserade problem. Orsaken till den intensiva debatten är i hög grad frågans politiska karaktär. Flera industriländer har ett klart intresse av att försvara de privata utländska investeringarna i syfte att bevara och förbättra ett investeringsvänligt klimat i u-länderna. Kritikerna betraktar ofta de utländska privata företagens aktioner som en del av exploateringen av de fattiga länderna. Debatten "underlättas" i hög grad av teoretiska tveksamheter om vilka effekter som kan och skall beaktas i en analys av de

direkta investeringarnas effekter och av en allvarlig brist på säkert empiriskt underlag.

Förespråkarna för privata investeringar framhäver huvudsakligen att de innebär en överföring av kapital i kombination med tekniskt kunnande och effektiv företagsledning. Genom att investeringen oftast utgör en del av en etablerad internationell koncern är avsättning av produkten säkrad på förhand. Vidare pekas på spridningseffekter genom utbildning av arbetskraft och efterfrågan som riktas till lokala underleverantörer samt över huvud genom företagets tillgång till moderföretagets tekniska kunskap. I flera fall hävdas att direktinvesteringar är den billigaste formen av teknologiöverföring eftersom företaget tjänar in de medel som transfereras i form av vinster och utdelningar.

Kritikerna pekar i första hand på den omständigheten att utflödet av kapital i form av vinster, utdelningar m.m. över tiden överstiger inflödet av nytt investeringskapital. I några fall har "analysen" begränsats till detta problem. Vidare betonas att på längre sikt lokala tillverkare konkurrerats ut vilket medför ett politiskt beroende för värdlandet. Stormakternas politiska påtryckningar - i vissa fall i form av militär intervention - får exemplifiera den ohållbara politiska situation som ofta följer av att den utländska sektorn blir alltför stor.

Djupgående studier av utländska privata investeringars effekter på värdlandets ekonomi är än så länge fåtaliga och motsägande. Ett flertal studier av enskilda projekt har gjorts men dessa pekar i första hand på de stora skillnaderna mellan olika investeringar och tillåter inga generaliseringar som är allmängiltiga. De teoretiska studierna baseras ofta på en rad viktiga förutsättningar, t.ex. den om en perfekt fungerande marknad, vilka gör slutsatserna helt ohållbara. I

andra fall analyseras endast ett fåtal mätbara variabler medan de långsiktiga, indirekta effekterna blir obeaktade. I nuläget finns ingen möjlighet att hävda att de indirekta effekterna skulle vara mindre betydelsefulla än de mätbara direkta effekterna. Det är tvärtom så att både kritiker och förespråkare syns hävda att deras värdering av privata investeringar bekräftas av de långsiktiga indirekta effekterna.

En översikt av olika länders utveckling under 1900-talet ger knappast underlag för en säker värdering av de privata utländska investeringarnas effekter. Sovjetunionen och Japan har industrialiserats i mycket snabb takt utan att utländska investeringar spelat någon roll. Här måste emellertid förmodas att den stora inhemska marknaden varit av central betydelse. De latinamerikanska länderna har mottagit privata investeringar i stor omfattning under 150 år men fortfarande existerar en utbredd fattigdom. Bland de länder i Asien som har stora utlandsägda sektorer finns exempel på både snabbt och långsamt växande ekonomier.

Någon acceptabel modell för att analysera effekterna av utländska privata investeringar existerar inte. Det föreligger också betydande svårigheter att konstruera en sådan. Om alla eller flertalet effekter skall belysas i dynamiskt sammanhang måste en modell bli oerhört komplicerad. Modeller som endast avser en del av problemkomplexet är av begränsat värde i allmänhet och i synnerhet på ett område där meningsskiljaktigheter är djupgående och bl.a. gäller frågan om vilka effekter som skall beaktas. Det bräckliga underlaget av empiriska data medför vidare att modeller och hypoteser endast i begränsad utsträckning kan testas.

Det torde ändå finnas ett intresse av att i ett sammanhan diskutera de effekter som bör beaktas. Även om

detta inte kan väntas medge konklusiva generaliseringar så bör det vara möjligt att peka på vissa förhållanden som ökar de positiva effekterna av privata investeringar och/eller minskar de negativa.

Innan en dylik genomgång görs är det angeläget att peka på en fråga av avgörande betydelse för värderingen av privata investeringar. Effekterna av en privat utländsk investering måste självfallet värderas mot den utveckling som skulle ha ägt rum om investeringen inte hade företagits. Flera studier av privata investeringar - detta gäller t.ex. den s.k. Pearson-rapporten - baserar värderingen på den uttalade förutsättningen att något alternativ till en utländsk etablering inte existerar. Det blir då naturligt att lägga hela produktions- och sysselsättningsökningen i den positiva vågskålen. Denna extrema förutsättning är realistisk endast i fråga om en komplicerad produktion som det är omöjligt för mottagarlandet att ta upp. I flertalet fall måste antas att ett u-land kan välja mellan att etablera egen likartad produktion genom inköp av olika komponenter eller att i olika former inbjuda utländska investerare.

En omständighet av betydelse i sammanhanget är självfallet att det föreligger betydande svårigheter för u-länderna att på acceptabla kommersiella villkor förvärva teknologisk kunskap i form av patent, licenser m.m. Inom flera moderna och teknologiskt avancerade industrigrenar är kunskapen p.g.a. patent och andra omständigheter inte tillgänglig annat än i form av direkta utländska investeringar. Detta gäller t.ex. beträffande data- och informationsindustrin, delar av den petrokemiska och elektroniska industrin. Någon förändring av dessa förhållanden under 1970-talet är inte sannolik. Inom andra traditionella industrier finns betydande möjligheter att förvärva den nödvändiga kunskapen i olika former. Inom dessa branscher synes

också ske en utveckling som ytterligare underlättar u-ländernas möjligheter att välja mellan utländska investeringar och andra former för överföring av teknologi.

Vid en jämförelse mellan en utländsk investering och ett inhemskt alternativ är det nödvändigt att inte låta den sistnämnda bli en idealiserad bild av verkligheten. I flera latinamerikanska länder är vinstutförseln till schweiziska och amerikanska bankkonton procentuellt sett av ungefär lika stor betydelse som repatrieringen av kapital från utlandsägda företag. Flera studier har vidare pekat på att inhemska företagare ofta arbetar med kortare pay-off-perioder än utlandsägda företag som är mer intresserade av stor marknadsandel på lång sikt än stora vinster på kort sikt. Möjligen har dessa förhållanden ändrats under senare år i samband med att de utländska investeringarnas situation något försämrats.

En genomgång av de utländska investeringarnas effekter på värdländernas ekonomiska utveckling sker lämpligen stegvis. En naturlig utgångspunkt är effekterna på betalningsbalansen. Avslutningsvis görs ett försök att belysa de långsiktiga effekterna och de därmed sammanhängande politiska aspekterna.

Betalningsbalanskonsekvenserna är kanske den mest belysta sidan av direktinvesteringarnas effekter på värdländernas ekonomier - och samtidigt det problem som givit upphov till mest missförstånd. Vissa studier har som nämnts begränsats till en jämförelse mellan det årliga inflödet av investeringskapital och utflödet av vinstmedel vilket inte ens täcker hela den direkta betalningsbalanseffekten.

En utländsk investering medför i inledningsskedet normalt ett kapitalinflöde för att finansiera importen av den nödvändiga produktionsutrustningen. Endast i

undantagsfall har en initialinvestering finansierats genom upplåning på den lokala kreditmarknaden. Detta är däremot inte ovanligt beträffande utbyggnad av existerande anläggningar. Investeringar inom den extraktiva sektorn karaktäriseras av att kapitalinflödet är mycket stort under uppbyggnadsskedet för att sedan avta. Investeringar i verkstadsindustrin och detaljhandeln sker normalt successivt.

Det årliga inflödet av investeringskapital adderas tillsammans med reinvesteringar till redan befintliga utländska tillgångar. Härigenom växer den samlade utländska kapitalstocken och den därav beroende hemtagningen av vinstmedel. Om inte inflödet av investeringskapital växer mycket snabbt kommer så småningom utflödet av vinstmedel och repatrierat kapital att överstiga inflödet. Detta är vad som idag gäller för u-länderna och den negativa balansen kan på relativt osäkra grunder beräknas till 3 500 - 4 000 miljoner dollar per år under slutet av 1960-talet.

Balansen mellan kapitalinflöde och vinsthemtagningar är emellertid som nämnts bara en del av betalningsbalansproblemen. De utländska företagen är förknippade med en rad transaktioner i värdlandet som direkt och indirekt får konsekvenser för betalningsbalansutvecklingen. En betydande del av de utlandsägda företagens produktion exporteras. Detta gäller i första hand företagen inom den extraktiva sektorn vilka exporterar den alldeles övervägande delen av produktionen. Det är svårt att göra en beräkning av hur stor del av u-ländernas totala export de utländska företagen svarar för, men preliminära beräkningar antyder att det rör sig om ca en tredjedel. Etableringar inom konsumtionsvaruindustrin syftar huvudsakligen till att tillgodose efterfrågan från värdlandets hemmamarknad. Denna produktion måste emellertid till en del antas ersätta tidigare import. Rena sammansättningsindustrier ersätter i stort sett

endast en tidigare import av färdigvaror med import av komponenter. Försäljningsföretag, vilket är en vanlig inledning till etablering av tillverkningsindustri, ger huvudsakligen upphov till import, vilken antingen ersätter import från ett konkurrensföretag eller adderas till den totala importen.

Gemensamt för de utlandsägda företagen synes vara att produktionen till viss del baseras på import av halvfabrikat, ofta från andra företag inom koncernen. Studier av utlandsägda företags importbenägenhet har huvudsakligen gjorts i industriländer. Resultaten pekar på att de utländska företagen importerar relativt mer än inhemska företag i samma bransch. Det finns anledning att anta att dessa tendenser ytterligare förstärks i ett u-land.

Förutom de direkta konsekvenserna för betalningsbalansen via import och export uppkommer en rad mer indirekta effekter via den utlandsägda sektorns långsiktiga inverkan på lönebildning och produktionsstruktur. Dessa förhållanden är mycket sparsamt belysta i hittills gjorda studier och torde vara svåra att kvantitativt bedöma.

En särskild effekt av u-länders försök att dra till sig utlandsinvesteringar genom mycket höga effektiva tullar bör nämnas. En nyligen företagen OECD-studie visar att vissa utländska företag, som producerat för värdlandets väl skyddade hemmamarknad, haft ett negativt förädlingsvärde. Det betyder sålunda att kostnaderna för delar och råvaror, som företagen importerat, varit högre än slutprodukten om den köpts på världsmarknaden. Den slutsats som kan dras av detta är att värdlandet bör undvika att ge ett utländskt företag en alltför privilegierad ställning.

Avgörande för en värdering av utlandssektorns långsiktiga betalningsbalanseffekter är som nämnts en bedömning av u-ländernas möjligheter att på annat sätt, t.ex. genom nationella statliga eller privata investeringar, åstadkomma motsvarande produktion. Inom den extraktiva sektorn och i konsumtionsvaruindustrin bör dessa möjligheter vara relativt stora men i det förstnämnda fallet kan, särskilt efter nationaliseringar, exporten försvåras genom aktioner från det tidigare ägarlandet. Inom verkstadsindustrin, och särskilt då den mer avancerade delen därav, är u-ländernas möjligheter till egen produktion begränsade.

I många u-länder svarar de utländska företagen för en mycket betydande del av produktionen inom verkstads- och gruvindustrin; i några länder dominerar den utlandsägda sektorn helt. Härav följer att de utländska företagen är av stor betydelse för kapitalbildning och ekonomisk tillväxt. Fluktuationer i de utländska investeringarnas omfattning får direkta konsekvenser för den ekonomiska utvecklingen.

Frågan om den utländska sektorns s.k. spridningseffekter är ett av de mest diskuterade problemen i u-landslitteraturen. Flera forskare hävdar att utbildningen av arbetskraft, införandet av "industriell disciplin" och nya företagsformer, efterfrågan på halvfabrikat från lokala underleverantörer, efterbildningen av de utländska företagens teknik o.s.v. ger stimulans för en bredare utveckling i hela ekonomin. Mot detta har invänts att den utländska sektorn i stället blir en enklav med sina kommersiella förbindelser med företag i i-länderna. Denna tendens förstärks av att arbetare och tjänstemän i utländska företag ofta har en privilegierad ställning och ekonomiska möjligheter till viss importerad lyxkonsumtion. De utländska företagens teknik anses av kritikerna vara hämtad från hemlandet och därför så kapitalintensiv att den varken kan eller bör efter-

bildas av lokala företag. Leveranser av komponenter och halvfabrikat sker enligt denna uppfattning inte från lokala företag utan från andra enheter inom internationella koncerner.

Det empiriska underlaget för en bedömning av dessa frågor är bräckligt. Förhållandena torde variera från ett u-land till ett annat. Det är således knappast något tvivel om att avsevärda spridningseffekter uppträder endast om en institutionell och ekonomisk mottagningskapacitet föreligger. I länder med svag egen industri är sannolikt faran överhängande att den utländska sektorn blir en främmande enklav. I halvindustrialiserade u-länder bör å andra sidan en aktiv regeringspolitik kunna åstadkomma en meningsfull integrering av de utländska företagen i den nationella ekonomin. Vidare torde gälla att investeringar inom verkstadsindustrin ger möjligheter till vidare spridningseffekter än flertalet andra etableringar.

En politiskt viktig aspekt är att ett utländskt företag inte bara kan sprida kunskap utan också skaffa sig kontroll över i värdlandet existerande kunskap. Genom att köpa upp eller konkurrera ut existerande företag och dra till sig kvalificerad administrativ personal och forskare kan den utländska enklaven utvidgas på den nationella ekonomins bekostnad.

Flertalet forskare som studerat de utländska privata investeringarna har pekat på värdländernas beskattningsmöjligheter. Med hänsyn till de nästan notoriska svagheterna i u-ländernas inkomstskattesystem anses en beskattning av de utländska företagen vara en av de stora fördelar dessa kan ge upphov till. Många u-länder frånhänder sig emellertid dessa möjligheter genom att bjuda över varandra i syfte att locka utländska företag med relativt långvarig skattebefrielse. En regional samordning av u-ländernas skattelagstift-

ning i dessa avseenden anses allmänt kunna medföra fördelar för u-länderna.

De långsiktiga dynamiska effekterna av privata investeringar är av det slaget att endast gissningar är möjliga på det generella planet. Ett utländskt företag kan således bryta ett lokalt monopol och medverka till en sänkning av priserna. Å andra sidan kan det utländska företaget med tillgång till moderföretagets överlägsna teknik och säkra etablering på den internationella marknaden konkurrera ut lokala företag och etablera ett monopol. Den sistnämnda utvecklingen bör i större u-länder kunna undvikas om flera konkurrerande utlandsföretag finner det lönande att investera men torde vara en reell risk i mindre u-länder. På sikt kan ett utländskt företag ge upphov till en gynnsam utveckling för lokala underleverantörer men å andra sidan kan lokala företag komma att konkurreras ut. I länder med svagt utvecklade industri finns det risk för att framgångsrika företag via investeringar ur vinstmedel utvecklas till att dominera hela branscher. Därmed har problemen för värdlandet blivit av övervägande politisk natur. En stor utlandsägd sektor innebär inte bara att den nationella ekonomiska utvecklingen i hög grad blir avhängig de internationella koncernernas beslut. Erfarenheten visar att stormakterna bilateralt och via internationella organ på politisk väg aktivt kan motverka för dem icke önskvärda beslut som värdlandets regering kan anse angelägna. Detta torde vara huvudanledningen till att u-länderna ofta synes föredra investeringar av företag från de mindre industriländerna.

Någon anledning att spekulera om riktigheten i u-ländernas politiska värdering av utländska investeringar finns inte. Dessa länders regeringar bedömer självfallet frågan utifrån de mål de satt upp för sin nationella ekonomiska och sociala utveckling. Mot denna bakgrund är det själv-

klart att u-länderna ofta irriteras av industriländernas och vissa internationella organisationers anspråk på att formulera förslag som syftar till "u-ländernas bästa".

Denna genomgång av problemen i samband med utländska privata investeringar ger inte underlag för konklusiva generaliseringar. Flertalet u-länder torde emellertid anse att utländska investeringar kan bidra till den ekonomiska utvecklingen om de sker på de villkor u-landet fastställt. Det förefaller vidare klart att de positiva effekter som utlandsinvesteringar kan ha bör befrämjas om värdlandet driver en aktiv politik för att bygga upp en nationell industrisektor. Härigenom ökar möjligheterna att via s.k. spridningseffekter ge upphov till en utveckling av lokala industrier och samtidigt minskar risken att utlandssektorn kommer att dominera ekonomin. Det är också naturligt att anta att s.k. joint ventures kan bidra till ökade spridningseffekter. Om möjligt bör u-länderna sannolikt undvika att i alltför hög grad låta de utländska företagen utvecklas bakom höga tullmurar. Konkurrensen från världsmarknadens färdigvaror bör användas för att förhindra de överpriser som nu förekommer i vissa fall. Det förefaller vidare sannolikt att etableringar inom verkstadsindustrin har möjlighet att ge upphov till mer omfattande positiva externa effekter än exempelvis gruvinvesteringar. Slutligen torde u-länderna vinna på överenskommelser om gemensamma skatteregler så att inte de fördelar som ökade skatteintäkter innebär spelas bort i konkurrensen att locka utländska företag. Denna typ av överenskommelser är sannolikt möjlig och lämplig endast på det regionala planet.

KAPITEL 5

SVENSKA FÖRETAGS ENGAGEMANG I U-LÄNDER

5.1 Industrins u-landsinvesteringar och u-lands-
export5.1.1 Svenska bestämmelser beträffande utlandsinveste-
ringar

För att få göra direktinvesteringar i utlandet erfordras tillstånd från riksbanken i enlighet med 1939 års valutatalag. Normgivande för riksbankens handläggning av valutaärenden avseende direkta investeringar i utlandet är OECD:s kod av 1964 för kapitalbetalningar. Enligt denna definieras direkt investering som "en investering i syfte att upprätta varaktiga ekonomiska förbindelser med ett företag och främst en investering som ger möjlighet att utöva ett effektivt inflytande över företagets skötsel".

Fram till hösten 1969 utfärdades valutatillstånd för direkta investeringar i utlandet praktiskt taget utan inskränkning under förutsättning att de motsvarade OECD:s definition. På grund av nedgången i valutareserven och en markant ökning av ansökningarna om valutatillstånd infördes då vissa inskränkningar i licensgivningen.

Företag som erhåller riksbankens investeringstillstånd är skyldiga att iaktta vissa villkor beträffande in-

vesteringen, de s.k. Höganäsvillkoren av år 1949. Endast ett av dessa villkor gäller i fråga om investeringar i u-länderna, nämligen att inte utan riksbankens medgivande överlåta aktier i det utländska bolaget.

5.1.2 Historiskt perspektiv

Exporten av skogs- och verkstadsindustriprodukter till de transoceana länder som numera benämnes u-länder utvecklades under mellankrigsperioden utan att nämnvärt hindras av protektionistiska åtgärder. U-landsmarknaderna var ännu alltför små och outvecklade för att locka till lokaltillverkning. En sådan produkt som tändstickor förutsatte dock lokal tillverkning på marknader av en viss storleksordning och STAB:s tändsticksrörelse kom därför att utvecklas starkt i de transoceana länderna på 1920-talet. I fallet AGA:s gastillverkning tvingade transportskäl till lokaltillverkning som koncentrerades till Latinamerika. Den svenska industrins investeringar i u-länderna var således före andra världskriget i stort sett begränsade till den verksamhet som bedrevs av STAB och AGA.

Avspärrningen under andra världskriget från de traditionella leverantörerna medförde att industrialiseringen i flera u-länder, framför allt i Latinamerika, sköt fart på allvar. De första åren efter krigsslutet var varubehovet stort och eftersom valutareserverna var ansevärd kunde importen av de flesta produkter försiggå obehindrat. Den växande lokala marknaden för många varor bildade basen för en inhemsk industri som kom att utvecklas snabbt. Snart började emellertid valutareserverna tömmas och protektionismen växte sig stark. Den ena svenska exportören efter den andra fick känning av ökade tullar och importlicenshinder och ställdes slutligen inför alternativet att antingen successivt etablera lokal tillverkning av sin produkt eller på

sikt förlora en lovande marknad. Den första stora svenska investeringsvågen i u-länderna kom således som en uppföljning av företagets löpande exportverksamhet i främst Latinamerika. På samma sätt kom senare i mindre skala en etableringsverksamhet i vissa u-länder i Asien. Däremot saknas den helt i Afrika, där de få investeringarna varit av en råvaruextraherande typ.

5.1.3 Den svenska u-landsexportens utveckling

Eftersom de flesta svenska industriinvesteringarna i u-länderna kan ses som en förlängning av företagets exportaktivitet är det av intresse att studera utvecklingen av den svenska exporten till u-länderna. Under de närmaste åren efter andra världskriget svarade exporten till u-länderna för sin största andel av Sveriges totala export, främst till följd av exporten till Latinamerika som 1947 utgjorde inte mindre än 13,7 procent av totalexporten. Under hela 1950-talet höll sig u-landsexporten väl uppe men från och med början av 1960-talet kan en kraftig nedgång noteras relativt sett. Utvecklingen illustreras av u-landsexportens andel av totalexporten som uppgick till 10,6 procent år 1961 och 8,6 procent år 1971 (se vidare tabell 5:1). Den svenska exporten till i-länderna och statshandelsländerna tredubblades mellan åren 1960 och 1971, medan exporten till u-länderna endast fördubblades. Exporten till u-länderna ökade dock i samma takt som i-landsexporten under 1960-talets andra hälft efter i stort sett en stagnation under dess första hälft.

Den relativa minskningen av u-landsexporten kan hänföras dels till de valutaproblem som flera av de marknadsmässigt stora u-länderna kämpade med under början av 1960-talet, dels till den kraftiga strukturförändring som ägt rum i vår export till Latinamerika under de senaste två decennierna. Skogsindustriproduktionen,

Tabell 5:1. Sveriges export totalt och fördelat på u-länder och u-landsregioner 1960-1971. Milj. kr. och procent.

År	Total export	Total export till u-länd.	Andel av total export	Export till Latin-amerika	Andel av total export	Export till Asien	Andel av total export	Export till Afrika	Andel av total export
1960	13 273	1 631	12,3	757	5,7	450	3,4	423	3,2
1961	14 198	1 507	10,6	778	5,5	462	3,2	266	1,9
1962	15 129	1 654	10,9	839	5,5	473	3,1	341	2,3
1963	16 568	1 708	10,3	737	4,4	513	3,1	456	2,8
1964	19 014	1 584	8,3	664	3,5	589	3,1	327	1,7
1965	20 541	1 702	8,3	738	3,6	549	2,7	411	2,0
1966	22 071	1 898	8,6	904	4,1	656	3,0	333	1,5
1967	23 422	2 103	9,0	947	4,0	665	2,8	487	2,1
1968	25 553	2 296	9,0	1 056	4,1	868	3,4	368	1,4
1969	29 459	3 052	10,4	1 185	4,0	966	3,3	896	3,0
1970	35 150	3 178	9,0	1 244	3,5	986	2,8	941	2,7
1971	38 224	3 306	8,6	1 422	3,7	1 139	3,0	741	1,9

som vid 1950-talets början svarade för ca 40 procent av Sveriges totala export till Latinamerika, har oavbrutet minskat och svarade vid 1970-talets början endast för ca 10 procent. Orsaken härtill är den pågående uppbyggnaden av latinamerikansk industri på detta område. Exporten av verkstadsprodukter, dvs. arbeten av metall, maskiner, apparater och transportmedel, har däremot expanderat kraftigt och utgör omkring tre fjärdedelar av vår totala utförsel till Latinamerika. Även u-landsexporten i övrigt domineras av verkstadsprodukter; drygt 70 procent av exportvärdet år 1970. U-ländernas betydelse som marknad för svenska verkstadsprodukter förtjänar att understrykas; 1970 mottog nämligen dessa länder 15 procent av den totala svenska verkstadsexporten, vilket kan jämföras med 19 procent för de sex ursprungliga EEC-länderna.

Vid en internationell jämförelse av utvecklingen av 15 i-länders export till u-länderna under det senaste decenniet framgår att den svenska exporten i stort sett utvecklats i samma takt som genomsnittsutvecklingen för samtliga dessa länder. Av i-länderna hade Australien, Canada, Danmark, Italien, Japan, Portugal, Schweiz och Österrike en snabbare ökningstakt än Sverige, medan de gamla kolonialländerna Frankrike, Nederländerna och Storbritannien med en relativt hög u-landsexport, hade en betydligt lägre ökningstakt. Belgien, Norge, Tyskland och USA följde i stort sett den genomsnittliga ökningstakten.

5.1.4 De svenska u-landsinvesteringarnas utveckling

Den svenska investeringsaktiviteten utomlands kan följas genom riksbankens statistik över tillstånd till direkta investeringar i u-länderna (tabell 5:2 och 5:3). Denna statistik omfattar investeringar i såväl produktions- som försäljningsföretag mellan vilka

gränsen ofta kan vara relativt svår att definiera. En genomgång av statistiken under årens lopp utvisar emellertid att i genomsnitt ca 90 procent av beviljade tillstånd beloppsmässigt gäller produktionsföretag.

Riksbanken för även statistik över utnyttjade belopp. En jämförelse under femårsperioden 1967-71 mellan de för u-landsinvesteringar beviljade respektive utnyttjade beloppen utvisar att mot beviljade belopp står till 95 procent utnyttjade belopp.

Tabell 5:2. Av riksbanken beviljade tillstånd till utlandsinvesteringar 1957-1961, 1962-1966 och 1967-1971. Milj. kr. och procent.

	1957-1961		1962-1966		1967-1971	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
Totalt	1 351	100	2 840	100	5 594	100
varav u-länder	532	39	527	19	1 008	18

Den relativt stora roll u-landsinvesteringarna spelade under perioden 1957-1961 är nästan helt att hänföra till uppbyggnaden av Lamcoprojektet i Liberia. Om detta undantas utgjorde u-landsinvesteringarna endast 18 procent, dvs. de var av samma storleksgrad som under perioderna 1962-1966 och 1967-1971. U-landsinvesteringarna i stort uppvisar sålunda en relativt jämn och stabil utveckling under de senaste 15 åren. Vid en jämförelse med u-landsexportens utveckling framgår att exporten till u-länderna relativt sett sjunkit sedan 1950-talet och därefter stabiliserat sig vid 8 å 10 procent, medan u-landsinvesteringarna (exkl. Lamco) har hållit sig vid 18 å 19 procent av företagets totala investeringar utomlands under hela den registrerade perioden.

5.1.5 U-landsinvesteringarnas regionala fördelning

Redan inledningsvis nämndes att den första stora

Tabell 5:3. Av riksbanken beviljade tillstånd till utlandsinvesteringar i produktions- och försäljningsföretag åren 1955-1971. Milj. kr. och procent.

År	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	Summa
Hela världen	137	135	191	170	357	288	345	430	391	746	538	735	877	673	1 696	1 093	1 255	10 257
varav u-länderna	60	62	61	87	89	135	160	39	113	133	114	128	167	123	258	211	249	2 188
Afrika	9	4	16	36	37	68	116	3	5	1	1	41	3	6	3	3	6	358
Amerika	49	57	39	51	49	41	33	23	103	128	93	80	144	110	239	191	228	1 658
Asien	2	1	6	-	3	26	11	13	5	4	20	7	20	6	16	17	15	172
Hela världen	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
varav u-länderna	44	32	32	51	25	46	46	9	30	18	21	17	19	18	15	19	19	19
U-länderna, totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Afrika	15	6	26	42	41	50	73	8	4	-	-	32	2	5	1	1	2	16
Amerika	81	92	64	58	55	30	20	60	91	96	81	62	85	90	92	90	91	76
Asien	4	2	10	-	4	20	7	32	5	4	19	6	13	5	7	9	7	8

svenska investeringsvägen inträffade vid mitten av 1950-talet i Latinamerika. Som framgår av tabell 5:3 dominerar Latinamerika helt investeringsbilden med undantag för toppåren för Lamcoinvesteringen (1960-1961). Sedan 1968 har Latinamerika svarat för 90 procent av beviljade tillstånd för investeringar i u-länderna. Investeringarna är koncentrerade till de tre största latinamerikanska staterna.

Tabell 5:4. Tillstånd till direkta investeringar i Latinamerika 1957-1971. Milj. kr. och procent.

	1957-1961		1962-1966		1967-1971		1957-1971	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
Latinamerika	213	100	427	100	942	100	1 582	100
varav								
Argentina	17	8	96	22	251	27	364	23
Brasilien	140	65	219	51	414	44	773	49
Mexico	25	12	41	10	100	10	166	10
Övr. LA	31	15	71	17	177	19	279	18

Argentina, Brasilien och Mexico har mottagit 82 procent av de totala investeringarna i Latinamerika under de senaste 15 åren och Brasilien ensamt svarar för hälften; i Sao Paulo är de allra flesta av de större verkstadsindustriföretagen etablerade med egen produktion. Brasiliens relativa andel av Latinamerikainvesteringarna har dock sjunkit, medan investeringsaktiviteten i det övriga Latinamerika har expanderat betydligt, speciellt under den senaste femårsperioden.

I Asien som svarar för 8 procent av samtliga investeringstillstånd i u-länderna intar Indien samma dominerande ställning som Brasilien i Latinamerika.

Tabell 5:5. Tillstånd till direkta investeringar i Asien 1957-1971. Milj. kr. och procent.

	1957-1961		1962-1966		1967-1971		1957-1971	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
Asien	46	100	49	100	74	100	169	100
varav								
Indien	38	82	28	57	14	19	80	47

Indiens relativa andel av investeringsaktiviteten i Asien har dock minskat i betydligt snabbare takt än Brasiliens i Latinamerika. Investeringarna har i stället ökat i länder som Iran, Malaysia, Thailand och Singapore. Över huvud taget är investeringsaktiviteten i Asien betydligt mera spridd än i Latinamerika och sedan en avmattning ägt rum i Indien finns inte längre någon eller några dominerande värdländer för de nya svenska investeringarna på denna kontinent.

De svenska investeringarna i u-länderna i Afrika domineras helt av i första hand Lamcoprojektet i Liberia, i andra hand den år 1966 företagna investeringen i en konstgödningsfabrik i Tunisien. I övrigt har investeringsaktiviteten, särskilt under senare år, varit obetydlig (tabell 5:3).

5.1.6 Investerande företag

År 1970 hade enligt Industrins Utredningsinstitut (IUI) 107 svenskägda koncernföretag investeringar i producerande bolag utomlands. Vid en liknande undersökning år 1965 var motsvarande siffra 150. Denna reduktion av antalet investerande företag kan till stor del förklaras av de senaste årens många fusioner och en del svenska företags uppgående i utländska koncerner. Antalet företag med producerande verksamhet i u-länder utgör drygt ett fyrtiotal. Bland dessa återfinns i första hand ett 15-tal mycket stora koncernföretag med ett flertal pro-

duktionsenheter i u-länderna. Ungefär lika många stora företag har enstaka u-landsinvesteringar medan endast ett tiotal investeringarande företag kan betecknas som medelstora industri. Den mindre industrin saknas helt i bilden.

Samtliga stora u-landsinvesteringarande företag är betydande exportörer. Deras internationaliseringsgrad, dvs. de utländska dotterbolagens omsättning plus moderbolagets export, utom till dotterföretag, ligger sällan under 50 procent av totalomsättningen och utgör i en del fall 80 - 90 procent.

Två tredjedelar av företagen med u-landsinvesteringar är verkstadsindustrier och investeringsverksamheten återspeglar ganska väl den svenska exportstrukturen. Investeringarnas branschstruktur i u-länderna skiljer sig inte från det allmänna mönstret. Enligt IUI svarade verkstadsindustrin år 1970 för 79 procent av de totala tillgångarna i svenska industriföretags producerande dotterbolag i utlandet och 74 procent av antalet anställda. Verkstadsindustrins dominans är särskilt uppenbar i Latinamerika, där det största antalet produktionsenheter finns.

Vid sidan av verkstadsindustrin är den kemiska industrin väl företrädd i u-länderna genom AGA:s och STAB:s långa aktivitet i dessa länder. Nästan hälften av de svenska produktionsinvesteringarna utomlands i denna bransch har gjorts i u-länderna.

Av de inalles 84 hel- eller majoritetsägda dotterbolag av alla slag som registrerades i u-länderna år 1970 fanns 67 i Latinamerika, 14 i Asien och 3 i Afrika. Av motsvarande 32 minoritetsägda investeringar fanns 17 i Latinamerika, 10 i Asien och 5 i Afrika.

5.1.7 Finansieringen av u-landsinvesteringarna

Genom riksbankens statistik över utnyttjade tillstånd till direkta investeringar kan man följa utvecklingen av de olika transaktionsformerna för u-landsinvesteringarna.

Tabell 5:6. Utnyttjade tillstånd till direkta investeringar i u-länderna uppdelade på transaktionsformer

	1968		1969		1970		1971	
	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%	Mkr	%
Kontant	105	70	184	60	157	60	102	36
Upplåning i utlandet	-	-	14	5	48	18	56	20
Disposition av varufordran, vinstmedel etc.	41	27	102	33	57	21	116	41
Övrigt	4	3	7	2	5	1	10	3
Totalt	150	100	307	100	267	100	284	100

Det är tydligt att en växande del av investeringarna under senare år utgjort bokföringstransaktioner, exempelvis i form av fondemissioner. Denna investeringsform innebär dock inte att något nytt kapital tillförs företaget. Under intryck av det ansträngda läget på den svenska kreditmarknaden och nedgången i valutareserven under åren 1969-1971 uppmuntrades företagen att ta upp lån i utlandet, vilket återspeglas i statistiken. Denna upplåning i utlandet är dock betydligt mer omfattande än vad ovanstående siffror för moderbolaget utvisar. De utländska dotterbolagens upplåning utomlands med moderbolagets borgens- eller garanti-förbindelse har ökat kraftigt under senare år och är numera större än de direkta investeringarna.

5.1.8 U-landsföretagens tillgångar

Även om riksbankens tillståndsstatistik torde ge en god föreställning om storleken av investeringarna, dess former och länderinriktning finns dock en del faktorer, varav några ovan berörts, som försvårar att med säkerhet fastställa det verkliga värdet av investeringarna. IUI arbetar f.n. med en undersökning som syftar till att kartlägga svenska industriföretags direkta investeringar i utlandet. De preliminära siffrorna i denna undersökning och riksbankens statistik utvisar en relativt god samstämmighet, i procentuella tal sett, mellan utnyttjade tillstånd och den regionala fördelningen av svenska industriföretags totala tillgångar i producerande dotterbolag i u-länder. Vid denna jämförelse bör dock observeras att de svenskägda tillgångarna i minoritetsbolag inte är registrerade i IUI:s siffror, däremot i riksbankens, som därför bör vara något högre.

Tabell 5:7. Beviljade tillstånd till direkta investeringar i u-länderna t.o.m. 1970 (riksbanken) jämfört med det beräknade värdet av företagens totala tillgångar i u-länderna år 1970 (IUI).

	RB		IUI	
	Mkr	%	Mkr	%
U-länder totalt	2 286	100	1 659	100
Afrika (exkl. Lamco)	73	4	72	5
Asien	302	13	157	9
Latinamerika	1 911	83	1 430	86
varav Argentina	290	12	244	14
Brasilien	1 134	50	786	47
Mexico	277	12	124	8

Anm.: Med totala tillgångar avses bokförda värdet av anläggnings- och omsättningstillgångar till löpande priser och valutakurser.

IUI:s undersökning redovisar även de förändringar som ägt rum mellan åren 1965 och 1970.

Tabell 5:8. Tillgångar och antal anställda vid svenska industriföretags utländska producerande dotterbolag fördelade på regioner.

Region	Tillgångar			Anställda		
	1970 Mkr	andel %	Ökn. 65-70 %	1970 1 000	andel %	Ökn. 65-70 %
EEC	9 090	51	141	83	46	21
EFTA	3 570	20	155	42	23	37
därav Norden	1 490	8	163	18	10	65
Nordamerika	2 150	12	63	12	7	-16
U-länderna	2 286	13	120	37	20	42
därav Afrika	73	-	-16	0,6	-	0
Asien	302	2	0	14	8	4
Latinamerika	1 911	11	192	22,5	12	90
därav Argentina	290		262	2,7	-	93
Brasilien	1 134		225	13	7	60
Mexico	277		161	3,2	-	72
Övriga världen	675	4		8	4	
Totalt	17 771	100	127	182	100	24

Ökningen av företagens tillgångar i u-länderna ligger som synes i höjd med genomsnittet för hela världen, men skulle ha varit betydligt lägre om inte stagnationen vad beträffar Afrika och Asien hade mer än uppvägts av den stora stegringen i Latinamerika. Det är främst den höga tillväxttakten i Brasilien och Argentina som medverkar härtill, medan ökningen i det övriga Latinamerika är betydligt lägre.

Att de svenska u-landsindustrierna är relativt arbetskraftsintensiva framgår av att u-länderna representerar 20 procent av de totalt anställda utomlands medan exempelvis svenskägda industrier i Nordamerika med ungefär lika stora tillgångar sysselsätter endast 7 procent.

5.2 Motiv för industrins investeringar i u-länder

Redogörelsen i avsnitten 5.2 - 5.7 är huvudsakligen baserad på de informationer och synpunkter som framkommit vid en utredning som nyligen gjorts på uppdrag av SIDA beträffande svensk industris erfarenheter av och intresse för insatser i u-länderna. Utredningen grundas på personliga intervjuer med representanter för ett 70-tal företag i olika branscher och av olika storleksgrad, däribland de allra flesta företag med investeringar eller annan industriell aktivitet i u-länder. Redogörelsen återspeglar således företagens åsikter om olika problem vid investeringar i u-länder och företagens attityd till framtida insatser i dessa länder.

5.2.1 Importsvårigheter i u-landet

Även om varje enskilt företag i regel kan peka på en kombination av flera motiv till en u-landsetablering är det otvivelaktigt så att de allra flesta u-lands-etableringar hittills tillkommit som en följd av ändrade förhållanden i u-landet.

Handelshindren är det dominerande motivet för en etablering i ett u-land. Med handelshinder förstås inte endast importförbud och licensiering, prohibitiva tullar, depositionsavgifter m.m. utan även krav på lokaltillverkning vid offentliga upphandlingar, lagstiftning betr. läkemedelstillverkning, etc. Handelshinder väger särskilt tungt i verkstadsindustrin, för vilken det utlösande motivet till lokal tillverkning nästan alltid varit hotet att eljest förlora en exportmarknad. Verkstadsindustrins tillverkningar är i regel av en sådan art att en lokal tillverkning kan byggas upp i stadier och företagen riskerar därmed inte ett abrupt avbrott i sin export av färdigprodukter. Eftersom företaget genom lokal etablering vanligen får en gynn-

sam marknadsposition kan under en övergångstid, innan en lokal komponenttillverkning vuxit upp, den värde-mässiga exporten av delar och halvfabrikat till och med komma att överstiga den tidigare exporten av färdig-produkter, som ägde rum i fri konkurrens med andra exportörer.

Som exempel på mera långsiktiga motiv anförs ofta behovet av att säkra en råvara, behovet av nära kundkontakt eller av att utnyttja ledig kapacitet i en väl etablerad marknadsföringsorganisation. Dessa motiv är emellertid sällan av en sådan betydelse att de i begynnelsestadiet av en investering inom verkstadsindustrin skulle kunna påverka företaget till en större satsning i kapital och personal än vad det kortsiktiga motiv som ligger i en fortsatt export av komponenter ger utrymme för. Först när den lokala tillverkningen vuxit sig stark och dess beroende av leveranser från moderbolaget minskat förskjuts motivet för fortsatta investeringar mot mål på längre sikt. Om investeringen blivit en god affär är emellertid detta tillräcklig anledning för en utvidgning av investeringen.

Inom sådana industrier såsom skogs-, livsmedels-, textil-, gummi- och kemisk industri innebär handels-hinder ofta att företagen redan från början måste etablera en kraftigt integrerad lokal tillverkning utan möjlighet till en successiv övergång genom delleveranser från Sverige. Detta kan innebära avsevärda kapitalinvesteringar och stort behov av personal som ställer stora krav på företagets resurser. I dessa fall måste det vid sidan av handelshindren finnas andra tungt vä-gande motiv i bilden. Finns inte dessa föredrar företaget att avstå från marknaden. På detta sätt har skogsindustrin under de senaste 20 åren successivt trängts ut från den latinamerikanska marknaden så att nu endast specialkvaliteter finns kvar. Inom andra produktområden har man i stället stannat kvar på mark-

naden i form av tillverkning på licens eller andra former av know-how-försäljning med mindre krav på kapital- eller personalresurserna.

5.2.2 Lönsamhetsbaserade motiv

Handelshinder anses således för flera industrigrenar inte utgöra ett utlösande motiv till en investering. Det fordras motiv djupare förankrade i någon av de produktionsfaktorer som bestämmer lönsamheten i tillverkningen: för skogsindustri och kemisk industri är billig råvara i regel av utslagsgivande betydelse, för konfektions- och läderindustrin är det billig arbetskraft som är avgörande för lönsamheten. Först när någon av dessa faktorer är för handen i kombination med tillfredsställande transport- eller marknadsförhållanden anses det finnas tillräckligt underlag för en investering - oberoende av handelshinder. Investeringar av detta slag fordrar ett mycket långsiktigt tänkande och risktagande. Det är mycket svårare att avbryta eller minska en investering av denna art än en i stadier uppbyggd tillverkning i verkstadsindustrin. Denna typ av investeringar förutsätter även ingående kunskaper om u-landsförhållanden, vilket dock är mindre vanligt inom denna del av den svenska industrin, bl.a. därför att man har föga eller relativt kort exporttradition på u-länder.

De motiv som hittills berörts har samtliga anknytning till förhållandena i u-landet. Som redan inledningsvis nämnades kan ändrade förhållanden i Sverige, som påverkar priset på produktionsfaktorerna och därmed lönsamhet och konkurrenskraft, verka som en bidragande orsak till vissa u-landsetableringar. Framför allt åberopas att den stadigt stigande lönenivån i Sverige föranleder vissa arbetskraftskrävande industrier att etablera i första hand de mest löneintensiva delarna

av tillverkningen utomlands. Dessa tillverkningar, mest av konsumtionsvarukaraktär, är å andra sidan marknadsbundna och hittills har man, exempelvis inom konfektionsindustrin, av transportskäl inte kunnat expandera till avlägsna u-länder. Inom verkstadsindustrin söker man i första hand placera de arbetskraftsintensiva delarna av tillverkningen i u-länderna. Automatisering och kapitalintensiv tillverkning i stora serier i Sverige visar sig mestadels medföra lägre produktionskostnader än tillverkning i även industriellt avancerade u-länder.

Det är först under senare år som de kostnadsbetingade motiven börjat påverka företagens investeringsplaner gentemot u-länderna, men tendensen anses vara klar inom framför allt tillverkningar, där man av någon orsak inte har möjlighet att införa en lönsam automatisering. Inte heller detta motiv väntas emellertid få någon nämnvärd betydelse för verkstadsindustrins nyetableringar. Däremot anses det möjligen kunna påverka utbyggnaden av redan lönsamma tillverkningar i u-länder och kanske framför allt de stora koncernernas produktionsplanering.

5.3 Investeringarnas länderfördelning och industrins länderval

I det föregående har konstaterats att två tredjedelar av de företag som investerat i tillverkning i u-länder tillhör kategorin verkstadsindustri. Det utan jämförelse viktigaste motivet för dessa investeringar har varit och är handelshinder av olika slag i u-länderna. En förutsättning för dessa företags etablering i ett u-land är i regel att investeringslandet nått en sådan industriell mognad att möjligheter finns till en lokal produktion av artiklarna i fråga. Denna industriella mognad, dvs. en utvecklad infrastruktur, tillgång till lämplig

arbetskraft, en utvecklad marknadsstruktur, återfinns i första hand i de större länderna i u-landsvärlden. En del av dessa marknader har emellertid efter långa tiders kolonialvälde blivit hårt uppboundna vid sina f.d. moderländer, såväl ur handelssynpunkt som sedermera ur industriell synpunkt. Den svenska verkstadsindustrins export till de asiatiska och afrikanska marknaderna slussades ursprungligen till stor del genom handelshus på kontinenten och i Storbritannien, och man fick aldrig den intima, direkta kontakt med marknaderna som blev fallet i Latinamerika. Där byggdes den svenska exporten till stor del upp av en aktiv, svensk affärskoloni, i vars regi de större verkstadsföretagen så småningom bildade sina egna försäljningsenheter och dotterbolag. När barriären av handels hinder började växa efter andra världskriget hade företagen en solid grund att bygga vidare på.

5.3.1 Verkstadsindustrins erfarenheter från Latinamerika och Indien

En viktig förutsättning för etablering är marknadsstorleken och landets allmänna utvecklingstakt. Det är därför helt naturligt att Argentina och Brasilien först blev föremål för etablering i Latinamerika. Dessa marknader var stora nog att absorbera inte bara en svensk tillverkning utan samtidigt även utländska konkurrenters etablering i lönsam skala. I Mexico kom handelshindren i ett något senare skede. Detta i kombination med det stora amerikanska inflytandet i landet medförde att svensk industri först i början av 1960-talet på allvar började etablera lokal tillverkning i landet. Vid samma tidpunkt hade en viss svensk industrietableringsverksamhet börjat även i några av de andinska länderna, Chile, Peru och Colombia. Argentina, Brasilien och Mexico svarar emellertid för ca två tredjedelar av antalet svenska tillverkningsenheter i

Latinamerika och fyra femtedelar av antalet anställda och investerat svenskt kapital.

De svenska företagens verksamhet i de tre stora latinamerikanska länderna har i regel utvecklats tillfredsställande och en kraftig expansion av investeringarna har företagits, framför allt i Brasilien, där genom landets exportstödjande handelspolitik några företag börjat utveckla en viss export. Den lokala integrationen av tillverkningarna har ökat snabbt och underlättats genom tillkomsten av ett rikt utvecklat underleverantörssystem, vilket för en del svenska tillverkningar är en nödvändighet. För vissa högkvalitativa produkter är dock även en marknad som Brasilien alltför begränsad, i varje fall för mer än en tillverkare, och i sådana fall kan det svenska företaget föredra att eller tvingas släppa marknaden. Denna utveckling är givetvis än vanligare på de mindre latinamerikanska marknaderna.

Den enda u-landsmarknad utanför Latinamerika där svensk verkstadsindustri funnit anledning att på bredare front etablera tillverkning är Indien, en f.d. betydande exportmarknad med industriell mognad och stor utvecklingspotential. De lokala tillverkningarna bygger delvis på råvaru- och komponentleveranser från Sverige, men här liksom i Latinamerika ökar det lokala innehållet i produktionen. Erfarenheterna är vanligen positiva och de flesta företagen befinner sig i en expansion av såväl produktionskapacitet som produktsortiment.

5.3.2 Tendenser i verkstadsindustrins framtida länderval

Den hårt marknadsstyrda verkstadsindustrin har således koncentrerat sina etableringar till de stora marknader där man har exporttradition. Under 1960-talet har

några andra länder mognat för industrialisering, dock knappast i samma omfattning som Latinamerika. Iran, Malaysia och Singapore är sådana länder, liksom Indonesien som anses vara en snabbt kommande stormarknad. På samtliga dessa marknader har en del verkstadsindustrier börjat planera för en verksamhet och i några fall startat viss monteringsverksamhet.

Intresset för de minst utvecklade länderna i u-världen är däremot svagt. Exporten till dessa länder är obetydlig och ofta av sporadisk karaktär. I regel är marknaderna alltför små för en lönsam lokal tillverkning. I enstaka fall då man är beroende av en stor, kanske statlig, kund kan detta emellertid utgöra motiv för viss lokal tillverkning, varigenom företaget får en nationell prägel och bättre kan behålla sitt grepp om marknaden. Mot denna bakgrund är det inte att förvåna att den svenska verkstadsindustrins etableringsaktivitet i de nya afrikanska staterna är obefintlig med undantag för Zambia, där koppargruvorna bildar underlag för en viss industriell verksamhet i kombination med export från Sverige.

Strävandena i u-världen att skapa större marknadsblock med syfte att underlätta för en industriell investerare att fatta sitt beslut har inte i nämnvärd grad påverkat den svenska industrins länderval. Man synes hysa misstroende till utgången av dessa försök och ingen ny investering torde ha tillkommit helt på basis härav. Däremot tycks man ta denna faktor med i beräkningen i utbyggnadsplanerna för redan existerande tillverkningar. Det är framför allt i Latinamerika som vissa företag hoppas kunna dra fördel av sina investeringar inom det latinamerikanska frihandelsområdet, LAFTA, och den subregionala andinska marknadsgruppen (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Peru).

5.3.3 Övrig industris länderval

Den övriga industrins motiv till etablering i u-länder är, som förut beskrivits, betydligt mer komplicerade än verkstadsindustrins. Detta har givetvis även påverkat dess länderval. Medan verkstadsindustrins etableringsinriktning i stort sett bestämts av dess exportverksamhet, är den övriga industrins länderval mer aktivt, dvs. man måste i större utsträckning söka sig fram till ett lämpligt etableringsland, med vilket man kanske förut inte haft något direkt samarbete.

Så är exempelvis fallet med råvarusökande industrier: järnmalm i Liberia och fosfat i Tunisien har efter mycket sökande och flera jämförelser blivit föremål för stora svenska investeringar. Flera skogsindustrier har undersökt och noga övervägt möjligheterna till skogsexploatering i u-länderna. Ett företag äger skogsplantager i Chile på basis av vilka man avser att etablera viss träindustri, men i övrigt har ingen av undersökningarna resulterat i någon etablering i u-länderna. Ländervalet för skogsindustrin begränsas av främst bristen på träslag lämpade för svensk teknik och transportsvårigheterna över stora avstånd. Båda dessa faktorer medverkar till att skogsindustrins etableringsintresse vad gäller massatillverkning i första hand koncentreras till länderna runt Nordatlanten, vilka ur marknadssynpunkt erbjuder stora fördelar.

I den mån livsmedelsindustrin etablerar sig utomlands med sikte på förädling av lokala råvaror för export till Sverige eller Europa styrs ländervalet av i vad mån produkterna kan anpassas till exportmarknadernas krav på kvalitet och smak. Det svenska konservföretag som etablerat sig i Chile gjorde det sedan man funnit att de räkor som fångas där har samma egenskaper som Nordsjöräkor. Liknande krav torde komma att i hög grad begränsa livsmedelsindustrins eventuella intresse för etablering i u-länder.

Textil- och konfektionsindustrin söker sig i första hand fram till länder med billig arbetskraft. Ett krav är emellertid att länderna inte ligger alltför avsides, då man är beroende av snabba transporter till avsättningsmarknaderna i Europa. Hittills har konfektionsindustrin funnit den bästa möjliga kombinationen av dessa båda faktorer inom Europa: Portugal, Finland, Holland. Tänkbara nya etableringsmarknader ligger runt Medelhavet, exempelvis Tunisien, däremot anses Latinamerika och Afrika söder om Sahara uteslutna.

5.4 Formerna för investering; erfarenheter och tendenser

5.4.1 Helägda dotterbolag hittills dominerande

I nästan samtliga fall där verkstadsindustrin etablerat lokal tillverkning har denna föregåtts av en export från Sverige av produkterna i fråga. Företagen har därför vanligen haft en väl etablerad försäljningsorganisation, som i Latinamerika till en början fanns inbyggd i någon av de stora svenska agenturfirmer som ända till efter andra världskriget representerade större delen av svensk industri. När marknaderna expanderade efter kriget och anspråken på service ökade bildade industrierna sina egna försäljningsbolag. När företagen senare såg sig föranledda uppta lokal tillverkning hade man redan en viss grund att bygga på i form av serviceverkstäder, och steget till en enkel montering var inte långt. Helt naturligt blev även tillverkningsbolaget under sådana förhållanden ett helägt dotterbolag. Man ville ha full kontroll över bolaget.

Det var sällan en lokal partner hade något att bidra med utöver kapital, men eftersom initialinvesteringarna

i de flesta fall var relativt blygsamma hade man inga svårigheter att själv klara finansieringen. De stora koncernföretagen som dominerar industrietableringen hade även som allmän policy att hålla full kontroll över sina bolag. Det fanns helt enkelt ingen anledning att låta lokala intressen få insyn i bolaget. De helägda dotterbolagens skara växte snabbt och i dag finns i u-länderna inte mindre än ett 70-tal helägda och ett 30-tal majoritetsägda bolag. Koncernföretagen dominerar dotterbolagsbildningen och denna ägandeform var för verkstadsindustrin den enda tänkbara ända tills för ett fåtal år sedan. Kravet på lokalt inflytande aktualiserades först i de indiska tillverkningsbolagen, och i flera av dessa har indiska intressen släppts in i minoritetsställning. I samband med ökning av aktiekapitalet kommer sannolikt även övriga bolag i Indien att förvandlas till joint ventures genom att alla nyemissioner av aktier försäljs på börserna. Även i andra asiatiska länder stöter verkstadsindustrin på krav på lokal participation.

5.4.2 Växande tendens mot joint ventures

Latinamerika har länge varit ett dotterbolagens fäste men även här är glidningen mot joint venture-formen allt tydligare. Därtill bidrar utvecklingen både lokalt och i Sverige. Nationaliseringssträvandena växer sig allt starkare i Latinamerika och de utländska dotterbolagen anses möta allt fler hinder som syftar till att tvinga fram ett lokalt inflytande. Det svåraste är kanske kapitalfrågan. Den lokala kreditmarknaden i flera latinamerikanska länder förbehålls företag med lokalt inflytande, vilket kan medföra att dotterbolagens rörelse och expansion måste finansieras med svenska eller utländska lån. Detta har genom den starka inflationen och täta devalveringar blivit allt riskablare förutom att det anstränger moderföretagets kreditramar.

Verkstadsindustrin som hållit hårt fast vid det helägda dotterbolagstänkandet har således i en del fall känt sig föranledd att släppa in lokala kapitalintressen. Endast i ett fåtal fall anser man sig vara tvungen att hålla fast vid helägda dotterbolag, exempelvis då man inte vill riskera att tekniska hemligheter skall komma i orätta händer genom lokala partners. I övrigt har man funnit andra sätt att hålla full kontroll över sina tillverkningsbolag även utan att vara majoritetsägare. Exempelvis kan detta ske genom att man åsätter aktierna olika rösträttsvärde. I regel synes man dock försöka undvika att bli minoritetsägare, såvida detta inte direkt dikteras genom lag.

När det är fråga om nyetableringar verkar det däremot som om de svenska företagens attityd till joint ventures skulle vara betydligt mera nyanserad. Var den procentuella gränsen för delägarskap går är svårt att generellt uttala sig om. Det beror på de avtal genom vilka man i övrigt har möjlighet att utöva kontroll över företaget. Ju mer beroende det lokala tillverkningsföretaget är av den svenska tekniken, komponenterna, kontrollen och marknadsföringen, desto lättare är det för det svenska företaget att acceptera en minoritetspost. Det kan dock konstateras att de svenska minoritetsinvesteringarna inom verkstadsindustrin fortfarande hör till undantagen.

Vad beträffar den övriga industrin synes man vara mindre låst till majoritetstänkande än vad fallet är i verkstadsindustrin. Eftersom motiven för tillverkning är mindre sammankopplade med företagets exportintressen och mer baseras på ett utnyttjande av landets produktionsfaktorer eller försäljning av det svenska företags teknik föredrar man att ha en lokal förankring även på ägarsidan.

Vid valet av partner synes de flesta företag vara mycket elastiska. Det verkar som om när man en gång

tvingats överge det helägda bolaget är man beredd att acceptera de lokala partners som landet kräver. De flesta väljer privata företag, helst med en viss industriell bakgrund och med goda myndighetskontakter. I vissa länder föredrar man dock statligt styrda partners, utvecklingsbanker och liknande institutioner. Det är däremot sällan man finner de internationella eller regionala finansinstituten i bilden. Detta beror förmodligen delvis på att man funnit det alltför komplicerat att koppla in denna finansieringsform i de relativt begränsade investeringar det i regel rör sig om.

Alla joint venture-investeringar, vare sig majoritets- eller minoritets-, kombineras med avtal, genom vilka det svenska företaget söker kontrollera de funktioner det anser betydelsefulla för sitt engagemang. Det är framför allt produktionen och ekonomin man vill ha full kontroll över, även i minoritetsställning. Teknisk management är ett minimikrav, även vid en symbolisk kapitalsatsning. När aktieandelen närmar sig 50 procent anses kontroll över bolagets ekonomi vara viktig, då det förekommer att lokala partners har krav på en förräntning av insatt kapital som av de svenska företagen anses vara alltför snabb med hänsyn till behovet av återinvesteringar. I verkstadsindustrifallen är marknadsföringen av färdigprodukterna ofta inget problem, eftersom tillverkningen i regel växt fram ur en redan färdig försäljningsorganisation. I andra branscher kan emellertid försäljningen av färdigprodukten vara det stora problemet innan man organiserat en egen distributionsapparat, vilket tar lång tid framför allt på export. I detta fall anses det mycket viktigt att det svenska företaget under åtminstone en övergångstid tar ett ansvar för marknadsföringen av den lokala industrins produktion. Främst gäller detta avsättningen på export medan de lokala intressenterna i bolaget torde ha större möjligheter att ansvara för den lokala marknaden.

5.5 Industrins resurser för framtida investeringar

5.5.1 Lönsamhetsprincipen

Den för alla företag, stora som små, ledande principen vid fördelningen av sina resurser i kapital och personal är lönsamhetsprincipen. Marginalerna för mera spekulativa satsningar uppges ha blivit allt mindre med åren och företagens kostnadskontroll allt rigorösare. Det stigande priset på kapital och arbetskraft har framtvingat rationaliseringar i tillverkningen i riktning mot större serier och därmed en produktionsteknik som är mindre lämpad för andra u-länder än de industriellt mest avancerade. Samtidigt är dessa kontinuerligt pågående rationaliseringar mycket resurskrävande. För såväl hemmamarknadsföretag som exportinriktade företag prioriteras vanligen investeringarna i den svenska produktionen. Det är endast i de stora multinationellt betonade koncernbolagen som en mera global produktionsplanering och -prioritering sker med produktgrupper och inte länder som utgångspunkt.

Den värdemätare efter vilken företagen kalkylerar bästa lönsamma sätt att fördela sina investeringar ser något olika ut för skilda typer av företag. Verkstadsindustrin har redan ett stort antal väl konsoliderade investeringar i u-länderna med ofta god lönsamhet. Vinstmedlen återinvesteras, eftersom det i många fall är svårt att få transfereringstillstånd i landet i fråga eller kursrelationerna är ogynnsamma, och i den mån moderföretaget har en löpande komponentexport kan denna i och för sig vara en god affär. Dessa kapitalresurser i u-landet ligger därför ofta utanför moderbolagets centrala resursplanering och således även utanför moderbolagets normala lönsamhetsprövning.

En stor del av verkstadsindustrins investeringar i

u-länder i dag torde vara av detta slag. Genom att ta in lokala intressen i bolagen breddar man dessutom basen för finansieringen även utbyggnad av produktio- nen. Verkstadsindustrin har således på de intressanta u-landsmarknaderna med stor utvecklingspotential till betydande del självgenererande investeringar och en genom utbildningsverksamheten växande kader av lokala experter som minskar behovet av svensk personal. De tilläggsinvesteringar som erfordras från Sverige tar ibland formen av utrustning som blir över i den svenska rationaliseringsprocessen.

Annorlunda förhåller det sig då det gäller helt nya investeringar som måste tas från moderbolagets egna resurser. Detta gäller givetvis verkstadsindustrin men i ännu högre grad företag i andra branscher som har att ta ställning till etablering i ett u-land eller ett i-land. För de flesta verkstadsföretag gäller att Europamarknaden och övriga i-länder i världen helt dominerar deras exportbild medan u-länderna är marginal- marknader. Företagens produktionsstruktur anpassas givetvis därefter, och detta bidrar till att i det långa loppet minska intresset och underlaget för in- vestering i u-länder. Samtidigt känner man starkt behovet av att etablera sig på sina stora marknader i Västeuropa, där den snabba utvecklingen ger företa- gen mindre tidsmarginaler än i de flesta u-länder. Det är i regel mycket lättare att med viss marginal kalkylera lönsamheten av en investering i Europa eller Australien än i Indien och Chile. På u-ländernas minussida får man därtill lägga avstånden, främmande miljö, språksvårigheter och andra liknande nationella faktorer, som onekligen påverkar vissa företags slut- giltiga bedömning av olika investeringsalternativ. Dessa senare faktorer gör det även svårare att bedöma de olika risker av politisk art som finns i de flesta u-länder och som närmare behandlats under kapitlet 6: Investeringsgarantisystem. Slutsatsen blir att en

u-landsinvestering för att komma till stånd ofta fordrar en betydligt bättre lönsamhet än den som kan erhållas med samma resurser i ett i-land.

I enstaka fall kan den strikta lönsamhetsprövningen åtminstone tillfälligtvis sättas ur funktion, nämligen då marknaden förmår absorbera endast en eller två tillverkare. Även om ett alternativt utnyttjande av resurserna vid tidpunkten i fråga erbjuder betydligt bättre lönsamhet kan företaget utan någon säker matematisk bedömning föredra att göra en investering inför alternativet att eljest för överskådlig framtid falla ur marknaden. I sådana fall ligger det ibland i företagets intresse att hålla sin investering så låg som möjligt utan att förlora kontrollen över projektet, vilket innebär minoritetsinvestering i joint venture med ett starkt managementavtal.

Även om lönsamhetskalkylerna för u-landsprojekt visar på relativt goda resultat förefaller det som om projekten när de i en styrelse jämförs med alternativa projekt i i-länder värderas annorlunda. Detta gäller kanske inte så mycket i företag med lång erfarenhet av verksamhet i u-länder som mer i sådana företag som ännu inte haft möjlighet att på ett mera nyanserat sätt bedöma risker och möjligheter i dessa länder. Tendensen att generalisera omdömena om vissa u-länder eller u-landsområden bidrar sannolikt till att hålla tillbaka investeringsprojekt i u-länder till förmån för mera näralligande och lättbedömda i-landssatsningar.

5.5.2 Kapitalresurser

Graden av satsning i investerat kapital (och personal) står ofta, när det gäller framför allt verkstadsindustrin, i nära samband med möjligheterna till en

fortsatt export från moderbolaget. Ju mindre denna bedöms vara desto svagare blir engagemanget.

Det är inte alltid kapitalsatsningen består av kon-tanta medel, utan lika vanligt torde det vara att den tar formen av produktionsutrustning, personalinsatser, produktpassning, projektering och liknande insatser. Företag som i princip föredrar licenstillverkningsavtal kan investera det engångsbelopp man i regel får vid avtalets början. Om man undantar de investeringar som baseras på förädling av lokala råvaror, såsom skog och mineraler, kan dessutom de flesta investeringar i fasta tillgångar i nya manufakturindustrier hållas på en relativt låg nivå i ett första skede. Helt andra belopp är det givetvis fråga om vid basinvesteringar i skogs- och kemisk industri. Den mindre industrins kapitalbrist är välbekant och kapitalsatsningar annat än i form av använd utrustning och viss personalinsats kan knappast väntas från detta håll.

I stort sett är det emellertid inte så mycket kapital-frågan företagen hesiterar inför vid u-landsinveste-ringar. Större svårigheter synes man ha att finna lokala privata partners med riskvilligt kapital i sådana länder där man tvingas till eller eljest föredrar joint venture-formen. Framför allt kan dessa svårigheter att finna lokalt kapital, med tidsödande förhandlingar som följd, så länge fördröja ett industriprojekt att det svenska företaget inte orkar fortsätta eller att projektet föråldras och måste rekonstrueras, förutsatt att någon konkurrent inte under tiden bestämt sig för att genomföra det.

5.5.3 Personalresurser

En betydligt trängre sektor än kapitalet anser före-tagen vara tillgången på personal. Det är endast de

största koncernföretagen som anser sig ha en viss kader av folk som man kan ta ifrån vid utlandsetablering, men även i dessa fall måste man vid större engagemang lita till rekrytering utifrån. U-landstjänstgöring ställer förutom fackkunskaper en del specifika krav på personalen, som begränsar urvalet. De större exportföretagen, främst inom verkstadsindustrin, är i detta fall i en mycket gynnsammare situation än de mindre företagen och företag utan exportkontakter med u-länder. Koncernföretagen har även möjlighet till rekrytering av experter från sina dotterbolag i andra industriländer, vilket inte minst ur språksynpunkt är en fördel. Den mindre industrin och vissa hemmamarknadsbetonade branscher ser emellertid bristen på språkkunniga tekniker och arbetsledare lämpliga för och intresserade av u-landsetablering som ett allvarligt hinder för u-landsinsatser. Ju mindre ett företag är desto svårare har man givetvis att över huvud taget avstå från sina i regel redan hårt pressade experter utan en mycket hård lönsamhetsprövning av projektet i fråga. Ett villkor är då i regel att projektet kan ge företaget andra fördelar på marknadssidan.

Även om företagen så strikt som möjligt söker anpassa sin personal efter det aktuella behovet uppstår givetvis genom den pågående strukturrationaliseringen med nedläggningar och fusioner tillfällen då inte endast enskilda experter utan hela lag av tekniker tillfälligtvis frigörs. Samma sak inträffar t.ex. sedan ett företag med extra personal genomfört en kraftig utbyggnad av sin produktion. I stället för att bryta upp dessa sammansvetsade arbetslag skulle vissa företag kunna tänka sig att sätta in dem på uppgifter utomlands i form av know-how-försäljning. En del företag anser sig under vissa tider ha en outnyttjad kapacitet hos vissa tekniker, vilken företaget varken vill eller kan komma åt genom rationalisering och personalåtstramning. Vad man på vissa håll anser sig ha saknat är en plattform

där denna typ av utnyttjade resurser kunde sammankopplas till ett team för exempelvis ett visst u-landsprojekt, men med möjlighet att komma tillbaka till sina industrier eller andra i samma bransch. På detta sätt skulle det vara möjligt att utnyttja en dold resurskapacitet för u-landsuppgifter.

Några stora företag som framför sig ser en ökad rationalisering av produktionen i Sverige i kombination med en åtminstone för en tid svag intern expansion, men som med tanke på framtiden inte vill alltför hårt rationalisera sin skickliga teknikerstab, söker i stället organisera sina experter för försäljning av know-how i integrerad form. Det är således fråga om en närmast konsulterande verksamhet utan någon form av löpande managementansvar. På likartat sätt organiserar man sig inom lantbrukskooperationen för att ställa sina experter till förfogande för korttids- och långtidsengagemang i u-landsverksamhet. Inte i något av dessa fall föreligger dock intresse för kapitalsatsning eller managementansvar på sikt.

5.5.4 Teknologi- och utbildningsresurser

Till följd av löneläget i Sverige har en alltmer kapitalintensiv produktionsteknik utvecklats som mestadels är föga lämplig i u-länderna. De företag som etablerat tillverkning i u-länder söker givetvis på lönsamaste sätt utnyttja de olika produktionsfaktorerna i sin tillverkning. Arbetskraften är billig, kapitalet är dyrt i u-länderna. Man söker alltså hålla nere kapitalinvesteringarna i maskiner och använda mer arbetskraft, givetvis med hänsyn tagen till dess lägre produktivitet. Nästan i alla tillverkningar är det dock möjligt att hitta arbetskraftsintensivare kombinationer utan att åsidosätta resultat och kvalitet; således ett mindre antal maskiner och där så är möjligt

utrustning som är mindre mekanisk än den senaste i Sverige. Genom rationaliseringsprocessen finns i Sverige mycken utrustning som är fullt modern men som i den snabba rationaliseringstakten satts åt sidan. Inom vissa tillverkningsföretags maskinparken redan efter ca 5 år. Sådan utrustning förekommer ofta i företag som av både tekniska och marknadsskäl inte vill avyttra utrustningen utan att företaget självt följer med i någon form. Inför problemet att engagera sig med personal och svårigheterna att i vissa u-länder få använd utrustning accepterad avstår man hellre. I detta sammanhang anser man att ett samarbete med någon instans med offentlig bakgrund skulle kunna underlätta både för det svenska företaget och u-landsmottagaren att komma till en överenskommelse. Ett sådant samarbete anses kunna uppmuntra till insatser även från industrier som f.n. känner sig osäkra inför u-landsperspektivet.

I detta teknologiska sammanhang framhålls från företagets sida även industrins utbildningsresurser som utgör en i större företag väl organiserad, integrerad del av företagets u-landsaktivitet. Utbildningskostnaderna och de merkostnader som måste tas med i produktionskalkylen till följd av otillräckligt utbildad arbetskraft under ett ibland flera år långt uppstartningsskede väger ofta tungt i kalkylen. Särskilt är detta fallet i länder med bristfälliga grundutbildningsmöjligheter i form av yrkesskoleutbildning. Svårigheterna att finna lämplig arbetskraft eller att alternativt åta sig en tung kostnad för grundutbildning inom ramen för det egna tillverkningsprojektet kan bidra till en viss tveksamhet inför projektet. Önskemål har framställts om ett närmare samarbete med sikte på att i ett tidigt skede praktiskt samordna privata initiativ till industriprojekt med biståndsinsatser på utbildningsområdet.

5.5.5 Licenstillverkningsavtal, turn-key-leveranser och managementavtal

Tillverkning på licens är en vanlig samarbetsform mellan svenska företag och företag i i-länder och öst-länder. Däremot har licenstillverkning utgjort en mindre vanlig verksamhetsform i u-länder. Huvudorsaken härtill är att den i många fall förutsätter en partner med en välutvecklad industriell bakgrund, något som är relativt sällsynt i de flesta u-länder. En licenstillverkning i ett u-land tar därför formen av en mera integrerad insats än vad som eljest är vanligt. Ibland är ett företag inte villigt att satsa riskkapital eller har begränsade personalresurser och expertis endast för korttidsuppdrag. Å andra sidan vill det inte riskera att helt förlora en exportmarknad eller önskar komma in på en ny. Kanske det inte alls har några exportavsikter. I alla dessa fall betraktas ett licenstillverkningsavtal som en bekväm form att sälja sin know-how och på så sätt bredda basen och slå ut kostnaderna för sin utvecklings- och forskningsverksamhet. Licensavtalet utgör ofta endast kärnan i ett system av flera avtal, som kan reglera exempelvis leverans av komponenter för tillverkningen, inköpskontroll, kvalitetskontroll, leverans av viss specialutrustning, utbildning, m.m. Ibland innefattar licensavtalet ett visst managementansvar, i regel begränsat till tekniskt ansvar för produktionen.

Licenstillverkningsavtal med u-länder förekommer i alla branscher, men det är påtagligt hur få licensavtal, utan kombination med kapitalsatsning, som finns inom verkstadsindustrin, där man hittills föredragit att engagera sig djupare i tillverkningen. Ju mera komplicerad tekniken är och ju starkare grepp företaget har om exportmarknaden, desto mindre intresserad är man av denna insatsform.

Ytterligare en form av know-how-överföring med tonvikt på maskintekniken är s.k. turn-key-leveranser av en hel produktionsenhet, inkl. igångsättning och viss utbildning. Denna verksamhet kan i första hand ha till syfte att för en kund bygga upp en produktionsapparat som fungerar, förutsatt att kunden är kapabel att sedan driva den. Liksom i vissa licenstillverkningsavtal finns även i detta fall ett managementgap som kanske är ännu svårare att fylla. I licensgivarens direkta intresse ligger dock att produktionen löper friktionsfritt så att han erhåller sin royalty, vilket förutsätter att licensgivaren är en processindustri som vet hur industrin skall drivas och som har personal härför. Turn-key-leverantören kan maskintekniken men är i övrigt hänvisad till att anlita utomstående experter från processindustrin. Hans affär är maskinaffären och han har inte resurserna att i längden bistå en kund som av allmänna managementorsaker inte lyckas med företagets drift. En kombination med processindustri är därför ibland nödvändig för att industrin skall fungera på längre sikt.

En lösning av problemet anses vara att en processindustri åtar sig ett s.k. managementavtal, varigenom industrin tar ansvaret för företagsledningen. Detta är det vanliga i de fall en svensk industri deltar som majoritets- eller minoritetspartner. Däremot har inget fall av fullständigt managementansvar utan egen kapitalsatsning kunnat konstateras. Den viktigaste förklaringen härtill är förmodligen att inget svenskt företag anser sig ha personalresurser att avdela för det mycket generella ansvar ett managementavtal innebär utan att samtidigt ha ett delägarinflytande i bolaget med de fördelar detta innebär. Det svenska företaget måste under ett managementavtal vara berett att göra insatser över hela fältet, att täcka alla funktioner i en industri. Även om i realiteten dess insatser är begränsade finns dock alltid risk för att

man i ett visst läge måste sätta in flera experter än vad som finns tillgängliga med följd att man då måste ta dem från deras ordinarie arbete i hemmaorganisationen.

Företagen pekar på att dyra experter måste användas rationellt. De får inte ryckas bort från linjearbetet i hemmaproduktionen, och någon extra personalkapacitet kan företagen inte räkna med. Däremot anser sig flera företag kapabla att ta specifika, avgränsade managementuppgifter. Svensk industri tycks inte vara organiserad för managementavtal av generell karaktär såsom en från kapitalengagemang skild funktion.

5.6 Industrins bedömningar och önskemål

De svenska u-landsinvesteringarna (exkl. Lamco) har hållit sig vid 18 å 19 procent av företagens totala investeringar utomlands under den senaste 15-årsperioden. Industrins intresse för investeringar i u-länderna har speciellt under de senare åren koncentrerats till Latinamerika, som sedan 1968 svarat för ca 90 procent av beviljade tillstånd för investeringar i u-länderna. Lönsamhets- och rationaliseringskraven i Sverige och marknadsutvecklingen i Västeuropa har dominerat företagets tänkande och investeringsverksamhet och u-landsaktiviteten har speciellt utanför Latinamerika kommit i skuggan härav. Detta gäller inte minst de företag som först under 1960-talet börjat etablera sig utanför Sverige.

Flera företag, speciellt bland de mindre och medelstora, anser sig ha bristande kunskaper om u-länderna. Detta gäller framför allt i företag utan en löpande export till dessa länder. Denna kunskapsbrist bidrar i sin tur till att förstora de risker företagen ser i u-landsengagemangen, vilket höjer kraven på lönsamhet. Resultatet av denna onda orsakscirkel har blivit om

inte indifferens så brist på initiativ vad gäller u-landsprojekt. Ett visst intresse anses finnas men initiativen måste i många fall komma från u-landet eller via någon förtroendeingivande kanal som har en intimare kontakt och bättre kunskaper om u-länderna. Många företag vill helt enkelt inte avdela resurser för att undersöka olika möjligheter till insatser utan en viss försäkran om att möjligheter finns till en lönsam investering eller andra insatser, utan alltför stort risktagande.

En ökad u-landssatsning från industrins sida, främst vad beträffar länderna i Afrika och Asien, förutsätter enligt företagens uppfattning åtgärder av tre olika slag.

- Ökad information och kontakt
- Bättre utnyttjande av tillgängliga produktionsresurser
- Bättre risktäckning vid investeringar

Industrin uppger att informations- och kontaktbehovet gäller såväl u-länderna som de svenska biståndsorganen. Utan en bred och smidig kontakt med biståndsverksamheten inom industriområdet anser man att det blir svårt att effektivt sprida kunskap om möjligheterna till industriella insatser i de u-länder där biståndet verkar. Främst i den medelstora och mindre industrin anser man att bristen på kunskap om de svenska biståndsorganens arbete är stor. Detta bidrar även till att göra företagen tveksamma till att ta kontakt med biståndsmyndigheterna för en diskussion av planer som gränsar till den verksamhet biståndet utövar. Denna tveksamhet har i flera storföretag med u-landsverksamhet utvecklats till en viss skepsis beträffande möjligheterna till samarbete med biståndet. De informationsluckor som biståndet enligt företagens uppfattning skulle kunna fylla för dessa företag är

dock givetvis inte tillnärmelsevis så stora som för den mindre eller i u-länder oerfarna industrin.

Biståndskontoren i programländerna torde vid planeringen av sina insatser på ett tidigt stadium komma i kontakt med projekt och planer på industriområdet, som även om de inte är lämpade för direkta biståndsinsatser kunde utgöra intressanta objekt för svenska industriinsatser. Inte minst den medelstora industrin, utan större exportorganisationer och resurser för projektbevakning men med ett principiellt intresse för någon form av u-landsinsats, anser att de skulle kunna vara betjänta av att i god tid få ta del av biståndsorganisationens information om dylika industriprojekt. Helst skulle dessa företag vilja ha möjlighet att på basis av informationsmaterialet kunna rådgöra med expertis på u-landet i fråga för att få en så realistisk och allsidig bild som möjligt beträffande möjligheterna till en insats och behovet av eventuellt stöd.

I de fall ett förslag till lokaltillverkning baseras på föregående exportverksamhet har företaget haft tillfälle att kontinuerligt göra en förinvesteringsstudie. I andra fall är det ofta så att företaget tvekar inför att avdela de resurser och ta på sig de kostnader som behövs för att göra en mera djuplodande studie, särskilt om denna förutsätter att utomstående expertis måste anlitas. Från flera håll har framförts önskemål om att få sådana förinvesteringsstudier finansierade och om studierna utfaller negativt även bekostade av biståndsmedel.

Redan i kontakt- och informationsstadiet efterlyses sålunda från industrin ett närmare samarbete med biståndsverksamheten. De i u-landssammanhang nya företagen ser detta som en förutsättning för att man skall engagera sig djupare i ett projekt. Den centrala problemfaktorn anses emellertid vara lönsamhetsbedöm-

ningen och de faktorer som påverkar denna. Här finns luckor av olika slag som företagen anser att biståndet skulle kunna medverka till att täcka.

Vad beträffar kapitalfrågan är det framför allt riskkapitalet som i vissa fall är en trång sektor. Detta synes inte vara så mycket ett problem för de större företagen när dessa en gång bestämt sig för en investering. Däremot anser företagen att kreditkonkurrensen kan bli svår. En investering uppbyggd i stadier på leverans av importerade komponenter uppges kunna undermineras om genom andra länders bilaterala bistånd speciellt förmånliga krediter beviljas för import av halvfabrikat till en konkurrerande tillverkning.

De medelstora och mindre företagen anser sig ha direkta problem med att lösgöra riskkapital i den mån detta inte kan satsas i form av produktionsutrustning, helst använd sådan. Även om dessa företag till följd av viss rationalisering skulle kunna friställa personella resurser för insatser skulle bristen på tillgängligt investeringskapital förhindra ett engagemang. Kapitalresurserna anser man sig tvingad att förbehålla det egna rationaliseringsarbetet.

I allt flera u-länder växer sig tendensen mot lokalt inflytande i industrin starkare. Detta innebär på sikt att behovet av svenskt riskkapital minskar medan trycket på u-landspartnerns resurser ökar. Den svenska kapitalinsatsen förskjuts kanske i stället mot långa krediter för inköp av utrustning och vissa tjänster eller för leverans av halvfabrikat och komponenter. Trots detta kan u-landspartnern ha stora svårigheter att mobilisera nödvändigt riskkapital och långa lån för lokala kostnader. I en situation då u-landet har att välja mellan att själv finansiera större delen av ett projekt eller släppa den finansiella kontrollen över det kan resultatet lätt bli tidsödande förhand-

lingar med den utländska partnern. Dessa skulle enligt industrins uppfattning kunna betydligt underlättas om möjlighet funnes att hänvisa den lokala partnern till lån som landet erhållit på biståndsvillkor genom exempelvis en utvecklingsbank.

Ett behov av infrastrukturella investeringar kan uppkomma vid projekt som av råvaru- eller andra produktionstekniska skäl är hänvisade till att lokaliseras långt från den centrala infrastrukturen. I den mån sådana krav ställs att de inte kan inrymmas i projektet och värdlandet inte heller har tillgängliga medel att göra kompletterande investeringar skulle det givetvis underlätta för vissa företag att diskutera latent etableringsmöjligheter om man kunde tillgodogöra sig biståndspengar för den infrastrukturella delen av investeringen.

Industrins personalresurser anses vara den knappaste produktionsfaktorn som man i första hand söker reservera för projekt med eget kapitalengagemang. Intresset för och möjligheterna till företagsledningsavtal utan egen kapitalsatsning är därför ytterligt svagt. Både i den större och den mindre industrin frigörs emellertid vid vissa tillfällen personalresurser, vilkas utnyttjande företagen anser att biståndsmyndigheterna kunde överväga. På lång sikt kommer en del svenska företag att helt eller delvis försvinna i strukturrationaliseringsprocessen. Det anses inte uteslutet att en del av dessa bortrationaliserade tillverkningar skulle kunna passa in i vissa u-länders industrialiseringsmönster förutsatt att planeringen i Sverige och i u-landet samordnas i mycket god tid.

Även på kort sikt frigörs personalresurser som företagen i vissa fall anser sig kunna avvara, antingen i form av hela expertlag för specifika integrerade uppdrag eller i form av enskilda experter. Företagen

anser det önskvärt om de av biståndsprojekt intresserade experterna kunde av biståndsorganen i samarbete med industrin sammanföras till en "pool" av expertis. Från denna kunde lämpliga expertkombinationer rekryteras med möjlighet för experterna att sedermera återvända till industrin.

På utbildningsområdet anser företagen att goda möjligheter finns till samarbete mellan bistånd och industri. Några industrier är redan aktiva i utbildningsprogram utanför den egna företagsramen och flera andra anser sig ha resurser att i Sverige organisera och administrera praktisk undervisning mot ersättning. I vissa u-länder anser sig industrin å andra sidan vara i behov av kompletterande åtgärder på utbildningsområdet. Framför allt är det den tekniska grundutbildningen som man inte anser sig kunna inrymma i vissa projekt av mindre storleksgrad. Om det finnes möjligheter att i god tid med biståndet kunna diskutera och eventuellt planera ett samarbete på utbildningsområdet anses detta underlätta industrins ställningstagande till vissa projekt.

Som förut nämnts erbjuder utnyttjandet av använd utrustning stundom problem i u-länderna. Å andra sidan anser de mindre företagen att det är ett av de viktigaste kraven för en u-landsinsats att den kan förenas med en kapitalsatsning i form av använd utrustning. Även om ett system med en formell garanti för utrustningen från ett biståndsorgan torde vara utesluten, anses det emellertid att en biståndsinsats i projektet, helst i form av ett kapitalengagemang genom något lokalt organ, skulle bidra till att minska misstroendet mot använd utrustning.

Marknadsföringsproblemen kommer ofta något i skymundan för överföringen av teknisk know-how till u-länderna även om de, framför allt när det gäller produkter

avsedda för export, givetvis är av största betydelse för lönsamheten av ett industriprojekt. Vanligen har det svenska industriföretaget försäkrat sig om marknadsföringen på export av u-landsföretagets produkter. I de fall det svenska företaget emellertid inte har en organisation eller lämplig personal för att göra exportmarknadsundersökningar skulle man gärna se ett samarbete med det bistånd som redan nu, men på en bredare front, ägnas vissa u-länders exportmarknadsföring.

De svenska företagens attityd till risktagande i u-länderna har enligt deras egen uppfattning på sistone blivit allt restriktivare. De redan u-landserfarna företagen anser sig vara försiktigare än förut och för de i u-landssammanhang nya företagen uppges politiska och därmed sammanhängande risker väga tungt i vågskålen. Det är framför allt den växande tendensen till nationalisering som ses med oro. Samgående med lokala intressen, främst statliga, ses som en viss gardering. I många fall anser företagen att deras ställningstagande till u-landsprojekt skulle underlättas om man kunde stödja sig på ett investeringsgarantisystem utan strikt länderbegränsning, enklare uttolkat och mera flexibelt än det nu gällande. För de företag som inom de närmaste åren kan tänkas göra sina första investeringar i u-länderna uppges en investeringsgaranti utgöra en förutsättning för en investering, vilket u-land det än rör sig om. Det psykologiska incitament och stöd som förekomsten av ett effektivt fungerande investeringsgarantisystem utgör anses i dessa fall lika betydelsefullt som den finansiella garantin för investeringar.

KAPITEL 6

INVESTERINGSGARANTISYSTEM

6.1 Utländska bilaterala garantisystem

De flesta i-länder har vidtagit olika åtgärder för att underlätta industrins investeringar i u-länderna. USA, Västtyskland och Japan har sedan åtskilliga år väl etablerade program med denna målsättning medan det stora flertalet länder först under senare år börjat mera aktivt stödja privata investeringar i u-länder. Ett av de vanligaste medlen härför är statliga garantier för privata investeringar i u-länder.

Hittills har tretton i-länder upprättat investeringsgarantisystem. Det äldsta av dessa är USA:s som kom till redan år 1948. De japanska och västtyska systemen instiftades 1956 respektive 1960 medan alla de övriga garantisystemen initierades först under andra hälften av 1960-talet: Australien (1966), Danmark (1966), Norge (1968), Sverige (1968), Canada (1969), Holland (1969), Schweiz (1970), Belgien (1971), Frankrike (1971) och Storbritannien (1972).

De flesta garantisystemen är så nya och erfarenheterna så begränsade att det är för tidigt att söka dra några slutsatser av hur de påverkat vederbörande lands privata investeringar i u-länderna. De amerikanska och tyska garantisystemen erbjuder emellertid ett något bredare erfarenhetsunderlag. Systemen har flera gemen-

samma drag men uppvisar också stora olikheter såväl till innehåll som administrativ tillämpning.

En för samtliga investeringsgarantisystem gemensam egenskap är att endast icke kommersiella, s.k. politiska, risker täcks. Dessa kan grupperas i tre kategorier:

- 1) Expropriationsrisker (nationalisering, expropriation och konfiskation);
- 2) kalamitetsrisker (revolution, inbördeskrig, dock inte allmänt krig);
- 3) transfereringsrisker (främst valutakontrollåtgärder). Risker för devalveringar av den lokala valutan undantas dock i alla system.

Tolkningen och gränsdragningen vid fastställandet av olika risker kan givetvis variera. Detta gäller kanske framför allt vid fall av s.k. smygande expropriering, dvs. i de fall ett utländskt företags aktivitet successivt kringskärs.

Vad beträffar investeringsformer täcker alla systemen investeringar i form av både aktiekapital och lån. I regel avses därmed långa lån men exempelvis det brittiska systemet drar gränsen så lågt som vid tre år. De flesta systemen anger uttryckligen att garanterbara investeringar kan ske genom kapitalöverföring eller i form av maskiner, know-how, licenser och patenter.

I samtliga system föreskrivs att det måste röra sig om nyinvesteringar, vilket dock i praktiken kan innebära att även en större utbyggnad kan inkluderas.

Gemensamt för de flesta system är att de gäller enbart för företag domicilierade i respektive land. I några fall (Canada, USA) anges att även i andra länder baserade företag som till mer än 50 procent kontrolleras av kanadensiska respektive amerikanska intressen kan erhålla garanti.

När det gäller de anspråk som ställs på det investerande företaget uppvisar systemen olika karaktäristika. I regel anges inga bestämda krav på graden av inflytande i u-landsbolaget. I de svenska och danska systemen föreskrivs emellertid att investeraren skall ha ett kontrollerande inflytande och i det japanska begränsas långa lån till av japansk företagsledning kontrollerade företag.

Samtliga garantisystem med undantag av detsvenska täcker i princip investeringar i antingen hela världen eller i alla u-länder. De amerikanska, franska och tyska systemen uppställer som en förutsättning för en investeringsgaranti att ett bilateralt investeringskyddsavtal har slutits med u-landet i fråga. I realiteten synes denna bestämmelse föga begränsande eftersom avtal ingåtts med många u-länder; i USA:s fall med ett 90-tal och i Tysklands med ett 40-tal. I det tyska fallet kan dessutom som ett alternativ till investeringskyddsavtal sådana länder accepteras vars lagstiftning anses utgöra tillräckligt skydd för utländska investeringar. Även det danska systemet tycks i praktiken begränsa garantigivningen för stora investeringar till länder med vilka skyddsavtal ingåtts.

Kravet på att investeringen skall ha utvecklingsfrämjande effekt i värdlandet betonas i alla garantisystem

utom det brittiska, australiska och japanska. Kravet på utvecklingseffekt uttrycks på olika sätt men gemensamt för alla är flexibiliteten. Vanligen anges som en grundläggande förutsättning att investeringar ingår i landets utvecklingsplanering eller godkännts av dess myndigheter. På flera håll är man medveten om att värdlandets godkännande ibland inte helt uppfyller kriteriet på utvecklingseffekt.

De flesta garantisystemen utgår även från krav på investeringens anknytning till det egna landets ekonomiska intressen. Det mest utpräglade exemplet härpå utgör det franska systemet som ursprungligen avsågs täcka endast de aktieposter som franska leverantörer av kompletta fabriksutrustningar tvingades överta i de företag till vilka dessa utrustningar koncentrerades. Även efter det en uppmjukning skett av bestämmelserna kvarstår dock att endast investeringar som även är av intresse för den franska ekonomiska utvecklingen kan påräkna garanti.

Även de australiska, kanadensiska och danska garantisystemen är förbehållna de investeringar som främjar respektive lands exportintressen. Mera nedtonat och i kombination med utvecklingskriteriet framställs kravet på samband mellan export och garanti i de holländska, västtyska och amerikanska systemen.

I samtliga system kan den ursprungliga investeringen försäkras till hela sitt värde. Reinvesterade vinstmedel kan också täckas av garanti; i Holland, Canada och Tyskland dock endast till 50 procent. Även hemtagna vinster täcks upp till ett visst belopp, vanligtvis angivet i procent av initialinvesteringen, t.ex. 7 - 8 procent årligen eller 24 procent totalt.

Den vanligaste maximala garantitiden är 15 år men i några fall kan garantier på upp till 20 år beviljas. I alla system finns regler för nedskrivning av den garanterade investeringen.

Vad beträffar storleken av den ersättningsgrundande förlusten utgör den vanligen högst 90 procent. I det tyska systemet anges 95 procent och i det amerikanska 99 procent som högsta ersättningsbelopp. Vid större investeringar (över 25 miljoner dollar) sjunker dock ersättningen till 90 och 80 procent i det amerikanska systemet. Vid investeringar i "känsliga sektorer" är förlusttäckningen endast 50 procent.

Eftersom skadefallen varit få för de flesta system (undantag USA:s som drabbats av flera skadefall i samband med nationaliseringar av amerikanska företag i Chile) har premierna kunnat sänkas under senare år och varierar nu med två undantag mellan 0,5 och 1,0 procent per år för samtliga tre risker. Australien tillämpar speciellt gynnsamma premier för investeringar i joint ventures med lokala delägare. De olika ländernas premier är följande:

	<u>Procent</u>
Australien	0,75
Canada	0,9
Danmark	0,5
Frankrike	0,8
Japan	0,55
Nederländerna	0,8
Norge	0,5
Schweiz	1,25
Storbritannien	1,0
Sverige	0,7
USA	1,5
Västtyskland	0,5

Det amerikanska systemet har utvecklats mycket snabbt under senare år och det beräknas att ca två tredjedelar av alla amerikanska investeringar i u-länderna, med undantag av oljepropektering och annan extraktionsindustri, f.n. garanteras. I slutet av år 1971 uppgick investeringsgarantibeloppet till 5 400 miljoner dollar. Mer än hälften av de beviljade amerikanska garantierna gäller investeringar i Latinamerika, där Chile är det dominerande värdlandet. En tredjedel avser Asien, främst Fjärran Östern (Sydkorea, Filipinerna, Indien) och endast 7 procent Afrika (Guinea, Ghana, Liberia).

I det tyska systemet uppgick den utestående försäkrade investeringsvolymen till 341 miljoner dollar, i det japanska till 171 miljoner och i det australiska till 50 miljoner dollar. I övriga länders system översteg volymen inte 20 miljoner dollar.

6.2 Ett multilateralt investeringsgarantisystem

I juli 1961 gjorde OECD:s grupp för utvecklingsbistånd (DAG) en hemställan till Världsbanken om att företa en utredning rörande önskvärdheten av och formerna för en internationell fond, avsedd att möjliggöra garantier mot förluster på privata investeringar utomlands till följd av politiska händelser. I mars 1962 publicerade Världsbanken en rapport rörande en multilateral investeringsförsäkring. På grundval av Världsbankens analys utarbetades år 1964 av OECD:s kommitté för utvecklingsbistånd DAC (DAG:s efterträdare) ett utkast till en internationell konvention om en investeringsgarantiordning (IIIA, International Investment Insurance Agency). Parallellt härmed utarbetades inom OECD ett utkast till en multilateral konvention om skydd för utländsk egendom. Konventionsutkastet rörande investeringsgarantier överlämnades i juni 1965 åter till

Världsbanken för vidare överväganden, varefter banken i november 1966 publicerade ett första förslag till stadgar. En andra stadgeversion publicerades i augusti 1968.

År 1970 övergav USA sin hittillsvarande negativa attityd till ett multilateralt investeringsgarantisystem och framlade ett förslag om att även u-länderna skulle delta i finansiellt avseende bl.a. vad avsåg riskfördelningen. Sedan dess har USA varit den pådrivande kraften i de långsamt avancerande förhandlingarna. Det stora flertalet u-länder har hela tiden ställt sig kritiska och avfärdade i synnerhet det amerikanska förslaget om medansvar i risktäckningen.

Under våren 1972 framlades ett nytt avtalsförslag, som bl.a. innehöll bestämmelser om att u-länderna endast skulle bidra till finansiering av de administrativa omkostnaderna, vilket rönt ett visst intresse på u-landshåll.

I början av sommaren skickade Världsbankens chef en skrivelse till medlemsländernas representanter i bankens styrelse, där han frågade hur de ställde sig till det tänkta systemets framtida öde. Resultatet av rundfrågan är ännu okänt, men vissa tecken tyder på att en majoritet förordar att banken slutför sitt utredningsuppdrag.

Enligt det nu föreliggande avtalsutkastet kommer det multilaterala systemet att fungera som ett vanligt nationellt system vad gäller garantier av direktinvesteringar i u-länderna. De utfärdade investeringsgarantierna skall sålunda täcka risker i samband med inbördeskrig, revolution, transfereringshinder av olika slag (dock ej devalveringar) samt expropriation. Med kvalificerad majoritet kan den administrerande myndigheten besluta om att garantierna även skall täcka andra icke-kommersiella risker.

Varje garanti som utfärdas måste stödjas av det land där det investerande företaget har sin hemvist. Garantiansvar kan endast komma i fråga om det inte är möjligt att försäkra investeringen vid kommersiella försäkringsinstitut på skäligena villkor.

Det multilaterala systemet skall vidare kunna utfärda återförsäkringar för hela eller delar av förluster som åsamkas nationella investeringssystem. En förutsättning är dock att investeringen skulle kvalificera för en direkt IIIA-garanti.

Premier skall erläggas för varje typ av risk som garanteras. Premien skall bestämmas av IIIA:s styrelse. Vid premiesättningen skall styrelsen ta hänsyn till att IIIA måste få tillräckligt med intäkter för att kunna möta sina administrativa omkostnader.

I stadgeförslaget sägs bara mycket allmänt att investeringarna måste främja värdlandets utveckling. Ett norskt förslag, med stöd från Sverige, att i stadgan klarare framhäva att investeringarna måste ha utvecklingseffekt och medföra positiva sociala effekter har inte accepterats. Mottagarlandet måste dock uttryckligen godkänna investeringen.

Vidare förutses ett totaltak för engagemangen dels för försäkringar i varje värdland, dels för varje investering. Principen om en successiv nedtrappning av garantibeloppet finns inskriven i stadgeförslaget liksom stipulationen om en självrisk på 10 procent.

Vad gäller finansieringen föreslås inrättandet av en gemensam fond dit samtliga medlemsländer skall inbetala ett belopp som kommer att utgöra mindre än en promille av grundfundsandelen i Världsbanken. Endast en mindre del av u-ländernas bidrag - 10 procent - föreslås bli inbetalningsskyldig, medan återstoden

endast skall stå till förfogande. Den gemensamma fonden - som beräknas uppgå till 20 miljoner dollar - skall huvudsakligen användas för att möta administrativa utgifter som ej täcks av inkomster från premierna.

Vid skadefall skall 25 procent av förlusten falla på det land som stått som stödjande land för den förlustbringande investeringen. Resterande 75 procent skall fördelas mellan övriga medlemsländer i proportion till summan av samtliga garanterade investeringar. Icke-stödjande u-länder kommer att delta i risktäckningen endast efter särskild överenskommelse.

Sverige har intagit en principiellt positiv hållning till det multilaterala systemet. Som förutsättning för ett svenskt deltagande har dock angivits att förutom de viktigaste investerarländerna även de flesta u-länder deltar. Vidare har framhållits att inga formella krav bör ställas beträffande u-ländernas finansiella deltagande och att de investeringar som garanteras bör bli klart positiva för mottagarländernas ekonomiska och sociala utveckling. Sverige har därför verkat för att investeringarnas utvecklingskriterier klarare markeras i stadgan.

6.3 Det svenska investeringsgarantisystemet

6.3.1 Allmän bakgrund

Inställningen till frågan om att inrätta ett svenskt investeringsgarantisystem präglades under 1960-talet av de förhandlingar om ett multilateralt garantisystem som pågick.

En särskild arbetsgrupp för kommersiellt och handelspolitiskt utvecklingsbistånd inom beredningen för

internationella biståndsfrågor (u-beredningen) förordade sålunda i en år 1963 framlagd rapport (SOU 1963: 37) ett multilateralt system under förutsättning att ett sådant system utformades så att också de kapitalmottagande ländernas intressen tillgodosågs. Ett multilateralt garantisystem skulle enligt arbetsgruppen - särskilt för de kapitalexporterande mindre staterna - innebära fördelar framför ett nationellt system, bestående i bl.a. utsträckt riskfördelning, försvårande av diskriminatoriska åtgärder samt enklare administration.

Med hänsyn till ovissheten om och när ett multilateralt arrangemang kunde komma att genomföras borde man dock enligt arbetsgruppens mening pröva möjligheten att inrätta ett nationellt system av mer utbyggd karaktär.

I 1966 års statsverksproposition erinrades om att frågan om ett multilateralt garantisystem var föremål för handläggning inom Världsbanken, att bankens rapport troligen kunde väntas under 1966 samt att även nordiska investeringsgarantiutskottets rapport sannolikt skulle föreligga under året. När dessa båda rapporter förelåg borde förutsättningar ha skapats för en bedömning av vilka åtgärder på området som var mest lämpliga för svenskt vidkommande. 1966 års riksdag fann det välbetänkt att rapporterna avvaktades innan ställning togs till frågan om införandet av ett svenskt investeringsgarantisystem.

Det utredningsarbete som vidtog utgick i väsentligt hänseende från de principiella överväganden i fråga om nationella garantisystem, som gjordes i 1967 års statsverksproposition. I denna anfördes bl.a. följande:

"Nationella investeringsgarantier innebär statsstöd till företag som investerar i u-länder. Huvudsyftet med flertalet av de investeringsgarantisystem som

finns idag torde just vara att stödja de inhemska exportföretagen. Dessa investeringsgarantisystem kan alltså karakteriseras som ytterligare ett vapen i arsenalen av statliga stödåtgärder, vilka ofta bidrar till en snedvridning av den internationella konkurrensen. Det är i och för sig naturligt att kraven på ett svenskt investeringsgarantisystem förstärks i takt med skärpningen av konkurrensen och den successiva ökningen av antalet nationella garantisystem.

Från utvecklingssynpunkt har olika slags utländska investeringar i u-länderna mycket olika värde. Tagna som helhet får dock dessa investeringar anses bidra till u-ländernas ekonomiska utveckling. Särskilt gäller detta investeringar varigenom tekniskt kunnande tillförs mottagarlandet. Det får vidare anses sannolikt att tillgång till investeringsgarantier leder till en ökning av de utländska investeringarna i u-länderna. Garantisystemen kan alltså vara av värde för u-ländernas ekonomiska utveckling.

Från biståndspolitisk synpunkt bör ett investeringsgarantisystem utformas på sådant sätt att dess utvecklingseffekt blir maximal. Detta torde nödvändiggöra att systemets egenskap av stödåtgärd för de inhemska företagen i den internationella konkurrensen träder i bakgrunden. Från dessa utgångspunkter bör ett multilateralt system i princip vara att föredra framför ett nationellt.

De nationella investeringsgarantisystemen reser betydande problem av både principiell och administrativ natur, problem som väsentligen kan härledas ur dessa systems redan antydda dubbelsidiga karaktär. Å ena sidan torde det sålunda vara allmänt accepterat att ett statligt engagemang i ett försäkringssystem för investeringar i u-länder är att betrakta som ett led i biståndspolitiken. Detta innebär att staten måste ställa högre krav på de projekt som skall kunna komma ifråga. Säkerhet måste också skapas för att projektet drivs på ett från biståndssynpunkt godtagbart sätt och med utvecklingseffekten som främsta rättesnöre. De svårigheter som ligger här i torde vara uppenbara. Å andra sidan rör det sig om kommersiella transaktioner med vad detta innebär av hänsynstagande till vinstintresse och allmän affärsmässighet. Biståndssynpunkter och företagarintressen kan alltså komma att skära sig. Tillgodoses de förra, kan villkoren för erhållande av garanti te sig så snäva för investeraren att hans intresse för garantisystemet blir mycket begränsat. Härtill kommer risken för att staten kan ge sken av att ta ett större ansvar för garanterade projekt än den kan och bör ikläda sig. Tillgodoses företagarintressena, får systemet mer karaktären av en näringspolitisk stödåtgärd som svårligen låter sig förenas med erforderliga biståndspolitiska hänsynstaganden."

År 1967 betonade riksdagen att frågan om upprättandet av ett svenskt garantisystem kunde anses ha fått ytterligare aktualitet beroende på att ett multilateralt system sannolikt inte skulle komma att etableras inom den närmaste framtiden. Riksdagen framhöll därför angelägenheten av att ett förslag i ämnet kunde föreläggas 1968 års riksdag.

I slutet av år 1967 presenterades en inom finansdepartementet utarbetad promemoria ("PM angående ett svenskt system för investeringsgarantier") vilken kom att utgöra grundvalen för det kommande propositionsarbetet. I den proposition som antogs av 1968 års riksdag och i vilken bl.a. föreslogs inrättandet av ett svenskt investeringsgarantisystem (prop. 1968:101) uttalade departementschefen bl.a.:

"I avvaktan på att diskussionerna om ett multilateralt investeringsgarantisystem leder till resultat finner jag det motiverat att ett nationellt svenskt system upprättas. Detta innebär inte att vår uppfattning om fördelarna med ett multilateralt system frångås. Det är viktigt att genomförandet av ett nationellt system sker på ett sätt som inte försvårar systemets senare infogande i ett multilateralt system.

Ett svenskt garantisystem måste ansluta till de allmänna målen för den svenska biståndspolitiken. Endast investeringar som klart kan väntas bidra till den ekonomiska utvecklingen i ett u-land bör stödjas inom ramen för ett sådant system. De olika investeringsprojekten måste prövas utifrån denna bedömning. Det är enligt min uppfattning icke möjligt att på förhand ställa upp detaljerade regler för bedömningen av vilka investeringar som skall stödjas genom garantier. Den administrerande myndigheten bör ha till uppgift att i varje enskilt fall pröva projekten med hänsyn till deras utvecklingsfrämjande effekt. Grundläggande för bedömningen bör vara en bekräftelse från världlandet att investeringsprojektet kan betraktas som utvecklingsfrämjande och överensstämmer med landets utvecklingsplan."

6.3.2 Riktlinjerna för det svenska investeringsgarantisystemet

I sistnämnda proposition följde man i huvudsak de kriterier som uppställts i den ovan nämnda promemorian. Vissa avsteg och modifikationer gjordes dock. Karaktäristiskt för systemet är att Kungl. Maj:t i förhållandevis stor utsträckning överlämnat till den administrerande myndigheten, Exportkreditnämnden (EKN), att utifrån systemets huvudprinciper utforma de närmare villkoren för garantigivningen. Eftersom vissa tekniska frågor är av ganska komplicerad natur och då garantivillkoren - i motsats till vad som gäller vid vanliga exportkreditgarantier - förutsatts vara skräddarsydda för varje enskild investeringsgaranti har ganska stora krav ställts på den administrerande myndigheten.

Nedan skall en översikt över det svenska garantisystemets viktigaste bestämmelser göras.

Garantitagaren skall som huvudregel ha sin hemvist i Sverige.

Garantier kan lämnas för investeringar i Bangladesh, Botswana, Chile, Cuba, Demokratiska Republiken Vietnam, Etiopien, Indien, Kenya, Lesotho, Swaziland, Tanzania, Tunisien och Zambia.

Investeringen skall bidra till den ekonomiska utvecklingen i värdlandet. Denna prövning görs av EKN:

Grundläggande för bedömningen på denna punkt är, i enlighet med departementschefens uttalande i propositionen, att värdlandet bekräftar att investeringsprojektet är att betrakta som utvecklingsfrämjande och att det överensstämmer med landets utvecklingsplan. Vad gäller de kriterier som kan bli aktuella vid en bedöm-

ning av investeringsobjektens utvecklingseffekt hänvisar propositionen till departementspromemorian.

I promemorian framhålls det som önskvärt att investeringarna leder till största möjliga ianspråktagande av den inhemska arbetskraften. Verksamheten bör medföra kvalitativa förbättringar, främst genom utbildning av den inhemska arbetskraften. Även ledande tjänstemän bör om möjligt rekryteras lokalt. Det investerande företaget bör ge de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor och visa en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget.

Investeringarna bör vidare som regel åtminstone på sikt resultera i en förstärkning av u-landets betalningsbalans. Några restriktioner i det nyetablerade företagets rätt att exportera till andra marknader bör ej förekomma från moderföretagets sida.

Garanti får endast ges för s.k. direkta investeringar och för därmed jämförbara transaktioner. Detta kompletteras med ett krav på att garantitagaren skall ha ett väsentligt inflytande på företaget i värdlandet. En investering i ett dotterbolag eller i en filial i värdlandet anses i regel som direkt. Portföljinvesteringar och liknande övervägande finansiella transaktioner kan däremot inte bli föremål för garanti.

En med en direkt investering jämförbar transaktion kan vara ett långfristigt lån till ett dotterbolag, som ges på sådana villkor och under sådana omständigheter i övrigt, att lånet är jämförbart med eget kapital i företaget.

Kapitalsatsning genom olika former av apportegendom jämställs med finansiella insatser.

Sker investeringen som minoritetspost i ett s.k.

joint venture prövas från fall till fall huruvida investeringen kan godtas för garanti. Avgörande vid denna prövning är att kravet på väsentligt inflytande genom avtalsarrangemang eller eljest är uppfyllt, samt i allmänhet också att det utländska inslaget successivt minskar.

Investeringen skall vara ny. Den kan göras i ett nystartat företag eller - under vissa betingelser - i ett företag som redan finns i värdlandet.

I regel skall EKN ha haft möjlighet att förberedelsevis pröva en ansökan, innan sökanden bundit sig för investeringen. Garanti kan inte beviljas för investering som vid ansökningstillfället helt eller delvis genomförts.

Under vissa förhållanden kan reinvestering av vinstmedel från företaget i värdlandet garanteras, dock endast sådana vinstmedel som vid investeringstillfället hade kunnat transfereras till Sverige.

Garantin avser endast politiska risker. Den täcker sålunda förlust som föranleds av

att företagaren genom åtgärd av myndighet i värdlandet berövas äganderätten till, kontrollen över eller avkastningen av egendomen (nationaliseringsrisken);

att egendomen skadas som följd av krigshandling, vilken berör värdlandet, eller som följd av uppror eller liknande händelse i värdlandet (kalamitetsrisken);

att restriktioner införs i fråga om utförsel från värdlandet av investerat kapital eller avkastning därav (transfereringsrisken).

Förluster som är hänförliga till det kommersiella området täcks inte. Inte heller täcker garantin andra

förluster som kan anses innefattade i sedvanlig företagarrisk, t.ex. åtgärder av värdlandets myndigheter av övervägande reglerande eller beskattningsmässig natur med allmän giltighet.

Garantierna har en begränsad löptid - i regel inte överstigande 15 år. Undantagsvis kan tiden utsträckas till högst 20 år.

Garantins beloppsmässiga omfattning maximeras genom vissa spärregler i garantiavtalet både i vad avser investerat belopp som avkastning.

I vad avser det investerade kapitalet tillämpas bestämmelser om ett "högsta förlustriskbelopp". Detta är vid slutet av investeringens uppbyggnadsskede lika med det belopp som investerats ("ingångsvärdet").

Nedskrivning av förlustriskbeloppet sker sedan under vissa i garantiavtalet angivna omständigheter, t.ex. vid amortering av lån och vid annan hemtagning av kapital. Häri inräknas hemtagning av avkastning utöver en i garantiavtalet angiven gräns. Nedskrivning kan också ske på garantitagarens begäran.

Högsta förlustriskbeloppet kan för viss garanti därutöver nedtrappas enligt en i garantiavtalet föreskriven plan. Det är lämnat till EKN att bestämma när sådan planmässig nedtrappning bör förekomma. En sådan nedtrappning kan vara påkallad vid en investering som syftar till att utnyttja en begränsad naturtillgång men även i andra fall. Nedtrappningen kommer i regel att utformas så att i princip en inte oväsentlig del av ingångsvärdet fortfarande omfattas av garantin vid garantitidens utgång.

Bestämmelserna om ett högsta förlustriskbelopp innebär bl.a. att vid skadefall ersättningsbeloppet inte kan

överstiga det vid skadetillfället gällande högsta förlustriskbeloppet, även om värdet av den förlorade investeringen då skulle vara högre.

Den enligt garantiavtalet ersättningsgrundade förlusten ersätts till en i avtalet angiven procentuell andel. Denna kan högst uppgå till 90 procent och kommer i regel inte att understiga 80 procent. Garantitagarens självrisk blir sålunda minst 10 procent.

Den ersättningsgrundande förlusten beräknas med utgångspunkt från värdet av investeringen vid skadetillfället - i förekommande fall sker begränsning med hänsyn tagen till högsta förlustriskbeloppet. Vid beräkning av förlusten görs avdrag bl.a. för belopp som uppburits på grund av skadan, t.ex. ersättning vid nationalisering.

I vad avser avkastning är garantin begränsad till högst 8 procent för varje år av det vid skadetillfället gällande högsta förlustriskbeloppet för det investerade kapitalet. Totalt begränsas garantin till en nivå som är beroende av högsta förlustriskbeloppet och som inte får överstiga 24 procent av ingångsvärdet.

En central plats bland de kriterier som skall bedömas vid prövningen av projektets utvecklingseffekt intar de s.k. sociala villkoren. Härmed avses kraven på att företaget i värdlandet ger de anställda tillfredsställande arbets- och anställningsvillkor samt visar en positiv attityd till facklig verksamhet. Innan garantiavtal träffas åligger det EKN att närmare undersöka bl.a. vilka åtgärder det garantisökande företaget avser att vidta i dessa hänseenden. I garantiavtalet skall införas föreskrifter om garantitagarens åtaganden. Åtagandena måste ligga inom gränserna för vad garantitagaren har möjlighet att genomdriva.

En till EKN knuten arbetsgrupp med representanter för löntagarorganisationer och företag har försökt att närmare precisera dessa sociala villkor till vägledning för EKN. Arbetsgruppen har indelat villkoren i två grupper, dels en avseende s.k. "beteendevillkor", som berör vissa allmänna handlingsnormer för företaget i värdlandet, dels en avseende s.k. "förmånsvillkor", som innefattar krav på konkreta åtgärder av företaget till de anställdas förmån.

Bland "beteendevillkoren" uppställs ett allmänt krav att företaget i princip inte skall diskriminera vid anställning, befordran och arbetsfördelning. Andra beteendevillkor berör företagets inställning till fackföreningsverksamhet. Ett företag skall, under beaktande av värdlandets lag samt nationell och internationell praxis, erkänna av de anställda bildade fackföreningar och låta fackföreningsfunktionärer utöva normala fackliga funktioner. Arbetsgruppen framhåller att den praktiska tillämpningen av dessa regler blir starkt varierande redan inom kretsen av prioritetsländerna för det svenska biståndet. Orsakerna härtill är bl.a. att dessa länder medger varierande grad av självständighet för de fackliga organisationerna.

Enligt arbetsgruppens förslag delas "förmånsvillkoren" upp i tre huvudkategorier, utbildning, sociala trygghetsanordningar och sociala välfärdsanordningar. Den närmare innebörden av dessa kategorier preciseras relativt detaljerat. Det fastslås att de krav som uppställs måste grunda sig på kunskap om innehållet i, respektive värdlandets attityd till de rekommendationer och konventioner som utarbetats inom Internationella arbetsorganisationen (ILO) för den typ av frågor det diskuterade villkoret gäller. Kraven måste vidare anpassas till värdlandets lag och den allmänna praxis som råder där. Vidare blir det nödvändigt att ställa kraven i relation till vad som är rimligt med hänsyn

till verksamhetens typ, lokalisering och omfattning. Målet för EKN:s förhandlingsaktivitet i ifrågavarande hänseende bör vara att medverka till att anställnings- och arbetsvillkoren i det utländska företaget utformas på ett sätt som är förenligt med värdlandets "upplysta egenintresse".

Arbetsgruppen har också föreslagit ett förfarande för prövning i de fall, då EKN ifrågasätter huruvida garantitagaren uppfyllt garantiavtalets sociala villkor. För att bistå EKN vid bedömningen av frågor rörande de sociala villkoren bör det enligt arbetsgruppen tillskapas en rådgivande nämnd om fyra personer, vilka skall representera svenska industri- och löntagarorganisationer. Om någon ledamot av nämnden så begär skall till nämnden kunna knytas en femte ledamot som ordförande, som utses av EKN på förslag av generaldirektören för ILO.

Föreligger - fortfarande enligt arbetsgruppens förslag - enligt EKN:s bedömning anledning till antagande att garantitagaren brutit mot de sociala villkoren för garantin, får garantiförbindelsen inte av EKN uppsägas till upphörande med mindre nämnden funnit att garantitagaren uppenbart brutit mot garantiförbindelsen. Innan nämndens yttrande avges skall i princip garantitagaren beredas tillfälle till förklaring och rättelse i samband med överläggningar i saken.

Vad gäller premierna framhålls i propositionen att det inte är möjligt att bestämma en avgifts nivå som på ett rättvisande sätt motsvarar de garanterade riskerna. Med hänsyn till de krav som ställs på investeringarnas utvecklingsfrämjande effekt anser departementschefen det motiverat att den svenska premienivån ligger något lägre än genomsnittet för andra nationella investeringsgarantisystem. Premierna skall täcka dels administrationskostnaderna, dels en icke oväsentlig del

av de risker, som är förbundna med investeringarna.

Det är överlämnat åt EKN att fastställa premier. EKN har i ett kundmeddelande angivit en premiesats av 0,7 procent per år för en garanti, som omfattar samtliga risktyper. Premien beräknas för garantins kapitaldel på det vid varje års början gällande högsta förlustrisabeloppet. Omfattar garantin även avkastning, utgår engångspremie härför med tillämpning av nyssnämnda premiesats, räknad på det högsta belopp som under garantitiden kan omfattas av avkastningsgarantin.

I garantiavtalet skall intagas föreskrifter som ger EKN möjlighet till insyn och kontroll såvitt gäller det garanterade objektet. Sålunda skall företagaren årligen tillställa myndigheten verksamhetsberättelser samt på anmodan lämna upplysningar angående väsentliga händelser, som är av betydelse för garantiavtalets tillämpning.

Som redan nämnts har administrationen av det svenska investeringsgarantisystemet överlämnats till EKN. Vid nämndens prövning av investeringsgarantier behandlas ärendena av en särskilt sammansatt styrelse med representation för bl.a. arbetstagarorganisationerna och SIDA. Beredningen av ärendena, särskilt såvitt gäller bedömning av utvecklingseffekt etc., bör vidare enligt propositionen ske i samråd med SIDA.

Kungl. Maj:t har angivit ett belopp på 400 milj. kr. intill vilket svenska staten åtar sig betalningsansvar i form av investeringsgaranti.

I händelse fonderade premiemedel ej skulle räcka för att bestrida förluster fastslås i prop. 1968:101 att "medel för dessas täckande få anvisas i samma ordning som när det gäller u-garantier vid export". Vad gäller u-garantier sägs i prop. 1962:100 att "riksdagen

i särskild ordning anvisar medel för deras täckning" vid skadefall som inte täcks av premiereserven. I prop. 1968:101 sägs att "eventuella skaderegleringar hänförliga till sådana garantier kan kräva att biståndsmedel anlitas".

6.4 Industrins kritik mot vissa element i det svenska investeringsgarantisystemet

I detta kapitel lämnas en redogörelse för den svenska industrins inställning till investeringsgarantisystemet. Redogörelsen bygger på en under våren 1972 företagen intervjuundersökning av ett 70-tal industriföretag. Utredningens överväganden av vad som framkommit i denna undersökning har redovisats i kapitel 1.4.

6.4.1 Länderbegränsningen

Från industrins sida har den främsta invändningen mot garantisystemet gällt den begränsade geografiska tillämpningen. Denna begränsning är också enligt industrins mening den huvudsakliga orsaken till att garantisystemet inte kommit till användning. År 1971 beviljade valutastyrelsen tillstånd till investeringar i u-länderna till ett värde av ca 250 milj. kr. Av denna summa investerades ca 90 procent i Latinamerika. På Afrika och Asien, där de svenska programländerna i huvudsak ligger, föll sammanlagt ca 10 procent av beloppet. Av detta framgår att de länder systemet avser är av begränsat intresse för svenska investerare.

Ca 80 procent av de svenska investeringarna i u-länderna är att hänföra till verkstadsindustrin och bygger i allmänhet på tidigare exportverksamhet. Av programländerna är endast Indien en tillräckligt stor och attraktiv marknad för en mera betydande hemmamarknadsproduktion.

Programländerna i Afrika utgör alltför små marknadsenheter för de flesta verkstadsindustriföretag med intresse för u-landsinvesteringar. Viss tillverkning skulle kunna etableras i Östafrika om man kunde planera tillverkningen på basis av en marknad bestående av de östafrikanska länderna och Zambia. Även om arbetet på en regional ekonomisk enhet pågår torde det emellertid vara alltför tidigt att basera en investering härpå. Inom andra branscher än verkstadsindustrin är marknaderna ofta låsta till väletablerade brittiska industriintressen, vilket gör det svårt att bryta sig in med en lönsam tillverkning.

F.n. finns i de afrikanska länder, som omfattas av systemet, endast två svenska investeringar av någon betydelse, båda tillkomna före investeringsgarantisystemet. Den ena, i Tunisien, är av ansevärd storlek och sannolikt hade man ansökt om investeringsgaranti om möjlighet därtill funnits. Den andra investeringen, i Tanzania, är en svensk minoritetsinvestering med kapitalsatsning i form av använd utrustning. I den mån man kan förutse svenska investeringar i de afrikanska länderna torde de ta denna senare form, vilket innebär relativt begränsat risktagande. Däremot torde förutsättningarna för någon större investering på basis av inhemska råvaror, liknande de som företagits i Liberia och Tunisien, vara små.

Nästan alla "intressanta" investeringsländer för svensk industri inom u-världen ligger sålunda utanför garantisystemets länderkrets. Det är därför från företagets sida ett önskemål att systemet utvidgas, helst till att i princip gälla samtliga u-länder enligt OECD:s definition, dvs. även vissa sydeuropeiska länder.

6.4.2 Krav på utvecklingseffekt

Som tidigare nämnts åligger det den administrerande myndigheten att i varje enskilt fall pröva utvecklings-effekten såvitt gäller ett investeringsobjekt. Därtill har ett antal kriterier angivits som bör vara uppfyllda. Från industrins sida har uttalats olust inför utsikten att investeringsprojekten i flera hänseenden skall bli föremål för ingående detaljgranskning såväl vid prövning av garantiansökningen som under garantitidens gång. Denna långtgående kontroll och detaljstyrning från den svenska myndighetens sida anses ha bidragit till att några ansökningar om investeringsgaranti inte inkommit till EKN.

Den svenska industrin anser sig i allmänhet väl tillgodose utvecklingsaspekterna vid etableringar i u-länder. Detta gäller inte minst den kvalitativa utvecklingen av arbetskraften, som betonas i det svenska systemet. De svenska företagen arbetar i regel med en ur kapacitetssynpunkt ansträngd personalkader när det t.ex. gäller kvalificerade tekniker. Det är därför ofta en förutsättning för en investering att tillräckligt underlag finns i värdlandet för lokal rekrytering, även av ledande tjänstemän. Under alla förhållanden organiseras alltid en praktiskt upplagd utbildning av lokala ersättare. Även av kostnadsskäl föredrar företagen största möjliga lokalrekrytering eftersom en svensk tjänsteman med resor och trakamenten ofta blir dyrare än en lokalanställd.

Från industrihåll har också uttalats farhågor för att en garantis värde skulle kunna påverkas av att olika regeringar i ett u-land kan ha olika inställning till om ett projekt har utvecklingsfrämjande effekt, och att den svenska administrerande myndigheten kan påverkas härav. Ett företag skulle således riskera att garantin upphör att gälla före garantitidens utgång.

6.4.3 De sociala villkoren

Från industrins sida har framhållits att när det gäller sociala och företagsdemokratiska förpliktelser få industriländer torde, generellt sett, ha så ansvarsmedvetna företag som Sverige. Denna ansvarsmedvetenhet präglar industrins attityd även vid etablering i u-länder. Ingenting i ifrågavarande villkor står därför i motsättning till industrins egna strävanden och intentioner. Vid etableringar i u-länder ställs emellertid industrin inför nationella intressen, traditioner och värderingar som inte låter sig enkelt förenas med de principer, som är rådande i Sverige. I EKN:s precisering av villkoren betonas visserligen att de i praktiken måste komma att erhålla olika innebörd i olika länder och att kraven måste anpassas efter värdlandets lag och den allmänna praxis som råder där. Trots detta synes företagen känna en viss tveksamhet och olust inför de formella krav som ställs. Givetvis är man inställd på att lojalt följa i värdlandet gällande lagar, förordningar och praxis. Tveksamheten gäller hur bestämmelser enligt svensk lag och praxis skall förhålla sig till bestämmelserna i ett u-land, i den mån de inte överensstämmer med dessa. Vidare är man rädd att komma i motsatsförhållande till en lokal partner i ett joint venture, om man tvingas följa svenska bestämmelser. Man är också här liksom i fråga om övriga kriterier på utvecklingseffekt rädd för de långtgående utredningar som EKN kan komma att kräva, om vilka åtgärder som företagen bör genomföra, samt för den detaljreglering i dessa frågor, som kan bli aktuell i garantiavtalen.

6.4.4 Risktäckningen

Den risk som av industrin betraktas som den allvarligaste av de tre risktyper som kan garanteras är natio-

naliseringsrisken och det är främst mot denna företagen vill försäkra sig. Risken för nationalisering varierar. Investeringar i form av långfristiga lån bedöms vara säkrare än investeringar i aktiekapital, eftersom en regering vanligen i det längsta söker bevara sin kreditvärdighet. Företag som ännu inte hunnit bli lönsamma eller som inte fullt utvecklade sin produktion ur teknisk synpunkt bedöms ha mindre att frukta ur nationaliseringssynpunkt, likaså företag, som är mycket beroende av moderbolagets produktutveckling och forskning. Det har dock i praktiken visat sig att för företagen relativt gynnsamma uppgörelser ofta kan åstadkommas vid nationalisering.

Antalet svenska företag i u-länderna som nationaliserats genom lagstiftning är mycket litet. Man fruktar dock att utvecklingen i en del länder ökar risken för nationalisering, kanske inte så mycket genom direkta åtgärder som mera genom indirekta. Ett problem är i vilken utsträckning garantin kan tillämpas i de fall företaget genom indirekta åtgärder successivt berövas kontrollen över sin egendom, s.k. krypande expropriation. Gränsdragningen är svår. Myndigheterna i ett u-land kan för en begränsad industrisektor höja vissa skatter och minimilöner, tillämpa hårdare importrestriktioner, ransonera råvarutilldelningen, införa priskontroll, subventionera en stor konkurrent etc. Var går i dessa fall gränsen mellan åtgärder av allmängiltig natur och sådana som är diskriminerande mot ett företag?

Risken för skador på egendom genom krigshandling, uppror eller liknande händelser (kalamitetsrisken) tycks komma i skymundan för nationaliseringsrisken. Erfarenheterna visar att statskupper och oroligheter i samband därmed sällan medför någon skadegörelse på industriföretag, som vanligen ligger långt ifrån scenen för sådana händelser. Däremot kan under sådana

omständigheter den löpande produktionen och försäljningen lida allvarligt avbräck och företagens finanser därigenom undermineras så att de inte kan fullgöra sina åligganden. Gränsdragningen mellan politisk risk och vad som är att betrakta som en företagares normala kommersiella risktagande kan i dessa fall vara mycket svår att fastställa.

Något lättare torde det vara att fastställa om och när valutarestriktionerna i ett land förhindrar vinstremittering eller utförsel av investerat kapital (transfereringsrisken). Denna risk tycks numera inte vara lika påtaglig som för ett antal år sedan då framför allt flera av de latinamerikanska länderna brottades med större valutaproblem än i dag. Samtidigt befann sig emellertid de flesta industriprojekten i en intensiv expansionsperiod och vinsterna reinvesterades i stor utsträckning. Eftersom många investeringar bygger på en löpande export från moderbolaget av komponenter är det även möjligt att man på denna väg genom prissättningen kunnat ta hem vinster i vissa fall. Alltefter som den lokala tillverkningsdelen ökar är det emellertid svårare att anlita denna metod, eftersom det så småningom innebär så höga priser på importerade delar att de inte skulle accepteras av myndigheterna. Även om ländernas valutaproblem i stort sett kvarstår har remitteringsförhållandena förbättrats.

När företagen försöker bedöma värdet av det nuvarande investeringsgarantisystemet betonas ofta att några stora risker av inte direkt politisk natur, inte omfattas av garantisystemet. En sådan risk är valutakursrisken.

Risken för förändringar i valutakurserna är varken av politisk eller kommersiell natur. Drastiska kursförändringar kan kännbart drabba en investering som till stor del finansieras med utländska lån. I vissa länder,

framför allt i Latinamerika, är inflationen tidvis mycket stark och om justering av valutakurserna företas och det lokala företaget till stor del finansieras genom långa lån i utländsk valuta ökar dess skuldbörda i lokal valuta. Därtill kommer att räntenivån i inflationsländer är mycket hög och utgör en av de största produktionskostnaderna. Om samtidigt priskontroll införs på företagets produkter tillåts inte de av inflationen påverkade produktionskostnaderna att slå igenom i försäljningspriset och företaget kan snabbt hamna i ett prekärt ekonomiskt läge.

För investeringar som bygger på kontinuerliga leveranser av halvfabrikat och komponenter är en garanti att dessa obrutet kan levereras från moderbolaget minst lika viktig som en investeringsgaranti. Enbart ett tillfälligt importstopp för en liten men viktig del av produkten kan förorsaka ett dyrbart totalstopp i produktionen. I allmänhet försöker företagen, vanligen genom avtal med myndigheterna i etableringslandet, skaffa sig någon form av garantier för sin import, innan man fattar sitt investeringsbeslut. Företagen föredrar ofta att avstå från produktion i ett u-land om inte dessa importgarantier är tillfredsställande.

Den del av kapitalmarknaden, som står till industrins disposition, är i de flesta u-länder relativt begränsad och det blir allt vanligare att den i första hand förbehålls de företag, som är helt eller delvis lokalt ägda. Följderna för ett utlandsägt företag blir i sådana fall att det i stor utsträckning hänvisas till att finansiera sin verksamhet genom lån utomlands, vilket dels verkar betungande på moderbolagets egna resurser, dels medför uppenbara kursrisker.

6.4.5 Kravet på "väsentligt inflytande"

En investering kan ske på många olika sätt och det

anses inom industrin viktigt att de enligt systemet tillåtna investeringsformerna ej begränsas. Vid större investeringar sker insatsen vanligen till största delen genom ett långfristigt lån eller genom tillförande av produktionsutrustning, ofta använd sådan. Vid minoritetsinvesteringar i kombination med licenstillverknings- och företagsledningsavtal består en väsentlig del av satsningen ofta i personalinsatser eller andra insatser av immateriell karaktär såsom produktpassning etc. Det anses viktigt att sådana insatser, som i en del fall kan representera betydande belopp, kan garanteras, även om besvärliga värderingsproblem därvid kan komma att uppstå.

Kravet på "väsentligt inflytande" har av företagen fattats så att det garantisökande svenska företaget skall äga minst 51 procent av aktiekapitalet i u-landsbolaget. Man frågar sig under vilka omständigheter en minoritetssatsning i ett joint venture kan garanteras. Kravet på "väsentligt inflytande" anses oklart. Den svenska investerarens möjligheter till styrning och kontroll är i allmänhet stora även i ett joint venture i vilket företaget har en minoritetspost, genom de avtal som i allmänhet träffas och genom joint venturebolagets faktiska beroendeförhållande av den svenska delägaren, såvitt gäller tillgång till det svenska företagens utvecklingsverksamhet, marknadsplanering etc.

6.4.6 Kravet på "ny" investering

Kravet på att investeringen skall vara "ny" möter ingen invändning från industrins sida. Viss osäkerhet råder dock om, och i så fall under vilka omständigheter, en utvidgning av verksamheten vid ett redan existerande dotterbolag kan betraktas som en "ny" investering. Möjligheten att få reinvesteringar garan-

terade är väsentlig. En betydande del av de investeringar, som företas i länder där svensk industri sedan länge har etablerade produktionsenheter, framför allt i Latinamerika, finansieras genom reinvestering av vinstmedel. Dock kan kravet att de "nedplöjda" vinstmedlen skall ha kunnat transfereras till Sverige vara besvärande, eftersom de många reinvesteringarna just orsakats av att några transfereringsmöjligheter inte funnits. Andra incitament till reinvesteringar är oförmånliga valutakurser.

Under de senaste åren har dock möjligheterna att transferera vinstmedel förbättrats i många u-länder. Samtidigt har också många länder sökt skapa gynnsammare villkor för reinvesteringar, varför sådana torde komma att öka på de marknader där en expansion av tillverkningen är lönsam.

Vissa företag som varit länge etablerade i u-länder och där arbetar med god lönsamhet och goda vinster har kanske inga möjligheter att ytterligare expandera på marknaden, och vinstmedlen remitteras därför till Sverige. Om möjligheter till garanti funnes skulle en del av dessa vinstmedel kunna investeras i andra industriella aktiviteter i landet och utgöra ett effektivt incitament till att bredda företagets verksamhet i landet. En del av sådana vinstmedel skulle sannolikt kunna investeras i mindre industrier baserade på lokala råvaror, något som de flesta u-länder har stort behov av.

KAPITEL 7

UTLÄNDSKA INVESTERINGSBOLAG

7.1 Inledning

Flertalet i-länder stöder aktivt privata investeringar i u-länderna. Staten kan t.ex. ge förmånliga krediter och/eller svara för vissa kostnader i samband med att ett företag gör en u-landsinvestering. Biståndsmedel kan också i vissa fall användas för denna verksamhet. Frankrike, Japan, Storbritannien, USA, Västtyskland och Österrike har upprättat speciella program eller system för att främja privata utländska investeringar i u-länderna. Det brittiska systemet ger några belysande exempel på åtgärder i detta syfte. Förinvesteringsstudier kan bekostas. Vidare kan biståndsmedel ställas till förfogande för joint ventures mellan ett brittiskt och ett lokalt företag. Biståndsmedlen skall därvid på sedvanliga biståndsvillkor gå till värdlandets regering och användas för att täcka det lokala företagets kapitalkostnader. Biståndsmedel kan dessutom, efter godkännande av värdlandet, användas för infrastrukturprojekt i samband med en brittisk privat investering i ett u-land.

Ett annat sätt att främja privata investeringar i u-länderna har för ett flertal i-länder varit att upprätta speciella investeringsbolag. I det följande lämnas en redogörelse för dessa bolag.

Det äldsta investeringsbolaget är CDC (Commonwealth Development Corporation) i England som grundades 1948. DEG (Deutsche Entwicklungs-Gesellschaft) bildades 1962 och det danska IFU (Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene) 1967. År 1970 reorganiserades USA:s biståndsadministration och då inrättades ett nytt organ, OPIC (Overseas Private Investment Company), för att ta hand om de existerande stödprogrammen för att främja privata investeringar i u-länderna. Samma år startade det holländska bolaget FMO (Financierings Maatschappij Voor Ontwikkelingslanden N.V.) sin verksamhet. Från ytterligare två länder, Kanada och Norge, rapporteras att man har planer på att upprätta egna investeringsbolag.

Förutom dessa bolag har det franska biståndsorganet Caisse Centrale de Co-opération Economique en avdelning som stödjer privata investeringar i de forna franska kolonierna och i Japan har OECF (Overseas Economic Cooperation Fund) uppgifter som i viss mån påminner om investeringsbolagens verksamhet.

På det multilaterala planet bedriver IFC (International Finance Corporation), som ingår i världsbanksgruppen, en motsvarande verksamhet. IFC grundades 1956 med syfte att främja den ekonomiska utvecklingen i u-länderna genom att stödja produktiva privata projekt i medlemsländerna, vanligtvis i form av riskkapital. De olika nationella investeringsbolagen har till stor del bildats med IFC som förebild.

7.2 Syfte och principer

Investeringsbolagens främsta syfte anges vara att i samarbete med industrin främja sådana privata investeringar i u-länderna som dels är lönsamma, dels har en utvecklingseffekt i mottagarländerna. Denna dubbla målsättning medför att bolagen fungerar både som investeringsinstitut och - åtminstone delvis - som utvecklingsorgan. Som investeringsinstitut kan investeringsbolagen bevilja krediter och delta i investeringsprojekt genom aktieparticipation. Bolagen arbetar på helt affärsmässiga grunder vid värderingen av investeringsförslagen. Som utvecklingsorgan värderar investeringsbolagen projekten i nära samarbete med respektive lands biståndsmyndigheter med avseende på bl.a. sysselsättning, betalningsbalans och lokaliseringspolitik.

Den dubbla målsättningen sätter sin prägel på bolagens verksamhet på olika sätt. Verksamheten begränsas i regel till de s.k. produktiva näringsgrenarna och man lägger oftast speciell tonvikt på industrisektorn. Även jordbruks- och turistprojekt (oftast hotell) kan stödjas av flertalet investeringsbolag. Däremot är t.ex. infrastrukturella och sociala projekt i regel undantagna.

Den grundläggande värderingen bakom investeringsbolagens tillkomst är att utländska privata investeringar kan bidra till u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling och att det därför under vissa omständigheter kan vara motiverat att stödja dessa med statsmedel. Privata investeringar anses kunna bidra till u-ländernas utveckling på bl.a. följande sätt:

- genom att tillföra u-länderna riskvilligt kapital, som kan användas till projekt som minskar landets importbehov och/eller bidrar till att öka exportintäkterna,

- genom att överföra teknologiskt kunnande och företagskunnande till u-länderna,
- genom att höja sysselsättningsnivån i mottagarlandet och bidra till utbildning av de anställda i projekten.

Speciellt den sista aspekten har förts fram som ett viktigt skäl till bildandet av investeringsbolag. Eftersom företagskunnandet huvudsakligen finns inom den privata industrin i de västliga i-länderna anses det att man måste inleda ett praktiskt samarbete med industrin om man önskar bidra till u-ländernas industrialisering. Ett sätt är då att stödja sådana privata investeringar som bedöms ha en utvecklingseffekt och välkomnas av u-länderna själva.

Investeringsbolagen är självfinansierande institutioner och beroende av avkastning på sina investeringar för att finansiera sin fortsatta verksamhet. Bl.a. av denna anledning måste bolagen begränsa sina investeringar till sådana projekt som är finansiellt räntabla och har goda utsikter att ge en rimlig avkastning. En del bolag har dock möjligheter att engagera sig i projekt på mjukare villkor. I Tyskland kan DEG bevilja mjuka krediter till s.k. prioritetsprojekt, varvid tyska biståndsministeriet kompenserar detta genom att i sin tur ge DEG lån på mycket fördelaktiga villkor. I Holland har man ett likartat system och i England kan CDC gå in i projekt, som inte ger avkastning förrän på lite längre sikt genom att finansministeriet inte kräver någon ränta på en del av sitt utlånade kapital förrän efter sju år.

Vilka kriterier brukar då användas för att avgöra om ett projekt har en utvecklingseffekt? För det första fordrar bolagen alltid att mottagarlandets regering godkänner projektet. För en del bolag, t.ex. IFU, synes detta närmast ske rent formellt medan andra,

t.ex. CDC och i viss mån DEG, på ett tidigt stadium söker kontakt med mottagarlandets myndigheter för att gemensamt utföra projektplaneringen. Genom att bolagen i allmänhet strävar efter att främja joint ventures (se nedan) med i många fall statliga eller halvstatliga intressenter som u-landspartners, kan man även på så sätt skapa en viss säkerhet för att projektet står i samklang med myndigheternas önskemål och prioriteringar.

För det andra granskas varje projekt - antingen av investeringsbolagen själva eller av landets biståndsorgan - från en rad utgångspunkter:

- 1) Marknadseffekterna analyseras av flera bolag och såväl det inhemska behovet som den internationella efterfrågan undersöks. Vidare söker man fastställa om investeringen kommer att medföra en produktionsökning i landet eller endast att redan existerande men mindre effektiva företag slås ut.
- 2) Stor vikt brukar fästas vid överförandet av teknologiskt- och företagsledningskunnande och i vilken utsträckning yrkesutbildning av inhemsk personal blir följderna av investeringen. Vissa bolag, t.ex. DEG och IFU, ställer relativt långtgående krav på att det medverkande i-landsföretaget åtar sig utbildning av inhemsk personal på olika nivåer.
- 3) Sysselsättningseffekterna av investeringen brukar ges hög prioritet. Medför projektet ett nytillskott av arbetstillfällen eller endast en överföring av arbetskraft från utkonkurrerade företag?
- 4) Effekterna på betalningsbalansen genom ett minskat importbehov och/eller ökade exportmöjligheter brukar inte minst u-länderna själva ställa stora krav på.

- 5) Lokaliseringseffekten är viktig för en del bolag, som särskilt försöker stimulera industrietableringar utanför storstadsregionerna.
- 6) Mobilisering av inhemskt privatkapital till industri-sektorn anser särskilt OPIC vara en viktig uppgift.
- 7) Projektets följdverkningar för övriga näringar inom lokaliseringsområdet är ett annat kriterium. Ger det t.ex. upphov till följdindustri?
- 8) Slutligen brukar i vissa fall skatteinkomsteffekterna beaktas.

I DEG:s, FMO:s och IFU:s stadgar betonas vikten av att bolagen så vitt möjligt engagerar sig i joint ventures tillsammans med dels industriföretag i i-landet, dels inhemska intressenter. Genom denna tredelning i ägarskapet anses risktagandet kunna fördelas på flera händelser och utvecklingsaspekterna och de företagsekonomiska bedömningarna bäst förenas. I-landsföretagets medverkan anses önskvärd dels för att visa att projektet är seriöst ur företagsekonomisk synvinkel och därmed har goda utsikter att ge utdelning på det satsade kapitalet, dels för att överföring av teknologiskt samt företagslednings- och marknadsföringskunnande skall komma till stånd. U-landsdeltagandet bedöms som minst lika viktigt för att svara för kunskapen om de lokala förhållandena. Eftersom u-landsdelägaren på ett senare stadium kan bli majoritetsägare i företaget anses det dessutom viktigt att denne får vara med i projektet från starten för att tillgodogöra sig den "know-how" som överförs med projektet.

I andra bolag trycker man inte lika hårt på joint venture-aspekten. CDC t.ex. behöver endast när så bedöms lämpligt söka samarbete med andra partners, vilket beror på att CDC dels självt besitter sakkunskap på en mängd områden,

dels ofta går in i projekt till vilka det har svårt att attrahera privatkapital, t.ex. byggandet av billiga bostäder.

En del finansieringsbolag prioriterar samarbetet med de små och medelstora företagen. Detta är speciellt utmärkande för DEG och FMO. I både Tyskland och Holland anser man att de stora multinationella företagen redan har så stora u-landsengagemang att de ej är i behov av ytterligare stöd. De små och medelstora företagen, vars erfarenheter och kunskap ofta bedöms vara speciellt lämpliga för u-länderna, har däremot ingen större erfarenhet av vare sig u-landsetableringar eller u-landsinvesteringar och anses därför vara i behov av stöd för att engagera sig.

Ett par bolag skall även ta hänsyn till det egna landets intressen vid projektbedömningen. Sålunda skall OPIC beakta konsekvenserna för USA:s betalningsbalans av de projekt man stödjer. Projekten bör också ha en på lång sikt gynnsam effekt på USA:s export av varor och tjänster. OPIC kan vidare inte stödja projekt som direkt ersätter existerande företag i USA och som planerar att exportera en väsentlig del av sin produktion till USA. Projekt som "medför ett oskäligt hinder för handel eller ett monopol, som inte ligger i USA:s intressen" kan inte heller stödjas, inte heller jordbruksprojekt vars avkastning konkurrerar med USA:s överskotts jordbruksvaror.

Det japanska OECF får anses något mer exportinriktat än övriga investeringsbolag. OECF:s investeringsverksamhet skall sålunda dels vara utvecklingsfrämjande för mottagarlandet, dels vara "viktig för det ekonomiska samarbetet" mellan Japan och u-landet i fråga. Vidare skall OECF-medlen användas till att möjliggöra för u-länderna att inköpa japanska produkter, som betraktas som viktiga för den ekonomiska utvecklingen och stabiliteten i dessa länder.

För de europeiska bolagen är det egna landets intressen inte lika klart markerade. I IFU:s stadgar talas om att verksamheten skall ske i samarbete med danskt näringsliv, och i DEG:s talas om att bolaget har till uppgift att föra samman affärsmän från Tyskland och u-länderna. Vidare har för Tysklands del från officiellt håll framhållits att det är bättre att utföra en del av det tyska kapitalet till u-länder (inkl. sådana länder som Jugoslavien, Grekland och Spanien) än att införa utländsk arbetskraft till Tyskland.

Flertalet bolag engagerar sig i princip i projekt endast under en igångsättningsperiod. När projektet väl kommit igång och börjar arbeta normalt, vilket i allmänhet beräknas ta fem till tio år i anspråk, skall finansieringsbolagen börja dra sig ur projekten. I praktiken synes dock avvecklingen av bolagens participationer av olika skäl ha gått långsammare än man ursprungligen räknat med. I fall av aktieparticipation skall bolagens andelar i första hand säljas till övriga delägare, och i den mån intresse därifrån ej finns till andra spekulanter.

7.3 Ägareförhållanden och organisation

Det holländska FMO ägs till 50 procent av staten och 50 procent av näringslivet. I övriga bolag är staten ensam ägare.

Bolagen har tilldelats stor autonomi i den löpande verksamheten och arbetar i stort sett som självständiga investeringsinstitut. Den statliga insynen och kontrollen består främst i att staten är representerad i bolagens styrelser. Styrelsen består dessutom av representanter från näringslivet, fackföreningsrörelsen, universitet etc. I en del fall, t.ex. DEG och FMO, är regeringsrepresentanterna i minoritet, vilket dock inte verkar ha någon be-

tydelse i praktiken eftersom varje styrelserepresentant har en de facto veto-rätt. De statliga representanternas röster väger också tungt genom att det är i huvudsak statliga medel bolagen arbetar med. Bolagsstyrelsernas viktigaste uppgift är att utforma bolagens allmänna policy och ge riktlinjer för verksamheten. I vissa fall är det också styrelsen som har det slutgiltiga avgörandet vid prövningen av enskilda projekt.

Investeringsbolagens sekretariat varierar i storlek. IFU i Danmark är det minsta med endast tre personer anställda på handläggarnivå. Av de europeiska bolagen är CDC det största med ca 150 personer anställda. I FMO i Holland, som befinner sig i sitt uppbyggnadsstadium, arbetar för närvarande drygt 20 personer men antalet anställda kommer att ökas till ca 35 personer inom loppet av ett par år. DEG har drygt 100 anställda.

Sekretariatsorganisationen varierar starkt mellan bolagen. Samtliga bolag har dock en projektavdelning vars uppgift är att förbereda, granska och analysera inkomna projektförslag och en finansiell och övervakande avdelning som har hand om uppföljningen av pågående projekt.

DEG har organiserat sitt huvudkontor dels på geografiska, dels på funktionella grunder. Sålunda finns tre regionbyråer, en för vardera Afrika, Asien och Latinamerika, samt specialistfunktioner av olika slag.

CDC har förutom sin hemmaorganisation en välutvecklad regional organisation. Det finns sex regionkontor och ytterligare ett antal lokalkontor och sammanlagt ca hälften av de CDC-anställda är stationerade utomlands. OECF i Japan har byggt upp en liknande fältorganisation.

FMO planerar att skaffa sig en fältorganisation när verksamheten fått en viss omfattning. Man räknar med att det behövs ca tio till femton projekt i ett område för att en lokal representation skall kunna övervägas.

Bolagens relationer till biståndsmyndigheterna i respektive land varierar alltifrån en mycket självständig ställning till en relativt hård styrning. I England t.ex. verkar ODA (biståndsorganet) ha mycket liten insyn i CDC:s verksamhet. Ett visst samarbete äger dock rum när ODA- och CDC-projekt har anknytning till varandra. I Danmark äger underhandskontakter rum mellan DANIDA och IFU rörande de enskilda projekten men i stort sett verkar IFU ha en autonom ställning.

I Tyskland lämnades DEG stor frihet i början av sin verksamhet, men det tyska biståndsorganet har under senare år mer aktivt sökt styra bolagets verksamhet och löpande underhandskontakt äger numera rum i samtliga projektförberedelser. Från myndigheternas sida har man också försökt förmå DEG att sprida sina engagemang till fler u-länder och själv ta projektinitiativ och inte endast ta ställning till ansökningar från den tyska industrin. I Holland slutligen är utrikesministeriets kontroll av FMO än mer markerad. Sålunda görs inom UD egna undersökningar speciellt rörande projektens utvecklingseffekt på mottagarlandet.

7.4 Finansiella resurser

Investeringsbolagen är som nämnts helstatliga institutioner med undantag av det holländska FMO. DEG och FMO har formen av aktiebolag medan CDC, IFU och OPIC är statliga bolag utan eget aktiekapital. DEG har ett aktiekapital på ca 250 milj. kr. medan FMO:s är

på 25 milj. kr. DEG:s aktiekapital är så stort att det utgör rörelsekapital i investeringsverksamheten medan FMO:s aktiekapital däremot hittills inte använts i den löpande verksamheten. CDC, IFU och OPIC får sina resurser via direkta statliga bidrag, statliga lån eller lån upptagna på den privata kapitalmarknaden med hjälp av statliga kreditgarantier.

Både FMO och CDC får betala närmast marknadsmässigt pris för sitt kapital, vilket medför att man är tvungen att sätta utlåningsräntan relativt högt, vanligtvis åtta till tio procent. CDC har ett bemyndigande att hos finansministeriet låna ca 2,5 miljarder kr., samt dessutom ytterligare 240 milj. kr. på den öppna kapitalmarknaden. Finansministeriet ställer sina krediter till CDC:s förfogande till lägsta gällande utlåningsränta. Hälften av krediterna är dock räntefria under sju år.

FMO får sitt rörelsekapital dels genom statliga krediter till marknadsmässiga villkor, dels genom krediter på den öppna kapitalmarknaden med hjälp av statliga kreditgarantier. Krediterna är maximerade till ca 75 milj. kr. och kreditgarantierna till ca 150 milj. kr. Dessutom har FMO tillgång till mjukare kapital från biståndsbudgeten för speciella projekt som anses särskilt värdefulla från utvecklingssynpunkt. Det mjuka kapitalet består antingen av krediter till fyra procents ränta eller i vissa fall rena gåvor.

För DEG finns inget behov att låna upp kapital på kreditmarknaden utan aktiekapitalet på 250 milj. kr. är tillfyllest för att finansiera verksamheten. Dessutom har den tyska regeringen ställt ca 40 milj. kr. till DEG:s förfogande för speciella prioritetsprojekt.

Det danska IFU får sitt kapital tillskjutet från den danska staten, som i sin tur hämtar medlen från intäkterna av den danska kaffetullen. Under IFU:s första fyra verksamhetsår har tillskottet varit 70 milj. svenska kr. och de närmaste åren framöver räknar IFU med ett årligt tillskott på ca 35 milj. kr.

7.5 Verksamhetstyper

7.5.1 Investeringsstöd

Det vanligaste sättet på vilket investeringsbolagen främjar privata investeringar i u-länder är genom att ställakapital till förfogande för olika projekt, antingen i form av aktiekapital, lån med aktiekaraktär eller krediter. Det amerikanska investeringsbolaget OPIC kan endast ställa krediter till förfogande samt utfärda kreditgarantier. Syftet med denna finansiella medverkan är att mobilisera riskvilligt privatkapital till utvecklingsfrämjande projekt i u-länderna.

Samtliga bolag utom OPIC kan för det första delta i investeringsprojekt i form av aktieparticipation. För DEG, FMO och IFU är aktieparticipationsandelen maximerad. DEG:s aktieandel får inte överstiga 50 procent av projektets grundkapital. Motsvarande begränsningar för FMO och IFU är 25 respektive 30 procent. Normalt tecknar dock inte utvecklingsbolagen en så stor andel av aktiekapitalet som ens 25 procent. I slutet av 1971 hade t.ex. DEG engagerat sig i 118 projekt till ett belopp av 200 milj. kr. DEG:s genomsnittliga andel är ca 18 procent. IFU:s och FMO:s andelar ligger ungefär på samma nivå.

När investeringsbolagen deltar i projekt som aktieägare kräver man som regel att få bli representerad

i projektens styrelser. Det enda undantaget utgör IFU, som inte har personella resurser att klara denna uppgift utan nöjer sig med att infordra månads- och kvartalsrapporter från projekten. Röststrätten i styrelsen överlåter IFU på den danska industripartnern. Det är endast CDC som genom sin utbyggda regionala organisation mer regelbundet kan delta i styrelsemötena med egen personal. DEG försöker vara närvarande vid årsmötena med representanter från huvudkontoret i Köln men ger eljest en i-landsbanks lokalrepresentant e.dyl. i uppdrag att närvara vid styrelsesammanträdena och avge rapport till Tyskland. FMO praktiserar samma förfarande.

För det andra kan CDC och DEG även bevilja lån med s.k. aktiekaraktär till olika investeringsprojekt, vilket innebär att man kräver viss styrelserepresentation (dock inte proportionsvis lika mycket som aktieägarna).

För det tredje kan bolagen bevilja krediter till investeringsprojekt i u-länderna. För OPIC är detta som nämnts den enda möjliga formen för finansiell medverkan i investeringsprojekt. För de bolag som kan gå in med aktieparticipation begränsas i regel kreditgivningen till de projekt utvecklingsbolaget redan har aktieandel i.

Krediterna som investeringsbolagen ger betingar i allmänhet rent marknadsmässigt pris. Eftersom bolagen i princip endast stödjer kommersiellt lönsamma projekt anses att projekten skall kunna bära normala kapitalkostnader. Som ovan påpekats får bolagen dessutom i många fall betala relativt höga räntor för sitt kapital, vilket också medför att man måste kräva marknadsmässiga villkor för det utlånade kapitalet för att kunna täcka sina omkostnader.

Ett fjärde sätt att medverka vid finansieringen av privata investeringar i u-länderna praktiserar av OPIC, som kan bevilja kreditgarantier till medborgare eller företag som är bosatta respektive registrerade i USA och som planerar att investera i u-länderna. De kapitalresurser investerarna får tillgång till genom dessa garantier är t.ex. försäkringsbolags och sparbankers kapitalreserver.

Storleken av bolagens finansiella åtaganden i enskilda projekt understiger endast i sällsynta fall en milj. kr. CDC:s investeringar ligger t.ex. i genomsnitt på mellan fem och tio milj. kr. och DEG:s på ca två milj. kr.

Som redan påpekats strävar de flesta investeringsbolag efter att finna investeringspartners i såväl i- som u-länderna, dvs. satsa på joint venture-projekt. För att stödja ett projekt uppställer bolagen vissa krav på det medverkande i-landsföretaget. För det första kräver investeringsbolagen i allmänhet att i-landsföretaget går in med en aktiepost som åtminstone är av samma storleksordning som bolagets egen. IFU t.ex. kräver att i-landsföretaget satsar minst en procent mer av aktiekapitalet än IFU själv. Ett typfall av joint venture ser ut på följande sätt:

Investeringsbolaget	20 procent
I-landsföretaget	35 "
U-landsintressenten	45 "

Endast i mycket sällsynta fall har en partner mer än 50 procent av aktiekapitalet.

Investeringsbolagen kräver vid joint ventures att i-landsföretaget förpliktar sig att stanna i projektet under en viss tidsrymd (vanligtvis åtta till tio år) samt svara för driften av projektet under denna tid.

Flertalet projektförslag emanerar från företag i i-länderna. Hos CDC räknar man visserligen med att ca 50 procent av förslagen kommer från u-länderna varmed avses både u-landets egna myndigheter och CDC:s lokalkontor, men för övriga bolag är situationen en annan. Endast en mycket liten del av de projektansökningar som resulterar i faktiska investeringar kommer från u-länderna. I DEG är det mindre än tio procent av de igångsatta projekten och i IFU och FMO hittills inga.

För att råda bot mot denna sneda fördelning har man i DEG inrättat en projektbyrå med uppgift att kontakta u-länderna och efterhöra deras önskemål och prioriteringar vad gäller nyinvesteringar och därefter försöka "sälja" projektidéerna till intresserade företag i Tyskland.

En del investeringsbolag har deltagit i UNIDO:s investeringsmöten men erfarenheterna från dessa möten synes ha varit att det främst är investeringsbolagen som lyckats "sälja" sina projektidéer till u-länderna snarare än tvärtom.

Flertalet av investeringsbolagen lämnar finansiellt stöd till utförandet av förinvesteringsstudier. Bolagens stöd består av att dels lämna krediter för att möjliggöra genomförandet av studierna, dels bekosta en del av studierna under vissa omständigheter. Den vanligaste formen är att investeringsbolagen tar på sig 50 procent av kostnaderna i de fall studierna inte resulterar i några konkreta investeringar.

I USA har man låtit OPIC ta hand om landets investeringsgarantisystem. I motsats till andra länder har man i USA funnit det praktiskt att inlemma investeringsgarantiarrangemanget bland övriga stödåtgärder till förmån för privata investeringar i u-länderna. För en

närmare redogörelse beträffande bl.a. USA:s investeringsgarantisystem hänvisas till kapitel 6.

I detta sammanhang kan nämnas att många företag anser att ett statligt investeringsbolags finansiella medverkan i ett projekt utgör en god säkerhet mot godtyckliga ingripanden från u-landsmyndigheternas sida och att ett tecknande av en separat investeringsgaranti ej är nödvändig i dessa fall.

7.5.2 Stöd till nationella utvecklingsbanker

Förutom de direkta finansiella engagemangen i olika investeringsprojekt har tre investeringsbolag (CDC, DEG samt FMO) gått in som delägare i lokala industriella utvecklingsbanker. Ca 25 procent av DEG:s investeringar går t.ex. till tre industriella utvecklingsbanker i Östafrika. DEG har en tredjedel av aktiekapitalet i Tanzanias, Kenyas och Ugandas industriella utvecklingsbanker. De övriga delägarna är CDC samt Tanzanias och Kenyas respektive Ugandas regeringar.

Denna verksamhet kompletterar investeringsbolagens normala investeringsverksamhet. Särskilt då det gäller att främja mindre investeringsprojekt i u-länderna har man av kostnadsskäl överlåtit åt de nationella utvecklingsbankerna att svara för investeringarna. De administrativa kostnaderna anses bli orimligt höga i förhållande till investeringens storlek om i-ländernas utvecklingsbolag skulle ta hand om de mindre projekten. En kontroll över resurserna har utvecklingsbolagen under alla omständigheter genom att man är representerad i bankernas styrelser.

7.5.3 Konsultverksamhet och förmedlingsverksamhet

Som redan påpekats är investeringsbolagen inte enbart finansieringsinstitut. Förutom att ställa kapital till förfogande medverkar bolagen till att ett överförande av företagskunnande kommer till stånd och att inhemsk personal tillgodogör sig detta kunnande genom t.ex. kurser, yrkesutbildning, befattningar inom projekten etc.

Någon ren konsultverksamhet på företagsledningsområdet bedriver inte investeringsbolagen och skälet härtill anges vara bristen på kvalificerad expertis. Rent allmänt anser man dessutom i investeringsbolagen att inlandsföretagens engagemang i ett projekt blir mer seriöst om man är medfinansiär och inte bara hyr ut sitt kunnande.

I DEG har man nyligen på försöksbasis engagerat sig i ett s.k. managementbolag. Bakgrunden till detta experiment är att Tyskland via biståndsmedel beviljat krediter till ett industriprojekt i Marocko. Projektet ägs följaktligen helt och hållet av marockanska intressen men saknade vid starten management- och tekniskt kunnande för att kunna driva företaget i egen regi. Då vände man sig till DEG och frågade om man därifrån kunde medverka till att ställa expertis till förfogande under en begränsad tidsperiod. DEG i sin tur tog kontakt med ett tyskt företag med erfarenhet från den verksamhet det här gällde. Resultatet blev ett managementbolag, där det marockanska företaget hade 49 procent av aktierna och DEG och det tyska företaget vardera 25,5 procent. Uppgiften för managementbolaget är att svara för driften av företaget under en igångsättningsperiod. Man räknar med att bolaget skall behöva vara engagerat i projektet i ca åtta till tio år. För de tjänster man ställer till förfogande får bolaget dels sedvanligt konsultarvode, dels en viss del av företagets vinst. När detta managementbolag fullgjorde sitt uppdrag kommer det att upp-

lösas eller eventuellt ta sig an andra liknande uppdrag. Det är ännu för tidigt att dra några mer definitiva slutsatser av denna sorts verksamhet, men inom DEG är man positiv och tror att fler liknande bolag kan bli aktuella i framtiden.

En mindre del av vissa bolags verksamhet består av att agera som agent och förbindelselänk mellan t.ex. ett i-landsföretag som ämnar företa en investering i ett utland och en presumtiv u-landspartner. Det kan också vara ett u-landsföretag som önskar starta någon form av industriell produktion och vill ha kontakt med ett i-landsföretag, som är berett att satsa i ett joint venture. I dessa fall består utvecklingsbolagens insatser endast av att förmedla kontakter, som bolagen förvärvat genom sin ordinarie verksamhet, och innebär inga finansiella åtaganden.

7.6 Verksamhetens omfattning, länderfördelning och sektorfördelning

Vad beträffar frågan om vilka u-länder som kan komma ifråga för investeringsbolagens investeringar varierar bestämmelser och praxis mellan bolagen. Ett par bolag har mycket få formella begränsningar. IFU t.ex. kan formellt gå in i investeringsprojekt i samtliga u-länder utanför Europa (inkl. Turkiet). I praktiken är dock sådana länder som Israel, Kuwait och Hong Kong undantagna. Av de 12 projekt till ett värde av ca 20 milj. svenska kr., som var igång 1971 var två i vardera Brasilien, Kenya och Thailand och ett i vardera Algeriet, Dominikanska Republiken, Elfenbenskusten, Iran, Jamaica och Turkiet. Huvuddelen av de hittillsvarande IFU-investeringarna har gått till sådana länder som redan har ett stort inflöde av privatkapital och jämfört med många övriga u-länder en relativt välutvecklad industri-sektor. Bland de 22 lämplighetsstudier som IFU engagerat

sig i återfinns även sådana länder som Etiopien, Marocko, Tanzania, Togo och Singapore.

FMO i Holland har också enligt stadgarna möjlighet att engagera sig i projekt i samtliga u-länder, men sannolikt kommer knappast sådana länder som Brasilien, Venezuela och vissa rikare u-länder i Sydostasien att kunna komma i fråga som mottagarländer. En viss prioritering av projekt i Indonesien och Östafrika väntas ske. I början av 1972 hade fem projekt godkänts av FMO.

Andra bolag har vissa formella begränsningar. DEC och OPIC kan i princip endast engagera sig i sådana länder med vilka man slutit s.k. bilaterala skyddsavtal. Dessa avtal reglerar hur uppkomna tvister skall lösas och förfaringsätt vid nationaliseringar o.dyl. Tyskland har för närvarande slutit drygt ett fyrtiotal sådana avtal, medan USA har ingått ett åttiotal. För OPIC stadgas vidare att endast "vänskapligt sinnade länder" kan ifrågakomma.

Av de 118 projekt till ett värde av ca 200 milj. kr. som DEG var engagerade i vid utgången av 1971 var 42 i Afrika, 36 i Latinamerika, 23 i Asien och 17 i Europa. I Afrika var 6 förlagda till Kenya, 5 till Nigeria, 4 till Tanzania respektive Kameroun och resten fördelade sig på ett tiotal länder. Inte mindre än 18 av de 36 projekten i Latinamerika var förlagda till Brasilien. I både Argentina och Mexico hade DEG gått in i 4 projekt och i Chile och Colombia i 3 projekt. DEG:s asiatiska investeringar var relativt jämnt fördelade mellan 8 länder: Afghanistan, Formosa, Indien, Israel, Korea, Pakistan, Thailand och Turkiet. Investeringarna i Europa slutligen var förlagda till Jugoslavien, Spanien, Portugal och Grekland.

För ett par år sedan vidgades CDC:s länderlista från att omfatta endast samväldesländerna till samtliga u-länder. Man räknar dock med att samväldesländerna även fort-

sättningsvis kommer att ta emot huvuddelen av CDC-investeringarna. Fram t.o.m. 1971 gick samtliga CDC-investeringar till ett värde av ca 2,6 miljarder kr. till samväldesländerna. Till det karibiska området gick 24 procent av investeringarna, Östafrika 21, Asien 17, Centralafrika 15 och Södra Afrika 15 procent (Botswana och Swaziland framför allt) samt Västafrika 8 procent.

Caisse Centrale i Frankrike begränsade ursprungligen ländervalet till de f.d. franska kolonierna. Numera kan man dock i princip investera i alla u-länder. I praktiken har Caisse Centrale dock inriktat den del av sin verksamhet, som består av kreditgivning till privata industriprojekt, uteslutande till projekt i de f.d. franska kolonierna. 1971 uppgick värdet av Caisse Centrale's investeringar till drygt 300 milj.kr.

OECF i Japan slutligen har inte några formella begränsningar vad gäller ländervalet. OECF har hittills gjort utfästelser på sammanlagt drygt 3 250 milj. kr. Ca 84 procent av lånen och investeringarna gäller projekt i Asien, medan Latinamerika erhåller 11 och Afrika 5 procent. Av de asiatiska länderna är det framför allt Sydkorea och Indonesien som är de huvudsakliga mottagarländerna. I Afrika och Latinamerika är spridningen ganska jämn mellan ett tiotal länder på vardera kontinenten.

Även vad gäller sektorfördelningen av investeringsbolagens verksamhet skiljer sig bolagen åt ganska avsevärt. Av IFU:s 12 projekt har två varit pappers- och pappfabriker, två färgfabriker, ett sågverk, en oljeframställningsfabrik, en läkemedelsindustri, en torr mjölkfabrik, ett konsultbolag, två trädgårdsodlingsprojekt och ett turisthotell.

Caisse Centrale's investeringar täcker inte enbart den rena industrisektorn, utan även sådana områden som infrastruktur, turism, kommunikationer etc. Av samtliga investeringsbolag är Caisse Centrale det bolag som investerar mest i extraktiva näringar; ca 45 procent av Caisse Centrale's resurser går nämligen till gruvprojekt medan 42 procent går till rena industriprojekt.

OECF:s investeringar går främst till sektorn offentliga arbeten (42 procent), industri (20 procent), jordbruk och fiske (7 procent), gruvdrift (8 procent) och varubistånd (23 procent).

CDC-projekten uppvisar också en stor spridning på olika sektorer. Drygt hälften av resurserna har gått till infrastrukturprojekt, inkluderande elkraft, vattenutbyggnad, bostadsfinansiering och investeringar i transportsektorn. Knappt 20 procent gick till råvaruproduktion t.ex. plantager, boskapsskötsel, skogsbruk och gruvdrift. Handel och industri svarar för återstoden, ca 30 procent. Det ringa antalet industriprojekt förklarar hos CDC av att engelska företag redan har ett omfattande u-landsengagemang och att staten inte behöver vidta några stödåtgärder för att uppmuntra kapitalflödet till denna sektor. I stället har man valt att koncentrera sig till de områden, som inte är tillräckligt attraktiva för privata investerare.

DEG:s investeringar slutligen är i hög grad koncentrerade till industrisektorn. Ca 70 procent av resurserna gick till industrisektorn, huvudsakligen till textil- och verkstadsindustrin.

KAPITEL 8

DET INTERNATIONELLA INDUSTRIBISTÅNDET

8.1 Inledning

Begreppet "bistånd" täcker i praktiskt statistiskt bruk en överföring av resurser på "mjuka" villkor från ett land till ett annat i huvudsakligt syfte att stödja mottagarlandets ekonomiska utveckling. Resurserna kan förmedlas antingen bilateralt, dvs. av regering eller institutioner i det givande landet direkt till det andra landet, eller multilateralt, dvs. indirekt via internationella organisationer. I båda fallen skall mottagarlandet vara ett u-land.

De olika typer av bistånd som lämnas går ofta in i varandra på ett sätt som gör det mycket svårt att i en statistisk redovisning skilja dem åt. Detta gäller i hög grad när det blir fråga om att ur biståndet särskilja de insatser som är inriktade på att främja den industriella utvecklingen i u-länderna. Någon internationellt erkänd och tillämpad definition finns inte på industribistånd. I den mån enskilda länder har en sådan definition skiljer den sig i de flesta fall från andra länders, vilket gör att det statistiska materialet inte blir jämförbart. Därför kan omfattningen av enskilda länders industribistånd endast belysas i begränsad utsträckning. Vissa länder, Öststatsländerna och Kina, lämnar över huvud taget inga faktiska siffror på omfattningen av sitt industribistånd. Det industribistånd som kanaliseras via de internationella

organisationerna är lättare att ange, men även här finns svårigheter t.ex. när det gäller att skilja på vilken verksamhet som räknas till industrisektorn respektive jordbrukssektorn.

För den fortsatta framställningen har utredningen av praktiska skäl valt att använda en vid definition av industribistånd. Med industribistånd avses sålunda dels finansiellt stöd i form av gåvor eller "mjuka" lån för industriell verksamhet, dels överföring av tekniskt och annat kunnande av betydelse för sådan verksamhet och likaså finansierat genom gåvor eller "mjuka" lån.

8.2 Det multilaterala industribiståndet

8.2.1 FN-organen och Internationella utvecklingsfonden

Den övervägande delen av det multilaterala industribiståndet till u-länderna kanaliseras via olika FN-organ. I stort sett samtliga FN-organ kommer i beröring med frågor som rör främjandet av u-ländernas industrialisering. FN-organens totala industribistånd uppgick år 1971 till drygt 450 milj. kr. Huvuddelen av FN-organens industribistånd finansieras av UNDP, United Nations Development Programme. UNDP verkställer dock inte självt några projekt utan överlåter detta på fackorganen. UNIDO, United Nations Industrial Development Organization, som upprättades år 1967, är FN:s fackorgan för insatser på industribiståndsområdet. UNIDO svarade år 1971 för 16 procent av FN:s industribistånd, medan av de större FN-organen FAO svarade för ca en tredjedel och UNESCO och ILO för 16 respektive 13 procent.

En tredjedel av de UNDP-finansierade projekten avser f.n. jordbruk, medan 20 procent går till industriprojekt och 11 procent till utbildnings- och forskningsprojekt. Genom den klara prioritering av industrisektorn som flertalet u-länder givit uttryck för i sina länderplaner i UNDP:s s.k. länderprogrammeringssystem beräknas emellertid industriprojektens andel öka under de närmaste åren.

FN:s industriutvecklingsorganisation, UNIDO, har till uppgift att samordna FN-systemets insatser på industribiståndsområdet samt att i egen regi stödja industrialiseringen i u-länderna med speciell tonvikt på tillverkningsindustrin.

Verksamheten kan indelas i tre delar: fältverksamhet, stödjeverksamhet samt övrig verksamhet.

Fältverksamheten består till största delen av förmedling av tekniskt bistånd till u-länderna. UNIDO har som exekutivt organ i UNDP-systemet begränsade egna resurser och verkställer därför projekt som finansieras från andra källor. Huvuddelen, ca 90 procent, av fältprojekten finansieras av UNDP-medel. UNIDO:s andel av UNDP-medlen är fortfarande relativt liten, ca 4 procent eller ca 72 milj. kr., men växer tämligen snabbt. Det växande resursflödet från UNDP får ses som ett utslag av den höga prioriteringen som u-länderna ger industrialiseringsverksamheten inom UNDP:s länderprogrammeringssystem.

Drygt hälften av UNIDO:s tekniska bistånd går till enskilda industriprojekt. Textil- och läderindustrin svarade år 1971 för 15 procent och verkstadsindustrin och den kemiska industrin för 13 procent vardera. Ca 30 procent av projekten avsåg industriadministration,

information och utbildning, och 17 procent slutligen gick till utformandet av nationella industriprogram och strategier.

Den stödjande verksamheten har formen av möten, seminarier, publikationsverksamhet, forskning, studier, utredningar etc. Utgifterna för denna verksamhet uppgick år 1970 till ca 18 milj. kr. Huvuddelen av dessa pengar härrör från UNIDO:s reguljära budget, men även UNDP-medel används för detta ändamål.

Bland UNIDO:s övriga verksamhet kan nämnas långtidsplaneringen, som syftar till att få fram beräkningar av u-ländernas behov vad gäller tekniskt bistånd på industriområdet och bistå dem med att planera hur behoven skall finansieras från multilaterala källor. I samarbete med UNDP:s platsrepresentant har UNIDO startat ett 60-tal s.k. länderprogramövningar. Arbetet går ut på att identifiera och förbereda projekt.

En annan verksamhet är industriell rådgivning. F.n. är 15 s.k. industriella rådgivare i verksamhet. I samarbete med UNDP:s länderrepresentant skall rådgivarna bistå regeringarna med bl.a. identifiering av projekt och formulering av biståndsansökningar samt vid utarbetandet av långtidsprogram för tekniskt bistånd på industriområdet.

Vad gäller industrifrämjande åtgärder slutligen bedriver UNIDO s.k. industrial promotion service, som innebär att u-länderna ges möjlighet att möta potentiella i-landspartners vid industri- och handelsmässor. Syftet med sådana kontakter är att underlätta samarbetsarrangemang mellan i- och u-landspartners när det gäller investeringar, licensavtal o.dyl.

I detta sammanhang kan påpekas att UNIDO:s långtidsstrategi är föremål för omprövning av en expertgrupp, där bl.a. Sverige är representerat. Gruppen väntas framlägga sina resultat under våren 1973.

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO

har till uppgift att främja processindustrier med jordbruks-, fiske- och skogsråvaror som bas samt att främja tillkomsten av sådan industri, som förser jordbruket med industriprodukter t.ex. konstgödsel, bekämpningsmedel, vacciner, verktyg och lantbruksmaskiner.

FAO:s insatser består huvudsakligen av att verkställa UNDP-finansierade tekniska biståndsprojekt. År 1971 uppgick värdet av FAO-förmedlade industriprojekt till ca 100 milj. kr., vilket innebär att ca 25 procent av FAO:s totala projektverksamhet ägnas åt industribistånd. FAO bistår medlemsländerna med att skicka ut experter för att bl.a. formulera en industrialiseringspolitik inom FAO:s område, genomföra konkreta projekt, utbilda befattningshavare vid seminarier och med hjälp av stipendier främja kontakter med finansieringskällor etc.

Internationella arbetsorganisationens, ILO:s, verksamhet på industribiståndsområdet kommer under de närmaste åren att ske som ett led i det världssysselsättningsprogram (World Employment Programme, WEP), som lanserades 1969. Syftet med detta program är att uppnå högsta möjliga sysselsättningsnivå i u-länderna. Detta syfte försöker man uppnå bl.a. med hjälp av program för yrkesutbildning, företagsledarutbildning och utveckling av småindustri och hantverk.

Yrkesutbildningen är ett av de områden där ILO varit verksam längst. Insatserna består dels i att utarbeta principiella lösningar hur u-länderna skall lägga upp sina nationella yrkesutbildningsprogram, dels av projektverksamhet för att upprätta yrkesskolor. Ett drygt 100-tal sådana projekt är f.n. under utförande. De ILO-stödda projekten syftar främst till att utbilda yrkesskoleinstruktörer som sedan i sin tur kan utbilda elever vid yrkesskolorna.

ILO:s företagsledarutbildningsprogram täcker teknisk planering samt utförande och kontroll av utbildning av högre befattningshavare inom alla sektorer utom den centrala administrationen. Programmet syftar till att öka kunskaperna och skickligheten hos all företagsledarpersonal inklusive sådana specialistfunktioner som produktplanerare, försäljningschefer o.dyl.

På småindustri- och hantverksområdet bedriver ILO tillämpad forskning rörande den teknologi som är lämpad i u-landet i fråga, produktivitetsfrämjande åtgärder etc.

År 1971 uppgick ILO:s insatser på småindustri- och hantverksområdet till knappt 75 milj. kr., vilket motsvarade ca två tredjedelar av ILO:s totala tekniska bistånd.

FN:s organisation för vetenskap och utbildning, UNESCO, har utarbetat ett speciellt program för att stödja den industriella utvecklingen i u-länderna. Programmet indelas i fyra huvudområden. För det första lämnar UNESCO bistånd vid upprättandet av tekniska och vetenskapliga utvecklingsplaner i u-länderna och vid tillkomsten av vetenskapliga institutioner med industriell anknytning. För det andra stödjer UNESCO den högre tekniska utbildningen och f.n. är ca 50 UNDP-finansierade utbildningsprojekt under utförande. För det tredje söker UNESCO förmedla vetenskaplig och teknologisk information till u-länderna genom att systematisera och katalogisera den stora ström av teknisk information som finns tillgänglig i i-länderna. För det fjärde främjar UNESCO teknologisk och tillämpad forskning på industriområdet, bl.a. genom att upprätta forskningscentra i u-länderna.

1971 uppgick UNESCO:s projektverksamhet på industriområdet till ca 50 milj. kr., vilket var ca en tredjedel av UNESCO:s totala utgifter för biståndsprojekt i u-länderna.

Som ett led i strävandena att öka u-ländernas exporthandel inrättades år 1964, på initiativ från u-länderna, ett särskilt handelsorgan, Internationella handelscentret, ITC, under ledning av GATT. Efter beslut av FN:s generalförsamling och GATT:s medlemsländer sattes ITC under gemensam förvaltning av UNCTAD och GATT år 1968.

ITC:s exportfrämjande bistånd syftar till att underlätta u-ländernas avsättning av såväl råvaror som färdigvaror på exportmarknaderna. Biståndet omfattar åtgärder som hjälper u-länderna att skapa effektiva exportorganisationer, att förbättra informationen om avsättningsmöjligheterna på exportmarknaderna samt att undanröja eventuella brister i fråga om varornas kvalitet och utformning. Åtgärder av detta slag kompletterar u-ländernas strävanden att etablera industrier, i första hand exportorienterade färdigvaruindustrier.

Internationella utvecklingsfonden, IDA, inom världsbanksgruppen beviljar krediter på mycket fördelaktiga villkor (50 års löptid, 10 års amorteringsperiod och en administrationsavgift på 3/4 procent). Av en total utlåning 1971/72 på ca 5 miljarder kr. gick 5 procent eller ca 250 milj. kr. till projekt inom industrisektorn.

IDA:s utlåning för industriell utveckling sker i huvudsak i två former, dels direkt till enskilda industri-

projekt, dels indirekt via lokala utvecklingsbanker i u-länderna. Fram till och med år 1971/72 uppgick IDA:s kumulativa utlåning till industrisektorn till ca 850 milj. kr., varav 500 milj. kr. avsåg krediter till utvecklingsbanker.

Den övervägande delen av IDA:s direktfinansiering går till projekt inom den privata sektorn och gäller importersättande industrietableringar. Praktiskt taget alla direkta IDA-krediter har gått till u-länder i Asien och inte mindre än 85 procent har gällt projekt inom kemi- och konstgödselsektorn. 12 procent har gällt små industriprojekt och 3 procent gruvprojekt.

Medelstor industri når IDA genom lokala utvecklingsbanker. F.n. har IDA samarbete med ett tjugotal sådana banker. Genom finansiellt stöd och i viss utsträckning även tekniskt bistånd har IDA i samarbete med Världsbanken sökt skapa kompetenta lokala organ som i sin tur kan ge finansiellt och tekniskt stöd till främst medelstor och mindre industri. De projekt som finansierats genom utvecklingsbankerna har främst legat inom konsumtionsvarusektorn, t.ex. textil-, sko- och livsmedelsindustrin.

Enligt ett nytorkmet sektorprogram väntas IDA:s utlåning till industrisektorn öka kraftigt under den närmaste femårsperioden. Större tonvikt kommer att läggas vid direktfinansierade projekt än hittills. Fortsättningsvis räknar IDA med att ge industrikrediter främst till de ekonomiskt något mer utvecklade u-länderna medan de fattigare u-länderna företrädesvis kommer att få krediter till jordbruks- och infrastrukturella projekt.

8.2.2 Världsbanken och Internationella finansieringsbolaget

Världsbanken, IBRD, vars utlåning betingar i det närmaste marknadsmässiga villkor, har hittills koncentrerat sin verksamhet på infrastrukturella projekt, och fortfarande svarar projekt på elkrafts- och transportområdet för ca hälften av bankens totala utlåning.

Av bankens totala utlåning fram till och med juni 1972, ca 75 miljarder kr., har ca 17 procent gått till industriprojekt. Under budgetåret 1971/72 då utlåningen uppgick till ca 10 miljarder kr. gick ca 28 procent eller 2,8 miljarder till industrisektorn.

Liksom IDA ger Världsbanken industrilån antingen direkt till enskilda projekt eller via nationella utvecklingsbanker i u-länderna. I motsats till IDA ger banken däremot större delen av krediterna, ca 60 procent, till enskilda projekt.

Banken finansierar framför allt större projekt inom den tunga industrin. Ca 15 procent av krediterna avsåg järn- och stålindustrin, 11 procent kemisk industri, 9 procent gruvnäring, och 5 procent pappers- och massa-industri.

Världsbankens industrikrediter är koncentrerade till ett fåtal relativt industrialiserade u-länder. Iran är det största mottagarlandet med 11 procent av bankens totala industrikrediter under den senaste femårsperioden. Turkiet följer därefter med 9, Indien med 7 samt Colombia, Filippinerna, Marocko och Brasilien med vardera 6 procent.

Enligt världsbanksgruppens nyutkomna sektorprogram för industriområdet räknar man med att utlåningen till industriprojekt kommer att öka 2,5 gånger under den närmaste femårsperioden jämfört med de senaste fem

åren. Den större delen av ökningen beräknas falla på kapitaltunga projekt som stålverk, konstgödsselfabriker etc. under de första åren men från och med 1974 räknar man med att i allt högre grad börja ge krediter till industrihus och andra projekt inom småindustrisektorn.

Även fortsättningsvis kommer industrikrediter att främst ges åt de mer industrialiserade u-länderna. En viss geografisk omfördelning av resurserna kommer däremot sannolikt att äga rum. Fler projekt väntas också gå till Afrika och Latinamerika i fortsättningen.

Internationella finansieringsbolaget, IFC, bildades år 1956 och ingår som tredje part i Världsbanksgruppen. Syftet är enligt stadgarna att främja den ekonomiska utvecklingen genom att stödja produktiva privata företag i de mindre utvecklade medlemsländerna. För att uppnå syftet skall IFC i samarbete med privata investerare göra direkta investeringar i företag som bidrar till mottagarlandets utveckling, då tillräckligt privat kapital till rimliga villkor saknas.

IFC ställer kapital direkt till förfogande för konkreta investeringsprojekt. Som finansieringsbolag arbetar IFC helt på kommersiella villkor och samarbetar med både privata banker och regeringsanknutna finansinstitut. IFC arbetar huvudsakligen på tre sätt för att främja tillväxten av privata investeringar i u-länderna:

- genom att erbjuda kapital - i form av aktieteckning eller lån - till investeringsobjekt,
- genom att hjälpa till att utveckla u-ländernas kapitalmarknader,
- samt genom att bedriva en aktiv förmedlingsverksamhet för att sammanföra lokala intressenter med utländska företag.

Vanligen - men inte alltid - är de projekt, som IFC går in i, "joint ventures" som sammanför utländskt och inhemskt kapital, modern teknologi och lokal arbetskraft. Dessutom har IFC gjort investeringar i 23 olika utvecklingsbanker och andra finansinstitut i 19 länder.

Oftast håller IFC sina åtaganden till gott och väl under 50 procent av projektets totalkostnad. I genomsnitt rör sig IFC:s andel om ca 20 procent av projektkostnaderna. Fastän det inte finns några bestämda gränser ligger åtagandet i ett visst projekt vanligen mellan 5 och 100 milj. kr. De största investeringarna hittills avser en koppargruva i Mauretanien och ett cement- och stålprojekt i Thailand.

IFC:s investeringar har, förutom i utvecklingsbankerna, i huvudsak skett i medelstora och större projekt. Det genomsnittliga utlåningsbeloppet uppgår till ca 20 milj. kr., ett belopp som i sin tur genomsnittligt utgjorde drygt en femtedel av den totala investeringen. Kapital till mindre, lönsamma projekt kan i allmänhet mobiliseras från lokala investerare.

Fram till verksamhetsårets slut 1971 uppgick IFC:s finansiella åtaganden till ca 2 900 milj. kr. Enbart under verksamhetsåret 1971 gick IFC in i projekt till ett värde av drygt 500 milj. kr. De totala finansiella åtagandena fördelade sig på 172 projekt i 72 länder.

Ca 40 procent av IFC:s resurser har gått till projekt i Latinamerika, 32 procent till Asien och Mellanöstern samt 16 procent till Afrika.

Ca 90 procent av IFC:s investeringar har skett i den varuproducerande industrin, medan 4 procent gått till turism och 6 procent till gruvdrift. Ca 10 procent av investeringarna har skett via lokala utvecklingsbanker.

8.3 Det bilaterala industribiståndet

Under 1950-talet var begreppen utveckling och industrialisering nära förknippade. Det var en relativt allmän föreställning i u-länderna att en snabb utvidgning av industrisektorn utgjorde en nödvändig del av utvecklingsstrategin. I flera u-länder ledde detta till en överbetoning av industriinvesteringarna, särskilt inom den tunga industrin. Följden blev lågt kapacitetsutnyttjande och i många fall en svag utveckling för jordbruket. Under 1960-talet har en förändring ägt rum i riktning mot en mer balanserad syn på industrins och jordbrukets roll i den ekonomiska utvecklingen.

Denna utveckling har i viss utsträckning påverkat inriktningen av OECD-ländernas offentliga bilaterala bistånd. Under slutet av 1950- och början av 1960-talet finansierades med biståndsmedel en rad större projekt inom den tunga industrin - företrädesvis stålverk, cementfabriker och oljeraffinaderier. Det var emellertid inte fråga om en bredare satsning som inbegrep stöd till företagsledning, marknadsföring, organisation av underleverantörssystem osv. Industribiståndet utgjorde heller aldrig en dominerande del av OECD-ländernas samlade insatser under denna period och särskilt personalbiståndet på industriområdet var av mycket ringa omfattning.

Under mitten av 1960-talet minskade industribiståndet ytterligare både i absoluta tal och som andel av västvärldens samlade bistånd. Inom industribiståndet skedde samtidigt en omfördelning från kapitalinsatser till en snabb ökning av expert- och konsulttjänster. Räknat som andel av det totala expertbiståndet utgjorde stödet till industri- och gruvsektorn visserligen endast 2 - 4 procent under 1960-talet men ökningen av antalet experter inom denna sektor var procentuellt sett snabbare än för någon annan sektor.

Under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet har OECD-ländernas industribistånd åter ökat. Det gäller både biståndsinsatsernas absoluta omfattning och räknat som andel av det samlade biståndet. Sannolikt kommer denna utveckling att fortsätta under 1970-talet eftersom flera länder aviserat ökad satsning på industribistånd och flera mindre biståndsgivare, som inte tidigare lämnat bistånd till industrisektorn, har planer på att gå in på detta område.

Bland OECD-länderna har huvudparten av industribiståndet lämnats av USA, Frankrike, Västtyskland, Japan och Italien. I övrigt har industribistånd i nämnvärd utsträckning lämnats endast av Storbritannien och Canada. Relativt sett är det endast för Västtyskland, Japan och - i viss utsträckning - Italien som industribiståndet är av stor betydelse. För Västtysklands del gäller att industribiståndet under större delen av 1960-talet utgjort nära en tredjedel av hela biståndsprogrammet. Det japanska industribiståndet har fluktuerat mycket kraftigt. År 1963 svarade industriinsatserna för ungefär hälften av det samlade japanska biståndet; genomsnittet för 1960-talet torde ligga i närheten av det västtyska. USA och Frankrike lämnar i absoluta tal betydande bistånd på industriområdet men relativt sett ligger dessa två länder under genomsnittet för hela OECD-gruppen.

Utformningen av OECD-ländernas industribistånd är relativt likartad. USA redovisar industribiståndet tillsammans med insatser för stadsbyggnad vilket avspeglar den "infrastrukturella" karaktär biståndet har. Även Storbritanniens industribistånd är i huvudsak inriktat på basindustrier. Det franska biståndets speciella karaktär med tonvikt på tekniskt och kulturellt samarbete och rent budgetstöd gör det svårt att urskilja industribiståndets speciella inriktning. I huvudsak torde industribiståndet ha lämnats för exploatering av mineral-

tillgångar och andra råvaror i mottagarländerna. Det bör nämnas att Frankrike avser att öka biståndsinsatserna inom industrisektorn. Denna ökade satsning skall i första hand inriktas på de engelskspråkiga länderna i Västafrika. Det västtyska industribiståndet synes vara något mer inriktat på tillverkningsindustri. Bl.a. bör nämnas att överföring av patent och licenser har finansierats som en del av biståndsinsatserna. Det kanadensiska industribiståndet har en viss inriktning på småindustrin och denna prioritering kommer i framtiden att ytterligare betonas. Ett allmänt drag i OECD-ländernas industribiståndspolitik är att insatser ofta görs i anslutning till privata företags investeringar. Av de nordiska länderna har endast Sverige hittills engagerat sig i rent bistånd till industriprojekt. Danmark har emellertid nyligen träffat avtal med Kenya om upprättande och drift av s.k. Rural Industrial Development Centres. Några planer på nya industriprojekt för dansk del synes f.n. inte föreligga. Norge har hittills inte lämnat industribistånd, men avser att kanalisera offentliga biståndsmedel till statliga utvecklingsbolag i vissa u-länder.

En av de viktigaste orsakerna till OECD-ländernas blygsamma stöd till industriutvecklingen i u-länderna torde, som ordföranden i OECD:s biståndskommitté framhöll i en rapport vid mitten av 1960-talet, vara att industrin i i-länderna är privatägd. Den kunskap som är nödvändig för ett effektivt bistånd finns inte omedelbart tillgänglig för biståndsmyndigheterna på samma sätt som beträffande exempelvis utbildning, hälsovård, transport och kommunikationer. Även en rad andra omständigheter har utan tvivel bidragit till den skisserade utvecklingen. Under 1960-talet kom livsmedelsförsörjningsproblemen i förgrunden, i första hand beroende på det katastrofala läget i Sydostasien. Denna utveckling medverkade till en relativ nedprioritering av industrisektorn i flera u-länder och bidrog till den tidigare

nämnda minskningen av det offentliga biståndet till förmån för en ökad satsning på livsmedelsbistånd och landsbygdsutveckling. Även de nedslående resultaten av de tidigare gjorda stora isolerade projekten inom den tunga industrin medverkade till industribiståndets relativa och absoluta minskning under mitten av 1960-talet.

Till en viss återhållsamhet på industribiståndssidan medverkade också överdrivna föreställningar i i-länderna om att en industrialisering i u-länderna med deras överflödande tillgång på lågt betald arbetskraft skulle göra dem till farliga konkurrenter på världsmarknaden. Dessa föreställningar förklarar bl.a. industriländernas negativa inställningar till u-ländernas krav på ett tullpreferenssystem som framfördes vid den första världshandelskonferensen i Genève 1964 (UNCTAD I). Ett naturligt komplement till denna uppfattning var att flera av industriländerna hävdade att den effektivaste formen av "industribistånd" var privata utländska investeringar. För att främja detta syfte uppmanades u-länderna att införa generösa skatteregler för privata investeringar och garantera möjligheten till obehindrad repatriering av vinstmedel.

Den omständigheten att föreställningen om u-länderna som övermäktiga industriella konkurrenter har tonats ner torde, tillsammans med u-ländernas allt klarare prioritering av industrisektorn, komma att medföra en ökning av industribiståndet under 1970-talet. Härtill bidrar också de internationella organisationernas ökade insatser för att underlätta överförande av teknologisk kunskap till u-länderna.

I motsats till OECD-länderna har industribistånd alltid spelat en framträdande roll i öststaternas samarbete med u-länderna. Enligt sovjetisk statistik hade sålunda fram till år 1970 nära 70 procent av de samlade biståndsinsatserna legat inom industrisektorn. Här är

att märka att den sovjetiska definitionen av industri-
bistånd är vidare än den av OECD-länderna tillämpade,
vilket emellertid förklarar endast en mindre del av
skillnaden.

Det sovjetiska industribiståndet är i stor utsträckning
en avspegling av den strategi som tillämpades vid upp-
byggnaden av det egna landet med en klar prioritering av
den tunga industrin. Denna typ av insatser dominerar
samarbetet med den största biståndsmottagaren, Indien.
En öppet redovisad princip för det sovjetiska industri-
biståndet är att det skall underlätta det egna landets
försörjning med råvaror, t.ex. järnmalm, koppar, bauxit,
aluminium. Denna politik bidrar till att förklara de
betydande biståndsinsatserna i t.ex. Iran. Betalningen
för det sovjetiska biståndet sker nämligen i form av
gas och olja från de anläggningar som finansierats med
biståndsmedel. Satsningen på tunga och komplexa in-
dustrier dominerar i länder med god mottagningskapacitet,
medan industribiståndet till flertalet afrikanska länder
gått till den lätta industrin och till mineralutvinning.

Det kinesiska biståndet var relativt obetydligt under
1950-talet men expanderade mycket snabbt under 1960-
talet och f.n. är möjligen Kina en större biståndsgivare
till icke-kommunistiska länder än Sovjet; jämförelsen
försvåras av att båda dessa länder endast lämnar upp-
gifter om utfästelser men inte om faktiska utbetal-
ningar. Industribistånd utgör en betydande del av det
kinesiska biståndsprogrammet. Karaktäristiskt för det
kinesiska industribiståndet är att det nästan uteslutande
bygger på arbetsintensiv teknologi och huvudparten av
industribiståndet gäller således den lätta industrin.
De branscher som dominerar det kinesiska industribistån-
det är textilindustri - huvudsakligen väverier och
spinnerier - samt livsmedelsindustrin. Bistånd har
lämnats även till cement- och tegelfabriker samt ciga-
rett- och tändsticksfabriker. Några handelspolitiska

faktorer som verkar återhållande synes inte föreligga, utan den avgörande flaskhalsen torde vara att kineserna endast satsar på projekt som de har grundlig erfarenhet av. Detta uppges t.ex. vara skälet till att kineserna inte åtar sig större projekt inom konstgödningsindustrin.

8.4 Utveckling och överföring av u-landsanpassad teknologi

Betydelsen av att u-länderna i sin industriella och allmänekonomiska utveckling kunnat stödja sig på en redan väl utvecklad högeffektiv teknologi har ofta betonats. Under senare år har emellertid också de negativa följdverkningarna för u-ländernas ekonomiska och sociala utveckling av en industripolitik grundad på industrialisering i västerländsk mening och med västerländsk teknologi ställts i blickpunkten. Det har t.ex. hävdats att eftersom flertalet u-länder befinner sig på ett stadium i den ekonomiska utvecklingen mellan de traditionella, agrara näringarnas utvecklingsnivå och det moderna industrisamhällets, bör också den teknologi som används vara särskilt anpassad till och utvecklad för de förutsättningar som därmed ställs upp.

Ett mera nyanserat synsätt på denna problematik har efter hand utvecklats och diskussionen har kommit att rubriceras på ett sätt som återspeglar att frågan i grunden gäller valet av teknologi¹. Det talas om: "intermediate technology", "appropriate technology", "progressive technology", "optimum technology" och i Sverige om "anpassad teknologi". Begreppen, som kan och fortsättningsvis kommer att användas synonymt, är samlingsbeteckningar för en i grunden gemensam uppfattning att en medveten och systematisk anpassning

¹Teknologi används här som samlingsbeteckning för metoder samt verktyg, maskiner, processer och annan teknisk utrustning som utnyttjas i industriell och annan produktion.

av de metoder och den tekniska utrustning som används i produktionen är en meningsfull utvecklingsstrategi. Det understryks att detta synsätt, i ett vidare sammanhang, naturligtvis inte bör avgränsas till att gälla enbart val av teknologi inom industrisektorn utan är minst lika tillämpligt inom jordbruksområdet och i viss mån inom servicesektorerna.

Utgångspunkten är ett allmänt konstaterande att de tekniska nyheter som ständigt introduceras i ett utvecklat industriland inte endast avspeglar de senaste vetenskapliga och tekniska rönen utan också det utvecklade samhällets behov och karaktäristika i övrigt. Teknisk effektivitet i denna generella mening behöver således inte vara identisk med ekonomisk effektivitet och än mindre med socialt framåtskridande i en omgivning som i väsentliga avseenden är olik den där tekniken togs fram. U-ländernas låga inkomstnivå och därmed kapitalbildning gör att användningen av kapitalintensiv teknologi står i strid med t.ex. de allt väsentligare samsättningsmålen. Knappheten på i-landsvaluta och den importerade teknologins höga kapitalanspråk anses tala för att tyngdpunkten i u-ländernas industrialisering mera skjuts över på t.ex. egenutvecklad lågkostnadsteknologi. Den annorlunda industristrukturen med många små företag och med brist på välutbildad arbetskraft, personell utvecklingskapacitet och företagsledningskunnande sätter i sig ramar för valet av teknologi. Den olikartade kulturella och ekonomiska miljön skapar andra behov och smakriktningar som inte alltigenom låter sig tillgodoses och tillfredsställas genom produkter som huvudsakligen är avsedda och lämpade för en annan slags marknad. Det anförs att de speciella klimatiska förhållandena som utmärker flertalet u-länder liksom den yttre miljös känslighet i tropiska och subtropiska områden talar mot ett onyanserat överförande av västerländsk teknologi.

Detta synsätt kan härledas ur den växande arbetslösheten och undersysselsättningen i flertalet u-länder som inte kunnat väsentligt minskas trots många gånger avsevärda framsteg i industrialiseringen. Det har t.ex. visats att av ett 15-tal u-länder i Asien, Afrika och Mellersta Östern kunde endast 3 vid mitten av 1960-talet visa på en tillväxt i sysselsättningen överstigande befolkningsökningen. I 8 länder hade sysselsättningen minskat i såväl absoluta som relativa tal. Den utvecklingen torde senare inte ha ändrats i positiv riktning utan snarare förstärkts.

En politik som syftar till att lösa sysselsättningskrisen genom industrialisering i västerländsk mening anses i detta läge ogenomförbar. Det finansiella utrymmet för investeringar är så begränsat att med modern kapitalintensiv teknologi, där oftast investeringen per arbetsplats uppgår till 100 000 kr., skulle endast en bråkdel av det potentiella arbetskraftsutbudet komma att tillgodoses. Det konstaterandet antyder själva kärnpunkten i detta synsätt.

Framtagandet av helt ny för u-landet anpassad teknologi kan visserligen vara ett sätt att bidra till den tekniska utvecklingen men knappast det viktigaste. Att förbättra, förenkla och förbilliga produkterna och arbets- och produktionsmetoderna inom den traditionella hantverks- och småindustrisektorn anses vara ett väsentligare område för teknisk utveckling. Som ett tredje område anförs möjligheten att med bibehållande av själva "verktygselementet" förändra och komplettera i-landsteknologin så att denna med så långt möjligt samma funktion och produktivitet kan användas i en miljö där t.ex. arbetskraften är billig och utbildad i stället för dyr och välutbildad. Det senare skulle konkret kunna innebära att kostsam, komplicerad och arbetskraftsbesparande delutrustning ersätts med billigare, enklare och helst arbetskraftsintensiva metoder.

Grundvalen för detta synsätt torde således kunna sägas vara uppfattningen att en industrialisering av u-länderna baserad på högt utvecklad teknologi inte bara är ekonomiskt mindre lämplig och till och med omöjlig, om målsättningen är att ge en så stor del av befolkningen som möjligt arbete, utan också i sina sociala och kulturella konsekvenser betänkelig. Till denna grundinställning är ofta kopplad en viss misstänksamhet mot dem som hävdar att u-ländernas industriella utveckling främjas om nu existerande handelshinder mellan i-länder och u-länder sänks eller helst avvecklas.

Att valet av teknologi vid u-ländernas industrialisering och utveckling i övrigt kommit att röna en allt större uppmärksamhet inom de internationella hjälporganen, återspeglar endast den omprövning och omvärdering av den grundläggande utvecklingsfilosofi som, i allt väsentligt, hittills varit riktgivande. Förenklat uttryckt förespråkar denna skola, som naturligtvis fortfarande har många företrädare, snabbast möjliga överföring av modern teknologi och utrustning från i-länderna till u-länderna på basis av antagandet att denna medför omfattande spridningseffekter och en långsiktig välfärdsökning för alla. Det primära utvecklingskriterium denna skola tenderar att använda - tillväxt i BNP - antyder det förtroende man har för den kvantitativa tillväxtens förmåga att återspegla en reell ökning i levnadsnivån för folkflertalet.

Den nya, mer nyanserade åsiktsriktningen kan anses arbeta utifrån ett sammansatt utvecklingsbegrepp där de rent ekonomiska aspekterna kompletteras med sociala och där fördelningsfrågorna intar en framskjuten position. Detta synsätt kan kanske sägas ha sitt ursprung i en djupare kunskap om underutvecklingens natur och om rådande ekonomiska och sociala förhållanden och behov i u-länderna. Den är ett uttryck för en insikt om utvecklingsprocessens komplexitet, för behovet av

balanserade insatser på en rad ekonomiska och sociala områden och för en växande politisk vilja att ta hänsyn till de stora befolkningsmassornas situation i u-länderna.

Grunden för utvecklingsansträngningarna under 1970-talet - texten till FN:s strategi för det andra utvecklingsårtiondet - har i mycket kommit att präglas av det nya, enhetliga synsättet på ekonomiska och sociala aspekter av utvecklingsarbetet, i vilket ingår bl.a. att ingen befolkningsgrupp skall lämnas utanför utvecklingsprocessen och att man skall verka för social jämlikhet och rättvis inkomstfördelning. I huvudsak likartade tankegångar framförs av FN:s organ för tillämplad forskning och teknologi, ACAST. Bland de exekutiva organen återfinns liknande utgångspunkter för stora delar av ILO:s verksamhet. ILO är den organisation som tydligast understrukit vikten av att beakta teknologivalens sociala och ekonomiska konsekvenser och att anpassa teknologier till u-landsförhållanden. FAO:s verksamhet beträffande vidareförädling av lokala jordbruksråvaror i liten skala tjänar genom sin blotta natur i huvudsak samma syften.

UNCTAD:s tankegångar på området förefaller huvudsakligen vara att hänföra till den mer traditionella filosofin som likställer utvecklingsmålen med vad i-länderna uppnått i teknologiskt avseende. UNIDO kan inte sägas ha utvecklat en egen filosofi avseende teknologifrågan och den har inte prioriterats eller specialbehandlats. Organisationens verksamhet kan i detta läge i praktiken komma att bidra till att i-ländernas produktionsstruktur och utvecklingsförlopp blir normgivande för u-länderna också fortsättningsvis.

Inriktningen av diskussionerna och studierna inom UNCTAD och av UNIDO:s fältverksamhet i dessa avseenden hänger paradoxalt nog samman med att dessa organ i hög

grad är "u-landsstyrda". Det är nämligen i huvudsak i-länderna som fört in frågan om teknologivalets konsekvenser i diskussionen om utvecklingsproblemen. U-länderna, och i huvudsak vissa mera utvecklade u-länder som de latinamerikanska, har vägletts av en industrialiserings- och moderniseringsambition som tagit sig uttryck i en vilja att snabbt tillgodogöra sig och tillämpa den avancerade i-landstekniken.

Sammanfattningsvis kan konstateras att allt större uppmärksamhet inom internationella organisationer ägnas åt teknologifrågorna och den u-landsanpassade teknologin. De diskussioner som förts har motiverat u-länderna att i högre grad än tidigare i sin utvecklingsplanering beakta teknologivalets konsekvenser. De praktiska resultaten är emellertid än så länge blygsamma.

I de svenska programländerna är intresset för teknologivalaspekten växande, vilket huvudsakligen kan antas hänga samman med betoningen av landsbygdsutvecklingen och därmed småindustriell verksamhet. I grunden ligger bl.a. den erfarenhet som många u-länder gjort att en industriell verksamhet som väsentligen är baserad på importsubstitution skapar expansion och sysselsättning endast så länge marknaden är omättad eller det finns nya importerade produkter att ersätta. Tillväxten inom denna sektor av industrin måste därefter begränsas till den totala ekonomins expansion, vilket uppenbarligen är ett problem för vissa u-länder. I Tanzanias senaste femårsplan framhålls t.ex. att en möjlighet att ersätta en minskande konsumtionsvaruindustriell expansion skulle vara att utveckla och tillverka vissa kapitalvaror. Det slås dock fast att en sådan industriell inriktning knappast kan anses realistisk eller riktig - den inhemska marknaden är för liten, teknologin ännu inte uppnåbar och kapitalinsatsen för hög.

I en världsbanksrapport avseende den industriella utvecklingen i Östafrika understryks detta synsätt. Det konstateras att betoningen av främst den importsubstituerande industrins behov har skett på bekostnad av småindustriutvecklingen vars anspråk på tekniskt bistånd, utbildning och finansiella resurser har efteratts. Det betonas att industrialiseringen i dessa länder under överskådlig tid huvudsakligen måste grundas på hantverk och småindustri snarare än på tullskyddad monopoliserad högkostnadsindustri med västerländsk teknologi.

Enligt den utredning om den svenska industrins erfarenheter av u-landsengagemang som redovisas i kapitel 5 tycks endast i undantagsfall företagen ha bedrivit någon verksamhet helt inriktad på att skapa en teknologi särskilt anpassad för ett u-land. Knappast för något svenskt företag är u-landsaktiviteten av en så stor betydelse att det anses löna sig att avdela tekniska resurser för sådan verksamhet. Det framhålls vidare att den teknologiska standarden i u-länder starkt varierar och vad som är lämpligt i en del av världen passar oftast inte i en annan del. Det står samtidigt klart att de flesta företag inom ramen för vad som är företagsekonomiskt lönsamt söker anpassa t.ex. sin produktionsteknik till de lokala förhållandena och det påpekas ofta att väsentliga tekniska och kanske också ekonomiska möjligheter till ytterligare anpassning bör föreligga.

8.5 Överföring av industriellt kunnande

Industriellt kunnande innefattar inte endast kunskapen om en viss produkts eller tillverkningsprocess' utformning utan även, och viktigare, förmågan att framgångsrikt omdisponera och förnya givna produktionsresurser. En annan komponent i det industriella kun-

andet är den företagsledande funktionen, vilken består i samordning, administration och kontroll av ett företags operationella drift. Den sista komponenten bör tolkas brett - den inbegriper metoder för produktionsstyrning, arbetsledning, redovisning, marknadsföring etc.

Det industriella kunnandet representerar en tillgång som i varierande grad är till salu. Villigheten att sälja skiftar från bransch till bransch och över tiden. Den som önskar förvärva industriellt kunnande måste räkna med att han kan tvingas acceptera en serie villkor bland vilka det direkta priset bara är ett och där andra faktorer såsom kontroll över råvaruinköp, marknadsföring, vinstdisposition etc. många gånger betyder mera.

Övervägande delen av det industriella kunnande som i dag går från företag i i-länder till u-länder följer med direkta kapitalinvesteringar i dessas alla former - från helägda dotterbolag till joint ventures med lokala partners. Denna form för överföring av det erforderliga kunnandet kan i en viss mening sägas vara den mest effektiva. Ett moderbolags hela kunskapspotential kan ställas till u-landsbolagets förfogande och det ofta kontinuerliga deltagandet i dotterbolagets verksamhet skapar goda förutsättningar för en effektiv överföring. U-ländernas inställning till direkta investeringar varierar från land till land men är i flertalet länder positiv. Under senare tid har emellertid den allmänna inställningen, påverkad av de egna erfarenheterna, präglats av en växande skepsis; i synnerhet mot helägda utländska investeringar.

Överföringen av industriellt kunnande kan ses som en tvåstegsprocess. Först överförs kunnande och färdigheter direkt från den utländska personalen. Det andra steget utgörs av utveckling av kunnande och färdigheter

hos inhemska personal i syfte att denna senare skall kunna fullgöra alla funktioner i ett företag eller i en organisation. I inte oväsentlig grad kan vissa u-länders kritiska inställning till direkta investeringar sägas återspegla oförmågan att fullgöra detta andra steg. Med hänsyn till denna attityd ter sig behovet av alternativa vägar att överföra industriellt kunnande utan direkt ägarengagemang från ett i-lands-företag som angeläget. Efter hand har olika kontraktuella arrangemang utvecklats; däribland s.k. "management contracts" (företagsledningskontrakt). Hit hör också olika avtal om tekniskt bistånd, entreprenadkontrakt, know-how-försäljning m.m. Dessa olika arrangemang tycks i inte oväsentlig grad uppfylla de krav från u-ländernas sida som ställs på obunden överföring av industriellt kunnande.

Andra vägar för att uppnå industriellt kunnande med ett minimum av utländsk kontroll har prövats genom den harmonisering och uppstramning av riktlinjerna för utländska investeringar som kommit till stånd i vissa u-länder. I samband med undertecknandet av det s.k. Cartagena-avtalet beslöt de samarbetande staterna - Ecuador, Colombia, Peru, Bolivia och Chile - att anta gemensamma principer för behandlingen av privata utländska investeringar. Beslutet innehåller en rad konkreta regler för medlemsstaternas behandling av utländska investerare i syfte att successivt säkra ett nationellt majoritetsintresse i alla företag som etablerats eller kommer att etableras i regionen. Inga utländska investeringar får göras utan tillstånd av inhemska myndigheter. Specifika bestämmelser finns om vinst- och kapitaltransfereringar, teknologiöverföring, tullförmåner och successiv avveckling av utländska majoritetsinnehav. I det senare avseendet föreskrivs att utländska investerare måste under en övergångsperiod avveckla sitt majoritetsintresse i sådana företag som etablerats efter år 1971.

Bortsett från mineral- och energiutvinning med sina speciella förhållanden och förutsättningar kan varu- och tjänsteproducerande industri indelas i tre kategorier.

Den förstakän betecknas som serviceindustri. Inom denna sektor utbjuder internationella företag sitt kunnande snarare än sitt kapital och det kan, när det gäller frågor om ägande och därmed förknippad kontroll, följaktligen inte föreligga något motsatsförhållande mellan värdlandet och det internationella företaget. Ett exempel är Hilton-koncernen som projekterar, uppför och driver hotell för inhemska intressenters räkning. Andra exempel kan avse drivmedelsdistribution, serviceverkstäder, telefonservice, kontorsutrustning, läskedrycksframställning etc. Det kunnande som erbjuds är i regel mindre tekniskt än kommersiellt. Den värdefulla kunskapen ligger i en viss systematik samt planerings- och organisationsförmåga.

En andra kategori utgörs av konventionell tillverkningsindustri. Liksom inom serviceindustrin etablerar sig det internationella företaget vanligen för att bevara eller utvidga sin marknad. Inte sällan är motivet att försäkra sig om råvaror och komponenter för tillverkningen inom den egna koncernen. Till konventionell tillverkningsindustri kan räknas framställningen av konsumtionsartiklar (t.ex. textil- och skoindustri), vissa kapitalvaror (kylskåp, cyklar etc.) och en del halvfabrikat (cement, massa, petrokemiska produkter). Kännetecknande för denna sektor är att teknologin - utrustning och metoder - är relativt konventionell och välkänd. Patent- och varumärkesskydd förekommer mera undantagsvis. Vad de internationella företagen vanligtvis kan erbjuda är erfarenheter beträffande fabrikslayout, val av maskiner och tillverkningsmetoder, personal och utbildning, marknadsföringsteknik etc.

Inom vissa delar av den konventionella tillverkningsindustrin, det gäller t.ex. för viss petrokemisk industri, saluförs det industriella kunnandet numera ofta av konsult- eller entreprenadföretag och således inte nödvändigtvis endast av de företag inom branschen som ursprungligen utvecklade eller f.n. exploaterar det industriella kunnandet. Kunnande kan här ofta förvärfas i form av färdiga anläggningar ("turn-key projects") - för t.ex. tillverkning av cement, pappersmassa eller petrokemiska produkter. Inom dessa branscher torde således u-länderna ha goda möjligheter att förvärva den industriella kunskapen och erfarenheten utan utländsk kontroll. Det har i sammanhanget understrukits den stora roll som offentliga finansieringsinstitutioner i i-länderna härvidlag kan spela för att kompensera privata företags tvekan eller ekonomiska oförmåga att finansiera projekt av detta slag.

En sista kategori av industrier kännetecknas av avancerad teknologi med höga utvecklingskostnader, starkt patentskydd och allmänt välbevakat know-how. Inom dessa sektorer är, naturligt nog, u-ländernas förhandlingssituation svagare. De internationella företagen har en stark position och står sällan under press att sälja sin teknologi. Typiskt för denna sektor är att industriellt kunnande oftast överförs inom en koncerns ram där moderbolaget behåller kontroll över dotterbolagen (även i de fall då inhemska intressenter formellt äger majoritet i dotterbolaget). Typiskt för samarbetet inom dessa avancerade industrisektorer är vidare att priset för överföringen av det industriella kunnandet svårligen kan fastställas och under alla omständigheter är förhållandevis högt. U-landet får underkasta sig en serie villkor beträffande valet av teknologi, råvaruförsäljning och marknadsföring, vilket gör storleken på vinst- och royaltytransfereringarna delvis irrelevanta. Till denna sektor hör produkter med avancerad elektronik, tung elektrisk utrustning,

läkemedel, bilar och andra avancerade transportmedel etc.

Möjligheterna för u-landet att tillförsäkra sig ett industriellt kunnande utan samtidigt utländskt beroende är således i väsentlig grad beroende av vilken industrisektor det är fråga om. Om landet inom sina gränser har en internationellt sett attraktiv råvara eller om teknologin är välkänd och till salu till fixerat pris är utgångsläget härvidlag långt gynnsammare än om det gäller tillverkningen av en teknologiintensiv eller kapitalkrävande produkt.

Det skulle således kunna hävdas att ett sätt för u-landet att undvika utländskt beroende är att snarare satsa på konventionella industrisektorer än teknologitunga branscher. Helt bortsett från denna speciella aspekt på beroendefrågan har efter hand skilda modeller för överföring av managementkunnande med ett minimum av utländsk kontroll och utländskt inflytande utvecklats - managementkontrakt utan ägarengagemang, avtal om tekniskt bistånd, licensavtal, "turn-key"-leveranser etc.

Begreppet managementkontrakt används vanligen för att beteckna en uppgörelse som innebär att den operationella kontrollen och styrningen av ett företag genom avtal överlåts till ett annat företag som fullgör nödvändiga företagsledningsfunktioner mot en viss ersättning. Möjligheterna att använda sådana kontrakt som ett instrument för överföring av managementkunnande mellan företag i i-länder och u-länder som ett alternativ till direktinvesteringar tycks ha uppmärksamats för första gången av FN:s ECLA i början av 1950-talet.

Managementkontrakt utan direkta ägarintressen från det

utländska företagens sida förekommer oftast mellan ett utländskt företag och ett statligt företag i ett u-land. Renodlade managementkontrakt utan något kapitalintresse torde vara mycket sällsynta när motparten är ett privat företag. Mellan två privata företag utgör managementkontrakt oftast enbart en del av ett större avtal om joint venture även om s.k. "contractual joint ventures" där det utländska företaget endast bidrar med sitt kunnande och sin expertis utan att satsa något kapital också förekommer. Som exempel på den senare typen av avtal har tidigare nämnts Hiltonkoncernens överenskommelser med värdländerna, där det dock torde vara vanligt att också statliga ägarintressen är inblandade. Den avgift som det internationella företaget betingar sig för sina företagsledningstjänster kan i ett serviceavtal av det slaget tänkas stå i relation till vinsten i u-landsföretaget. Arvodet får en bonuskomponent men den formella kontrollen över u-landsföretaget stannar hos värdlandet.

Under avtal om tekniskt bistånd tillhandahåller vanligen den utländske parten teknisk information och/eller vissa tjänster av teknisk personal till det inhemska företaget utan att syftet är att bygga upp en organisation i dess helhet och driva den. Inom ramen för avtal om tekniskt bistånd faller sålunda merparten av de svenska offentliga insatserna vad gäller överföring av industriellt kunnande. Ett exempel är det stöd till yrkesutbildning bl.a. i form av s.k. "inplant training" som SIDA i samarbete med UNIDO ger. Skilda former av förstudier (feasibility studies) finansierade inom ramen för det svenska biståndsprogrammet är ett annat exempel på tekniskt bistånd. SIDA:s samarbete med de svenska företagareföreningarna och annan konsultupphandling i syfte att medverka till programländernas industrialisering kan också räknas dit.

En tredje form för överföring av industriellt kunnande

är skilda former av licensavtal. Till skillnad från avtal om tekniskt bistånd där tjänsterna i fråga vanligen är av endast rådgivande karaktär innehåller licensavtalet som regel bestämmelser som är tvingande för licenstagaren - oftast om produktionens volym, kvalitet, förpackning el.dyl. Den väsentliga skillnaden jämfört med managementkontrakt torde dock vara att licensavtalet förutsätter ett redan existerande företag med lämpliga produktionsresurser.

"Turn-key"-avtal nämns ofta som en möjlighet att förvärva industriellt kunnande utan väsentlig grad av utländskt beroende och kontroll. Kännetecknande för dessa avtal, som har karaktär av generalentreprenad, är att de reglerar alla moment från projektering, byggnation, val och inköp av maskinell utrustning till igångkörning samt att detta avtal sluts på ett stadium då knappast mer än önskade prestanda för den färdiga anläggningen kan preciseras. Köparen måste oftast binda sig vid en enda leverantör på en tidpunkt då det är osäkert hur mycket fabriken kommer att kosta i anläggning eller drift och hur produktionen kommer att bedrivas. Prissjämförelser mellan olika tänkbara leverantörer av enheten blir svåra eller omöjliga att genomföra. Inom vissa branscher - cement- och konstgödseltillverkning, petrokemisk industri etc. - torde dock numera möjligheter att erhålla opartisk konsulthjälp finnas. Inom UNIDO finns vissa resurser för att biträda u-länderna vid upphandlingar av nyckelfärdiga anläggningar och Världsbanken ställer sig numera, i motsats till tidigare, positiv till "turn-key"-avtal för vissa typer av projekt och anvisar ett upphandlingsförfarande i två steg. (1) Potentiella leverantörer ombeds att lämna icke-prissatta förslag. (2) Det företag som vid närmare analys bedöms mest attraktivt som leverantör av anläggningen ombeds lämna kostnadsförslag.

KAPITEL 9

DET SVENSKA INDUSTRIBISTÅNDET

9.1 Verksamhetstyper och biståndsformer

Bistånd ägnat att främja industriell utveckling i programländerna utgår i en mängd former och genom olika kanaler. Ett flertal former för förmedling av industriellt kunnande finns representerade i den svenska biståndsverksamheten liksom former för förmedling av kapital direkt eller indirekt för industriutveckling. Kunnandet och kapitalet kan dock inte sägas ha ställts till ländernas disposition inom ramen för ett samordnat industribiståndsprogram, där olika komponenter satts att samverka för att uppnå gemensamma mål. Ett sektorstrategiskt tänkande motsvarande det som föreligger inom biståndsområden som undervisning, jordbruk och familjeplanering har i stor utsträckning saknats.

De olika verksamheter som utgör komponenter i det svenska industribiståndet kan indelas i två huvudgrupper, nämligen de som primärt syftar till att främja industrin och den industriella utvecklingen (det egentliga industribiståndet) samt de som normalt anses ha en annan sektortillhörighet men som har industrifrämjande som andrahandssyfte eller bieffekt. I de enskilda fallen kan det diskuteras om en biståndsinsats tillhör den ena eller den andra huvudgruppen. Sålunda kan man med fog hävda att bistånd till exportfrämjande verksamheter utgör en del av det egentliga industri-

biståndet, eftersom det i stor utsträckning är inriktat på exportförsäljning av industrivaror. Likaledes kan stöd till fortbildning av kvalificerade yrkesarbetare eller industriingenjörer betraktas som egentligt industribistånd likaväl som en del av biståndet inom undervisningssektorn.

I de egentliga industribiståndsinsatserna ingår enligt den definition som valts följande insatstyper. För att ge en uppfattning om den relativa storleken av de olika typerna anges det belopp som utbetalts från anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete under budgetåret 1971/72.

1. Finansiellt bistånd till utvecklingsbanker vilka kanaliserar medel för produktiva investeringar till industrisektorn. Utbetalningarna för budgetåret 1971/72 har uppgått till 6,3 milj. kr.
2. Personellt bistånd i form av kontraktsanställd personal till finansieringsinstitut, industri- och planministerier samt industrifrämjande institut. Ett tiotal svenska industri- och bankexperter var verksamma i programländerna i juni 1972.
3. Konsult- och experttjänster för kortare utredningar täckande hela industrisektorn, en delsektor, bransch eller ett enskilt industriprojekt. Kostnader för 1971/72 belöpte sig på 0,5 milj. kr. för denna insatstyp.

Utöver nämnda verksamheter till vilka svenskt bistånd f.n. lämnas planeras svenska insatser inom följande områden, vilka utgör nya inslag i det svenska industribiståndsprogrammet.

4. Finansiellt stöd till småindustriprogram, t.ex. för uppförande av s.k. industrihus, dvs. uppförande av fabriksbyggnader och inköp av maskiner för uthyrning

till småföretagare samt medel för kreditgivning till den mindre industrin.

5. Stöd till enskilda industriprojekt. Dylikt stöd planeras dels i samband med biståndskrediter till utvecklingsbanker, dels inom ramen för återuppbyggnadsbiståndet till Demokratiska Republiken Vietnam.

De verksamheter som ligger utanför industrisektorn men som bidrar till den industriella utvecklingen har skiftande karaktär. Somliga verksamheter syftar till att utbilda arbetskraft på olika nivåer, andra att utveckla förutsättningarna för industrialisering genom bättre kommunikationer eller ett system för förbättrad distribution av färdigprodukter. En annan grupp utgör verksamheter, som innebär tillverkning av varor inom ramen för program som exempelvis syftar till att främja en region, att stödja den producentkooperativa rörelsen eller att producera preventiva medel för familjeplaneringsändamål. De verksamhetstyper som kan urskiljas presenteras nedan, liksom utgiften under budgetåret 1971/72 för de olika typerna.

1. Yrkesutbildning av industriarbetare, förmän och industritekniker i yrkesskolor och tekniska institut samt facklig utbildning. De olika insatser som genomfördes under 1971/72 belöpte sig på 5,4 à 6,7 milj. kr., beroende på hur yrkesutbildningen för industrin avgränsas från annan yrkesutbildning.

2. Vidareutbildning av kvalificerade ingenjörer inom deras fack. Det utbetalade beloppet för budgetåret uppgick till ca 1,4 milj. kr.

3. Exportfrämjande verksamhet liksom en förbättring av det inhemska systemet för varuförsörjning. Härtill utgick 5,9 milj. kr. 1971/72.

4. Projekt för kraftförsörjning och distribution, utbyggnad av telekommunikationsnät, vägar jämte vatten- och avloppssystem samt stadsplanering och -sanering har också en industridimension genom att de förbättrar den grundläggande infrastrukturen för bl.a. industriutveckling och möjliggör utlokalisering av industrin till mindre tätorter och landsbygd. Utgiften för 1971/72 uppgick till 60,8 milj. kr.

5. Importstöd har som mål att tillföra mottagarlandet utländsk valuta för förstärkning av landets betalningsberedskap för import av kapitalvaror och råvaror till industrin och till andra prioriterade ändamål. Utbetalningsbeloppet för jämförelseåret var 25,5 milj. kr.

6. Insatser inom det regionala utvecklingsprogrammet CADU i Etiopien för att skapa en enklare kapitalvaruindustri, inom familjeplaneringsprogrammet för kondomtillverkning i Indien samt inom ramen för det producentkooperativa nordiska projektet i Kenya för modernisering och förbättring av livsmedelsindustrier.

Det svenska biståndet till industriell utveckling koncentreras till programländerna. Undantag är dock det exportfrämjande stödet som lämnas genom UNCTAD/GATT:s gemensamma handelscenter, International Trade Centre, till en vid krets av u-länder. Av utgiftsbeloppet för 1971/72 på 5,9 milj. kr. gällde 2,7 milj. kr. till programländer medan resterande belopp avsåg länder utanför programlandskretsen samt projekt som inte var inriktade på specifika länder. Till de UNIDO-kurser för fackmän som nämns i det ovanstående inbjuds deltagare från alla u-länder.

I det följande beskrivs de olika verksamheterna inom den egentliga industrisektorn liksom några av dem som inte primärt syftar till industrialisering. Beskrivningen är inte uttömmande i sin måtto att alla insatser

och verksamhetstyper behandlas. Den innehåller snarare en rad exempel på verksamheter som är relevanta för utredningens överväganden.

9.2 Samarbete med internationella organisationer och svensk industri

Inom industribiståndsområdet har ett visst s.k. multi-bi-samarbete med FN:s fackorgan utvecklats. Samarbetet innebär att FN-organen planerar och administrerar projekt som finansieras av Sverige. Härigenom skapas möjligheter att med begränsade svenska administrativa insatser genomföra prioriterade projekt och att samtidigt utnyttja FN-organens sakkunskap. Ett antal yrkesutbildningsprojekt genomförs sålunda av FN-organen liksom några projekt inom småindustri- och hantverksområdet. De utbildningskurser som UNIDO arrangerar i Sverige i samarbete med svenska företag och organisationer för kvalificerade ingenjörer från u-länder utgör ytterligare exempel på samarbetsformen.

Ett informellt erfarenhetsutbyte äger härutöver rum med FN-organen. Diskussioner förs vidare om enskilda projekt i vilka svenska biståndsinsatser på olika sätt kan komplettera FN-insatserna. Exempel på dylika samverkande parallella insatser utgör ett av UNIDO och SIDA planerat stöd till Botswanas småindustri. UNIDO kommer härvid att anställa lämpliga experter för småindustrirådgivning. SIDA kommer i sin tur att engagera viss personal för handläggning av bl.a. småindustrins kreditfrågor och härutöver finansiera ett kreditprogram samt byggande av s.k. industrihus.

Samverkan med Världsbanksgruppen har skett bl.a. vid beredningen av stöd till industribanker. Svenska utvecklingskrediter har lämnats parallellt med Världsbankslån till två banker (en nationell utvecklingsbank i Tunisien

och en gemensam industribank för de tre östafrikanska länderna). Gemensam granskning från Världsbanken och svensk sida har ingått som led i insatsplaneringen inför en första svensk kredit till respektive institution. Samarbetet har fungerat friktionsfritt och har bl.a. givit SIDA del av Världsbankens omfattande erfarenheter av stöd till utvecklingsbanker. Exempel på en annan samverkansform med Världsbanksgruppen på industriområdet är en av IDA och SIDA gemensamt organiserad konsultstudie av Indiens småindustrisektor.

Samordning av insatsplaneringen med övriga nordiska länder har också visat sig vara värdefull. Vid planeringen av en aktuell insats i en tanzanisk utvecklingsbank har sålunda ett givande erfarenhetsutbyte ägt rum mellan Sverige och de övriga nordiska länderna.

Det finns många exempel på att svenskt näringsliv har engagerats i biståndssamarbetet i samband med att av programländerna prioriterade utvecklingsprojekt planeras och genomförs. Svenska konsulter har sålunda erhållit omfattande u-landsuppdrag speciellt avseende projektering av kraftverk och andra s.k. infrastrukturprojekt men också erhållit uppdrag att genomföra organisationsutredningar avseende myndigheter och verk i programländerna. I olika yrkesutbildningsprojekt har svenska företag medverkat och gjort förtjänstfulla insatser. Efter internationell anbudstävlan har vidare svenska entreprenadföretag tilldelats omfattande kontrakt avseende kraftverk vägar m.m. Ytterligare ett antal samarbetsformer - utan direkt anknytning till mottagarländernas industrisektorer - förekommer, t.ex. vid inköp av industriprodukter och halvfabrikat inom ramen för det s.k. varubiståndet.

Initiativ har också tagits av industriföretag att få svensk biståndsmedverkan i deras u-landsprojekt. Former har dock i stor utsträckning saknats för en dylik

medverkan eller för att etablera ett trepartssamarbete mellan svenskt bistånd, svensk industri och ett programland. Ett undantagsfall finns dock, nämligen samarbetet kring etableringen av ett garveri i Tanzania. Svenska biståndsmedel kanaliserade via en tanzanisk utvecklingsbank finansierar här ett industriprojekt som utvecklats, drivs och delvis ägs av ett svenskt företag.

9.3 Bistånd till utvecklingsbanker

Utvecklingsbanker och -bolag har upprättats i flertalet u-länder i syfte att stimulera till ökade industriinvesteringar och för att tillse att investeringsmedlen utnyttjas på ett effektivt sätt och för en prioriterad verksamhet. Bankerna utgör nödvändiga och värdefulla komplement till andra källor för industrins långfristiga kapitalförsörjning - privata utländska direktinvesteringar, leverantörskrediter, inhemskt privatkapital, olika former av självfinansiering inom företagen, det inhemska affärsbanksväsendet osv. Ett mått på en utvecklingsbanks effektivitet är hur stor volym av privat och offentligt kapital banken kan mobilisera för investering i utvecklingsfrämjande industriprojekt tillsammans med bankens egna resurser. Somliga banker har som ett ytterligare viktigt mål att ersätta investeringar från sådana kapitalkällor som av u-landsregeringen bedöms vara mindre önskvärda, t.ex. utländska leverantörskrediter eller direktinvesteringar. I bankernas verksamhetssyften kan också ingå mobilisering av inhemskt privat sparande för industriinvesteringar. Sparandet kan stimuleras genom inlåningsverksamhet eller genom försäljning ur bankernas aktieinnehav i lönsamma företag. Slutligen avses bankerna vara lämpliga kanaler för utländska biståndskrediter till industri-sektorn.

Utvecklingsbankernas finansiering av industriprojekt sker genom aktieinvesteringar, långfristig långgivning

eller utfärdande av garantiförbindelser. Vid industriprojektens tillkomst medverkar bankerna i olika omfattning beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Somliga industriprojekt tillkommer efter en mycket aktiv insats från banken som ansvarar för projektens hela planering inklusive val av lämplig produktionsteknik och marknadsundersökningar för att undersöka säljbarheten för den tilltänkta produkten samt söker finna kvalificerade inhemska och utländska tekniska partners. Frågor om företagsledning och projektens totala finansiering spelar härvid också stor roll vid planeringen. I andra projekt förhåller sig banken passiv i planeringsskedet men kommer in vid bedömningen av projektets berättigande och företagets kreditvärdighet.

Definitionsmässigt skiljer sig utvecklingsbanker från utvecklingsbolag genom att de förra utnyttjar sina kapitalresurser huvudsakligen för långfristig långivning medan de senare satsar riskkapital samt utgör holdingbolag för aktier. Utvecklingsbankerna kan ägas av staten eller privata intressenter. Deras verksamhet kan koncentreras till antingen den statliga eller den privata industrisektorn. De renodlade utvecklingsbolagen är i allmänhet offentliga och utgör statens instrument för ägande och drift av industriföretag. Privata utvecklingsbolag förekommer dock och utgör holdingbolag för en ägargrupps industriföretag. Mellanformer mellan utvecklingsbolag och -banker förekommer, dvs. institutioner som investerar i såväl aktiekapital som lånekapital samt utgör holdingbolag. Exempel på dylika finansinstitut finns i Kenya och Tanzania¹, nämligen

¹Det tanzaniska finansieringsinstitutet, Tanganyika Development Finance Company Ltd (TDFL) ägs också till 25 procent av den svenskstödda utvecklingsbanken NDC. En del av NDC:s engagemang i TDFL har refinansierats under den svenska krediten till NDC.

de industribanker som delvis ägs av engelska, holländska och tyska investeringsbolag. Dessa banker skiljer sig också från de rent nationella på ett annat sätt. De disponerar över ett omfattande kontaktnät inom i-länder genom sitt samarbete med i-ländernas investeringsbolag.

För att förenkla den fortsatta framställningen i detta kapitel kommer begreppet utvecklingsbank att användas för alla de ovan beskrivna typerna av lokala finansieringsinstitut. Begreppet utvecklingsbolag kommer att utnyttjas för att beteckna ett offentligt ägt holdingbolag som inte alls eller endast i begränsad utsträckning bedriver utlåningsverksamhet.

9.3.1 Utvecklingsbanker som erhåller svenskt stöd

Svenskt stöd i form av utvecklingskredit har lämnats till tre utvecklingsbanker. Två av bankerna, National Development Corporation (NDC) i Tanzania och Société Nationale d'Investissement (SNI) i Tunisien har Sverige samarbetat med under några år medan den tredje, East African Development Bank (EADB), som är en av regeringarna i Kenya, Tanzania och Uganda gemensamt ägd bank, är en relativt ny samarbetspartner. SNI har erhållit två svenska krediter på totalt 45 milj. kr., medan NDC står som mottagare av 15 milj. kr. och EADB av 25 milj. kr.

Två nya insatser till stöd för utvecklingsbanker planeras f.n. SNI har utnyttjat huvuddelen av de medel som ställts till bankens förfogande för utlåning och avses komma i åtnjutande av en tredje kredit. NDC-krediten har också tagits i anspråk för investeringar i olika industriprojekt. En tämligen nyupprättad industribank, Tanzania Investment Bank (TIB) avses i enlighet med de tanzaniska önskemålen att stå som huvud-

saklig mottagare av fortsatt kapitalbistånd¹ till Tanzanias industri. I samband med TIB-stödet kommer förmodligen ett begränsat belopp att lämnas till tanzaniska finansministeriet som det får utnyttja tämligen fritt för investeringar i riskkapital.

NDC bildades 1965 då den tanzaniska statens industriinvesteringar överfördes till banken. Den växte starkt under de följande åren genom fusioner med andra utvecklingsbolag och egna nyinvesteringar. 1967 tillfördes banken härutöver ansvaret för ett antal utländska företag som nationaliserades i samband med den s.k. Arusha-deklarationen. 1969 ansågs NDC ha växt sig så stark och blivit en så stor organisation att man från tanzanisk sida befann det vara lämpligt att avskilja skogsindustri och livsmedelsindustri samt vissa andra verksamhetsgrenar till särskilda statliga utvecklingsbolag. I slutet av 1970 bildades TIB med uppgift att vara statens bank för långfristig långgivning. Trots att sålunda en stor del av NDC:s verksamhet överförts till andra institutioner utgör NDC alltså en dominerande faktor i landets näringsliv. Dess totala investeringar har ökat från ca 20 milj. kr. 1965 till 230 milj. kr. i slutet av 1970. Finansieringen av NDC:s expansion har skett med hjälp av främst vinstmedel från en tanzanisk diamantgruva samt tillskott till bankens kapital via den statliga budgeten.

Den svenska krediten till NDC avtalades i slutet av 1969. Den har därför endast i begränsad utsträckning kommit att finansiera bankens expansion under senare delen av 1960-talet. Den har i stället kommit väl till pass under de påföljande åren, speciellt under 1971 och 1972 då inkomsterna från diamantgruvan minskade och den tanzaniska staten endast har kunnat förse NDC med begränsade bidrag över budgeten.

¹Den svenska biståndsinsatsen lämnas som gåva till Tanzanias regering för vidareutlåning till TIB.

NDC deltog under tiden fram till 1970 i alla faser av industriprojektets tillkomst från den första utredningsfasen via kontakter med utländska företag för joint ventures-samarbete eller kontrakt om företagsledning till slutligt investeringsbeslut och långsiktig kapitalförsörjning genom aktieinnehav och lån. Vid TIB:s bildande fråntogs NDC rätten att lämna lån. Härigenom skapades möjligheter att kontrollera NDC:s verksamhet bättre och minska riskerna för att NDC medelst långfristig långgivning täckte redan lidna aktieförluster eller engagerade sig i mindre väl motiverade projekt.

TIB har efter en trevande start nu fått en tämligen god kapacitet för kreditbedömning och långgivning. Banken kommer huvudsakligen att lämna lån till offentliga företag. Detta avspeglar det förhållandet att huvuddelen av industriinvesteringarna i Tanzania kommer att företas inom den statliga sektorn. Banken kommer dock att i begränsad utsträckning verka även inom den privata sektorn.

Såväl TIB som det tanzaniska utvecklingsbolaget för skogsindustrin TWICO har förstärkts med svenska experter. Inom TIB innehas den näst högsta befattningen av en svensk bankman. Två ytterligare experter verkar f.n. inom TIB som ansvariga kreditberedare. Även inom TWICO innehar de svenska experterna ledande befattningar.

SNI är en privatägd utvecklingsbank. Aktiemajoriteten innehas av tunisiska privatpersoner och banker. Betydande aktieposter ägs av utländska bankinrättningar liksom av tunisiska staten. Bankens verksamhet koncentreras till långgivning som utöver industrisektorn även innefattar turistnäringen. Bankens utlåning svarar för ca 14 procent av totalinvesteringarna inom industrisektorn i landet. Fram till 1970 lämnade banken

endast lån till företag inom den privata sektorn. I samband med att den tunisiska regeringen då beslöt att söka effektivisera de statliga företagen liksom att tillse att de erhöll en bättre kapitalstruktur, fick SNI i uppgift att i viss omfattning lämna lån även till offentliga företag. Avsikten var att SNI, som bedömdes vara en tämligen effektiv institution, genom sin strikta kreditbedömning skulle förhindra att mindre berättigade investeringar kom till stånd. Världsbanken, som är SNI:s främsta finansiär, accepterade att SNI utvidgade sin verksamhet och påbörjade en utlåningsverksamhet inom den statliga sektorn. Världsbanken medgav också att en tredjedel av dess då aktuella lån utnyttjades för investeringar i statliga företag.

EADB bildades 1970 som en regional institution ägd av de tre östafrikanska länderna. Det viktigaste målet och den huvudsakliga orsaken till bankens tillkomst är att den skall verka för industriutvecklingen i de minst utvecklade medlemsländerna inom den östafrikanska gemensamma marknaden, dvs. Tanzania och Uganda och därigenom främja en balanserad industriell utveckling i regionen. Kenya har sedan länge ett industriellt försprång, vilket EADB skall medverka till att överbrygga. Som operativt mål för EADB:s verksamhet har uppställts att 38 3/4 procent av bankens investeringar skall göras i Tanzania, en lika stor andel i Uganda och resterande 22 1/2 procent i Kenya. Bankens investeringar skall företrädesvis ske i samfinansiering med de nationella utvecklingsbankerna. EADB:s totala investeringsvolym uppgår till drygt 100 milj. kr. Bankens avdelning för projektbedömning leds av en svensk expert som utöver att övervaka kreditberedningsverksamheten också ägnar stor tid till internutbildning av bankens inhemska personal.

9.3.2 Utvecklingsbanksinsatsernas utformning

Utvecklingsbankerna utgör som nämnts finansieringsinstitut genom vilka biståndsmedel kan transformeras till utvecklingsfrämjande investeringar i produktiva företag. Ett viktigt syfte med det svenska stödet till utvecklingsbankerna är att på olika sätt medverka till att de blir lämpliga kanaler för långfristigt kapital till industriföretagen och skaffar sig nödvändig kapacitet för att kunna bereda och bedöma industriprojekt. Stödet till utvecklingsbanker kan ses som ett sektorstöd, där en viktig institution inom industri-sektorn ges resurser för att fullfölja en verksamhet som har hög prioritet i mottagarlandet. Till utvecklingsbankerna "delegeras" beslutsrätten i stor utsträckning vad avser utnyttjande av de svenska biståndsmedlen för industriell utveckling. Den svenska granskningen och insatsbedömningen koncentreras därför till utvecklingsbankernas kapacitet och styrka medan de enskilda industriprojekt som bankerna utväljer för finansiering med svenska kreditmedel kommer i andra hand. Svenskt tekniskt bistånd utgår därför i normalfallet inte till de projekt som bankerna tar i anspråk kreditmedlen för. Undantag förekommer varvid svenska konsulter medverkar i bankens förinvesteringsstudier eller granskningsarbete. Undantagen tillkommer främst på utvecklingsbankernas eget initiativ och förorsakas av att de anser sig sakna egen kapacitet och tekniskt kunnande för att bedöma en viss projekttyp liksom möjligheter att erhålla dylik kapacitet på annat håll.

Det ovanstående utgör i viss mån rörelseriktningen för samarbetet med utvecklingsbanker och återspeglar inte helt samarbetsformerna såsom de uppställs i avtalen med de svenskstödda bankerna. NDC t.ex. saknade vid avtalstillfället den kapacitet som kunde bedömas krävas för en långtgående delegering av beslut rörande den svenska kreditens utnyttjande. Ett avtal upprättades därför, som föreskrev att Sverige genom SIDA skulle

genomföra en tämligen omfattande granskning av enskilda projekt. Avtalet försågs dock med tillämpningsföreskrifter som innebär att SIDA kunde minska kontrollen. Det har från svensk sida bedömts lämpligt att överföra denna kontrollfunktion till TIB vid dess upprättande, eftersom TIB:s syfte bl.a. är att kontrollera utvecklingsbolagens investeringsverksamhet.

De svenska krediterna har huvudsakligen ställts till förfogande för långivning; EADB- och SNI-krediterna kan uteslutande användas för detta ändamål. NDC-krediterna däremot kan ianspråkta även för aktieinvesteringar om speciella omständigheter i det enskilda fallet motiverar detta. Något principiellt ställningstagande mot utnyttjande för aktieinvesteringar kan inte utläsas ur dokumentationen från förberedelserna till respektive kredit utan beslut härom har fattats från fall till fall.

Den planerade TIB-krediterna på 10 milj. kr. innehåller inga restriktioner vad avser aktieinvesteringar. Bankens stadga innehåller dock föreskrifter som kraftigt begränsar bankens aktieinnehav. För att möjliggöra för Tanzanias finansministerium att utöka riskkapitalet i statliga företag parallellt med att lånekapitalet utökas via TIB avses svenska biståndsmedel ställas till ministeriets förfogande för aktiesatsningar via utvecklingsbolag som NDC och TWICO.

Samtliga avtal om bankkrediter innehåller bestämmelser om hur stor del av krediterna som får utnyttjas för kostnader i lokal valuta. Argument för lokalvalutafinansiering är att sparandet generellt i mottagarlandet är otillräckligt för att täcka de kostnader, uttryckta i inhemsk valuta, som uppkommer i samband med genomförandet av landets utvecklingsbudget. Ett ytterligare argument av mer finanteknisk karaktär är att utvecklingsbankerna ofta har upptagit lån, som endast

kan användas för utländska kostnader av andra biståndsgivare. Om inte bankerna tillförs resurser i lokal valuta kan dessa lån förbli outnyttjade under längre tidsperioder.

Mot lokalvalutafinansiering talar att speciellt de privata utvecklingsbankerna har till sin främsta uppgift att mobilisera inhemskt enskilt sparande för kanalisering till produktiva investeringar. Ett ytterligare skäl för en restriktiv inställning till finansiering av kostnader i lokal valuta kan vara att bankerna i första hand skall verka för att utländska leverantörskrediter på ofördelaktiga villkor ersätts av utvecklingsbankslån i utländsk valuta.

Argumenten för och emot ett medgivande har givits olika tyngd vid de lämnade utvecklingsbankskrediterna. Upp till halva kreditbeloppet får tas i anspråk för lokal valutafinansiering vid den andra SNI-krediten liksom vid lånet till EADB. En något högre andel har avtalats vid den första SNI-krediten. NDC-medlen må utnyttjas endast för utländska kostnader; undantag kan enligt avtalet medges om särskilda skäl föreligger. Det planerade TIB-stödet avses bli tillgängligt i sin helhet för lokalkostnadsfinansiering, bl.a. på grund av att banken förfogar över några andra utländska krediter som härigenom kommer att bli lättare att disponera samt att bankens utlåning till del kommer att ske i samma projekt som EADB:s, varvid TIB står för de lokala och EADB för de utländska kostnaderna.

Den andra SNI-krediten, som tillkom i samband med att banken tilldelades en aktiv roll i de tunisiska statliga företagens finansiering, innefattar bestämmelser att minst hälften av kreditbeloppet skulle utnyttjas av offentliga företag. Eftersom Världsbanken lämnade ett lån ungefär samtidigt, vilket begränsades rörande SNI:s möjligheter att utnyttja medlen för utlåning till statliga företag, gavs SNI en önskad flexibilitet.

Avtalskomplex om stöd till utvecklingsbanker innehåller två delavtal, nämligen dels ett avtal mellan Sverige och mottagarlandets regering, som innefattar bestämmelser om dispositionen av medlen liksom finansieringsvillkor och dragningsförfarande, dels ett vidareutlåningsavtal mellan regeringen och utvecklingsbanken. Ränte- och amorteringsvillkoren skiljer sig i de två delavtalen. Medan regeringsskrediten lämnas på s.k. svenska normalvillkor (2 procent ränta, 25 års amorteringsfrihet) vidareutlånas medlen till en räntesats på mer kommersiell nivå och återbetalningstiden görs kortare. Alternativt avsätts den del av differensen mellan bankens in- och utlåningsräntor som inte motsvarar normala kostnader för administration till en s.k. fond för tekniskt bistånd. De ändamål för vilka en dylik fond kan utnyttjas av utvecklingsbanken regleras normalt i avtalskomplexet. Ändamålsbestämningar för fonden kan exemplifieras från EADB-avtalet:

- korttidsuppdrag för konsulter och experter för utvecklingsarbete,
- förstärkning av EADB:s personal för projektbedömningar med utländsk personal,
- tekniskt bistånd till företag som drivs av afrikanska företagare eller som ligger inom den statliga sektorn,
- mjuka lån eller annat stöd till den mindre industrin
- andra ändamål som EADB och SIDA finner lämpliga.

9.3.3 Erfarenheter från krediter som lämnats till utvecklingsbanker

Erfarenheterna från samarbetet med NDC och SNI är övervägande goda. Sverige har samverkat med - och i viss utsträckning förstärkt - institutioner som på ett tämligen effektivt sätt slussar biståndsmedel till industri-

sektorn samt verkar som katalysatorer för inhemskt sparande och externt kapital för produktiva investeringar inom sektorn. Den senare rollen har varit speciellt markant för SNI; för NDC:s del har en huvudsaklig effekt varit att den svenska krediten, i enlighet med tanzaniska önskemål, medverkat till en ökad inhemsk kontroll över landets industri.

Utnyttjandet av kreditmedlen har dock gått avsevärt långsammare än beräknat vilket förklaras vad gäller NDC-krediterna av att bankens uppgifter som förmedlare av lånekapital en kort tid efter avtalstecknandet överfördes till TIB. Ett ytterligare skäl är att NDC ålades restriktivitet i sina expansionsplaner för att i stället söka rekonstruera dotterbolagen och på ett mer ändamålsenligt sätt kapitalisera dem. För SNI har förseningen bl.a. sin grund i att lån från SNI ställer sig relativt dyra för industriföretagen. Dessa har därför sökt andra möjligheter att finansiera investeringar, t.ex. leverantörskrediter. Ett antal krediter som SNI redan beviljat har av detta skäl icke utnyttjats. Härutöver har den tunisiska industripolitiken under de senaste två åren förändrats i riktning mot en större roll för den privata sektorn. SNI har därför haft svårigheter att finna statliga industriprojekt med lämplig storlek och utformning för att fylla ovan angivna kvot för offentliga företag under den enda svenska krediten, dvs. 50 procent av kreditens totalbelopp.

Projekt som godkänts under SNI-krediterna omfattar lån till företag med tillverkning av tegel, kakelplattor, skumplast, superfosfat, konfektionsvaror och jäst samt till ett företag i entreprenadbranschen. Endast en processindustri har föranlett finansiering under de svenska krediterna, nämligen en fabrik för olivoljeframställning. Härutöver finansieras några turistanläggningar under krediterna. Via NDC-krediterna har

kapital ställts till ett tanzaniskt finansinstituts förfogande. Vidare har en mekanisk verkstad och en sockerfabrik finansierats med svenska kreditmedel.

Vissa av de projekt som täcks av de svenska krediterna har skapat problem för utvecklingsbankerna. I några fall har projektens lönsamhet varit dålig medan det i andra varit svårt att rekrytera personal på olika nivåer. Inget projekt har dock medfört kreditförluster för de svenskfinansierade bankerna.

Det enda exemplet hittills på att ett svenskt företags investering i ett programland har kommit till stånd i samfinansiering via lokal utvecklingsbank med svenska biståndsmedel är garveriet i Tanzania.

I samband med att representanter för SIDA förde sonderande samtal med NDC avseende en svensk industrikredit presenterade NDC olika projektförslag, bl.a. ett garveriprojekt som skulle kunna komma att finansieras under krediten. NDC hade då fört preliminära förhandlingar med representanter för ett svenskt företag med garverirörelse, som av strukturrationaliserings- och lönsamhetsskäl skulle tvingas att lägga ned sin tillverkning i Sverige av halvgarvat läder, liksom med företagets svenska bankförbindelse. Denna tillverkning skulle ersättas av import. Företaget var berett att delta i uppbyggnaden av en garveriindustri i Tanzania för att säkerställa denna import och att delta i finansieringen av garveriprojektet genom att dess begagnade maskinpark till en del utnyttjades som likvid för aktieteckning av en minoritetspost i ett nybildat tanzaniskt garveriföretag.

Förutsättningarna för att etablera en garveriindustri i Tanzania har undersökts av bl.a. FAO. Av dess utred-

ningar framgick att man i Östafrika kunde skapa avsättningsmöjligheter för läder och läderprodukter tillverkade av 50 000 till 60 000 hudar. På basis av dessa data planerade NDC och det svenska företaget en fabrik med en mottagningskapacitet om lägst 120 000 hudar, varav hälften skulle förädlas till halvfabrikat för försäljning till företaget till världsmarknadspriser. Gjorda beräkningar utvisade att en fabrik med denna storleksordning skulle ge en tillfredsställande lönsamhet.

En förutsättningsutredning av det föreslagna projektet samt joint venture-arrangemanget genomfördes 1966 av en SIDA-finansierad konsultgrupp. I konsultgruppens utredning konstaterades att möjligheterna att etablera ett lönsamt garveri var goda och att det svenska företagens förslag till projektutformning var realistiskt.

Aktiekapitalet (ca 3 milj. kr.) tillsköts dels av NDC (75 procent), dels av det svenska företaget. Det långfristiga lånebehovet (3,3 milj. kr.) täcktes av den svenska NDC-krediten medan rörelsekrediter beviljades av en lokal affärsbank. Det svenska företaget ställde företagsledning till förfogande under ett femårigt företagsledningskontrakt som kan förnyas.

Tillverkningen påbörjades 1969. Den har ännu inte varit företagsekonomiskt vinstgivande utan har bedrivits med avsevärda förluster. Till huvudsak kan det negativa resultatet tillskrivas marknadsfaktorer. Den tanzaniska läderskotillverkningen har varit lägre än beräknat på grund av att dels en existerande skofabrik i stor utsträckning koncentrerat sin tillverkning till plastskor, dels har en planerad ny skofabrik (som bl.a. utretts med hjälp av svenska konsulter) inte kommit till stånd. Svårigheter vid råvaruförsörjningen (lokalt upphandlade råhudar och i huvudsak importerade kemikalier) har vidare bidragit liksom

besvär att erhålla exportlicenser och stockningar i utskeppningshamnarna. Trots att dessa svårigheter i stor utsträckning kvarstår ser framtiden tämligen ljus ut. Möjligheter förefaller kunna skapas för att lösa försäljningsproblemen och att därigenom utnyttja fabrikens väl fungerande produktionsresurser (maskiner, arbetare och företagsledning). En förutsättning för en positiv utveckling torde dock vara att det svenska företagens företagsledningskontrakt förnyas när det utlöper.

9.4 Utredningar avseende industrisektorn, delsektorer och enskilda industriprojekt

De utredningar avseende den industriella utvecklingen, som kan stödjas och företas inom det officiella biståndet, kan vara mycket allmänna till sin karaktär och täcka hela industrisektorn, en delsektor därav, t.ex. utveckling av småindustri eller en bransch. Utredningarna kan också inriktas på att i detalj utreda de tekniska och ekonomiska förutsättningarna för etablering av viss industri.

9.4.1 Industrisektorutredningar

Det svenska biståndet har inte medverkat i utredningar av den första kategorin. I den mån programländerna har önskat personellt och finansiellt stöd från biståndsgivare för dessa omfattande och breda undersökningar har de framför allt vänt sig till FN:s fackorgan. I samband med förberedelsearbetet inför en tredje femårsplan har dock Tanzania uttryckt önskemål om att Sverige skulle stödja utarbetandet av en ny industrialiseringsstrategi. Strategin skall förankras i ett antal olika ministerier och utarbetas med bredast möjliga medverkan av allmänheten via politiska, kooperativa och fackliga organ. Den kommer att i första hand ut-

arbetas av tanzaniska tjänstemän med hjälp av experter från UNIDO. Annan utländsk expertis, bl.a. från Sverige, skulle tillkallas för delutredningar samt för deltagande i seminarier kring de tanzaniska industrialiseringsfrågorna. Utredningens direktiv har ännu inte fastställts men torde komma att innefatta undersökningar om hur det inhemska inflytandet över industrin skall kunna förstärkas, lämplig industristruktur för landet, frågor om samverkan mellan industri, jordbruk och andra landsbygdsnärningar och om lämplig teknologi, exportindustrins roll, importersättningsmöjligheterna samt institutionella frågor i samband med industriutvecklingen.

9.4.2 Utredningar avseende delsektorer

Den mindre industrin har bedömts vara lämplig för en mer omfattande svensk biståndsgivning och har blivit föremål för några utredningar av svenska konsultgrupper. Den har ansetts bedrivas med utnyttjande av relativt arbetsintensiva metoder och utgöra en grogrund för inhemskt företagande i större skala. Den utländska privata industrin och biståndsgivare har vidare visat ett mindre intresse för småindustrin än för de medelstora och stora företagen, vilket utgjort ett ytterligare motiv för den svenska biståndsinriktningen på småindustrin.

Småindustrisektorn uppvisar mycket olika bild i programländerna. För Indien och de andra asiatiska länderna utgör den en mycket stor del av hela industrisektorn (i Indien ca 50 procent av industrins totala förädlingsvärde) och har sina rötter i en lång hantverks-tradition. Många småindustriföretag i Indien bedriver en teknologiskt avancerad produktion, t.ex. komponenttillverkning för den elektroniska industrin. I länderna i södra och östra Afrika saknas hantverks-

traditionen helt eller delvis och småindustrin är föga utvecklad mest på grund av att brist föreligger på industriellt kunnande på olika nivåer och i alla funktioner. Det industriella kunnande som behöver tillföras de olika ländernas småindustrier kan i huvudsak förmedlas på två sätt - dels genom utbildning vid yrkes-skolor, dels genom en rådgivningsorganisation som står till småföretagens förfogande. Den senare har till uppgift att hjälpa till i förberedelseskedet inför en investering, att organisera kurser i marknadsföring, redovisning, produktkontroll osv. och att medverka till att finna lösningar till de mindre företagens problem.

Svenskstödda utredningar inom sektorn har företagits i Botswana, Indien, Kenya och Tanzania. Utredningarna i Kenya och Tanzania har skett efter framställningar från respektive länder vilka innehållit tämligen detaljerade utredningsdirektiv. Studien i Indien som genomfördes i samarbete med Världsbanken skedde likaledes på initiativ från mottagarsidan och, till skillnad från övriga utredningar, med deltagande av kvalificerad inhemsk personal. Studien i Botswana, däremot, genomfördes för SIDA:s räkning utan formell rapportskyldighet till mottagarlandsregeringen. Den utgör en del av SIDA:s beredningsarbete.

De aspekter på småindustriutvecklingen som konsultgrupperna framför allt inriktat sig på är sektorns utvecklingspotential och faktorer som hämmar småindustrins utveckling; organisation av rådgivningstjänster; institutionella förhållanden i samband med lång- och kortfristig finansiering för de mindre företagen samt behov av tekniskt och finansiellt bistånd till sektorn. För utredningen avseende Indien, som har en stor och välutvecklad småindustrisektor, stod härutöver sektorns råvaruförsörjning i förgrunden liksom effektivitet och kapacitetsutnyttjande inom sektorn. Uppdraget i Kenya som var relativt sett mer

omfattande än de övriga innehöll att konsulterna skulle lämna rekommendationer om lämpliga produkter för tillverkning i s.k. industrihus (industrial estates) samt att bedöma utformningen och värdera resultaten av ett existerande industrihus i Nairobi.

Kvaliteten på de genomförda sektorstudierna liksom deras värde som beslutsunderlag för i första hand mottagarländerna är skiftande. Vissa av undersökningarnas rekommendationer accepteras i princip men kan inte följas av inrikespolitiska skäl. En rapport föreslår t.ex. att mottagarlandet i fråga bör vänta med utbyggnaden av industrihus till dess en organisation för rådgivning byggts upp. Regeringen har dock tidigare förbundit sig att börja byggandet och anser sig inte ha möjlighet att uppskjuta det under den tid som uppbyggnaden av en förstärkt rådgivningsenhet tar i anspråk. En annan rapport föreslår en ansvarsuppdelning mellan olika industrifrämjande institut som är verksamma inom småindustrisektorn. Även i detta fall må förslagen vara ändamålsenliga men kan ändå inte accepteras av landets regering. Andra förslag som t.ex. inneburit en överflyttning av befogenheter från en myndighet till en annan kan också möta starkt motstånd.

Värdet av sektorstudierna bör dock inte mätas i antal rekommendationer som leder till beslut. Värdet utgör snarare att kunskaper och erfarenheter från svensk småindustriverksamhet ställs till mottagarlandets förfo- gande och bildar underlag för diskussion och policy- skapande.

Förutom utredningen i Tanzania 1971 har samtliga studier avslutats först under 1972. Det är därför ännu inte klart i detalj vilka svenska biståndsåtgärder som kan aktualiseras i anslutning till rapporterna. Mest konkret planeras nu insatser i Kenya och Botswana vilka förväntas bli avtalade under budgetåret 1972/73. Det kenyanska programmet planeras innefatta förstärkning

av en existerande rådgivningsorganisation med ca åtta experter, byggande av ett industrihus i staden Kisumu i västra Kenya, vilken är centrum för ett eftersatt område av landet, samt ett kreditprogram till småföretagare. Industrihuset kommer att innehålla lokaler för ca 20 företagsenheter samt ett gemensamt serviceblock och administrativ byggnad. Rådgivningsorganisationen liksom kreditprogrammet kommer att stå till förfogande för såväl företagsenheter inom industrihuset som för mindre industriföretag som driver sin tillverkning i lokaler i Kisumu eller dess omland. Eventuellt kommer rådgivningscentrum i ett par mindre tätorter i närheten av Kisumu också att utvecklas inom ramen för biståndsinsatsen.

Programmet i Botswana avses stödjas av UNIDO och Sverige i samverkan. Ett organ för rådgivning kommer härvid att bemannas av en grupp UNIDO-experters medan Sverige skulle finansiera byggnader och maskinpark för några industrihus samt svara för viss expertrekrytering.

Tanzanias myndigheter har inte fattat investeringsbeslut med anledning av den svenska konsultgruppens rapport om landets småindustriutveckling. Rapporten har däremot utnyttjats av andra utredningsgrupper och kommer att ingå bland de rapporter som de sakkunniga som tillsatts för att utarbeta en industrialiseringsstrategi för landet har att ta ställning till.

9.4.3 Förinvesteringsstudier av enskilda industriprojekt

Ett begränsat antal förinvesteringsstudier har genomförts med svenskt bistånd. Den under lång tid enda konsultutredningen av detta slag genomfördes 1966, då förutsättningarna för etablering av ovannämnda garveri i Tanzania analyserades.

I syfte att bl.a. utnyttja garveriets produktionskapacitet för helgarvat läder utreddes under 1971 med hjälp av en svensk konsult möjligheterna att starta läderskotillverkning. Undersökningen hade begärts av NDC, som redan tidigare gjort vissa studier, bl.a. med hjälp av en svensk skoexpert, vilka pekade på en tämligen god lönsamhet. Konsultens utredning bekräftade detta och mynnade ut i förslag om investering för NDC:s del i en skofabrik med kapacitet vid full utbyggnad på en miljon par läderskor. De marknadsmässiga förutsättningarna bedömdes som goda att sälja den föreslagna kvantiteten till konkurrenskraftiga priser. Likaledes bedömdes de produktionstekniska förutsättningarna för etablering kunna skapas. Även företagsledningsfrågan skulle kunna lösas, eventuellt med hjälp av det svenska företaget som tidigare etablerat ett garveri i Tanzania.

NDC har projektet under övervägande och har ännu inte fattat investeringsbeslut med anledning av utredningsförslagen. Orsakerna är flera: tilläggsinvesteringar i och rekonstruktion av redan existerande industriprojekt inom andra branscher prioriteras framför utvecklingen av nya projekt; svårigheter inom en existerande skoindustri, vilka bör lösas innan nya investeringsbeslut avseende skotillverkning i ett nytt företag fattas; samt den relativa knapphet på riskvilligt kapital som råder i Tanzania.

Läder- och skobranschen har också varit föremål för en konsultstudie i Botswana där möjligheterna bedömts att bearbeta de råhudar som kommer fram som en biprodukt till köttproduktionen vid ett slakteri. Den svenska garverierparen rekommenderar en investering i ett garveri beläget i anslutning till slakteriet. Produktionen skulle i ett inledningsskede bestå av s.k. halvgarvning av läder. Halvgarvat läder bedöms av experter vara en mer lämplig produkt för tillverkning i Botswana än en ytterligare förädlad vara på grund

av bl.a. den begränsade inhemska läderskokonsumtionen, landets avstånd från avnämarmarknaderna och de kvalitetskrav som ställs på färdigvaror.

Med svensk konsultmedverkan utarbetas f.n. en översiktlig plan för utnyttjande av DRV:s skogstillgångar för produktionen av papper och sågade varor. Förutsättningar för skogsindustri i landets norra del har identifierats, nämligen en integrerad pappersmasse- och pappersfabrik med en produktionskapacitet i storleksordningen 50 000 ton per år. Vidare pågår utredningar i syfte att bestämma lämpligaste lokalisering, produktionsprocess och produktionsinriktning.

Utredningar med svenskt bistånd planeras vidare om möjligheterna att etablera en inhemska varvsindustri i DRV för produktion av mindre och medelstora lastfartyg samt en tillverkning av dieselmotorer för mindre fartyg. Landets regering har slutligen uttryckt intresse för svensk konsultmedverkan även i andra förinvesteringsstudier.

9.5 Personal med verkställande uppgifter

Som nämnts ovan har svenskt kapitalbistånd till utvecklingsbanker kombinerats med att SIDA rekryterat bankexperter som har förstärkt bankernas professionella kapacitet att bedöma industriprojekt och industriföretags kreditvärdighet och utvecklingspotential. Dessa personalinsatser har varit i hög grad angelägna för biståndets utnyttjande och har också efterfrågats med hög prioritet av såväl mottagarländernas myndigheter som utvecklingsbankerna själva.

Det personalbistånd som i övrigt har utgått till den "egentliga" industrisektorn har lämnats utan samband med finansiella biståndsinsatser från svensk sida.

Det kan bedömas ha utgått till verksamheter som varit

av strategisk betydelse för mottagarländerna. Rekryteringen har skett av SIDA efter framställning från mottagarlandet. Förfarandet regleras av s.k. förvaltningsbiståndsavtal som Sverige tecknat med flertalet programländer.

Efter förstatligandet av samtliga utländska affärsbanker i Tanzania 1967 uppstod ett akut behov att fylla ett antal höga befattningar som engelska och andra banktjänstemän tidigare innehått. Tanzania vände sig främst till de skandinaviska länderna för personalbistånd till den nyupprättade banken National Bank of Commerce. Ett antal svenskar har härefter rekryterats för tjänstgöring inom banken. De flesta av de befattningar inom banken som upprätthållits av svenska experter har numera övertagits av lokal personal.

Inom industriministerier verkar vidare några utredningsmän med SIDA-kontrakt. Flera programländer bedömer det som synnerligen värdefullt att ha skandinaver i befattningar som innebär deltagande i utformningen av landets industripolitik eller vid dess tillämpning. Härigenom skapas kontaktpunkter för förmedling av svenska industrierfarenheter, något som bedöms som speciellt intressant av flera länder. De svenska experterna kan också medverka till att rationella administrativa rutiner införs inom banker och industriorgan som skiljer sig från de som den tidigare kolonialmakten inrättat. Av liknande skäl bedömer ett land som Tanzania det vara speciellt värdefullt att erhålla medverkan från svenska experter i landets försök att effektivisera en statlig inköpsorganisation och att förbättra det inhemska distributionssystemet.

En väg som ibland används för kunskapsöverföring mellan kommersiella företag är företagsledningskontrakt, som innebär att ett företag tar ansvar för att vissa verkställighetstjänster inom ett annat företag blir utförda. Momentet av kunskapsöverföring i samarbetet

mellan de båda företagen kan genom sådana överenskommelser preciseras till form och innehåll, även innefattande systematiska personalutvecklingsprogram med ett givet slutmål innebärande att vissa befattningar skall kunna besättas med inhemsk personal. Den utländska personal som ställs till u-landsföretagets förfogande utväljs och placeras av i-landsföretaget, vanligen från dettas egen kader. Rekryteringsproblem i fråga om u-landstjänstgöring föreligger även i detta fall, men de stannar så att säga inom det kontrakterade i-landsföretaget.

Kunskapsöverföring genom företagsledningskontrakt kan i vissa fall förhindras att bli effektiv genom att i-landsföretaget inte önskar ge u-landsföretaget sådan kontroll över produktutveckling och marknadsföring att en konkurrenssituation kan uppstå, sedan kontraktet löpt ut. Kunskapsöverföringen begränsas i sådana fall till att i u-landet kopiera vissa produktionsmoment, medan överblicken av i-landsmarknaderna samt förmågan till förnyelse försummas. Biståndet förmår i sådana fall knappast överbrygga intressemotsättningen mellan de båda företagen men kan däremot stödja u-landsparten genom att tillhandahålla expertis som kan tillhandahålla opartiska bedömningar av komplicerade juridiska eller ekonomiska frågor. Det svenska biståndet har hittills inte direkt medverkat i dylika förhandlingar, men det är inte uteslutet att sådana uppdrag kan erbjudas som konsekvens av förutsättningsutredningar, som utförs av svenska konsulter inom ramen för biståndet till landet.

9.6 Stöd till yrkesutbildning och yrkesfortbildning

En kader av yrkeskunniga människor är en förutsättning för all industriell utveckling. Yrkeskunnigheten kan främjas på många olika sätt, dels inom ramen för skolväsendet där yrkesskolor på olika nivåer ger en teknisk

eller ekonomisk utbildning som är användbar inom ett tämligen brett fält av industrisektorn, dels inom industriföretagen själva som framför allt verkar för att fortbilda eleverna i färdigheter som är speciellt anpassade efter de enskilda företagens behov. Behovet av yrkesutbildning i flera av programländerna för svenskt bistånd, speciellt de i östra och södra Afrika, förstärks av att man där i stor utsträckning saknar den grund att stå på som en väl utvecklad hantverks-tradition innebär.

Stöd till yrkesutbildning på det tekniska området har haft en framträdande plats inom det svenska bilaterala biståndet under snart 20 år. Den första svenska insatsen gällde ett byggnadstekniskt institut i Etiopien. Utbildningsverksamheten inom fyra yrkesskolor i Pakistan påbörjades under senare delen av 1950-talet och början av 1960-talet. I Liberia har en yrkesskola stötts som gett tekniska grundkunskaper och som bl.a. avsett det slag av yrkeskunnande som efterfrågades inom gruvindustrin.

Ett femtontal olika projekt för grundläggande yrkesutbildning eller yrkesfortbildning stöds f.n. inom programländerna. Till ungefär hälften av projekten utgår biståndet i samarbete med ILO och UNESCO, varvid FN-organen har det primära ansvaret för insatsens beredning och förvaltning, liksom för rekrytering av personal, medan Sverige främst stöder projekten finansiellt. Övriga projekt har beretts främst med hjälp av svensk expertis, t.ex. rektorer och lärare från svenskt yrkesskolväsende eller personal från svensk industri.

Företagsintern utbildning har inte stötts med svenska biståndsinsatser av skälet att dylik utbildning i regel är att betrakta som produktiva investeringar för företagen och att dessa därför bör kunna stå för ut-

bildningskostnaderna utan tillskott av mjuka medel. Vid några yrkesutbildningsprojekt har dock tekniker och arbetare erhållit undervisning inom skolor belägna i anslutning till företag som har behov av de yrkeskunskaper som de utexaminerade eleverna har fått. Exempel på dylik företagsnära utbildning är nämnda skola i Liberia samt en yrkesskola i Lahore i anslutning till ett pakistanskt-svenskt pappersbruk. Ett mer aktuellt fall av partiell samverkan mellan det officiella svenska biståndet och ett företag - i detta fall inom anläggningssektorn - är en treårig yrkesskola för anläggningsarbetare (bergsarbetare, maskinförare, mekaniker och elektriker) som f.n. byggs ut i Tanzania vid en stor kraftverksanläggning som delfinansieras under en svensk utvecklingskredit. Entreprenadkontraktet har efter internationell anbudstävling tillfallet ett konsortium i vilket bl.a. ingår svenska anläggningsföretag.

Stöd till företagsnära utbildning har endast lämnats då den är prioriterad inom mottagarlandets utbildningssystem och de utexaminerade eleverna ges möjlighet att fritt välja företag för sin framtida anställning. Det tanzaniska projektet innebär härutöver dels att entreprenörer kommer att kunna utnyttja tanzanisk arbetskraft i större utsträckning än som eljest varit fallet, dels att möjligheterna att utnyttja en arbetsintensiv anläggningsteknik förbättras genom att den kader av förmän och yrkesarbetare som krävs för en dylik teknisk tillämpning görs tillgängliga.

Sedan 1966 har UNIDO och SIDA arrangerat regionala och interregionala kurser för högt kvalificerade fackmän från u-länderna. De har förlagts till Sverige och administrerats i samarbete med svenska företag och andra organisationer. Verksamheten utgör ett komplement till de företagsinterna kurserna som anordnas inom ramen för det länderinriktade biståndet. Vid denna kvalificerade yrkesfortbildning läggs stark

tonvikt vid ledarutveckling samt utbyte av kunskaper och erfarenheter även mellan u-länder. Hittills har arrangerats sex kurser i elektroteknik, fyra i pappers- och pappersmasseteknik samt två i industriellt underhåll. Omkring 185 ingenjörer från u-länder i Asien, Latinamerika och Afrika har deltagit. F.n. utreds möjligheterna att utvärdera den hittillsvarande kursverksamheten t.ex. genom regionala uppföljningsseminarier samt att förlägga en del av den fortsatta verksamheten till u-landsregioner.

Nya insatser för yrkesutbildning och -fortbildning med anknytning till industrins och hantverkets behov planeras i de former som beskrivs ovan. Härutöver finns ett ökande intresse inom programländerna - speciellt hos de länder som söker vägar för ökat arbetarinflytande i företagens skötsel - och Sverige att stödja insatser inom det fackliga området. Insatserna inom detta område planeras företrädesvis i samarbete med ILO.

9.7 Exportfrämjande bistånd

Exportfrämjande bistånd syftar till att underlätta för u-länderna att avsätta såväl råvaror som färdigvaror på exportmarknaderna. Det omfattar åtgärder som hjälper u-länderna att skapa effektiva exportorganisationer, att förbättra informationen om avsättningsmöjligheterna på exportmarknaderna samt att undanröja eventuella brister i fråga om varornas kvalitet och utformning. Åtgärder av detta slag kompletterar u-ländernas strävanden att etablera industrier, i första hand exportorienterade färdigvaruindustrier.

Sedan 1967 har Sverige kanaliserat huvudparten av sitt exportfrämjande bistånd via UNCTAD/GATT:s gemensamma handelscenter International Trade Centre, ITC, i Genève. Sveriges stöd via ITC har hittills innefattat följande åtgärder:

- Finansiering av en rad marknadsstudier över typiska u-landsvaror, tropiska produkter (färdigvaror och halvfabrikat), vilka har varit ämnade för ett större antal u-länder men beträffande specifika produkter även för enskilda länder, exempelvis rom och sockerprodukter för Cuba, cashewnötter för Tanzania, rullande järnvägsmateriel för Indien. Studierna har företrädesvis avsett importmarknaderna i Västeuropa och Nordamerika, men en del fall även vissa avsättningsområden i u-länderna. En omfattande studie över de nordiska länderna som marknad för vissa u-landsvaror färdigställdes i slutet av 1970.
- Bistånd med att organisera u-länders institutionella exportmaskineri samt hjälp med planering och utformning av exportstrategi. I Tanzanias handels- och industriministerium arbetar två svenska experter som rådgivare vid uppbyggandet av en exportbyrå för småindustrin. Insatser av samma art pågår i Afghanistan, Tunisien, Uganda och Sri Lanka (f.d. Ceylon).
- Finansiering dels av tremånaders utbildningskurser i Genève och regionalt i u-länderna, dels av kortare specialkurser för u-länders handelsattachéer, varvid tonvikten legat på praktiska övningar i exportförsäljningsteknik, hur man använder marknadsstudier, om betalningsformer, distributionsmetoder och kontaktverksamhet etc.
- Finansiering av exportrådgivare för Sri Lanka, Etiopien, Jamaica och Indien samt för den gemensamma marknaden i Mellanamerika (CACM).

- Finansiellt stöd till ITC:s "Multinational Product Promotion Service" i syfte att hjälpa de u-länder, som står i begrepp att bilda multinationella producentgrupper för exportsamverkan, med expertrådgivning, programformulering etc. Sålunda har ITC hjälpt åtta afrikanska producenter av jordnötter att bilda ett "African Groundnut Council". I nära samarbete med FAO har ITC på framställning av en rad u-länder assisterat i tillskapandet av en "Tropical Timber Bureau".
- Finansiering av genomgripande resultatvärderingar av några av ITC:s verksamhetsgrenar.
- Finansiellt och tekniskt stöd till 12 u-länder för deltagande i ITC/SIDA:s "Market Development Project", dvs. det omfattande marknadsutvecklingsprojekt som avser hjälp med produktanpassning, marknadsplanering, rådgivning angående produkturval och säljfrämjande åtgärder och bidrag för deltagande i varumässor.

Stödet för u-ländernas exportansträngningar håller på att ytterligare byggas ut i nära samarbete med ITC, varvid integrerade projekt, s.k. paketprogram, prioriteras, som har en fast förankring i u-ländernas utvecklingsplaner. Härmed avses projekt där ett flertal exportfrämjande insatser sätts in samtidigt för att åstadkomma mer av djupverkan i u-landets utrikeshandel.

För att tillgodose specifika exportbehov i programländerna planeras också svenska insatser inom ramen för det direkta bilaterala biståndet. Som exempel kan nämnas att svenska experter avses ställas till förfogande för statliga exportföretag i Tanzania, Kenya och Indien.

9.8 Stöd till utveckling och forskning

Det är en ofta framhållen nackdel för u-länderna att den avancerade industriella tekniken inte utvecklats av landets egna institutioner utan köps från utlandet, genom olika licens- eller dotterbolagsarrangemang. Det är inte bara priset på tekniken som kan bli ogynnsamt på detta sätt, även förutsättningarna för utnyttjande och vidareutveckling av tekniken blir osäkra. Genom sin brist på kunnande och ekonomisk förhandlingsstyrka riskerar u-landet att få en oförmånlig behandling också när det gäller inkörning, service och innovationer. Leverantörens benägenhet att svara för dessa funktioner är inte sällan beroende av kortsiktiga bedömningar som begränsar kunskapsöverföringsmomentet till ett minimum. I-landsföretagens önskan att behålla kontrollen över forskning, produktutveckling och marknadsföring gör att det mera sällan är fråga om självförnyande kunskaper än om regelrätta köp av en statisk standardprodukt.

Biståndet bidrar till att öka u-ländernas möjligheter att få del av de kunskaper det här är fråga om främst genom att stödja forskning och utveckling inom u-ländernas egna institutioner. Detta gäller särskilt sådan forskning som har anknytning till marknadsstudier i både i-länder och u-länder. Sådant stöd har i några fall utgått inom ramen för det exportstödprogram, som förvaltas och genomförs av ITC.

Det är också möjligt för biståndet att stödja u-länderna i förhandlingar med i-landsföretag om upphandling av avancerad teknik, genom utredningar och rådgivning angående alternativa lösningar. SIDA har såväl genom bilateralt förvaltningsbistånd som genom stöd till FN-organet UNITAR (United Nations Institute for Training and Research) bidragit till uppbyggnaden av mer effektiva upphandlingsorgan i u-ländernas förvaltning.

9.9 Importstöd

En volymmässigt stor del av det bilaterala svenska utvecklingsbiståndet utgår i form av krediter för finansiering av import av kapitalvaror och förnödenheter i form av råvaror, komponenter och reservdelar för industriella och andra ändamål. Krediterna är obundna vad avser inköpskälla.

Biståndsformen har hittills tillämpats vid fem utvecklingskrediter till Indien på totalt ca 250 milj. kr. Vid de fyra första krediterna föreligger tämligen ingående ändamålsbestämning av kreditmedlen till ett antal företag och projekt medan vid den femte och senaste krediten huvuddelen av kreditmedlen ges en mycket lösare anknytning till enskilda verksamheter.

Krediterna möjliggör för den indiska regeringen att ge licenser för import för olika prioriterade behov som inte täcks av krediter, bundna till visst inköpsland, som regeringen har till sitt förfogande.

Tidigare insatser avsåg till en del inköp av industri-förnödenheter till ett tjugotal s.k. indisk-svenska företag, inom vilkas ram ett tekniskt och/eller ekonomiskt samarbete mellan industrin i de båda länderna äger rum. Härigenom överförs svenskt tekniskt kunnande till den indiska ekonomin. Den import som täcktes var för sådana specialiserade produkter som inte finns att tillgå på den indiska marknaden utan måste sökas utifrån, t.ex. specialstål för verktyg eller fosfor för tändstickor.

Den övervägande delen av de indisk-svenska företagen ingår bland de s.k. prioriterade industrierna som får sitt valutabehov täckt även om svenska kreditmedel inte ställs till deras förfogande. I fortsättningen, dvs. från och med den femte krediten som lämnades

1971, kommer den indiska regeringen därför inte i första hand använda svensk kredit som valutakälla vid licensieringen av dessa företag utan kommer att söka finna den ur regeringens synpunkt bästa möjliga finansieringen för företagets importbehov, vilket i det enskilda fallet kan vara en bunden kredit eller en obunden.

De tidigare krediterna innehöll också en kapitalvaruandel som ställdes till disposition för kapitalvaruimport till större, främst statliga projekt av typen kraftverk, mejerier och gruvbrytning. Genom att krediterna i denna del således knöts till specifika projekt med lång byggnadstid har de utnyttjats tämligen långsamt och har därigenom inte haft en snabbt valutastödjande effekt.

Den femte krediten, på 125 milj. kr., kan disponeras relativt fritt av indiska myndigheter och kan ses som ett tillskott till den för industrialiseringsändamål disponibla utländska valutan i Indien. Enligt indiska önskemål har dock 50 milj. kr. av kreditbeloppet avsatts för ett projektinriktat stöd till mejeritutveckling. Härigenom finansieras halvparten av de utländska kostnaderna för ett projekt som syftar till att försörja de boende i fyra storstäder med mjölk producerad på landsbygden. I internationell upphandling har svenska leverantörer visat sig konkurrenskraftiga och förser indierna i samband med leveranserna med ett tekniskt kunnande som annars inte vore tillgängligt. Av den icke projektbundna delen på 75 milj. kr. har slutligen en viss prioritet givits för utnyttjande av exportindustrin liksom den mindre industrin. Den senare har bl.a. studerats av en grupp svenska konsulter bl.a. för att utröna om den ur samhällsekonomisk synpunkt är mer eller mindre effektiv än övrig industri eller andra näringsgrenar.

Importstöd avses även fortsättningsvis utgå till Indien eftersom man från både indisk och svensk sida ser det som en ändamålsenlig biståndsform. Dyligt stöd planeras också för Chile och Tanzania.

9.10 Upphandlingsförfarande för svenska bistånds-
insatser

Vad först gäller upphandling under bilaterala biståndskrediter är den alltid obunden. I avtalen rörande importkrediter föreskrivs numera internationell anbuds-konkurrens närhelst detta är praktiskt möjligt och i senare avtal har tillagts bestämmelser om hur upphandlingen i internationell anbudskonkurrens skall genomföras.

I fråga om utvecklingskrediter gäller också att principen om internationell konkurrens på rättvisa villkor skall upprätthållas. Genom SIDA sker en kontroll över anbudsinfordran och låntagarens preliminära beslut om val av leverantör. I senare kreditavtal har även medtagits den bestämmelsen att svenska leverantörer skall ges möjligheter att lämna anbud och inte får diskrimineras.

Vid lån som lämnas via finansieringsinstitut i u-länderna är upphandlingsformerna mindre reglerade.

Vad slutligen gäller svenska krediter i samfinansiering med IDA gäller Världsbanksgruppens upphandlingsbestämmelser. Upphandlingen skall ske i konkurrens mellan leverantörer i medlemsländerna och Schweiz.

Under budgetåret 1971/72 uppgick värdet av svenska leveranser finansierade genom bilaterala biståndskrediter till 25,2 milj. kr. Värdemässigt motsvarar detta 19,9 procent av de utbetalade krediterna.

Det svenska gåvobiståndet i form av finansiella resurser har hittills främst givits som stöd till väl avgränsade projekt i mottagarlandet. Biståndet har till stor del utgjort bidrag till rent lokala kostnader, vilket praktiskt tagit omöjliggör internationell

anbudsgivning. Riktlinjer för upphandlingsförfarandet har följaktligen endast undantagsvis intagits i avtalen mellan Sverige och mottagarländerna.

För det s.k. multi-bi-biståndet, dvs. insatser i samarbete med internationella organisationer, gäller de riktlinjer som organisationen i fråga ställer upp. Uppskattningsvis uppgick inköpen i Sverige under denna biståndsform till 3 milj. kr., vilket motsvarar ca 11 procent av utgifterna.

Vad varubiståndet beträffar har från statsmakternas sida genomgående förutsatts att upphandling skall ske i Sverige. Upphandlingen av projektbiståndet i form av gåvor ansvarar SIDA:s inköpssektion för. Upphandlingen har till större delen skett i Sverige, så när som familjeplaneringsutrustning. Inom ramen för det humanitära biståndet har upphandlingen likaså till större delen skett i Sverige.

Inköpen av svenska varor från internationella organisationer uppgick år 1971/72 till 91,7 milj. kr., vilket kan jämföras med de svenska bidragen till dessa organisationer på 396 milj. kr.

Sammanlagt uppgick värdet av svenska leveranser 1971/72 finansierade av svenskt bistånd till 167,6 milj. kr.

9.11 Ekonomiska och personella resurser för industri- bistånd

9.11.1 Industribiståndets volym

Det egentliga industribiståndet som det beskrivits i det föregående har hittills omfattat stöd till utvecklingsbanker, personalbistånd samt finansiering av kon-

sultinsatser av olika slag. Totalt utbetalades ca 8 milj. kr. under budgetåret 1971/72 från anslaget för bilateralt utvecklingssamarbete för dessa verksamheter. Huvuddelen av beloppet avsåg industristöd genom utvecklingsbanker.

Volymmässiga mål har inte uppställts för industribiståndet. Medelsbehovet för merparten av insatserna inom sektorn har fram till och med budgetåret 1971/72 täckts ur anslagsposten för utvecklingskrediter som visserligen till sin huvuddel utnyttjats för investeringar inom industri- och infrastrukturområdet men som också tagits i anspråk för insatser inom t.ex. landsbygdsutvecklingsområdet. Fördelningen av medlen inom kreditbiståndet mellan olika projekttyper skedde i största utsträckning på basis av en bedömning av programländernas behov efter samråd med dessa länder och i den takt vari planeringen och förberedelserna av olika projekt resulterade i nya kreditavtal. En strävan har dock varit att successivt öka den industriella komponenten av kreditbiståndet. Denna förskjutning av kreditbiståndet mot en växande andel industribistånd har bl.a. föranletts av statsmakternas och riksdagens önskemål såsom det uttryckts i propositioner och utskottsutlåtanden.

Från och med innevarande budgetår upptar statsverkspropositionen inte anslagstilldelningen för kreditbistånd separat från gåvobiståndet. Biståndet i såväl kredit- som gåvoform budgeteras och programmeras numera på enahanda sätt inom ramen för biståndsprogram, varför den tidigare anslagsmässiga uppdelningen bedömts vara mindre ändamålsenlig.

För industribiståndets del innebär denna anslagstekniska förändring en förenkling genom att projekt som innehåller överföring av finansiella resurser (t.ex. till en utvecklingsbank) samt personalbistånd budgeteras som en insats snarare än som två olika projekt.

Under budgetåret 1972/73 beräknas det utbetalade beloppet för egentliga industribiståndsinsatser stiga till 40 milj. kr., vilket utgör omkring 5 procent av budgetårets anslag för bilateralt utvecklingssamarbete. Den kraftiga ökningen av det utbetalade beloppet i förhållande till utbetalningarna under löpande krediter till utvecklingsbanker förklaras dels av att utbetalningarna under löpande krediter växer kraftigt, dels av att nya avtal med dylika banker jämte avtal om stöd till småindustriprogram kommer att slutas under budgetåret. Sålunda kommer beredningen av insatser i utvecklingsbanker i Tanzania och Tunisien jämte småindustriprogram i Kenya och Botswana att slutföras och leda till avtal under 1972/73. Härutöver kommer ökat stöd i form av personalbistånd och konsultinsatser att lämnas till programländernas industriorgan.

9.11.2 Biståndsprogrammeringen och efterfrågan på svenskt industribistånd i nuvarande utformning

Industribiståndets volym bortom budgetåret 1972/73 är synnerligen oklar. Osäkerheten har sin grund dels i att programländernas efterfrågan på svenskt industribistånd inte kan bedömas med större grad av exakthet, dels i vissa kapacitetsproblem på både givar- och mottagarsidorna.

Den sedan något år tillämpade tekniken för biståndsprogrammeringen har som grundtanke att det svenska utvecklingssamarbetet med programländerna utformas i långsiktiga program vilka baseras på mottagarländernas behov och prioriteringar. Programmen utarbetas i nära samarbete med regeringarna i de olika länderna, varvid önskemålen från mottagarsidan beaktas i största möjliga utsträckning. Tänkbara industribiståndsinsatser vägs

mot insatser inom t.ex. jordbruk, hälsovård och undervisning i de diskussioner som förs mellan Sverige och programlandets regering. Denna tar härvid hänsyn till vilket bistånd landet får eller bedömer att det kan få från andra givarländer än Sverige. Behovet av industri-
bistånd beror vidare på volymen och inriktningen av kommersiella överföringar från utlandet. Andra faktorer spelar också in, bl.a. bedömningen av vilka sektorer som är mest betjänta av det svenska biståndets kvalitet och obundenhet.

Erfarenheten från de diskussioner som hittills förts visar att svenskt industribistånd prioriterats mycket olika i programländerna i förhållande till insatser i andra sektorer. Medan t.ex. Kenya, Tanzania och Botswana sätter svenskt industribistånd tämligen högt på prioritetsskalan, kommer Zambia under den närmaste tiden förmodligen att vända sig till andra givarländer för att få biståndsbehovet täckt inom industrisektorn. En positiv inställning till att svenska medel utnyttjas inom industrisektorn har även Demokratiska Republiken Vietnam. Landets regering önskar sålunda utnyttja en stor del av det planerade svenska återuppbyggnadsbiståndet till finansieringen av en pappers- och pappersmassefabrik samt för andra industriinsatser.

Orsakerna till den olikartade bedömningen är åtskilliga. Skiljaktigheter i industristruktur och näringspolitik, inklusive attityd till utländska direktinvesteringar, spelar stor roll liksom den utvecklingsnivå landet befinner sig på och dess inhemska tillgångar på kapital och expertis. Erfarenheter från relationerna med andra biståndsgivare är en annan faktor som inverkar på inställningen till fortsatt samarbete med dessa. Flera programländer saknar samarbetserfarenhet från Sverige inom industribiståndsområdet, liksom kännedom om vad ett dylikt samarbete skulle innebära. Sektorer som familjeplanering, undervisning och livs-

medelsförsörjning har länge varit förknippade med det svenska biståndet medan kunskaper om svenska möjligheter att bidra till industrisektorns utveckling inte på motsvarande sätt vunnit spridning i programländerna. Till detta har också bidragit att industribistånd inte varit ett sammanhållet program inom SIDA:s verksamhet. Först under senare delen av 1971 har ett speciellt industriprogram utarbetats, varigenom skapats förutsättningar att utveckla svenska specialiteter, som kan vara av intresse för programländerna. Den utbudsprofil som har vuxit fram har SIDA låtit sammanställa i en sektorstrategi för industribiståndet. Strategin innehåller en kortfattad sammanställning av efterfråge- och utbuds-faktorerna för industribiståndet liksom SIDA:s hittillsvarande erfarenheter av stödet inom sektorn. Motsvarande strategier har SIDA utarbetat för andra sektorer i syfte att summera vunna erfarenheter och ange vilka mål inom de enskilda sektorerna som biståndsmyndigheten har anledning att sträva mot. Industristrategin har utgjort ett av underlagen vid utarbetandet av detta kapitel.

9.11.3 Industribiståndsfrågornas handläggning inom SIDA

Som nämnts ovan utgjorde fram till och med budgetåret 1971/72 den övervägande delen av industribiståndet en komponent i kreditbiståndsprogrammet. Frågor rörande stöd till industrisektorn handlades inom SIDA:s avdelning för finansiellt bistånd av tjänstemän med huvudsaklig inriktning på byggnads- och anläggningsprojekt. Från och med 1970 har tjänster inrättats för handläggning av frågor rörande det egentliga industribiståndet, varför en viss fackmässig specialisering har kunnat äga rum. F.n. har SIDA tre dylika tjänster (en på avdelningsdirektörs- och två på byrådirektörsnivå), vilka under hösten 1971 sammanfördes till en industri-

grupp. Efter det att avdelningen för finansiellt bistånd indelats i två byråer har industrigruppen inordnats i den s.k. industribyrån, som i övrigt har en grupp för byggnads- och anläggningsverksamhet samt en grupp för exportfrämjande bistånd. Stöd till yrkesutbildning och importprogram handhas av SIDA:s undervisningsbyrå respektive länderbyrå. Ansvaret för planeringen av biståndet till DRV har hittills legat utanför industribyrån, men väntas under 1973 komma att överföras dit. Skogsindustriinsatser liksom bistånd till landsbygdsbaserad industriutveckling har hittills huvudsakligen beretts utanför industribyrån. Skälet härtill är att dessa insatser utgjort delar av projekt med andra huvudmål än industriell utveckling. Rekrytering av fältexperter sker genom SIDA:s rekryteringsbyrå. Industrigruppen medverkar dock aktivt i denna rekrytering, speciellt vid tjänster på hög nivå.

SIDA har vidare en fältorganisation i form av biståndskontor som medverkar i beredning och förvaltning av industribiståndsinsatser. Biståndskontor finns f.n. i Botswana, Indien, Kenya, Tanzania och Zambia.

Planeringen av industribiståndsinsatser sker i olika faser, varvid projektets utformning successivt konkretiseras. En utgångspunkt för beredningen är biståndsprogrammet för landet i fråga, som bl.a. innefattar en analys av behoven inom programländernas industrisektor och av landets önskemål om svenskt stöd i anslutning därtill. I planeringens faser deltar konsulter och annan expertis i olika utsträckning beroende på projektets inriktning och omfattning. Den totala tid som åtgår för beredningen, växlar också liksom de krav som projektet ställer på resurser inom och utom SIDA.

Hittills har industriprogrammet i stor utsträckning varit inriktat på stöd till utvecklingsbanker. Denna

biståndsform har ställt tämligen begränsade personella krav på SIDA i förhållande till insatsvolymen. Projektbedömningen som föregått varje insats har i stort sett koncentrerats till en granskning av bankens kapacitet att genomföra ett program av en viss storlek på ett tillfredsställande sätt. SIDA har endast i undantagsfall granskat enskilda industriprojekt. Om det bedömts att en utvecklingsbank saknar kapacitet för sitt program, har SIDA föreslagit bankens ledning att låta rekrytera utländska experter. Verket har härvid åtagit sig att genomföra rekryteringen av svensk bankexpertis.

Insatser inom områden som småindustri, institutionsbyggande, förinvesteringsstudier och industripolitiska utredningar ställer avsevärt större krav på SIDA:s resurser liksom på de resurser som verket kan erhålla genom konsulter och experter. Rent allmänt gäller, att ju större innehåll av kunskaps- och teknologiöverföring från Sverige som en industribiståndsinsats medför desto större personell insats behövs. En koncentration av biståndsinsatser i de industriellt minst utvecklade programländerna (Botswana, Kenya och Tanzania) innebär också att SIDA:s egen personal ianspråkats i stor utsträckning.

Utbytbarhet mellan SIDA:s personella resurser å ena sidan och konsulter och experter å den andra föreligger i viss utsträckning. Således kan insatser planeras och beredas inom SIDA eller av konsulter som SIDA anställer. Konsulter kan medverka vid expertrekrytering och granskning av avtalsnära insatser på platsen. Vissa delar av verksamheten förutsätter en specialisering som biståndsmyndigheten knappast kan tillhandahålla. Det är inte motiverat att SIDA anställer teknisk expertis för branschspecifika förutsättningsutredningar. Lösningar på praktiska industriproblem måste likaledes sökas utanför SIDA liksom svar på frågor om tillgängligheten av en u-landsanpassad teknologi. . Ju

längre tid ett uppdrag tar i anspråk, desto större anledning har SIDA att anlita utomstående experter för uppdraget.

För beredning och rekrytering avseende insatser till stöd för den mindre industrin har SIDA inlett ett samarbete med Stockholms Läns Företagareförening. Samarbetet innebär att föreningen ställer personal till SIDA:s förfogande för en tid som motsvarar ca sex månader per år. Föreningen har medverkat vid planeringen av industriinsatser i Kenya och Tanzania. Härutöver har föreningen bl.a. genomfört inventeringar av möjligheterna att rekrytera personal för experttjänster inom småindustriprojekt.

SIDA och speciellt verkets industribyrå söker vid sidan av det operativa arbetet följa de mellanstatliga organens verksamhet på industriområdet. Speciellt har verket anledning att intressera sig för deras verksamhet i de svenska programländerna liksom den seminarie-, forsknings- och utredningsverksamhet som bedrivs inom olika organ. Bevakningen har hittills varit begränsad främst av kapacitetsskäl. Den har i stor utsträckning koncentrerats till UNIDO. SIDA avser att mer aktivt bevaka UNIDO:s liksom övriga organs vetenskapliga, teknologiska och metodologiska utvecklingsarbete liksom att bistå dem när det gäller att finna lämplig industriexpertis för deras seminarieverksamhet samt svenska experter och konsulter för u-landsprojekt.

För att ge det svenska industribiståndet en bredare anknytning till svenskt näringsliv och utöka SIDA:s kontakter med svensk industri, förvaltning och organisationsväsende tillkallade SIDA i april 1971 en samrådsgrupp för industrifrågor. I gruppen ingår representanter för näringslivets organisationer, företagareföreningarna, konsument- och jordbrukskooperationen, fackföreningsrörelsen, den statliga företagsamheten,

konsultkåren, kommerskollegium, utrikes- och industri-
departementen samt SIDA. Förutom omfattande kunnande
om svensk industri har det övervägande antalet med-
lemmar i samrådsgruppen erfarenheter av industriell ut-
veckling i u-länderna.

Samrådsgruppen har diskuterat uppläggningsen och genom-
förandet av en utredning av svensk industris erfaren-
heter och intresse för utlandsengagemang som en konsult
har genomfört för SIDA:s räkning. Medlemmarna i grup-
pen har vidare deltagit som konsulter och experter vid
SIDA:s beredning av industribiståndsinsatser, speciellt
sådana som gällt stöd till den mindre industrin, lik-
som varit SIDA behjälpliga, när det gällt SIDA:s rekry-
tering av expertis inom industriområdet för tjänstgö-
ring inom programländerna.

9.11.4 Konsulter för medverkan i industribistånds- insatser

Som beskrivits i det föregående, utnyttjar SIDA konsul-
ter för olika typer av utredningar bl.a. i anknytning
till programländernas projektförberedelsearbete och
till SIDA:s förberedelser för insatser i mottagarlän-
dernas projekt. Schematiskt kan konsulterna indelas i
tre grupper

- enskilda konsulter som kan vara organiserade i en-
mansföretag eller vara anställda i statlig eller kom-
munal förvaltning eller inom näringslivet,
- kommersiella konsulter organiserade i konsultföretag
av växlande storlek, som kan erbjuda "paketservice"
omfattande olika specialiteter inom flera verksam-
hetsgrenar,
- institutionella konsulter, dvs. organisationer inom
näringslivet, med vilka SIDA tecknar samarbets-

avtal. Det inledda samarbetet med Stockholms Läns Företagareförening utgör det enda exemplet hittills på dylika samarbetsavtal.

Hittills har konsultinsatser inom industribiståndet - antingen det gällt utredningar av en hel sektor eller delar därav eller förinvesteringsstudier av specifika industriprojekt - företrädesvis genomförts av enskilda konsulter, som engagerats av SIDA efter en bedömning av deras huvudlinjer och erfarenheter från ett lämpligt specialområde, t.ex. industrifinansiering, processteknik eller marknadsföring. Erfarenheter från verksamhet i u-länder har också varit ett kriterium vid konsultvalet. De enskilda konsulterna har organiserats i konsultgrupper bestående av två till fyra personer.

På industriområdet har konsultföretag hittills endast anlåtats i begränsad omfattning för att utföra ett uppdrag i alla dess delar i form av ett "paket". Inom andra biståndssektorer har detta dock skett och givit goda erfarenheter. Den hittillsvarande metoden att bilda konsultgrupper med experter tagna från svensk förvaltning, enskilda företag men också från små och stora konsultföretag torde ofta ge en bättre slutprodukt än vad kommersiella konsulter kan erbjuda. SIDA:s erfarenheter från verksamheten är dock inte odelat positiva. De ad hoc-grupper som sammanställts, har i allmänhet fungerat väl vid arbetet i mottagarländerna, där dess medlemmar helt har kunnat engagera sig i den aktuella utredningen. Svårigheter har dock uppstått, när det gällt att samordna rapportskrivning och uppföljning efter avslutat fältuppdrag. Krav på konsulternas tid, som ställs av deras ordinarie arbetsgivare, har av olika skäl fått prioritet framför slutförandet av utredningen. På grund av de delvis negativa erfarenheterna från arbetet i ad hoc-grupper planeras f.n. att i större utsträckning än hittills utnyttja etablerade konsultföretags paketservice. Dessa kommer härvid

att uppmanas att söka rekrytera utomstående expertis i den mån de saknar specialister på vissa områden, t.ex. en viss processteknik.

De undersökningar som troligen bättre lämpar sig för konsultföretag än för ad hoc-grupper är förinvesteringsstudier av enskilda redan identifierade industriprojekt samt andra typer av mer begränsade utredningsinsatser. Även utredningar avseende möjligheten att etablera en viss typ av industri kan vara lämpliga objekt för konsultföretagen. De saknar däremot i stor utsträckning erfarenheter och kapacitet för att utarbeta långsiktiga utvecklingsprogram och mer översiktliga industrialiseringsstudier.

Antalet konsultföretag, som är lämpliga för industriuppdrag, begränsas av främst två skäl - dels genomför svenska industriföretag i allmänhet förinvesteringsstudier i egen regi och medverkar därigenom inte till att bygga upp konsultföretagens kapacitet, dels saknar flera tämligen stora konsultföretag erfarenheter från u-landsuppdrag inom industriområdet. Omkring fem svenska företag torde kunna ifrågakomma för att genomföra större utredningsinsatser. Något av dessa kan peka på erfarenheter från utredningsuppdrag inom ett antal områden och erbjuder sina tjänster inom i princip hela industrifältet medan andra är mer inriktade på en viss bransch, t.ex. skogsindustrin, eller att belysa vissa aspekter av industrialiseringsprojekten, t.ex. marknadsföringsaspekten.

Möjligheten att skapa en kader av institutionella konsulter har hittills utnyttjats i begränsad omfattning inom industriverksamheten, som till stor del varit inriktad på överföring av finansiella resurser snarare än av teknologi och kunnande. I samband med beredningen av småindustriinsatser har SIDA haft anledning att dels teckna nämnda samarbetsavtal med Stockholms Läns

Företagareförening, dels undersöka möjligheterna hos organisationer som lämnar rådgivningstjänster till den mindre industrin. Denna verksamhet avser att fortsättas på nya områden, i den mån den framtida insatsplaneringen påfordrar detta.

För att gruppen av lämpliga konsulter inom samtliga nämnda kategorier skall kunna vidgas, förutsätts att SIDA ägnar "resursutveckling" på konsultområdet ökad uppmärksamhet. SIDA planerar därför att arrangera en viss utbildning för konsulter samt i övrigt ge dem tillfälle att delta i utredningsgrupper som leds av u-lands-erfarna experter. Möjligheter för konsulter att på platsen studera framgångsrika u-landsprojekt och -verksamhet bör tillvaratas. Småindustrikonsulter kan exempelvis få gott utbyte av ett dylikt arrangemang.

9.11.5 Personal för långtidsuppdrag

I det föregående har behandlats möjligheten att anlita konsulter liksom att engagera experter för kortare uppdrag av utredningskaraktär. Den personal som SIDA rekryterar för längre tid - i normala fall på två år med möjlighet till förlängning - har arbetsuppgifter som skiljer sig från konsulternas och korttidsexperternas. Deras arbete förläggs till förvaltningar, institutioner, banker och företag, där de innehar linje- eller rådgivarbefattningar. Syftet är dels att säkerställa att väsentliga arbetsfunktioner utförs genom att myndigheten i mottagarlandet får en förstärkt kapacitet, dels att överföra kunskaper och färdigheter, som u-landet har brist på. Ett dylikt personalbistånd lämnas för rekrytering till befattningar, som är prioriterade av mottagarlandets myndigheter, som inkommer med en framställning med arbetsbeskrivning inför varje enskild rekrytering. Det är naturligt för landet att i första rummet uttrycka önskemål om rekrytering av

experter till institutioner, som Sverige stöder finansiellt eller planerar dylikt stöd till. I vissa fall är en förstärkning av den mottagande institutionen en förutsättning för att det svenska biståndet skall utnyttjas i den takt och omfattning som anges i projektplaneringen eller projektavtalet.

En redogörelse för den rekrytering som hittills skett har lämnats i avsnitt 9.5. Antalet experter som verkar inom industrisektorn är, som framgår därav, begränsat. Den relativt starka inriktning som det svenska industristödet har haft mot finansiellt bistånd förklarar till en del detta förhållande. En annan orsak är att rekryteringsmöjligheterna för lämplig personal till industrisektorn har varit små. En relativt omfattande utredning av rekryteringssituationen, som genomfördes inom SIDA 1971, utvisar att t.ex. ekonomer och tekniker i industriell verksamhet ingår bland de mest svårrekryterade personalkategorierna av dem som är aktuella inom den svenska biståndsverksamheten.

Svårigheterna att rekrytera industriexpertis från den naturliga rekryteringsbasen - svensk industri - har sin främsta grund i att industritjänstemän, som haft intresse och fallenhet för u-landsuppdrag inte kunnat erhålla tjänstledighet från sina arbetsgivare. Den personal som SIDA rekryterar från det privata näringslivet har därför i allmänhet måst säga upp sin tidigare befattning. Statliga och kommunala förvaltningar har rekommenderats av Kungl. Maj:t respektive Svenska Landstingsförbundet att bevilja tjänstledighet för u-landsuppdrag. Något motsvarande arrangemang har inte funnits med det enskilda näringslivet. Från såväl statens som näringslivets sida har dock uttryckts starkt intresse att finna någon lösning för att underlätta biståndspersonals återinträde på den svenska arbetsmarknaden. En arbetsgrupp har därför tillsatts under våren 1972, som skall utreda och diskutera olika vägar

att underlätta återinträdet. I arbetsgruppen ingår representanter för Sveriges Industriförbund, Sveriges Exportråd, Svenska Arbetsgivareföreningen, arbetsmarknadsstyrelsen och SIDA. Vid årsskiftet 1972/73 avser gruppen att förelägga SIDA en rapport med förslag.

För en speciell personalkategori, nämligen småindustri-specialister, har en specialutredning genomförts av SIDA och Stockholms Läns Företagareförening i syfte att inventera rekryteringsmöjligheten till småindustriprojekt. Undersökningen utvisar att det finns ett tämligen stort intresse för u-landsuppdrag bland företagareföreningarnas personal liksom hos de anställda inom andra organisationer, som ställer rådgivnings- eller andra tjänster till den mindre svenska industrins förfogande. Svårigheter kommer dock att uppstå, enligt utredningen, när det gäller att lösgöra de anställda från deras nuvarande befattningar liksom att återanställa dem vid hemkomsten på grund av att de olika rådgivningsorganen har en begränsad personalstyrka. Ett problem som gäller småindustriexpertisen mer än övrig industripersonal förefaller vara att av olika skäl språkkunskaperna är bristfälliga. Kravet på kunskaper i mottagarlandets officiella språk måste ställas högt om de utresande experterna skall ha förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt utföra sina arbetsuppgifter i samarbete med inhemsk personal.

Undersökningen följdes upp av en rekryteringsfrämjande kurs arrangerad i december 1971, till vilken de tjänstemän vid företagareföreningar och andra organisationer, som visat intresse för u-landsuppdrag, inbjöds att delta. Denna kurs kan ses som ett led i SIDA:s resursutvecklande åtgärder. Den kommer förmodligen att upprepas i samband med att rekrytering till aktuella småindustriprojekt påbörjas. Liknande kurser för andra personalkategorier kan vidare bli aktuella.

att underlätta kontakten mellan de olika grupperna och
representanter för Svenska Industriarbetareförbundet
i Stockholm, Svenska Arbetsförbundet i Göteborg och
nadsstyrelsen och SIDA. Vidare skall gruppen
gruppen att föreläggas till medlemmarna i
för en special personalförteckning, vilken skall
specialiserat, har en specialiserad grupp för
SIDA och Svenska Lärarförbundet, Svenska
inverkan för yrkesutövare och andra yrkesutövare
tekn. Undergruppen för yrkesutövare och andra yrkesutövare
gen stort intresse för yrkesutövare och andra yrkesutövare
föreningens medlemmar likväl som för yrkesutövare
andra organisationer, som yrkesutövare och andra yrkesutövare
andra yrkesutövare till den utöver yrkesutövare och andra yrkesutövare
förening. Yrkesutövare kommer till yrkesutövare och andra yrkesutövare
föreningen, har det gäller yrkesutövare och andra yrkesutövare
till dessa yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare
ställa den vid yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare
gruppens medlemmar har en betydande yrkesutövare och andra yrkesutövare
problemen som gäller yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare
industriarbetare förbundet och Svenska Arbetsförbundet
yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
i yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
om de yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
på ett yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
gäller i samarbete med yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare

Undergruppen för yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
har yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
sär vid yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
som visar intresse för yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
dessa. Dessa yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
yrkes i samarbete med yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
industriarbetare förbundet och Svenska Arbetsförbundet, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare
personalförteckningar kan yrkesutövare och andra yrkesutövare, vilka yrkesutövare och andra yrkesutövare

Översyn av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja u-ländernas industrialisering

Ministern för utrikes ärendena anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om Översyn av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja u-ländernas industrialisering och anför

Målsättningen för Sveriges insatser i utvecklings-samarbetet är att de skall stödja u-ländernas egna utvecklingsansträngningar och därigenom medverka såväl till ekonomisk tillväxt som till social och ekonomisk utjämning. Härav följer att de egna prioriteringarna inom de länder som utses till mottagarländer blir avgörande för våra insatser. Denna övergripande målsättning är styrande för utformningen av våra biståndsinsatser liksom för valet av de medel och metoder som vid olika tillfällen kan komma i fråga. Dess tillämpning förutsätter att en klar skiljelinje upprätthålls mellan offentliga biståndsinsatser och andra, ofta huvudsakligen kommersiellt motiverade, transaktioner med u-länderna. Den principiella betydelsen av denna, för vårt utvecklingssamarbete grundläggande, distinktion har betonats av både årets och fjolårets riksdag (prop. 1970:1, bil. 5, SU 1970:84, rskr 1970:191, prop. 1971:1, bil. 5, UU 1971:2, rskr 1971:73).

Därav följer att också samverkan mellan offentliga biståndsinsatser och enskilda organisationer eller näringslivet måste entydigt underordnas gällande målsättning. I femtiotalets biståndsdebatt framstod u-ländernas industrialisering såsom nära nog synonym med deras utveckling. Under sextiotalet försköts intresset mot andra sektorer som utbildning, hälsovård och landsbygdsutveckling. Särskilt försörjningsproblemen och de institutionella hindren för utvecklingen kom att stå i centrum. Under de senaste åren har industri-sektorn åter aktualiserats i biståndsdebatten. Nu betonas emellertid inte bara industriinvesteringarnas tillväxteffekter utan också en rad kvalitativa krav. Dessa frågor berörs bl.a. på följande sätt i årets statsverksproposition (prop. 1971:1, bil. 5, sid. 19):

"Den utbyggnad av u-ländernas industri som ägt rum har trots ofta snabba produktionsökningar inte spelat den avgörande roll för den ekonomiska utvecklingen som förutsetts. Industrialisering har främst varit en angelägenhet för städerna och för utländska företag, vilkas teknik varit

anpassad i första hand till marknadsförhållandena i de rika länderna. Häri och i produktionens inriktning ligger den väsentligaste orsaken till att industrisektorn i endast begränsad utsträckning bidragit till en lösning av u-ländernas sysselsättningsproblem.

Många u-länder utgår nu i sin planering från att utvecklingsansträngningarnas tyngdpunkt måste ligga på landsbygden där majoriteten av befolkningen under lång tid framåt måste få sin försörjning. I många fall är möjligheten att öka jordbruksproduktionen beroende av att en viss enklare kapitalvaruindustri, gödningsämnesindustri etc. finns inom landet. På motsvarande sätt är utvecklingen av vissa industrigrenar avhängig av en efterfrågan som måste komma via höjda och jämnare, fördelade inkomster i jordbrukssektorn. Det bör då också vara möjligt för industrin att skapa fler arbetstillfällen genom att arbetsintensiva produktionsmetoder kan väljas."

Som också utrikesutskottet anför i sitt av riksdagen godkända betänkande (UU 1971:2, rskr 1971:73) bör dessa synpunkter vara en av utgångspunkterna för överväganden om möjliga svenska bilaterala åtgärder för att främja u-ländernas industrialisering. En annan utgångspunkt måste självfallet vara de erfarenheter som hittills vunnits i internationella institutioner och nationella utvecklingsorgan, inte minst inom styrelsen för internationell utveckling (SIDA).

Sveriges bistånd till u-ländernas ansträngningar att påskynda den industriella utvecklingen behandlades redan av föregående års riksdag. Statsutskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända utlåtande att industriinriktat bistånd redan utgjorde en icke obetydlig del av vårt bilaterala program men fastslog samtidigt att industrialiseringsbistånd borde få en växande betydelse (SU 1970:84, rskr 1970:191).

I årets statsverksproposition (prop. 1971:1, bil. 5, sid. 19) redovisas de åtgärder som vidtagits i anledning av riksdagens sistnämnda uttalande och i avslutning härtill diskuterar utrikesutskottet (UU 1971:2) de nya möjligheter SIDA prövar för att stödja u-ländernas industrialisering. Utskottet uppmärksammar särskilt styrelsens planer att i samverkan med vissa svenska myndigheter och organisationer till sig knyta en samrådsgrupp med industriexperter i syfte att klargöra vilken kapacitet och vilken erfarenhet som svenskt biståndsarbete kan utnyttja i den kommande utbyggnaden av industribiståndet. Utvidgat tekniskt och finansiellt utvecklingssamarbete inom industrisektorn aktualiserar

enligt utrikesutskottet en rad problem. SIDA kan nämligen som statligt verk endast indirekt tillhandahålla vissa typer av tjänster, såsom ansvar för företagsledning (s.k. managementkontrakt) och anskaffning av delägarkapital. Utrikesutskottet anser det från bl.a. dessa utgångspunkter befogat att en översyn görs av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja u-länders industrialisering. Denna översyn bör kunna omfatta bl.a. i motioner framförda förslag till olika organisatoriska lösningar.

Jag delar den av riksdagen uttalade uppfattningen beträffande önskvärdheten av en översyn av möjliga svenska biståndsinsatser inom industrisektorn. För att verkställa översynen bör särskilda sakkunniga tillkallas.

Som jag tidigare framhållit måste mottagarlandets värdering av olika insatsers industrialiseringsfrämjande effekter bli vägledande för utformningen av det svenska industribiståndsprogrammet. Det är således nödvändigt att inledningsvis göra en kartläggning av behovet av industribistånd samt industripolitikens inriktning i de u-länder med vilka Sverige etablerat ett mer omfattande samarbete.

Detta arbete bör följas upp med en kartläggning av den svenska industrins intresse för och möjlighet att tillhandahålla kunskap av för u-ländernas industrialisering lämpad art. I detta sistnämnda avseende kan det vara lämpligt att diskutera möjligheterna att inom biståndsprogrammet tillgodogöra sig industrins kunskap även på andra områden än de direkt industrialiseringsfrämjande, t.ex. i fråga om infrastrukturella projekt. Bland de olika former av kunskap som kan bli föremål för upphandling och förmedling inom ramen för det svenska biståndsprogrammet är det av särskilt intresse att utröna det svenska näringslivets förmåga att medverka genom s.k. managementkontrakt. Det kan även bli aktuellt att ägna uppmärksamhet åt möjligheterna att från svensk sida bidra till att utveckla för mottagarländerna särskilt lämpad teknologi på centrala områden.

Nämnda kartläggning och härpå grundade förslag kan självfallet inte sikta på att uttömmande behandla hela det omfattande och komplexa problemområde som u-ländernas industrialisering utgör. Detta skulle kräva alltför stora insatser och ta mycket lång tid. Dessutom skiftar förhållandena och kunnandet och metoderna på detta område utvecklas alltför snabbt för att behandlingen av hithörande problem skall kunna göra anspråk på någon grad av slutgiltighet.

De båda nämnda kartläggningsuppgifterna bör underlättas av, men också komma till uttryck i, den länderprogrammering av biståndet till våra viktigaste samarbetspartners som nu inletts av utrikesdepartementet och SIDA. För utförande av kartläggningen bör medverkan kunna erhållas från den inom SIDA etablerade samrådsgruppen för industribiståndsfrågor. Självfallet kan det även i övrigt vara lämpligt att utnyttja material från samrådsgruppen som underlag för ställningstaganden i konkreta frågor och för utformandet av eventuella förslag.

I sammanhanget bör även ägnas uppmärksamhet åt eventuella institutionella reformer, bl.a. den i motionerna nr. 175 och nr. 472 till årets riksdag väckta frågan om ett svenskt utvecklingsbolag. Överväganden av denna art bör, som utrikesutskottet framhållit, inbegripa frågan om vilka handlingsmöjligheter som redan finns inom SIDA:s nuvarande verksamhetsområde. Härvidlag vill jag erinra om följande uttalande vid årets riksdag:

"Vid en översyn av dessa problem bör man även beakta frågan huruvida effekterna av svenska insatser för industrialisering i vissa avseenden blir större om de sker i form av ökat stöd till u-ländernas egna nationella utvecklingsbolag snarare än genom förmedling av kapital från Sverige via ett svenskt utvecklingsbolag."
(UU 1971:2, sid. 25)

Även fjolårets riksdag framhöll att de nationella utvecklingsbankerna och -bolagen i framtiden torde komma "att spela en alltmer betydande roll både som förmedlare av biståndsmedel och för att mobilisera inhemskt och utländskt privatkapital." (SU 1970:84, sid. 13) Lämpliga former för ett intensifierat samarbete med mottagarländernas egna institutioner på industriutvecklingsområdet bör således undersökas av översynen.

I motion nr. 41 till årets riksdag behandlas det statliga garantisystemet för investeringar i u-länder mot bakgrund av svårigheter beträffande gränsdragningen mellan offentligt bistånd och kommersiellt motiverade insatser. Liksom riksdagen anser jag att den föreslagna översynen bör inbegripa en granskning av investeringsgarantisystemet. Härvid är det naturligt att bl.a. diskutera de problem som nämns i motion nr. 41.

Vid en diskussion av det svenska investeringsgarantisystemet aktualiseras den tidigare berörda principiella frågan om den investeringsfrämjande verksamhetens förenlighet med målsättningen att stödja u-ländernas egna utvecklingsansträngningar och medverka till social och ekonomisk utjämning. Riksdagen underströk vid sitt beslut år 1968 (prop.1968:101, SU 1968:128, rskr 1968:302) att inrätta ett svenskt system för investerings-

garantier och att systemet måste ansluta till de allmänna målen för den svenska biståndspolitik. Endast investeringar som klart kunde förväntas bidra till den ekonomiska utvecklingen i ett u-land borde stödjas. Vidare förutsattes det investerade företaget ge de anställda tillfredsställande anställnings- och arbetsvillkor samt visa en positiv inställning till fackföreningsverksamhet inom företaget. De relativt stränga kraven på utvecklingseffekt förutsätter en ingående utredning innan garanti beviljas liksom omfattande kännedom om det tilltänkta värdlandet. Detta angavs bäst kunna tillgodoses i de länder med vilka Sverige har ett omfattande utvecklingsamarbete.

I enlighet med riksdagens uttalande begränsades investeringsgarantisystemet att, åtminstone i uppbyggnadsskedet, gälla dessa länder. Några ansökningar om investeringsgarantier har inte inkommit till den administrerande myndigheten, exportkreditnämnden. Orsakerna till detta kan vara många. I första hand kan ifrågasättas om investeringsgarantier överhuvud är ett effektivt medel att främja det privata kapitalflödet. Utländska studier ger härvidlag ingen entydig bild. En annan möjlig orsak är att de krav som ställs på utvecklingseffekt och de sociala hänsyn som tas tenderar att minska företagets intresse att utnyttja systemet. Dyliga krav ställs i samtliga nationella system, där garantisystemet utgör en del av den offentliga biståndspolitik, varvid dock betoningen av biståndsaspekterna varierar kraftigt. Det kan ifrågasättas om de villkor som ställts i det svenska systemet så kraftigt avvikit från övriga nationella system, att detta kan antas utgöra en orsak till avsaknaden av ansökningar i Sverige.

Med beaktande av nu angivna frågeställningar bör de sakkunniga överväga huruvida ett svenskt system för investeringsgarantier bör knytas till utvecklings-samarbetet eller om det främst bör ses som en del av den statliga politiken för främjande av svensk export. I detta sammanhang skall man vid översynen söka utröna vilka faktorer som bidragit till att det svenska systemet hittills ej utnyttjats och framlägga härpå grundade förslag.

Prövningen av det svenska investeringsgarantisystemet bör ske med hänsyn tagen till den diskussion som pågår inom bl.a. Världsbanken rörande möjligheterna att upp-rätta ett multilateralt system för investeringsgarantier. Vid översynen bör klarläggas förhållandet mellan ett eventuellt multilateralt system och ett svenskt system.

Inom ramen för översynen bör frågorna kring det svenska investeringsgarantisystemet bli föremål för sådan behandling att resultatet, i enlighet med riksdagens önskemål, kan redovisas så snart som möjligt.

På grund av det anförda hemställer jag att Kungl. Maj:t bemyndigar ministern för utrikes ärendena

att tillkalla fyra sakkunniga med uppdrag att i enlighet med vad som ovan anförts företa en översyn av svenska bilaterala åtgärder ägnade att främja utländernas industrialisering,

att utse en av de sakkunniga att vara ordförande, och

att besluta om experter, sekreterare och annat arbetsbiträde åt de sakkunniga.

Vidare hemställer jag att Kungl. Maj:t föreskriver

att de sakkunniga får samråda med myndigheter samt begära uppgifter och yttranden från dem,

att ersättning till sakkunnig, expert och sekreterare skall utgå i form av dagarvode enligt kommittékungörelsen (1946:394), om ej annat föreskrivs, samt

att kostnaderna för utredningen skall betalas från tredje huvudtitelns kommittéanslag.

Slutligen hemställer jag att Kungl. Maj:t medger att statsrådsprotokollet i detta ärende offentliggörs omedelbart.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller
Hans Maj:t Konungen.

Avskrift till

finansdepartementet

handelsdepartementet

industridepartementet

styrelsen för internationell utveckling

SYNPUNKTER PÅ FRÅGAN OM BILDANDET AV ETT SÄRSKILT ORGAN
FÖR FINANSIERING AV INVESTERINGAR I OCH EXPORT TILL U-
LÄNDER

Utveckling av u-landsanpassad industriell teknologi och överföring av tekniskt kunnande och företagskunnande är viktiga element i de bidrag som Sverige kan lämna till u-ländernas industriutveckling. Sådan teknologiutveckling och kunskapsöverföring sker bl.a. i anslutning till företagens investeringar i och export till u-länderna. En ökning av dessa kommersiella u-landsrelationer kan alltså ha från utvecklingssynpunkt positiva effekter och torde betraktas som önskvärd av flertalet u-länder. Dessa länder har ett naturligt intresse av att konkurrens etableras mellan utländska företag som vill engagera sig i deras industriella utveckling och av att på så sätt få olika alternativ att välja mellan. Företag från ett litet och utvecklingspolitiskt progressivt land bör i detta sammanhang utgöra särskilt intressanta potentiella samarbetspartners. Svenska företag torde dessutom i regel åtnjuta ett gott anseende i u-länderna.

Det är samtidigt ett svenskt ekonomiskt intresse - bl.a. handelspolitiskt och sysselsättningspolitiskt - att exporten ökar inte minst till u-länderna. Det har visat sig att sådan export ibland förutsätter och ofta främjas av svenska investeringar i dessa länder. U-ländernas andel av vår export har sjunkit under det senaste årtiondet. Svenska företag stöds i lägre grad än flertalet andra i-länders företag av statliga åtgärder i sina strävanden att öka sin u-landsexport och sina u-landsinvesteringar.

Det är mot här antydda bakgrund naturligt att i förevarande sammanhang överväga åtgärder i första hand syftande till en ökning av den svenska u-landsexporten. Utredningen har funnit att det inte finns anledning att förorda ett svenskt investeringsbolag med uppgift att medverka i finansieringen av svenska u-landsinvesteringar. Industrins intresse härför har inte bedömts som tillräckligt stort för att ett sådant bolag skulle få en verksamhetsvolym som motiverar dess bildande. Annorlunda ställer det sig förmodligen om bolagets uppgifter skulle vidgas till att även avse exportfinansiering.

Från rent biståndspolitiska utgångspunkter kan bildandet av ett sådant finansieringsorgan inte motiveras. Tar man emellertid hänsyn till det svenska intresset av ökad u-landsexport, förstärks motiveringen avsevärt. Man ställs då inför frågan om finansieringen av det för ett sådant organ erforderliga kapitalet.

Något motsatsförhållande synes inte behöva råda mellan svenska kommersiella intressen och u-länders utvecklingspolitiska intressen. Därmed finns det inte heller några principiella hinder mot att inom ramen för vårt utvecklingsbistånd finansiera åtgärder ägnade att främja svenska företags u-landsengagemang. Härvid måste givetvis förutsättas att dessa i varje enskilt fall inriktas och utformas så att de överensstämmer med det berörda u-landets planering och prioriteringar.

Detta synsätt präglar vad som i bl.a. prop. 1962:100 sägs om kommersiellt bistånd. Konkret har det också kommit till uttryck i den förutsedda finansieringen av förluster under u-garantisystemet, vilket just syftar till att stimulera utvecklingsfrämjande export till u-länder. I den mån sådana förluster överstiger tillgängliga premiemedel förutses nämligen biståndsmedel bli anvisade för att täcka dem. Sådana biståndsmedel kan anses motsvara den något större risk och den särskilda utvecklingsinriktning som karaktäriserar detta system jämfört med den mer renodlat kommersiella garantigivningen. På liknande sätt kan ett biståndsfinansierat stödelement i exportfinansieringen motiveras med att man på de härigenom möjliggjorda, i och för sig kommersiella, insatserna ställer särskilda krav på utvecklings-effekt och hög prioritering av berörda u-landsmyndigheter.

Trots vad som här anförts kan det ifrågasättas om inte de medel som skulle erfordras som kapital i ett organ med här antydda export- och investeringsfinansierande funktioner skulle kunna användas för andra ändamål av högre angelägenhetsgrad för u-länderna och av större värde för deras ekonomiska och sociala utveckling. Denna fråga kan inte entydigt besvaras. Ett par förhållanden förtjänar emellertid att beaktas.

En jämförelse av alternativa kapitalanvändningar kan givetvis inte göras mellan ett belopp lämnat som exportkredit eller riskkapitalinsats från ifrågavarande finansieringsorgan och samma belopp använt iden direkta biståndsgivningen, t.ex. i form av en importstödkredit. En sådan jämförelse skulle utfalla till det direkta biståndets fördel. För att bli rättvisande måste emellertid jämförelsen göras mellan det belopp som tillskjuts till finansieringsorganet och samma belopp använt för direkt bistånd. Hänsyn måste då tas dels till att kapitaltillskottet till finansieringsorganet kan ligga till grund för en upplåning av betydligt större omfattning, dels till att bolagets insatser i regel kopplas till privata kapitaltillskott och krediter. På så sätt genererar ett visst belopp som tillförs finansieringsorganet ett större kapitaltillskott till u-länderna än samma belopp i form av direkt bistånd.

Eftersom finansieringsorganets insatser skulle anknytas till svenska företags export och investeringar kan det hävdas att man härigenom skulle bryta mot principen om det obundna biståndet. Det är emellertid synnerligen ovisst om detta skulle diskreditera den svenska biståndsgivningen i u-ländernas ögon. Man bör hålla i minnet att Sverige kanaliserar en väsentligt mycket större andel av sitt bistånd via internationella organisationer - alltså helt obundet - än andra i-länder och lämnar återstoden i väsentligt mycket mera obunden form än andra länder. Dessa fundamentala förhållanden skulle inte ändras om en mindre del av den förestående kraftiga ökningen av biståndsanslagen disponerades för att tillföra finansieringsorganet erforderligt kapital. Det svenska biståndet skulle i jämförelse med andra länders alltså vara i särklass mest obundet och minst inriktat på samverkan med det egna landets företag.

Det har inte funnits anledning eller möjlighet att närmare utforma något förslag baserat på ovan angivna tankegångar. För att underlätta fortsatt diskussion och ett ställningstagande till huruvida frågan om ett finansieringsorgan bör närmare utredas skall emellertid vissa tänkbara huvuddrag i ett sådant organ och dess verksamhet här skisseras.

Antag att ca 10 procent av det belopp varmed biståndsanslagen väntas öka de två eller tre närmaste budgetåren avsätts som kapitalinsats i finansieringsorganet. Det skulle ge ett belopp på 100 milj. kr. Om organet fick karaktären av ett kreditaktiebolag och gavs en till tre gånger det egna kapitalet begränsad upplåningsrätt, skulle maximalt 400 milj. kr. stå till förfogande för finansieringsverksamheten. Eventuellt bör det egna kapitalet förstärkas med en statsgaranti, lämpligen uppgående till samma belopp som aktiekapitalet (dvs, 90 milj. kr., om 10 procent av det egna kapitalet tillförs reservfonden).

Bolagets huvuduppgifter skulle vara

att genom tillskott av riskkapital medverka i direkta investeringar i u-länder, företrädesvis tillsammans med svenska företag och u-landsföretag i joint ventures,

att genom kreditgivning underlätta finansieringen av sådana investeringar (inkl. föregående förinvesteringsstudier) och av u-landsimport av svenska varor.

I båda fallen bör det röra sig om utvecklingsprojekt och importbehov med hög prioritet inom ramen för ifrågavarande u-lands utvecklingsplanering.

Både kapitaltillskotten och kreditgivningen bör i princip ske på kommersiella, bankmässiga villkor. När det kan visas att ett konkurrerande utländskt företag kan erbjuda på statliga subventioner grundade fördelaktigare kreditvillkor, bör emellertid bolaget kunna erbjuda det svenska företaget villkor som så långt möjligt placerar det på jämställd fot med det utländska, dock utan att affären härigenom görs mer lönsam än liknande affärer på rent kommersiella villkor. Det subventionselement som ligger här i skulle möjliggöras av att någon utdelning på finansieringsbolagets kapital inte skulle krävas. Subventionselementet skulle å andra sidan begränsas av kravet att bolagets finansieringsverksamhet skall vara självbärande.

Innebörden av att avkastningen på bolagets kapital sålunda skulle kunna användas för räntesubventionering av bolagets upplåning kan illustreras av ett mycket starkt förenklat exempel: Om bolaget lånar upp maximala 300 milj. kr. till 8 procent ränta och om det skulle kunna placera och låna ut sina medel till samma ränta, kan det låna ut såväl detta belopp som de 100 milj. kr. eget kapital till en med 2 procent subventionerad ränta. "Inbesparade" 8 procent på de egna 100 milj. kr. motsvaras av 2 procent räntesänkning på de utlånade 400 milj. kr.

Skulle ett bolag av detta slag upprättas, kan det eventuellt befinnas lämpligt att anförtro det även vissa andra uppgifter på angränsande områden. Hit hör dels främjande av utveckling och överföring av u-landsanpassad teknologi och företagskunnande, dels funktionen som informations- och kontaktorgan mellan svensk industri och u-länderna. I den mån kostnaderna för denna verksamhet, som redovisningsmässigt bör hållas skild från finansieringsverksamheten, inte kan bestridas på uppdragsbasis eller eljest förutsätter medelstillskott, bör sådana kunna lämnas med anlitan av biståndsmedel. Liksom beträffande den redan existerande formen av kommersiellt bistånd, u-garantivivningen, vill det synas naturligt att inte begränsa bolagets verksamhet till endast programländerna.

För att underlätta förvaltningen av detta bolag och för att begränsa personalbehovet bör en administrativ anknytning ske till ett lämpligt existerande organ, förslagsvis Sveriges Investeringsbank AB, vars verksamhet delvis är av samma art som bolagets. Bolaget bör alltså, givetvis mot full ersättning, kunna anlita bankens personella resurser, och banken bör på hög nivå vara företräd i bolagets styrelse.

BOTSWANAS INDUSTRI OCH INDUSTRIALISERINGSSTRATEGI

1 Bakgrund

Botswana är sedan 1966 en självständig republik och ingår i det brittiska samväldet. Det gränsar till Sydafrika, Rhodesia och Namibia och har i norr en om-
tvistad, ett par hundra meter lång flodgräns till Zambia. Landets yta är något större än Sveriges och antalet invånare uppgår till ca 680 000, varav ca 4 000 är europeiska och 400 asiatiska invandrare. Den inre delen av Botswana domineras av Kalahariöknen och befolkningen är koncentrerad till den östra delen av landet där nederbörden är tillräcklig för boskapsskötsel och i viss mån även för jordbruk. Det finns tre städer med modern bebyggelse; huvudstaden Gaborone med ca 20 000 invånare samt Francistown och Lobatse med 18 000 respektive 9 000. Flera traditionella stambyar har befolkningsantal överstigande 25 000.

President Khama har regerat sedan självständigheten och anses ha en mycket stark ställning liksom det parti han företräder, vilket har 24 av parlamentets 31 platser.

Botswana tillhör gruppen "världens 25 minst utvecklade länder". Bruttonationalprodukten uppskattas till ca 330 milj. kr., dvs. 480 kr. per invånare. Boskapskötsel och jordbruk dominerar f.n. helt medan stora, nyligen upptäckta mineralfyndigheter kommer att förändra den ekonomiska strukturen framöver. Infrastrukturen är föga utbyggd. Landet är bl.a. genom en tull- och myntunion en integrerad del av Sydafrikas ekonomi.

2 Industrisektorns storlek och struktur

Botswana är industriellt sett synnerligen underutvecklat, men eftersom landet har ett av Afrikas största slakterier (BMC) svarar ändå industrisektorn¹ för ca 9 procent av bruttonationalprodukten, varav två tredjedelar faller på BMC. Antalet företag och anställda samt fördelningen mellan olika branscher framgår av nedanstående tabell, som till viss del bygger på uppskattningar eftersom tillförlitlig statistik saknas.

¹ Mineralutvinning och anläggningsverksamhet inkluderas inte i industrisektorn.

<u>Bransch/produkter</u>	<u>Antal företag</u>	<u>Antal anställda</u>
Slakteri	1	1 200
Bryggeri	3	150
Övriga livsmedel	4	100
Textilier och be- klädnadsvaror	5	200
Möbler	2	80
Byggnadsmaterial	4	200
Djurtroféer o.dyl.	1	200
Övrigt	<u>5</u>	<u>80</u>
Summa	25	2 210

Industriarbetarna utgör knappt 7 procent av totala antalet löneanställda, som uppgår till ca 34 000.

Existerande industrier är i huvudsak koncentrerade till städerna Gaborone, Francistown och Lobatse, vilka ligger utmed järnvägen som förbinder Sydafrika med Rhodesia (80 procent av befolkningen bor på ett avstånd mindre än fem mil från denna enda järnvägslinje).

BMC, som numera helt ägs av staten men som grundades av bl.a. Commonwealth Development Corporation, svarar för ca 80 procent av landets export. Det är ett av Afrikas modernaste och största slakterier. Produktionen består till övervägande del av hela djurkroppar som kylta exporteras till England, Sydafrika och Zambia.

Landets näst största industri är den av sydafrikaner ägda Botswana Game Industry, som förutom slakteriet och en benmjölsfabrik är den enda som baserar sin tillverkning på inhemska råvaror. Beklädnadsföretagen arbetar i viss utsträckning som legotillverkare åt sydafrikanska företag.

Leveranser - eller någon koppling av annat slag - mellan olika industrier existerar knappast. Nästan all personal som innehar kvalificerade befattningar är utlänningar. Industriföretagens kapacitetsutnyttjande beräknas genomsnittligt till ca 50 procent, vilket emellertid inte är en onormalt låg beläggning i ett u-land. Staten är för många företag den största kunden. Genom att hemmamarknaden för industrivaror är så liten att den inte ger utrymme för ekonomiskt lönsamma volymer har någon egentlig importsubstitution inte påbörjats utan ca 95 procent av landets behov av förädlade varor täcks av import, huvudsakligen från Sydafrika och England. Värdet härav uppgick 1969 till ca hälften av Botswanas totala import som då var

ca 200 milj. kr. Det totala exportvärdet uppgick samma år till ca 100 milj. kr. Underskottet i handelsbalansen har i stor utsträckning täckts av bidrag från England.

3 Grundläggande betingelser för industriell utveckling

Förutsättningarna för industriell utveckling är även efter afrikanska förhållanden dåliga. Utvecklingsnivån inom andra sektorer är alltför låg för att bilda underlag för industriell verksamhet. Således ger vare sig jordbruket, den offentliga sektorn, transportväsendet, byggnadsverksamheten, turismen eller utbildningen någon egentlig stimulans till industrialisering i form av god tillgång på råvaror, köpkraft, sparande, kunnig arbetskraft eller möjligheter till transfereeringar. Enda undantagen är boskapsskötseln och tillgången på för i-världen exotiska djur, som också givit upphov till de två största fabriker och indirekt till viss supplementär tillverkning.

I samband med att landets stora mineralfyndigheter kommer att utvinnas kan emellertid industrin förmodas få en viss draghjälp genom att såväl den offentliga som den privata köpkraften kommer att öka, genom olika infrastrukturella investeringar i form av bl.a. uppbyggnad av helt nya samhällen, genom möjligheter till underleveranser, servicekontrakt m.m. för enskilda industriidkare. Det finns dock risker för att gruvhanteringen kommer att bilda en enklav utan större spridningseffekter till andra sektorer.

I motsats till många andra afrikanska länder hyser inte Botswana några större utländska befolkningsgrupper, vilka under ett första initialskede kunnat svara för det kunnande och sparande samt den initiativförmåga och köpkraft som är nödvändiga för industriell utveckling. De industrier som i dag finns har dock med något undantag startats av utlänningar.

Infrastrukturen vad gäller vägar, vatten och elkraft har låg kapacitet ur industriell synpunkt. Således saknas helt asfalterade vägar och priset på vatten och kraft är osedvanligt högt. Järnvägslinjen i landets östra del har dock underlättat - och varit en förutsättning för - etablering av de industrier som i dag finns. Fraktavgifterna är emellertid internationellt sett höga och fastställs av det rhodesiska bolag som äger linjen. Möjligheter att producera större volymer än de rent hantverksmässiga i orter som inte ligger längs järnvägen finns f.n. endast i undantagsfall.

Utbildningsnivån är mycket låg hos den vuxna befolkningen men eftersom ungefär hälften av landets ungdom

nu går i skola kommer tillgången på grundutbildad arbetskraft att så småningom öka. Bristen på yrkesutbildad personal kommer dock förmodligen att kvarstå lång tid framöver eftersom den specialiserade yrkesundervisningen är förhållandesvis eftersatt. Arbetslösheten är inte ett lika påträngande problem som i mer utvecklade u-länder eftersom utvecklingsansträngningarna och befolkningsökningen ännu inte skapat påtagliga obalanser i samhället. Den goda tillgången på mark, den låga befolkningstätheten, det bestående, traditionella livsmönstret, möjligheterna till sysselsättning i Sydafrikas gruvor har inneburit att regeringen ännu inte vidtagit mer genomgripande åtgärder i sysselsättningsskapande syfte med direkta eller indirekta effekter på förutsättningarna för industriell verksamhet.

Kapitaltillgången har i och för sig varit relativt god och till och med lett till en viss kapitalexport eftersom efterfrågan på lån - mot goda säkerheter - varit ringa. En brist på ändamålsenliga finansieringsinstitut medför emellertid att den registrerade och tillfredsställda efterfrågan hålls nere på en nivå som inte motsvarar de latenta behoven eller önskemålen. Ett utvecklingsbolag har nyligen bildats som förmodligen kommer att förbättra betingelserna på bl.a. denna punkt.

Tullunionen med Sydafrika samt med Swaziland och Lesotho ger Botswana tillträde till en betydande marknad samtidigt som avtalet medger skydd för inhemska industrier under en uppbyggnadsperiod, avtalet anses i viss mån kunna kompensera nackdelarna med en liten hemmamarknad. Några egentliga exempel härpå finns emellertid ännu inte. Unionsländernas yttre tullmur är hög (någon inre existerar inte) vilket emellertid hittills mest gynnat Sydafrika, vars industrier har störst resurser att utnyttja den fria handeln. Dessutom har det i flera fall visat sig att Sydafrika inte drar sig för att införa särbestämmelser för att skydda sin hemmamarknad mot konkurrens från de andra medlemsländerna.

Botswana kommer förmodligen att bli associerad medlem av EEC efter Englands inträde. Detta anses öka möjligheterna att attrahera investeringar från de sydafrikanska företag som önskar ha tillverkning innanför EEC:s tullmur. Regeringen är samtidigt medveten om riskerna med ett omfattande inflöde av sydafrikanska investeringsmedel.

4 Mål för industripolitiken

Boskapsskötseln och i viss mån jordbruket är ryggraden i landets ekonomi. Offentliga, infrastrukturella investeringar samt mineralutvinningen kommer under den

närmaste femårsperioden att svara för huvudparten av BNP:s tillväxt, som beräknas komma att uppgå till ca 15 procent per år, vilket kraftigt överstiger målen i FN:s DD2-strategi. Regeringen planerar att industrin på sikt skall spela en mer betydelsefull roll och i viss mån ta vid då tillväxttakten i mineralutvinning och infrastrukturbyggande börjar avta under senare hälften av 1970-talet.

Några mål för industripolitiken - vare sig operativa eller mer generella - har inte uppsatts, men diskuteras i samband med den revidering av femårsplanen som pågår och som skall vara klar i början av 1973. Landets planeringsmyndigheter har hittills fått ägna huvuddelen av sina underdimensionerade resurser till att föra de jämförelsevis ofantligt stora mineralutvinningsprojekten i hamn och säkerställa att alla de följdåtgärder som krävs blir genomförda.

Industripolitiken får i stället ses mot bakgrund av landets allmänna ekonomiska mål vilka är (1) snabbast möjliga tillväxt, (2) budgetmässig självständighet på kortast möjliga tid, (3) maximalt antal nya arbetstillfällen och (4) jämnare inkomstfördelning bland befolkningen samt mellan stad och landsbygd.

5 Industrialiseringsstrategi

Huvuddragen i industrialiseringsstrategin och de faktorer som är av betydelse kan sammanfattas under sex rubriker:

- (1) utländska direktinvesteringar
- (2) etablering av småindustrier
- (3) Botswana Development Corporation
- (4) arbetsmarknaden
- (5) mineralutvinning
- (6) övrigt

5.1 Utländska direktinvesteringar

Bristen på kunnande, kapital och en köpstark hemmamarknad - och därmed beroende av exportförsäljning - gör att regeringen intar en nästan reservationslöst positiv inställning till utländska investeringar. I försöken att attrahera dessa försöker man införa och sprida information om sådana bestämmelser och förhållanden som man tror kan skapa ett utländskt intresse. Man framhåller bl.a. den förmånliga bolagsvinstbeskattningen (30 procent), de obegränsade vinsthemtagningssmöggheterna, friheten att anställa utländska experter i kvalificerade befattningar och relativt mjuka krav vad gäller "afrikanisering", de stabila politiska förhållandena och frånvaron av motsättningar mellan olika

stammar eller befolkningsgrupper, de låga arbetslö-
nerna, tullfria exportmöjligheter till Afrikas bety-
delsefullaste marknad, frånvaron av krav på inhemskt
delägarskap, landets positiva inställning till privat
företagsamhet, avsaknaden av en inhemsk priskontroll,
möjligheterna till i princip fri import av råvaror och
halvfabrikat, en låg inkomstbeskattning på aktieutdel-
ningar, inga diskriminerande skatter på utländskt ägda
företag, fördelaktiga avskrivningsregler, inga export-
avgifter och full frihet vid val av etableringsort.
Trots att dessa förhållanden i och för sig kan te sig
betydelsefulla för en utländsk investerare kan de för-
modligen inte på ett avgörande sätt kompensera de grund-
läggande bristerna i andra avseenden.

Som exempel kan nämnas att det industriprojekt som f.n.
torde ha de gynnsammaste ekonomiska förutsättningarna,
dvs. garvning av de ca 150 000 råhudar som slakteriet
årligen producerar, har svårigheter att finna en ut-
ländsk intressent. En förutsättningsstudie avseende
garverietableringen har gjorts med hjälp av svenska
konsulter förmedlade av SIDA.

Det är i första hand Botswana Development Corporation
(se nedan) som skall ansvara för kontakterna med de
potentiella investerarna. Några utländska direktin-
vesteringar i vanlig bemärkelse har ännu inte skett,
men däremot har utläningar, som slagit sig ned i
Botswana, haft stor betydelse för den industriella ak-
tiviteten.

5.2 Etablering av mindre industrier

Regeringen anser att den mindre industrin måste komma
att spela en viktig roll i den industriella utveck-
lingen och i flera avseenden utgöra en bas härför.
Ett relativt omfattande småindustriprojekt står också
inför en snar implementering. Detta innebär bl.a. att
s.k. industribyar kommer att anläggas i Gaborone,
Francistown och Mochudi, som är en traditionell by.
Regeringen hoppas härigenom kunna medverka till att
ett 60-tal självständiga och enskilt ägda småindustrier
- några med endast ett fåtal anställda - kommer att
etableras. Ett sortiment av förnödenheter skall stäl-
las till företagares förfogande i form av kunnande
och service inom olika områden, kapital för skilda
ändamål och lokaler av varierande storlek. Projektet
bygger nästan helt på en idé som framgångsrikt genom-
förs i Swaziland. Ett särskilt bolag skall bildas,
Botswana Enterprise Development Corporation Ltd, med
finansiering ansvar för småindustriutvecklingen medan
experter knutna till industriministeriet skall sköta
rådgivningsverksamheten. I dag saknas helt möjlig-
heter för företag att erhålla råd i tekniska och eko-
nomiska frågor om de inte kan vända sig till sydafri-

kanska konsulter. Även lånemöjligheterna är begränsade. Totalt kommer under en treårsperiod att investeras närmare 10 milj. kr. i detta projekt varav huvudparten förmodligen kommer att finansieras av Sverige och UNDP (genom UNIDO).

Det finns flera orsaker till denna jämförelsevis kraftiga satsning på småindustrin. I första hand är regeringen angelägen om att få fram en inhemsk kader av företagsledare, tekniker och ekonomer, vilket anses väsentligt med tanke på att bl.a. gruvprojekten helt kommer att bemannas med utlänningar på kvalificerade befattningar och inte ge några egentliga utvecklings-effekter i detta avseende. Vidare anses de ekonomiska förutsättningarna för importsubstitution vara gynnsammare om företag etableras inom många olika branscher och kan arbeta med en tillverkningsteknik som gör små volymer lönsamma. Småindustrier bedöms också ha bättre förutsättningar än större enheter att fungera utan en väl utbyggd infrastruktur. Genom att staten, med hjälp av biståndsmedel, har möjlighet att vara huvudfinansiär kan regeringen göra småindustrin till ett medel i strävandena att skapa sysselsättning och utveckling i de områden där behoven anses mest angelägna. Bristen på större industriprojekt med goda ekonomiska förutsättningar och ett svalt intresse från utländska investerare innebär också att det inte finns några egentliga alternativa möjligheter till småindustrier.

5.3 Botswana Development Corporation (BDC)

Fram till 1970/71 var det i första hand några tjänstemän inom finansministeriet som skötte statens insatser och intressen inom industriområdet. Detta år bildades emellertid BDC med uppgift att överta delar av ministeriets roll och mer aktivt och målinriktat verka för bl.a. en industriell utveckling. Vidare har ministeriet för handel, industri och vatten nyligen tillförts industriellt sakkunnig personal.

BDC anser sig i dag ha följande uppgifter:

- (1) Identifiera projekt inom industri, handel, turism och transportväsende. BDC skall tillse att de ekonomiska förutsättningarna analyseras, att planer utarbetas och att projekt förverkligas. I detta sammanhang nämns bl.a. att de affärsmöjligheter som uppkommer i samband med mineralutvinningsprojekten skall tillvaratas. Vidare utsägs att speciell uppmärksamhet skall ägnas möjligheterna att förädla råvaror från jordbruk och boskapsskötsel. BDC:s uppgift inom transportnäringen är bl.a. att utveckla buss- och flygförbindelserna.

- (2) Verka för att fastigheter för kommersiella ändamål anläggs och att affärs- och handelscentra uppförs.
- (3) Medverka till att ett finansieringssystem för lång- och medellång långivning skapas. Möjligheterna att införa giro- och pensionssystem avses i detta sammanhang undersökas.
- (4) Deltaga i utarbetandet av en ny industriell lagstiftning.
- (5) Förvalta huvudparten av statens aktieportfölj.

Flertalet av dessa uppgifter kommer förmodligen inte att kunna ägnas en fruktbar uppmärksamhet under de närmaste åren. BDC har f.n. endast sju handläggare, samtliga engelska eller amerikanska experter.

BDC hade i juni 1972 ägarandelar i ett industriföretag, i ett försäkringsbolag, i en kontorsfastighet, i ett flygbolag samt i Botswanacraft Marketing Company till ett sammanlagt värde understigande 1 milj. kr. Investeringarna i kontorshuset kommer emellertid inom kort att uppgå till flera miljoner kronor. Genom att BDC erhåller provision på importen av socker är dess finansiella ställning stark, men torde inte utan ytterligare tillskott tillåta större kapitalengagemang i flera nya företag. BDC har utarbetat en lista över ett 30-tal möjliga projekt, av vilka dock endast fem ä sex kommer att bli föremål för noggrannare lönsamhetsanalyser. BDC:s uppgift härvidlag är att på egen hand eller genom konsulter genomföra dessa studier och bedömningar samt att finna en utländsk intressent som är beredd att svara för huvudparten av riskkapitalet samt för kunnandet. BDC har i princip inga ambitioner att självt ingå som delägare utan ämnar göra detta endast i fall detta är en förutsättning för att projektet skall kunna förverkligas eller då regeringen anser sig ha ett särskilt intresse av att staten engagerar sig som delägare.

5.4 Arbetsmarknaden

Ungefär två tredjedelar, dvs. ca 45 000, av de botswanier som har löneanställning arbetar i Sydafrika, de flesta i gruvor. Samtidigt innehas över 90 procent av de högre tjänsterna i Botswana av utlänningar, men regeringen eftersträvar att göra landet självförsörjande med arbetskraft före 1990.

Antalet avlönade arbeten inom Botswana ökar med ca 6 procent per år, dvs. med ca 2 000, medan arbetsstyrkan i absoluta tal ökar fem gånger så snabbt. Jordbruket, boskapsskötseln och de sydafrikanska gruvorna har

tidigare i huvudsak sugit upp detta överskott men eftersom ungdomen alltmer föredrar sysselsättning utanför dessa områden kommer regeringen sannolikt att ställa inför stora arbetsmarknadsmässiga problem.

Regeringen har inte infört några bestämmelser om minimilöner, vilket har flera orsaker. Landet saknar bl.a. ett maskineri, i form av fack- och arbetsgivareföreningar som skulle kunna tillse att avtal och bestämmelser efterlevs. Vidare förmodar regeringen att tarifferna skulle behöva sättas så lågt att de skulle verka pressande på lönerna i mer utvecklade områden. Man är inte benägen att införa skilda bestämmelser för olika områden vilket förmodas skulle leda till en allt snabbare inflyttning till större städer av arbetssökanden. Regeringen befärar också att om inte lönerna sätts mycket lågt kommer antalet arbetstillfällen att påverkas negativt. Men eftersom staten är den dominerande arbetsgivaren anser regeringen att den har lönebildningen under viss kontroll. En kommitté med representanter från arbetsgivare och arbetstagare kommer att få i uppgift att tillse att inga större lönedifferenser mellan den offentliga och privata sektorn existerar eller uppkommer, med den offentliga som normgivande.

Dagslönen för okvalificerad arbetskraft är ca 5 kr. per dag, vilket är högre än minimilönerna i Sydafrikas gruvor. Sydafrika får således botswansk arbetskraft till en synnerligen låg kostnad. Den framstår som än lägre när man beaktar att Sydafrika håller de offentliga utgifterna - i form av tjänster och samhällsbyggande - för dessa gästarbetare nere på en mycket låg nivå. Hittills har Botswana tacksamt och utan att ställa några egentliga krav tillvaratagit denna möjlighet till sysselsättning av sin arbetskraft och till transfereringar av inbesparade löner. Det finns emellertid tecken som tyder på att regeringen avser att bättre utnyttja sin relativt goda förhandlingsposition gentemot Sydafrika, vars gruvor i hög grad är beroende av denna arbetskraft.

5.5 Mineralutvinning

Många länder inkluderar utvinningen av mineraler och liknande naturtillgångar i industrisektorn, vilket emellertid inte Botswana gör. Detta måste anses motiverat dels på grund av att mineralerna inte förädlas i nämnvärd grad inom landet, dels på grund av att industrisektorn eljest skulle framstå som alltför utvecklad i förhållande till dess ringa bredd och djup och med tanke på gruvprojektens lösa förankring i Botswanas näringsliv och ekonomi.

Under en redan inledd period av tre år kommer över 1 000 milj. kr. att investeras i mineralutvinning

och utbyggnad av härför erforderlig infrastruktur. Detta innebär att investeringarna varje år kommer att uppgå till ungefär samma belopp som nuvarande BNP. Sydafrikanska och amerikanska bolag samt bl.a. västtyska banker svarar för finansieringen av själva gruvinvesteringarna medan bl.a. Världsbanken tar hand om infrastrukturen. Regeringen beräknar att det kommer att dröja ca tio år innan det största projektet (koppar och nickel) kommer att ge inkomster i form av aktieutdelningar. Från och med 1974 och 15 år framåt räknar man med att ungefär 40 000 ton oren koppar-nickelblanding i genomsnitt per år kommer att exporteras till USA för vidareförädling och sedan försäljning till i första hand Västtyskland. De ingångna avtalen anses inte särdeles gynnsamma för Botswana. Diamantprojektet kommer emellertid att ge utdelning även på kort sikt men på det hela taget bedöms det vara olika indirekta effekter, i första hand tullavgifter, men i viss mån även skatter, som kommer att ge inkomster och stimulans till utveckling. Tullavtalet inom unionen har fått en utformning som i detta fall råkar gynna Botswana. Sydafrikas - eller rättare sagt unionens - tullsats varierar kraftigt från produktgrupp till produktgrupp men är relativt sett låga på ifrågasvarande gruvutrustning. Då Sydafrika fördelar unionsländernas årliga, gemensamma tullinkomster beräknas emellertid Botswanas andel på basis av en fast procentsats (ca 20) på värdet av den import som vidarelevererats till Botswana, oberoende av importens verkliga sammansättning ett visst år. Botswanas tullinkomster beräknas komma att öka från ca 60 milj. kr. till drygt 120 milj. kr. och tillfälligt utgöra närmare två tredjedelar av de totala statsinkomsterna för att sedan falla tillbaka igen.

Uppskattningsvis kommer ungefär 2 500 botswanier att arbeta inom gruvsektorn år 1973, vilket anses vara en låg siffra i förhållande till de mycket stora investeringarna.

Kol som i viss begränsad omfattning redan bryts samt salt, soda och eventuellt olja är andra naturtillgångar som kan komma att exploateras framöver men regeringen intar nu en tämligen restriktiv ställning till ytterligare projekt eftersom extraktiva industrier väntas ge relativt liten utvecklingseffekt men väl skapa en mängd obalanser i samhället. Man vill nu i första hand få tid att förstärka landets planeringsresurser och låta dessa ägna mer uppmärksamhet åt andra områden. Vidare vill man hinna utbilda inhemsk personal och utveckla binäringar till gruvhanteringen, kanske i första hand småindustrier, för att undvika enklavbildning. Men ett nytt projekt, förmodligen inom det kemiska området, anses dock nödvändigt att påbörja inom en femårsperiod bl.a. för att tullinkomsterna inte skall rasa ned. Försök kommer då förmodligen

att göras för att förhandla fram en överenskommelse med de utländska intressenterna innebärande att en viss bearbetning av råvarorna sker lokalt och att ett kemiskt industrikomplex anläggs.

5.6 Övrigt

Regeringen söker utveckla hantverket och ett av BDC:s dotterbolag har i uppgift att tillse att s.k. produktionscentra etableras, vilka skall ge tillverkare råd, praktisk utbildning samt visst finansiellt stöd. Ett tiotal finns redan. Bolaget har även till uppgift att marknadsföra de varor som tillverkas.

En s.k. brigad-verksamhet får också ett visst stöd av staten. På i huvudsak ideell bas arbetar några europeer och sydafrikaner med att etablera företag som har vissa likheter med kooperativa föreningar. Bl.a. har en beklädnadsindustri, ett garveri samt ett bryggeri anlagts. Man försöker också påbörja verksamhet inom livsmedelsområdet och ett litet mejeri, landets första, drivs f.n. på försök.

Bistånd från såväl multilaterala som bilaterala organ har, om England undantas, varit av ringa volym. Under 1970-talet har emellertid Botswana kommit att röna uppmärksamhet från bl.a. Världsbanken, USA, Sverige och UNDP. Det kan förmodas att bistånd framöver kommer att spela en relativt betydelsefull roll för den industriella utvecklingen i Botswana eftersom landet lider brist på kommersiellt intressanta projekt utanför gruvindustrin.

Associeringen till EEC anses i första hand vara av betydelse för att ge Botswana tillgång till European Development Fund.

Även Sydafrika anses ha ett visst intresse härav eftersom de inköp som härigenom möjliggörs i flertalet fall sannolikt kommer att göras i Sydafrika.

Slutligen bör nämnas att avtalen rörande såväl myntsom tullunionen på Botswanas initiativ förmodligen kommer att ses över och det förstnämnda eventuellt sägas upp. Nackdelarna med att inte kunna driva en egen politik vad gäller tullar, indirekta skatter och penningväsende blir allt mer uppenbara ju mer utvecklat landet blir. I frågor rörande bl.a. omvärdering av randen har Botswana oftast ställts inför fait accompli, även om Botswana exempelvis fick tillfälle att framlägga sina synpunkter på de beslut som måste fattas i samband med att England i juni 1972 lät kursen på pundet flyta. Som ett annat exempel kan nämnas att de sparmedel som affärsbankerna mottar i stor utsträckning utlånas i Sydafrika. Denna kapitalexport har Botswana ingen möjlighet att förhindra.

Den sydafrikanska regeringen har varit, och är, angelägen om att ha nära förbindelser med Botswana. Framst kanske av politiska skäl, men också därför att landets resurser och överlägsna kunnande gör att den kan dra de största ekonomiska fördelarna av ett sådant samarbete. Effekterna av de utvecklingsinsatser som görs i Botswana sugts f.n. i stor utsträckning upp av Sydafrika. Att bygga upp en egen produktionsapparat inom industri- och jordbrukssektorerna anser Botswanas regering på sikt vara det effektivaste medlet för att minska detta utvecklings- och självständighetshämmande beroende.

CHILES INDUSTRI OCH INDUSTRIPOLITIK

1 Grundläggande betingelser för industriutvecklingen1.1 Allmän ekonomisk utveckling

Chile förklarade sig självständigt från det spanska kolonialväldet år 1818. Den koloniala samhällsstrukturen bestod även efter oberoendet. Den utmärktes i första hand av det halvfeodala storgodssystemet och kyrkans dominerande ställning.

Under stora delar av 1800-talet kännetecknades utvecklingspolitiken av ekonomisk protektionism och statliga infrastrukturinvesteringar. Chile fick exempelvis Latinamerikas första statsjärnvägar. En ekonomisk utveckling baserad på gruvdrift och ökad handel inleddes, varvid nya företagargrupper uppstod vid sidan av den gamla jordägande överklassen.

Av stor betydelse för Chiles ekonomiska utveckling blev segern i det s.k. Salpeterkriget 1879-1883, varigenom Chiles territorium utvidgades med över en tredjedel på bekostnad av Bolivia och Peru. Utvinningen av de stora salpeterfyndigheterna i de erövrade områdena i norr medförde ett kraftigt ekonomiskt uppsving. Samtidigt lades grunden till det beroende av de internationella råvarumarknaderna som senare skulle orsaka svåra påfrestningar i Chiles ekonomi.

I början av 1900-talet exploaterades de rikliga mineraltillgångarna av utländskt kapital - främst brittiskt - i stor skala och högmekaniserade brytningsmetoder infördes. Den syntetiska salpeters genombrott under första världskriget innebar att Chiles export av naturlig salpeter försvarades. Kopparn kom då att överta rollen som Chiles ledande mineralexportprodukt. Massiva utländska - främst nordamerikanska - kapitalinvesteringar gjordes i koppargruvorna. Under denna tid gavs också stora utländska koncessioner på järnmalmsfyndigheter, vilka dock ej började exploateras förrän långt senare. Den utlandsägda gruvindustrin bildade enklaver med ringa spridningseffekter till övriga sektorer i ekonomin.

Den ekonomiska världskrisen under 1930-talet drabbade Chiles exportberoende ekonomi hårt. Valutaintäkterna sjönk kraftigt och med dem importen, vilket stimulerade till inhemsk produktion för att tillgodose efterfrågan

på industrivaror i landet. Krisen medförde ändrade betingelser för Chiles ekonomiska utveckling även därigenom att staten intog en ledande roll i landets ekonomi. En s.k. folkfrontsregering inrättade år 1939 det statliga utvecklingsbolaget CORFO, vilket bidrog till etableringen av en rad basindustrier.

Bruttonationalprodukten (BNP) per capita uppgår f.n. till ca 3 000 kr. Under 1960-talet ökade BNP med i genomsnitt 4,3 procent per år. Under perioden 1960-1966 var genomsnittet 5,4 procent, medan det under de tre sista åren endast var 2,8 procent, vilket räknat per invånare innebär en obetydlig tillväxt.

Inflationen i Chile är kronisk sedan flera decennier. Under 1960-talet var prisstegringarna under två år över 50 procent, under tre år över 30 procent och under ytterligare tre år ca 20 procent. Under perioden 1968-1970 steg priserna med i genomsnitt drygt 35 procent per år.

Under 1960-talet minskade de fasta investeringarnas andel av BNP från ca 17 procent 1961-1963 till 14 - 15 procent 1966-1971. Investeringarnas genomsnittliga årliga tillväxt 1960-1970 var 4,6 procent, dvs. något större än produktionens ökning. Industrins produktionskapacitet utnyttjades i lägre grad än tidigare vid periodens slut. Byggnadsverksamhet utgör drygt hälften av investeringarna och maskiner och utrustning återstoden. De direkta offentliga investeringarna utgjorde under senare delen av 1960-talet omkring hälften av den fasta kapitalbildningen.

Det inhemska sparandet ökade under 1960-talet med i genomsnitt drygt 7 procent per år, dvs. mer än investeringarna. Det utländska sparandets andel av investeringarnas finansiering minskade.

Det inhemska sparandets andel av BNP ökade från ca 13 procent 1960-1962 till ca 16 procent 1969-1970. Den offentliga sektorns andel av det inhemska sparandet har ökat från 20 - 25 procent i början av 1960-talet till omkring 70 procent 1970-1971.

Den låga ekonomiska tillväxttakten under större delen av de tre senaste årtiondena har - i kombination med ökad användning av utländsk arbetsbesparande teknologi - medfört att antalet arbetstillfällen i stadsnäringarna ej motsvarat tillflödet av arbetssökande. Följden har blivit ett växande proletariat av arbetslösa och undersysselsatta i städernas slumområden.

Den öppna arbetslösheten i hela landet uppgick under 1970 till i genomsnitt 6 procent. I Stor-Santiago, där inemot en tredjedel av landets befolkning är bosatt, var siffran drygt 7 procent och vid årets slut över 8 procent. Den dolda arbetslösheten uppskattas

motsvara 3 - 4 gånger den öppna arbetslösheten, varför totala undersysselsättningen år 1970 kan beräknas till 20 - 25 procent. Den övervägande delen av sysselsättningsökningen ägde under 1960-talet rum i handels- och tjänstesektorn. Industrin svarade för endast en dryg femtedel av nyanställningarna 1960-1970. Till yttermera visso sjönk de varuproducerande sektorernas (jordbruk, gruvsdrift, industri och byggnadsverksamhet) andel av nya arbetstillfällen mycket kraftigt under årtiondets lopp. Under perioden 1967-1970 var denna andel nere i drygt 18 procent.

Tabell 1 visar BNPs och sysselsättningens sektorfördelning samt arbetsproduktivitets, BNP-tillväxtens och nyanställningarnas fördelning på sektorer.

1.2 Ekonomisk struktur

Chiles ekonomiska struktur har präglats av en långtgående koncentration av inkomster, jord och förmögenheter, ett produktionsmönster med inriktning på att tillfredsställa efterfrågan hos ett relativt litet skikt av befolkningen, en situation där en avsevärd del av befolkningen lämnas utanför utvecklingen, samt ett allt högre beroende av utlandet. Den sneda inkomstfördelningen har starkt begränsat storleken på hemmamarknaden för konsumtionsvaror. Detta synes utgöra en bidragande orsak till stagnationen i industriutvecklingen. Produktionsstrukturen har anpassats till efterfrågan hos en relativt liten köpstark grupp med nordamerikanska konsumtionsvanor som förebild. 4 procent av befolkningen svarade 1970 för omkring hälften av konsumtionen, medan hälften av befolkningen förbrukade mindre än 10 procent av färdigvarorna.

1.2.1 Ekonomisk koncentration

Inkomststatistik för år 1968 visar att de 47 procent lägst avlönade av de yrkesverksamma, vilka tjänade mindre än det i chilensk statistik använda existensminimum, tillsammans hade 12 procent av inkomsterna. I gruppen ingick två tredjedelar av arbetarna, drygt hälften av de egna företagen (självägande småbönder, gatuförsäljare etc.) samt 8 procent av tjänstemännen. De arbetslösa är ej inräknade i denna statistik. Med denna grupp låginkomsttagare kan jämföras de 300 högst betalda inkomsttagarna som tillsammans fick drygt 18 procent av de totala inkomsterna. I genomsnitt tjänade de inemot 400 gånger existensminimum. 2 procent av Chiles familjer fick 46 procent av nationalinkomsten.

Ägarkoncentrationen inom industrin belyses av en av planministeriet publicerad analys, vilken avser förhållandena 1966 beträffande de 284 största aktiebolagen. Dessa företag utgjorde mindre än en femtedel

Tabell 1: BNP, sysselsättning och produktion fördelat på sektorer

352

Sektor	Andel av BNP 1970 i %	Andel av sys- selsättningen 1970 i %	Index för produktivitet 1969	1) Index för produktionsök- ning per år 2) 1960-69 i %	Genomsnittlig sysselsättnings- ökning per år 1960-69 i %
Jordbruk	6,9	24,6	40	2,6	0,3
Fiske			51	5,3	
Gruvdrift	10,9	3,3	301	4,4	0,6
Industri	27,6	18,8	141	6,0	3,3
Byggnadsverksamhet	4,1	5,9	82	3,7	3,1
El, gas, vatten och avlopp	1,8	0,4	431	6,9	1,0
Transport, kommuni- kationer etc.	4,7	5,9	81	9,1	3,7
Handel	20,3	15,1	162	4,3	5,7
Finansväsen	4,5		405	8,9	3,1
Offentliga tjänster	5,8	26,0	114	3,0	
Övriga tjänster	11,6		52	3,2	
Totalt	100,0	100,0	100	4,3	2,3

Källa: ODEPLAN 1971, IMF 1972

1) Index avser förädlingsvärde per sysselsatt 1969. Genomsnittsproduktiviteten = BNP/total sysselsättning = 100.

2) Avser förädlingsvärde, dvs. sektorns bidrag till BNP.

av det totala antalet aktiebolag men svarade för nära fyra femtedelar av aktiebolagens sammanlagda tillgångar. Endast ett fåtal statliga företag torde ingå i gruppen. De tio största aktieägarna innehade över 90 procent av aktiestocken i 60 procent av företagen, över 50 procent i 85 procent och över 30 procent i 92 procent av företagen. 1 procent av industriföretagen hade 40 procent av industrins anläggningstillgångar och svarade för över 60 procent av industriproduktionen.

Även kreditväsendet karaktäriserades av koncentration av ägande till en liten grupp privatpersoner och utländska finansgrupper. Bankernas utlåning var starkt koncentrerad till ett fåtal storföretag.

Den långtgående ägarkoncentrationen och höggradigt monopolistiska industristrukturen har utvecklats parallellt med att alltmer avancerade och kapitalintensiva produktionstekniker tillämpats. Denna struktur har - enligt Chiles planmyndighets bedömning - motverkat en jämnare spridning över ekonomin av utvecklingseffekterna. Den har bidragit till att begränsa konsumtionsmarknaden och till att förvärra sysselsättningsproblemen.

1.2.2 Regional struktur

Chiles säregna geografiska förhållanden - vidsträcktheten och de olika regionernas starkt skiftande fysiska, klimatiska och ekologiska karaktäristika - har medfört stora regionala ekonomiska olikheter. Befolkningsstätheten är 13 inv/km² (Sverige har 20 inv/km²). Omkring 75 procent av befolkningen bor i städerna. Över hälften av befolkningen bor i de 14 städer som har över 80 000 invånare.

Över 60 procent av befolkningen bor inom de tre folkrikaste regionerna som bl.a. omfattar de tre största städerna. Dessa tre regioner, som utgör knappt 11 procent av landets yta, svarar för två tredjedelar av BNP.

De tre glesbygdsregionerna längst i norr samt söder, där bl.a. de största mineral- och oljefyndigheterna är belägna utgör 42 procent av ytan. Där bor knappt 6 procent av befolkningen, medan produktionen motsvarar ca 12 procent av BNP. Övriga regioner svarar för drygt 20 procent av BNP och har 33 procent av befolkningen och nära hälften av ytan.

1.2.3 Utlandsberoende

Chiles ekonomi är i hög grad beroende av exporten av en enda råvara, nämligen koppar. Denna metall svarar

för 75 - 80 procent av exportintäkterna. Övriga mineraler som exporteras är i storleksordning järnmalm, salpeter och jod, molybden samt silver. Mineralexporten utgör 85 - 90 procent av totala exporten.

Efter andra världskriget och främst under 1960-talet fördjupades den chilenska ekonomins beroende av utlandet i bl.a. följande avseenden:

1. Importberoendet. Importens andel av BNP varierade under 1960-talet kring 15 procent. Inhemsk produktion har i allt större utsträckning ersatt konsumtionsvaruimporten, med undantag för livsmedel. Konsumtionsvarornas andel av importen minskade från ca 16 procent 1960 till ca 13 procent 1969. (I Sverige var motsvarande andel 1970 24 procent.) Möjligheterna till ytterligare importsubstitution är mycket begränsade.

Största delen av importen består av råvaror som ej finns tillgängliga inom landet samt reservdelar och komponenter. En växande andel av importen (drygt 30 procent 1970) utgörs av kapitalvaror. Fyra femtedelar av Chiles behov av kapitalvaror, dvs. maskiner och utrustning, tillgodoses genom import.

Importens sammansättning är sådan, att den endast svårigen kan skäras ned utan menliga återverkningar på ekonomin och främst industriproduktionen. I Sverige föranleder vanligtvis betalningsbalansbekymmer en ekonomisk politik med inriktning på att dämpa importen genom att begränsa konsumtionen. I Chile, där endast ca 2 procent av konsumtionen tillgodoses genom import, drabbar importbegränsande åtgärder främst industrins produktion och investeringar.

2. Investeringarna. Under perioden 1960-1969 uppgick de sammanlagda utländska direkta bruttointesteringarna i Chile till 900 miljoner dollar, motsvarande 11 procent av de totala investeringarna i landet. Detta betydde ökad utländsk kontroll av främst tillverkningsindustrin och finansväsendet. Aktiekapitalet i de största utlandsägda gruvorna inköptes i slutet av 1960-talet av chilenska staten. De utländska kapitalåterföringarna uppgick under 1960-talet till totalt 873 miljoner dollar och utförseln av vinster till 839 miljoner dollar, vilket ger ett sammanlagt kapitalutflöde från utländska investeringar på 1 712 miljoner dollar. De privata utlandsinvesteringarna medförde därmed ett nettokapitalutflöde på 812 miljoner dollar under 1960-1969, vilket motsvarade nära 12 procent av exportintäkterna.

3. Utlandsskulden var år 1970 ca 3 miljarder dollar, vilket motsvarar mer än två års exportintäkter. Skuldbeloppet ökade med ca 400 procent 1960-1970. Samtidigt försämrades skuldens struktur därigenom att en allt större andel utgjordes av kort- och medelfristiga

krediter. En växande andel av exportintäkterna har fått tas i anspråk för att betala räntor och amorteringar på den utländska skulden - 36 procent år 1971.

En bidragande orsak till den snabba ökningen av utlandsskulden är att en rad investeringsprojekt under perioden genomförts med omfattande utländsk finansiering, t.ex. utbyggnad av infrastrukturen. Exportinkomsterna har ej ökat i samma takt som upplåningen bl.a. till följd av exportens ensidiga inriktning på råvaror med måttlig efterfrågeökning på världsmarknaden.

4. Teknologin. Det utländska inflytandet över varu- efterfrågan i Chile har bidragit till att produktions- teknologin blivit alltmer kapital- och teknikintensiv, något som torde ha medfört negativa återverkningar för sysselsättningen, inkomstfördelningen och betalnings- balansen. Den avancerade teknologin har införts såväl via utländska direktinvesteringar som inhemskt finansierade investeringar för importersättande hemmaproduktion samt i samband med licens- eller legotillverkning.

1.2.4 Infrastruktur

1.2.4.1 Kommunikationer

Trots ogynnsamma geografiska betingelser har Chiles kommunikationsväsende byggts ut i relativt hög grad. Största delen av godset transporteras på järnväg och nästan lika mycket fraktas på landsväg. Inrikesjö- farten står främst för transporten av mineraler och olje på längre sträckor. Inrikesflyget är väl utbyggt.

Stora investeringar har gjorts i infrastruktur och utrustning inom kommunikationsväsendet - till stor del finansierade med utländska krediter - utan att kommunikationerna i stort förbättrats. De olika transportgrenarna har utvecklats utan egentlig samordning. Detta har enligt Chiles planeringsmyndighet, ODEPLAN, lett till en struktur som präglas av stark konkurrens mellan de olika transportgrenarna, låg utnyttjandegrad av den installerade kapaciteten, höga kostnader och dålig service.

I utvecklingsplanen betecknas problemen som så allvarliga att de kan bli ett hinder för planens genomförande. President Allende berörde i ett tal till nationen i juli 1972 transportsituationen, vilken han ansåg nu direkt förhindra förverkligandet av potentiella produktionsökningar. Den stora livsmedelsimporten under 1971 hade satt infrastrukturen på hårda prov, och allvarliga brister hade påvisats. Chiles största hamn Valparaíso kan ej samtidigt betjäna mer än 11 fartyg. Ineffektivitet i hamnarna medför långa och dyrbara

hamnuppehåll för fartygen. Lagerlokaler saknas såväl i hamnarna som i städer och på landsbygden, vilket bl.a. inneburit att mjölk ej kunnat transporteras till befolkningscentra. Vid det stora statliga stålverket Huachipato ligger tonvis med stål och andra produkter som ej kan fraktas därifrån på grund av brist på adekvat transportmateriel och svaga vägbroar.

En huvudorsak till de akuta transportproblemen under 1971-1972 torde vara de snabba och genomgripande strukturereformerna, som bl.a. medfört en kraftig ökning av efterfrågan på livsmedel samtidigt som jordreformen accelererats.

I utvecklingsplanen förebådas en generalplan för kommunikationerna i syfte att samordna dessa med de allmänna planmålen och inordna dem i den nya ekonomiska strukturen. Institutioner skall inrättas för den översiktliga trafikplaneringen och kontrollen inom ramen för en allmän offentlig administrationsreform. Taxor och tariffer skall utformas för att åstadkomma en harmonisk och komplementär utveckling av de olika transportgrenarna. Infrastrukturinvesteringarna skall under planperioden 1971-1976 öka kraftigt. Deras andel av totalinvesteringarna avses mer än fördubblas till 23 procent.

I juli 1972 aviserades en proposition om att inrätta ett transportministerium, något som förutsätter det av oppositionen dominerade parlamentets godkännande.

1.2.4.2 Energi

Den totala energiförbrukningen i Chile beräknas under 1969 ha motsvarat ca 17 miljarder kWh. Ungefär tre fjärdedelar av denna energimängd härrörde från organiskt bränsle och en fjärdedel från vattenkraft.

Chile har enorma potentiella vattenkraftsresurser (ca fem gånger USA:s), vilka endast till en mycket ringa del utnyttjas för elkraftsproduktionen. Den installerade kapaciteten uppgick år 1969 till totalt 1,9 miljoner kWh, varav 1 miljon kW vattenkraft.

Elektrisk energi svarade samma år för 42 procent av all energiproduktion. Något mer än hälften av den elektriska energin alstrades av vattenkraftverk och resterande del av värmekraftverk, huvudsakligen oljeeldade. Under perioden 1960-1968 ökade förbrukningen av elkraft i genomsnitt 5,4 procent per år.

Chile importerar för 70 miljoner dollar om året i olja och oljeprodukter. Ett huvudmål i energipolitiken är att ersätta oljeimporten med inhemsk naturgas samt att öka vattenkraftens andel. Utvinningen (2,1 miljoner kubikmeter 1969) och raffineringen av olja

sköts av det statliga företaget Empresa Nacional de Petr leo (ENAP).

1.3 Ekonomisk politik och utvecklingsplanering

I november 1970 tillträdde i Chile en v nsterkoalitionsregering under ledning av president Salvador Allende. Den nya regeringen har utarbetat en utvecklingsplan för  mbetsperioden 1971-1976 samt årsplaner f r 1971 och 1972. Utgångspunkten i planerna, som bygger på den segrande v nsterkoalitionens (Unidad Popular) valmanifest,  r att förändra den ekonomiska och sociala strukturen.

Huvudmålet i planeringen är att snarast möjligt integrera det växande proletariatet av arbetslösa och undersysselsatta i det ekonomiska, sociala, kulturella och politiska livet, vilket anges som "en förutsättning för en effektivt fungerande demokrati i stället f r en rent formell, något som utgör ett grundpostulat i Unidad Populars valprogram". Delmål i planeringen är att minska ekonomins utlandsberoende, att  ka sysselsättningen, att förbättra inkomstfördelningen, att bryta stagnationen och åstadkomma en snabbare ekonomisk tillväxt, att förändra produktionsstrukturen med ökad inriktning på masskonsumtionsvaror samt att åstadkomma en mer balanserad regional utveckling.

Syssels ttningmålet i utvecklingsplanen  r att skapa en miljon nya arbetstillfällen fram till 1976. Nettotillskottet av arbetskraft under perioden uppskattas till 400 000. För att minska den öppna arbetslösheten från 6 procent till ett minimum av 2 procent friktionsarbetsl shet behövs 120 000 nya arbetstillfällen. De återstående 480 000 nya arbetstillfällena är avsedda att stimulera till ökad förvärvsintensitet, främst bland kvinnorna.

Utvecklingsplanen räknar med en BNP-tillväxt på i genomsnitt 7 procent per  r 1971-1976. Den snabbaste tillväxten skall äga rum inom byggnadssektorn samt inom trä- och pappersindustrin, gruvindustrin, utbildning, hälsovård och övriga offentliga t janster samt lättare konsumtionsvaruindustri.

Utvecklingsstrategin har fem huvudpunkter:

1) Förstärkning av den offentliga kontrollen av näringslivet som avses bli indelat i tre sektorer:

(i) En stor statsägd sektor omfattande gruvindustrin, kreditväsendet samt de 90 viktigaste företagen inom industri och handel. Den statliga n ringssektorns andel av BNP väntas öka från ca 10 procent 1970 till ca 30 procent 1976.

(ii) En blandad sektor, som främst avses gälla tekniskt avancerade industriföretag, bl.a. med s.k. joint ventures mellan chilenska staten och utländskt kapital.

(iii) En privatägd sektor, bestående huvudsakligen av små och medelstora företag inom olika branscher, vilka skall stödjas genom tekniskt bistånd och krediter.

- 2) Omfördelning av inkomsterna till förmån för lägre inkomsttagare.
- 3) Satsning på utvecklingsprojekt som syftar till att tillgodose de lägre inkomsttagarnas behov av varor och tjänster.
- 4) Påskyndande av tidigare inledda reformer, främst jordreformen.
- 5) Reformen genom nya parlamentsbeslut, främst gruvnationalisering.

De åtgärder som syftar till att förbättra de stora befolkningsgruppernas inkomster och konsumtionsmöjligheter synes hittills ha varit viktigast utöver reformer på gruv- och industriområdet. Regeringen befinner sig i parlamentarisk minoritetsställning och torde ha behov av de politiska vinster som ett sådant program innebär, i första hand inför parlamentsvalen i mars 1973. Den torde däremot få utomordentligt svårt att i minoritetsställning till fullo genomföra den genomgripande omdaning av samhället som utvecklingsstrategin i sin helhet är ett uttryck för.

Konjunkturstimulerande åtgärder genom inkomstpolitik vidtas sålunda. Lönerna har genom regeringsbeslut höjts kraftigt. Samtidigt har priskontroller införts, varigenom har åstadkommits väsentliga reallöneökningar och en inkomstomfördelning från vinster till löner.

Lönernas andel av nationalinkomsten steg under kalenderåret 1971 från drygt 51 procent till omkring 59 procent. Detta medförde en kraftig ökning av konsumtions efterfrågan, varvid outnyttjad kapacitet inom industrin togs i anspråk. Den privata konsumtionen ökade liksom industriproduktionen under 1971 med över 12 procent. Denna tillväxttakt i industriproduktionen har gällt även under första halvåret 1972.

BNP ökade under 1971 med 8,5 procent i reala termer. Sysselsättningen ökade med ca 200 000 personer, vilket innebar en minskning av arbetslösheten till nära hälften av nivån vid slutet av 1970. Inflationstakten sjönk från 36 procent 1970 till 22 procent 1971.

Den snabba inkomstomfördelningen och övriga struktur-reformer medförde vissa problem under 1971, vilka synes ha förvärrats under 1972. Investeringsvolymen sjönk med nära 8 procent på grund av en kraftig nedgång inom den privata sektorn. Efterfrågan inom vissa områden, bl.a. livsmedel, har ökat snabbare än produktionen med varubrist som följd. Problem uppstod i fråga om ledning och samordning av den ekonomiska politiken, då något effektivt styrsystem anpassat till den nya situationen ej föreligger.

Den "lätta" fasen av utvecklingsplanen torde nu vara passerad. I fortsättningen måste tillväxten i högre grad komma genom produktivitetshöjningar och nyinvesteringar. I och med att den tillgängliga kapacitetens nyttjandegrad ökar uppstår alltfler flaskhalsar. För att avhjälpa detta problem anser regeringen att större strukturella förändringar behöver genomföras. Regeringens program för att öka det statliga ägandet inom näringslivet har på grund av det parlamentariska läget ej kunnat slutföras. Ett dödläge råder ännu i denna fråga, som redan förorsakat två regeringsombildningar. Flaskhalsarna i produktion och transporter och den tilltagande varubristen har medfört ytterligare politiska problem och sviktande stöd från främst medelklassgrupperna.

Under 1972 har inflationstakten ökat. Prisindex steg under perioden januari-augusti med ca 50 procent. Härtill bidrog escudons devalvering i augusti med mellan 60 och 220 procent (man tillämpar olika växelkurser för olika import- och kapitalflödeskategorier) samt de växande problemen med livsmedelsförsörjningen. Allmänna lönehöjningar med 100 procent plus bonus har aviserats att gälla från början av oktober. Ekonomin synes ha kommit in i en pris-kostnads-inflationsspiral.

Avgörande för den fortsatta utvecklingen torde förutom det politiska läget vara betalningsbalansutvecklingen. Betalningsbalansen försämrades starkt under 1971 bl.a. till följd av fallande kopparpriser, kapitalflykt och infrusna utländska krediter. Valutareserven sjönk under 1971 med över 300 miljoner dollar och torde f.n. vara praktiskt taget uttömd. För de närmaste åren förutspås betalningsbalansunderskott på mellan 300 och 400 miljoner dollar om den i utvecklingsplanerna inberäknade importen ej minskas. Chile är därför nu mer beroende än någonsin av utländska krediter och ett stabilt och högt världsmarknadspris på koppar. Varje nedskärning av importen av livsmedel, konsumtionsvaror, maskiner och reservdelar, industriella råvaror och bränslen medför förvärrade brister med ökad inflation, arbetslöshet och politiska problem som följd.

2. Industrisektorns struktur och utveckling

2.1 Industrins framväxt och produktionsutveckling

Ända sedan kolonialtiden har Chiles industriutveckling, liksom ekonomin i stort, varit länkad till utländska handels- och finanscentra. På 1600-talet försåg Chile det spansk-amerikanska vicekonungadömets centrum, Peru, med bl.a. kläder och fartygsriggning. Peruanska köpmän ägde praktiskt taget alla fartyg i södra Stilla Havet och kontrollerade Chiles utrikeshandel. I början av 1700-talet utvecklades varvsindustrin. Denna industri led liksom riggningstillverkningen, textilindustrin, läderindustrin samt den inhemska lergods- och metallvaruproduktionen stora avbräck då Spanien tillät friare import till kolonierna av europeiska manufakturvaror. Chiles ekonomiska roll blev att importera utländska konsumtionsvaror och exportera livsmedel och mineraler.

Efter den nationella självständigheten utvecklades industri och hantverk med hjälp av protektionistisk politik och statliga infrastrukturinvesteringar relativt snabbt fram till mitten av 1800-talet, varefter en liberal handelspolitik infördes till fördel för spannmålsodlare och mineralproducenter (och Storbritannien, vars påtryckningar föregått förändringen), men till förfång för den chilenska industrin och kolproduktionen. År 1929 svarade industrisektorn för 7,9 procent av BNP.

Depressionen drabbade som ovan framhållits Chiles exportberoende ekonomi hårt. Importvolymen låg under perioden 1930-1934 ca 60 procent och 1935-1939 ca 50 procent lägre än under perioden 1925-1929. Importens andel av BNP sjönk från drygt 31 procent 1929 till knappt 14 procent 1937. Chile var det enda av de större länderna i Latinamerika som ännu 1937 ej hade nått upp till 1929 års BNP-nivå.

Den kraftiga reduktionen av importflödet stimulerade till inhemsk produktion av tidigare importerade industrivaror. Imports substitutionen avsåg i första hand enklare konsumtionsvaror. Mellan 1929 och 1937 ökade bomullstygframställningen med över 300 procent, beklädnadsindustrins produktion med över 100 procent och papperstillverkningen med mer än 200 procent.

En stor del av Chiles import kunde på kort sikt ej ersättas med inhemsk produktion, t.ex. socker och andra tropiska livsmedel samt råvaror som bomull, olja m.m. Då valutainkomsterna minskade kunde Chile ej importera alla maskiner, halvfabrikat m.m. som behövdes för den snabbt växande importersättande konsumtionsvaruindustrin. Behov av inhemska basindustrier

och utbyggd infrastruktur uppkom. Statsingripanden avsedda att underlätta industrins strukturförändring och gynna dess utveckling ansågs av behovet påkallade. Inrättandet av det statliga utvecklingsbolaget CORFO utgjorde startpunkten för ett nytt skede i Chiles industriella utveckling.

CORFO har bl.a. utarbetat och genomfört en plan för elektrifieringen, skapat en bas för produktion och raffinering av olja, startat ett modernt stålverk (Huachipato), stött sockerbetsodlingen och sockerindustrin samt gynnat trävaru-, pappers-, cellulosa- och gummidäcksindustrin förutom olika initiativ inom metallindustrin, elektrisk utrustning, kemisk industri samt fiske. Chiles industrialisering är således mindre ett resultat av spöntan importersättning än av statsingripanden i syfte att övervinna de hinder för landets utveckling som utrikeshandelns avbräck skapat.

Utöver det statliga industristödet gav andra världskriget med dess avspärningar och brister på importerade industriprodukter nu stimulans åt Chiles industri. Under perioden 1941-1946 redovisades stora ökningar av industriproduktionen med ett årligt genomsnitt av 11 procent. Möjligheterna att ersätta importen av konsumtionsvaror med inhemska industriproduktion uttömdes alltmer samtidigt som importkonkurrensen efter kriget ökade och mot slutet av 1940-talet sjönk den årliga ökningstakten i industriproduktionen till två procent.

Den med Koreakriget sammanhängande internationella högkonjunkturen bidrog till att industriproduktionen accelererade i 1950-talets början. Stålproduktionen kom igång och i samband därmed expanderade bl.a. metallindustrin. Under 1950-talet släppte CORFO initiativet över industriutvecklingen och en rad företag övergick helt eller delvis (t.ex. Huachipato) i privat ägo. Samtidigt satte knappa valutainkomster allt snävare gränser för importen av produktionsvaror, vilket hämmade industriutvecklingen. Inflationstakten var högt uppdriven. På Internationella Valutafondens rekommendation tillämpades en ortodox efterfråge- och likviditetsdämpande ekonomisk politik med inslag av liberaliserad handel.

Industriproduktionen stagnerade mellan 1953 och 1958, varefter tillväxten fortsatte. Mellan 1960 och 1966 ökade industriproduktionen med i genomsnitt 7 procent per år. Under perioden skedde stora utländska investeringar i tillverkningsindustrin och en planerad ökning av kopparexporten, som möjliggjorde ökad import av maskiner och halvfabrikat etc. Under perioden 1967-1970 stagnerade åter industriutvecklingen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Chiles industriella utveckling varit snabbast under perioder då

importkonkurrensen begränsats och staten fört en aktiv utvecklingspolitik medan industrin stagnerat och delvis gått tillbaka under perioder av liberalare ekonomisk politik.

Tibor Scitovsky har framhållit tre huvudinslag i den industripolitik som bl.a. Chile tillämpat. Den gynnar ersättning av import på bekostnad av exportutvecklingen genom att den inhemska kostnadsnivån tillåts stiga över världsmarknadens. Detta har medfört ineffektivitet i resursanvändningen och bidragit till inflationen. Vidare har pris- och handelspolitiken gynnat industrins utveckling på bekostnad av jordbrukets. Inkomsterna har omfördelats från landsbygden till städerna (och i stadsnäringarna från löner till vinster), vilket medfört att städernas befolkning ökat snabbare än sysselsättningen. Slutligen har industripolitiken bedrivits främst via administrativa kontroller i stället för styrning via marknadskrafterna, vilket minskat effektiviteten i uppfyllelsen av industripolitikens mål.

Professor Scitovsky har framfört följande kritik mot den extrema koncentrationen på modern industri i stor skala i industripolitiken i Latinamerika:

"There is evidence in several countries that the main beneficiaries of economic growth are the higher income groups immediately below the top 5 or 10 per cent, while those in the lower half of the income range have benefited little or nothing. This, quite apart from its social implications, leads to a growth of consumers' demand heavily weighted with imports and with consumers' durables, which usually have a large import content. This tends to prolong or aggravate the foreign exchange shortage at the same time that it slows the expansion of the domestic market for the output of the more domestically-based industries."

Som torde framgå av föreliggande framställning är Chile ett betydande exempel på en sådan utveckling.

2.2 Industrins struktur

2.2.1 Industrins fördelning på branscher

Under 1960-talet genomgick Chiles industristruktur en gradvis förändring, där de traditionella konsumtionsvarubranschernas andel av industriproduktionen sjönk till förmån för produktionsvaru- och verkstadsindustrierna.

Mellan 1960- och 1970 ökade de traditionella industri-grenarnas förädlingsvärde med drygt 40 procent, produktionsvaruindustriernas med 80 procent och verkstads-

industrins med 160 procent. Industrins totala förädlingsvärde ökade under perioden med 71 procent.

De traditionella industrigrenarna - livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustrin, textil- och beklädnadsindustrin, möbelindustrin och grafiska industrin - svarar alltså för största förädlingsvärdet inom industrin. Mellan 1960 och 1966 ökade produktionen med i genomsnitt 5,5 procent per år. Därefter avstannade produktionsökningen inom dessa branscher, vars andel av totala förädlingsvärdet inom industrin sjönk från 55 procent 1960 till knappt 46 procent 1970.

Produktionsvaruindustrierna - dvs. tillverkningen av trävaror och kork, papper och pappersmassa, läder och gummi, kemiska produkter, jord- och stenprodukter samt metaller - ökade sin andel av totala förädlingsvärdet inom industrin från drygt 30 till 32 procent mellan 1960 och 1970. Detta motsvarade en produktionsökning med i genomsnitt 6,1 procent per år. Pappers- och massaindustrin var den mest expansiva branschen. Även gummi-, trävaru- och korkindustrin samt kemiska industrin expanderade, medan läderindustrin stagnerade.

Verkstadsindustrins produktion ökade i genomsnitt med 10 procent per år mellan 1960 och 1970 och sektorns andel av industrins totala förädlingsvärde ökade från 14,8 till 22,5 procent. Den mest expansiva branschen var transportmaterielindustrin, vars produktion ökade med i genomsnitt drygt 11 procent per år. För denna kraftiga tillväxt svarar främst bilindustrin, vilket väl illustrerar industristrukturens ökande inriktning på varaktiga konsumtionsvaror för höginkomsttagare. I början av 1960-talet förbjöds importen av färdiga bilar till Chile, och en rad sammansättningsfabriker etablerades i landet. År 1964 tillverkades sammanlagt 7 500 bilar i 20 olika fabriker, till största delen med importerade delar. År 1968 hade produktionen stigit till 18 000 och över hälften av komponenterna tillverkades inom landet. En liknande utveckling ägde rum i fråga om andra varaktiga konsumtionsvaror såsom hushållsmaskiner samt radio- och TV-apparater.

Expansionen inom de varaktiga konsumtionsvarubranscher-na stimulerades av en protektionistisk handelspolitik. Samtidigt som denna expansion genom spridningseffekter bidrog till utvecklingen av produktionsvaruindustrierna ökades trycket på bytesbalansen genom ökad import av maskiner och utrustning. Den höga protektionen har enligt ODEPLAN verkat återhållande på effektiviteten såväl inom industribranscherna som ur global resursallokeringssynpunkt. Priserna på dessa varor har ökat mer än genomsnittet, vilket framgår av det förhållandet att verkstadsindustrins förädlingsvärde ökade med i genomsnitt 10 procent per år 1960-1970 medan produktionsvolymens ökning endast var 4,5 procent per år.

Tabell 2: Industrigrenarnas andel av totala förädlingsvärdet inom industrin (mätt i 1965 års priser) år 1960, 1965 och 1970 samt förädlingsvärdets genomsnittliga årliga ökningstakt 1960-1965, 1965-1970 och 1960-1970.

	1960	1965	1970	1960-65	1965-70	1960-70
Traditionell industri	54,7	48,8	45,5	5,0	2,1	3,6
Produktionsvaruindustri	30,5	31,9	32,0	8,5	3,7	6,1
Verkstadsindustri	14,8	19,3	22,5	13,2	6,8	10,0
Industrin totalt	<u>1950-55</u> 5,6	<u>1955-60</u> 2,6		7,4	3,5	5,5

2.2.2 Teknologi och sysselsättning

Den gradvisa strukturförändringen under 1960-talet med snabb tillväxt av den importersättande produktionen av varaktiga konsumtionsvaror återspeglar en efterfrågestruktur som betingats av den mycket ojämna inkomstfördelningen. Efterfrågan synes ha påverkats av en "demonstrationseffekt" från masskonsumtionssamhällena i Nordamerika och Västeuropa, något som underlättats av den snabba utvecklingen av massmedia och kommunikationer.

Den relativt snabba tillväxten av industrigrenar som tillämpar alltmer avancerad och specialiserad produktionsteknik har lett till ökad kapitalintensitet och ökade krav på höga kvalifikationer hos den anställda arbetskraften. Därtill kommer att industripolitiken genom övervärderade växelkurser, prisstöd och subventioner kredditer för industriinvesteringar stimulerat till överinvesteringar i kapitalintensiva industriprojekt.

Utvecklingen har inneburit att såväl sysselsättning som produktion ökat långsammare än industrikapaciteten. Den outnyttjade kapaciteten i industrin har utgjort omkring 50 procent, vilket är mycket även efter latinamerikanska förhållanden. Lägsta kapacitetsutnyttjandet har förelegat i verkstadsindustrin. 1971 års ekonomiska uppsving medförde en sänkning av andelen outnyttjad kapacitet i hela industrin till 9 procent.

En allt lägre andel av arbetskraftstillskottet har anställts inom industrisektorn. Såväl handels- som tjänstesektorn absorberade under 1960-talet mer arbetskraft än industrin, vars andel av totala sysselsättningen utgjorde omkring 19 procent under perioden.

Den högsta kapitalintensiteten återfinns bland de

3 procent av industriföretagen som sysselsätter mer än 200 personer. Dessa företag svarar för 44 procent av sysselsättningen, 58 procent av kapitalet, 51 procent av förädlingsvärdet samt 52 procent av vinsterna inom industrin. Arbetsproduktiviteten är högst i de största företagen medan kapitalets produktivitet är högre i de mindre företagen med arbetsintensivare teknologi.

Chiles möjligheter att utveckla och tillämpa nya teknologier som bättre anpassas till de inhemska förutsättningarna torde vara relativt stora i jämförelse med andra u-länder, även i Latinamerika. Det finns sju universitet och två tekniska högskolor i landet med sammanlagt omkring 90 000 studenter. Enligt utvecklingsplanen skall antalet studenter i högre utbildning öka till 240 000 år 1976. Trots att Chile har ett relativt stort antal civilingenjörer (omkring 7 000) föreligger en stor brist på tekniker på topp- och mellannivån, vilket enligt ODEPLAN hämmar den teknologiska utvecklingen inom en rad sektorer.

Teknisk-vetenskaplig forskning bedrivs praktiskt taget helt inom universiteten (80 procent av forskarna) och offentliga sektorn (20 procent) och inte alls inom företagen. (I de ledande industriländerna, t.ex. Sverige, återfinns över 70 procent av forskarna i företagen.) Det har för Chiles del inneburit att medan en kraftig ökning av den vetenskapliga grundforskningen ägt rum under 1960-talet, har detta i mycket liten utsträckning lett till innovationer och tillämpningar inom näringslivet. Det är den nya regeringens intention att närmare knyta forskningen till näringslivet via den statliga gruv- och industrisektorn.

Ett annat problem är utbildningens internationalisering, vilket dels innebär en utbildning i utländsk, avancerad teknik snarare än en som anpassas till Chiles förutsättningar, dels en huvudorsak till emigrationen av utbildad personal. Denna utvandring har för Chiles del ej varit särskilt omfattande (1 088 1962-1968, motsvarande 1,8 procent av Latinamerikas "brain drain"), men den har i relativt stor utsträckning (22 procent) avsett ingenjörer, som Chile har stor brist på. Det är ännu för tidigt att säga om utvandringen kommer att öka kraftigt under den nuvarande regeringen. En viss ökning har redan skett.

Chile har en fackföreningsrörelse med gamla anor. De första fackföreningarna bildades på 1890-talet i salpetergruvorna.

Den första fackliga centralorganisationen bildades 1909. Fackföreningsrörelsen kämpade med stora svårigheter och var länge svag och splittrad. År 1953 bildades en ny landsorganisation, Central Unica de

Trabajadores (CUT), och under 1960-talet har rörelsen ökat i styrka. Den präglas emellertid ännu av splittning och heterogenitet i organisationen.

CUT har ca en halv miljon medlemmar, vilket motsvarar minst en femtedel av arbetskraften. Det är ungefär samma organisationsgrad som Frankrike, Japan och USA. I Sverige är ca hälften av arbetskraften fackligt organiserad.

Stor vikt fästes i regeringens politik vid ett brett upplagt program för utbildning av arbetare i samband med satsningen på företagsdemokrati.

2.2.3 Industrin och utrikeshandeln

Chiles export uppgick år 1970 till 1 130 miljoner dollar, motsvarande 17 procent av BNP, en ökning i jämförelse med 1960 års exportkvot som var 14 procent. Exporten karaktäriseras av höggradig koncentration i fråga om avnämarmarknader, varusammansättning och produktionsställen. De fem största exportmarknaderna under 1960-talet - USA, Storbritannien, Japan, Nederländerna och Västtyskland - svarade för ca 75 procent av exportintäkterna. (För Sverige är motsvarande siffra ca 50 procent.)

Chile tillhör det latinamerikanska frihandelsområdet LAFTA. Handeln med LAFTA-länderna har under 1960-talet ökat snabbare än med övriga länder. År 1970 gick drygt 11 procent av Chiles export till LAFTA-länderna, varav över 70 procent till Argentina och Brasilien.

Chile ingår tillsammans med Bolivia, Colombia, Ecuador och Peru i den s.k. Andinska gruppen, en regional gruppering inom LAFTA, som bildades 1969. Handeln mellan medlemmarna i gruppen har nära nog fördubblats sedan 1969. Utmärkande för Andinska gruppens samarbete är att medlemsländerna har kommit överens i princip om ett gemensamt, komplementärt industriutvecklingsprogram för att i första hand förse marknaderna inom medlemsländerna, som har sammanlagt 60 miljoner invånare. Principen fick sin första tillämpning då avtal i augusti 1972 träffades om fördelningen av 73 verkstadsindustri-grenar mellan de fem medlemsländerna. Gemensamma regler som begränsar de utländska investeringarna har antagits och gruppen syftar till en harmonisering av den ekonomiska och socialpolitiken. Chiles export till övriga länder inom Andinska gruppen uppgår endast till drygt 1 procent av totalexporten. Denna marknad anses emellertid vara av stor betydelse för den framtida industrivaruexporten, t.ex. i fråga om järn- och stålindustrin, kemiska industrin samt elmotorindustrin. Chile är det ledande industrilandet i gruppen.

Kopparns andel av exportintäkterna uppgår till ca

75 procent och mineralexporten totalt till 85 - 90 procent. Industrins andel av exportintäkterna ökade under 1960-talet från 8,3 till 10,1 procent. För industrivaruexporten är Latinamerika den största och snabbast växande marknaden. De sju främsta produkterna i industriexporten till Latinamerika svarar för över 75 procent av intäkterna. Dessa sju produkter var 1969 tidningspapper, bildelar, papper och kartonger, järn- och stålmeblar, myntmetaller, tidskrifter och koppartråd. Av industrivaruexporten till övriga världen utgörs ca 70 procent av en enda produkt, nämligen fiskmjöl. De två därefter viktigaste produkterna - fiskolja och hummerkonserv - svarar för ytterligare ca 10 procent av industrivaruexporten till länder utanför Latinamerika. Exportmönstret visar att Chiles export kan indelas i tre kategorier, som alla uppvisar en långtgående koncentration till ett fåtal produkter: mineralexporten, industrivaruexporten till Latinamerika och motsvarande till övriga världen. Industrivaruexporten är koncentrerad till ett litet antal företag. Under perioden 1966-1969 svarade 20 företag för tre fjärdedelar av industriexporten till Latinamerika.

Utvecklingsplanen räknar med att de största exportökningarna av industrivaror under planperioden kommer att ske i verkstadsindustrin. Man räknar där med en genomsnittlig ökningstakt på drygt 24 procent om året 1971-1976. Exporten av de traditionella industriprodukterna väntas öka med ca 11 procent om året, medan ökningarna av produktionsvaruexporten väntas bli betydligt blygsammare.

Importen av industrivaror mer än fördubblades mellan 1960 och 1970. Importens sammansättning försköts under 1960-talet. Produktionsvarorna - råvaror, halvfabrikat och komponenter - utgjorde en trendmässigt minskande andel, som emellertid år 1970 ännu uppgick till över 50 procent. Kapitalvaruimporten var den kategori som ökade mest under 1960-talet. Dess andel av varuimporten uppgick vid slutet av årtiondet till inemot en tredjedel.

Under 1971 förändrades sammansättningen av importen. Andelen kapitalvaror sjönk från 30 till 22 procent och andelen för övriga produktionsvaror samt konsumtionsvaror ökade i motsvarande grad. Importens totala tillväxttakt - 10 procent - var densamma som föregående år.

Förändringarna i importens sammansättning år 1971 berodde på en minskning i absoluta tal av kapitalvaruimporten i samband med minskningen av investeringsvolymen, på en inemot 40-procentig ökning av livsmedelsimporten samt på en viss ökning av importen av råvaror och komponenter. Ingen ökning av importen av andra konsumtionsvaror än livsmedel ägde rum. Såväl denna utveckling som ökningen av importen av råvaror

och komponenter torde hänga samman med den kraftiga tillväxten av den inhemska produktionen av konsumtionsvaror under året genom att industrins lediga kapacitet togs i anspråk.

2.2.4 Industrins investeringar

Investeringsstatistiken är i Chile högst ofullständig. Endast fragmentariska uppgifter om investeringar i privata sektorn föreligger.

Fördelningen mellan privata och offentliga investeringar har förskjutits från ungefär lika stora andelar i början av 1960-talet till allt större andel offentliga investeringar (ca 80 procent 1970 och över 85 procent 1971). Praktiskt taget hela ökningen av andelen offentliga investeringar utgörs av s.k. indirekta statliga investeringar, dvs. privata fasta investeringar som finansieras med statliga krediter, huvudsakligen via CORFO. Denna metod att styra investeringarna tillämpades i allt större utsträckning under president Freis mandatperiod. De indirekta statliga investeringarnas andel av totala investeringsvolymen ökade från drygt 6 procent 1964 till omkring 30 procent 1970, medan de direkta offentliga investeringarnas andel under 1960-talet varierade kring 50-procentsnivån.

Bruttoinvesteringarna utgörs till ca 60 procent av byggnadsverksamhet och återstoden av maskiner och utrustning, varav som ovan framhållits fyra femtedelar importerats. De offentliga investeringarna har främst avsett infrastruktur och social utveckling. Bland de varuproducerande sektorerna är det endast gruvdriften som i större utsträckning varit föremål för direkta offentliga investeringar.

Industrins andel av de direkta och indirekta offentliga investeringarna steg från under 5 procent i början av 1960-talet till över 12 procent 1970, främst på grund av den kraftiga indirekta investeringsökningen. Över hälften av de offentliga industriinvesteringarna har kanaliserats genom CORFO. Av de direkta offentliga industriinvesteringarna, dvs. realkapitalökningarna i de statsägda företagen, har under de senaste åren över 80 procent gått till tre företag, nämligen sockerbolaget Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSAs), oljeföretaget Empresa Nacional de Petróleo (ENAP) och det kemiska industriföretaget Petroquímica Chilena.

De indirekta offentliga investeringarna, som 1967-1970 utgjorde över hälften av de totala offentliga industriinvesteringarna, har fördelat sig relativt jämnt mellan konsumtionsvaru-, produktionsvaru- och verkstadsindustrierna med ökande andel för den senare gruppen.

3 Industrin i utvecklingsplaneringen

3.1 Industrins roll i utvecklingsstrategin

Den roll som industrin tilldelats i utvecklingsplaneringen är betingad av de övergripande utvecklingsmålen, vilka angivits ovan i avsnitt 1.3. Den ekonomiska politiken har inriktats på att omfördela inkomsterna till förmån för de stora låglönegrupperna, vilket snabbt lett till ökad konsumtionsefterfrågan och produktionstillväxt, huvudsakligen genom ökad sysselsättning och utnyttjande av ledig kapacitet inom industrin.

Ett huvudmål för industripolitiken är att anpassa produktionsstrukturen till det nya efterfrågemöster som den allmänna utvecklingspolitiken väntas medföra. Inrättandet av en statlig sektor med kontroll över de större företagen inom industri, handel och finansväsende utgör grundstommen i regeringens politik för att förändra näringslivets struktur och styra dess utveckling. Genom att de exproprierade företagens överskott skall återinvesteras i större utsträckning än tidigare avses den statliga företagssektorn spela rollen som dynamisk, ledande sektor för den ekonomiska utvecklingen i stort. Statssektorn skall enligt planerna också spela en ledande roll för förverkligandet av ett annat mål för regeringens politik: företagsdemokratin. Hur långt detta skall drivas, hur det skall kunna förenas med planerna på ökad centralstyrning och hur det skall undvikas att de anställda inom den statliga sektorn får en ekonomiskt och socialt privilegierad ställning i förhållande till övriga löntagare är några av de frågor som kvarstår obesvarade.

På statsföretagssektorn ankommer ytterligare en inom utvecklingsstrategin viktig uppgift: att utarbeta och tillämpa nya tekniska processer. Innovationerna kan dels avse att genom ny, mindre kapitalkrävande och mer arbetskraftsintensiv produktionsteknik tillverka samma produkter som tidigare, dels att utforma nya produkter med anpassning till den förändrade efterfrågestrukturen.

Statsföretagens antal uppgick vid president Allendes tillträde till 43. Sedan dess har ytterligare 55 införlivats i den statliga sektorn och 83 till har temporärt försatts under offentlig kontroll på grund av illegal aktivitet, svårartade arbetskonflikter etc.

I utvecklingsplanen särskiljs tre olika produktgrupper med avseende på industripolitikens inriktning. Den första är de traditionella konsumtionsvarorna, vilkas efterfrågan stiger mycket starkt till följd av inkomstpolitikens verkningar. I konsekvens härmed prioriteras produktionen av masskonsumtionsvaror. Som

framgått tidigare har denna varugrupp under de senaste tio åren utgjort en avtagande andel av totala industriproduktionen. Fortfarande svarar dock dessa varor för större delen av industriproduktionen. Företagen inom denna grupp är huvudsakligen privata och ingen större förändring därvidlag är planerad. Den ökande efterfrågan och förekomsten av ledig kapacitet har i ett inledande skede medverkat till att produktionen av de traditionella konsumtionsindustrivarorna kraftigt ökat. För att skapa incitament till ytterligare produktionsökningar sedan kapaciteten till fullo tagits i anspråk skall industripolitiken bedrivas så att dessa företag får tillgång till billiga krediter och till råvaror och halvfabrikat - huvudsakligen från den statliga sektorn - till priser som möjliggör skäligen vinster. Därtill kommer tekniskt bistånd genom CORFO, och statlig hjälp med rationalisering och distribution.

Den andra produktgruppen, vilken också ges prioritet i regeringens industripolitik, utgörs av en rad produktionsvaror med kopplingseffekter såväl bakåt som framåt i produktionskedjan såsom stål, cement, trävaror, svavelsyra, papper, elektricitet, olja, byggnadsmateriel m.m. Till denna prioritetsgrupp skall också räknas den del av verkstadsindustrin, som producerar kapitalvaror för produktionen av övriga prioriterade varor. Till gruppen hör också sådana industrivaror, som på sikt kan bli konkurrenskraftiga på nya exportmarknader, t.ex. öststaterna och Latinamerika. Till stor del torde de ledande företagen i var och en av dessa branscher förutsättas ingå i den statliga företagsgruppen.

Den tredje produktgruppen, som åsätts lägre angelägenhetsgrad, utgörs av övriga varor, dvs. främst sådana konsumtionsvaror som tillverkas för höginkomstmarknaden samt produktions- och kapitalvaror som särskilt används i tillverkningen av dessa. Denna sektors utveckling kan styras bl.a. genom kredit- och utlåningspolitik, differentiering av växelkurserna, importlicensiering, beskattning eller förstatligande.

3.2 Industripolitik

Den institution som främst svarar för att utforma och tillämpa industripolitiken är CORFO, som samtidigt tjänar som administrativt huvudorgan för statsföretagen, investeringsbank, jordbruksbank, utvecklingsbolag, tekniskt konsultföretag för småindustri och hantverk m.m. Det är genom CORFO som staten köpt aktier i åtskilliga industriföretag och banker.

CORFO har under den nuvarande regeringen omorganiserats för att klara den ökade belastningen som blir följden av den statliga sektorns tillväxt. Sektoriella utvecklingskommittéer har inrättats för att svara för bransch-

vis samordning och ledning av de statliga och halvstatliga företagen. Sektorkommittéerna utgör en förbindelselänk mellan företagsledningarna och de myndigheter som svarar för den allmänna utformningen av den ekonomiska politiken och särskilt industripolitiken såsom ekonomiministeriet, ODEPLAN, finansministeriet och centralbanken.

Högsta samordnande organ för den ekonomiska politiken är sedan juni 1972 en ekonomisk exekutivkommitté, vars ordförande är president Allende och vice ordförande är dittillsvarande ekonomiministern, därefter CORFO-chefen med ministers ställning, Pedro Vuscovic.

I CORFO:s sektorkommittéer ingår såväl statliga tjänstemän som fackföreningsrepresentanter. Fram till halvårsskiftet 1972 hade sektorkommittéer inrättats för följande branscher: fiskeindustrin, läder- och skoindustrin, textil- och beklädnadsindustrin, skogs-, trä-, pappers- och massaindustrierna, energi- och bränsleindustrin, elektrisk och elektronisk industri, byggnadsmaterielindustrin, järn- och stålindustri, kemiska industrin, telekommunikationsindustrin, läkemedelsindustrin, livsmedelsindustrin samt gruvinindustrin. Därtill kommer sektorkommittéer för industriell produktion samt för jordbrukets mekanisering och för det kommersiella jordbruket.

Sektorkommittéerna tillskrivs stor självständighet i att formulera och genomföra industripolitiken inom respektive bransch. Som exempel på kommittéernas verksamhet kan nämnas marknadsundersökningar, utformning av branschpolitik, samordning och revidering av produktionsplaner för branschföretagen, att i de statliga företagen tillsätta företagsledare samt de styrelse-representanter som ej utses av de anställda. Förutom att planera och reglera de statliga och halvstatliga företagens verksamhet fastställer kommittéerna produktionsmål för privatföretagen i branschen. Som instrument för att förverkliga dessa mål används s.k. produktionskontrakt, vari staten åtar sig att till angivna priser köpa förutbestämda kvantiteter av varor från motparten. Varorna används i den statliga sektorns produktion eller säljs via de statliga distributionskanalerna vidare till privata konsumenter. Tanken är att dessa kontrakt skall vara attraktiva för privatföretagen genom att möjliggöra säker avsättning och minska osäkerheten i produktionsplaneringen.

CORFO:s möjligheter att styra industriutvecklingen i enlighet med utvecklingsplanens intentioner synes stora med tanke på dess kontroll över bankväsende och en rad ledande företag inom industri och handel. Dess tyngd torde ha ökat väsentligt genom chefsbytet och den direktanknytning till presidentens ekonomiska exekutivkommitté som CORFO därigenom fått. En förutsättning för att CORFO skall kunna påverka utvecklingen

enligt planerna torde emellertid vara att den politiska utvecklingen i Chile inte leder till omfattande reduktion av den statliga sektorns storlek och befogenheter. Möjligheten att så sker kan inte uteslutas. Parlamentet, där oppositionen är i majoritet, har antagit ett lagförslag som innebär att inga förstatliganden får äga rum utan särskild lagstiftning. Enligt förslaget kan således inte staten genom CORFO köpa aktier i privata företag eller såsom i stor utsträckning skett genom intervention införliva företag i den statliga sektorn utan att en ny lag stiftas i varje enskilt fall. Lagförslaget avses få retroaktiv verkan från 1 oktober 1971, vilket skulle innebära att åtskilliga av de företag som tillförts den statliga sektorn under Allendes presidentperiod skulle återgå till privat kontroll.

Presidenten har avgivit sitt veto mot lagförslaget och det är ännu oklart om parlamentet skall kunna gå emot vetot och driva igenom lagens antagande. Frågan synes ej komma att bli avgjord före parlamentsvalen i mars 1973. Ytterligare administrativa reformer har aviserats, bl.a. inrättandet av såväl ett industri- som ett planeringsministerium.

De oklara förutsättningarna för industripolitiken torde medföra stora svårigheter för dess effektiva bedrivande. Stora investeringar krävs för att utveckla industrin och anpassa dess struktur till den nya efterfråge- och planeringssituationen. De privata investeringarna har i stor utsträckning uteblivit i avvaktan på att läget skall klarna. De statliga investeringarna hämmas bl.a. av bristfällig administration - en naturlig följd av den snabba tillväxten av den statliga sektorn - av sökandet efter lämpliga organisationsformer samt osäkerheten om sektorns framtid. Även om de institutionella förutsättningarna för industripolitiken konsolideras torde stora svårigheter föreligga att effektivt administrera den statliga sektorn. Hur stora problemen blir beror bl.a. på i vilken mån administratörer och tekniker lämnar företagen efter förstatligandet. Helt säkert kan inte den strukturuomställning som är industripolitikens syfte genomföras utan betydande initialsvårigheter.

I juli 1972 tillkännagav presidenten ett nytt investeringsprogram som via CORFO börjat tillämpas detta år. Det nya programmet har utarbetats mot bakgrund av den alltmer akuta valutabristen, vilket framgår av den prioritetsordning, som skall gälla för investeringsprojekten, nämligen:

1. Investeringar som leder till förbättrad försörjning med nödvändighetsvaror, främst livsmedel, samt transportprojekt.
2. Investeringar i exportindustrier.
3. Investeringar i importersättande industrier.

En jämförelse med utvecklingsplanens uppgifter om industriinvesteringarna visar att prioritet i det aktuella investeringsprogrammet givits åt sådana projekt som kräver minimal kapitalvaruimport. Valutakostnaden för 1972 års industriinvesteringar utgör endast en fjärdedel av årsgenomsnittet för industriinvesteringarna i utvecklingsplanen.

I det nya investeringsprogrammet har andelen kostnader i lokal valuta kraftigt ökat i jämförelse med utvecklingsplanen, som publicerades hösten 1971.

Slutligen skall här omnämnas en annan institution som är av betydelse för industripolitiken, nämligen La Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) - Industri- och handelsstyrelsen - under ekonomiministeriet. DIRINCO, som sedan tillkomsten 1931 spelat en underordnad roll, har under vänsterkoalitionsregeringen aktiverats inom ramen för vida lagliga befogenheter som tidigare ej utnyttjats. DIRINCO har blivit en ekonomisk regleringsbyrå av kristidskaraktär som fastställer produktionskontingenter och verkställer statlig intervention och rekvisition av industriföretag som ej uppfyller de produktionskrav som uppkommit genom efterfrågeökningarna. Interventioner företas även inom jordbrukssektorn för att förhindra uppbyggnaden av spekulativa livsmedelslagar och underlätta livsmedelsdistributionen. På grundval av DIRINCO:s studier av produktionskostnaderna inom industriföretagen har priskontroller införts enligt principen att lönehöjningarna under 1971 skulle ske på bekostnad av företagets vinster. Härigenom åstadkoms den inkomstomfördelning från vinster till löner som ovan diskuteras. DIRINCO:s verksamhet tillhör de företeelser som kritiserats hårdast av den politiska oppositionen i Chile och av de privata företagarna och handelsmännen. Inte minst kontroversiell är metoden att skicka ut inspektörer till fabriker och butiker för att kontrollera att produktions-, lager- och prispolitiska direktiv efterlevs.

Orsaken till DIRINCO:s ökade aktiviteter synes återfinnas i den ökande varubristen som föranletts av att efterfrågan på konsumtionsvaror ökat kraftigt, medan utbudsökningen motverkats av priskontroller och löneökningar. Varubristen, dvs. skillnaden mellan efterfrågan och utbud vid det av fördelningsskäl relativt lågt satta pristaket, har lett till artikulerat missnöje och politiska manifestationer från över- och medelklassgrupper, vilket förstärkts av DIRINCO:s metoder för att stävja spekulatio n och svarta marknaders utbredning. Chiles industripolitik bör ses mot bakgrund av folkfrontsregeringens dilemma: att på demokratisk väg genomföra omfattande ekonomiska strukturförändringar till förfång för de befolkningsgrupper som kontrollerar den parlamentariska och i stor utsträckning den militära makten.

En utvärdering av utvärderingsmetoder för att
bedöma kvaliteten på utvärderingar som utförts
av utvärderingsmyndigheter. Utvärderingen
för 1993 är baserad på utvärderingar som
gjorts av utvärderingsmyndigheter för att utvärdera
na. Utvärderingen

I de utvärderingsrapporterna som presenteras
i denna rapport har det varit viktigt att
framhålla, som utvärderingsmetoder.

Utvärderingen av utvärderingar som utförts
av utvärderingsmyndigheter har varit viktig
för att utvärdera kvaliteten på utvärderingar
som utförts av utvärderingsmyndigheter. Utvärderingen
för 1993 är baserad på utvärderingar som
gjorts av utvärderingsmyndigheter för att utvärdera
na. Utvärderingen

Utvärderingen av utvärderingar som utförts
av utvärderingsmyndigheter har varit viktig
för att utvärdera kvaliteten på utvärderingar
som utförts av utvärderingsmyndigheter. Utvärderingen
för 1993 är baserad på utvärderingar som
gjorts av utvärderingsmyndigheter för att utvärdera
na. Utvärderingen

CUBAS INDUSTRI OCH UTVECKLINGSSTRATEGI

1 Inledning

Det är alltid svårt att beskriva en nations ekonomiska utveckling separat från dess samhällsutveckling i övrigt. Beträffande Cuba är detta i det närmaste ogörligt, då dess ekonomi är helt underordnad sociala och politiska förhållanden.

På samma sätt som ekonomin är underordnad den politiska utvecklingen är industrin underordnad den övergripande utvecklingsstrategin. Det mest utmärkande draget i denna är prioriteringen av jordbrukssektorn, och industrin är i stor utsträckning endast komplementär till jordbruket. Det förefaller därför oegentligt att säga att Cuba bedriver någon industrialiseringsstrategi i den bemärkelse som vanligen läggs i begreppet. Den utvecklingsstrategi som landet valt att följa är däremot av utomordentligt intresse. Dels genom att den betonar social utveckling och utjämning och dels genom att den inte eftersträvar att snabbt nå en modern industrisektor, vilket varit vanligt i många utvecklingsländer.

Mot bakgrund av detta är det mer relevant att behandla Cubas utvecklingsstrategi och industrins roll i denna, än att begränsa behandlingen till industrisektorn som gjorts i de övriga landanalyserna. Som bakgrund lämnas först en kortfattad beskrivning av Cubas ekonomiska system och organisation och därefter den historiska utveckling som lett fram till den nuvarande politiken. Slutligen görs också en beskrivning av Cubas industrisektor, och den inverkan som den ekonomiska politiken haft på denna.

2 Cubas ekonomiska system och dess organisation

Cubas ekonomiska system kan karaktäriseras som en långt driven form av administrativ socialism av den art som återfinns i Kina och Nordkorea. Detta innebär bl.a. att Cubas industri i sin helhet är statlig, liksom kreditväsen och övriga tjänster. De drygt 55 000 privata företag som existerade inom detaljhandel, industri och tjänster förstattes i den s.k. revolutionära offensiven 1968. En stor del av dessa privatföretag hade etablerats efter revolutionen. Jordbruksproduktionen är statligt kontrollerad även om ca 30 procent av jorden är i privat ägo. En mycket stor del av de ekonomiska besluten fattas centralt på hög nivå. Moraliska arbetsbelöningar tillämpas i stor utsträckning

medan prismekanismen satts ur spel både på arbets- och varumarknaden.

Under den första hälften av 1960-talet fördes en intensiv debatt angående vilken grad av autonomi som skulle ges det ekonomiska systemet. Den segrande centraliseringslinjen innebär att en mycket begränsad handlingsfrihet ges de enskilda produktionsenheterna. Alla företag styrs av planer och direktiv ovanifrån. Deras inkomster går via centralbanken in i statskassan. Banken överlägger regelbundet med företagsledare om deras likviditetsbehov för löner och andra utgifter, varvid produktionsplanernas uppfyllande kontrolleras. Vissa företag behåller sina inkomster för att betala driftsutgifter och utökar dessa med (räntefria) bankkrediter vid behov. Alla vinster måste emellertid slussas till statskassan och företagen kan inte på eget bevåg disponera någon del av inkomsterna, vare sig för investeringar eller för t.ex. bonus åt arbetare eller företagsledning.

Den ekonomiska planeringen, som formuleras i ettårsplaner, styrs av det centrala planeringsorganet JUCEPLAN (Junta Central de Planificación), Centralbanken och Arbetsministeriet. Under dessa centrala organ är ekonomin indelad i tre sektorer: jordbruk, industri samt distribution, kommunikation och offentlig verksamhet och därunder i branscher och enskilda industrier. Högsta samordnande organ inom varje bransch är ett ministerium eller s.k. nationellt institut. Inom industrisektorn finns exempelvis fem ministerier för grenarna tung industri, gruv- och metallurgisk industri, lätt industri, livsmedelsindustri samt sockerindustri.

3 Några grundläggande betingelser för Cubas utveckling

Klimat och geografiska förhållanden är gynnsamma på Cuba. Landet har sålunda ett varmt och jämnt klimat temperaturmässigt, men den ojämna nederbörden kan få allvarliga konsekvenser för jordbruket och därmed för hela ekonomin. Hälften av landets areal är odlingsbar, och jorden lämpar sig utmärkt för jordbruk. Cuba har stora nickelförekomster och även betydande järntillgångar, men saknar däremot helt naturliga kraftkällor.

Den historiska utvecklingen på Cuba har i stor utsträckning påverkat ekonomins struktur och utveckling. Under perioden mellan Cubas frigörelse från Spanien 1898 och Castros revolution 1959 skaffade sig amerikanska intressen ett allt starkare inflytande över landets ekonomi. Såväl sockerbolagen som gruvorna, oljeraffinaderierna och bankväsendet ägdes eller kontrollerades till stor del av amerikanska bolag. De nordamerikanska investeringarna på Cuba var 1958 tre gånger

så stora per innevånare som genomsnittligt i Latinamerika. Samma år gick två tredjedelar av Cubas export till USA och tre fjärdedelar av dess import kom därifrån.

De sociala och ekonomiska reformer som genomfördes efter revolutionen innebar bl.a. omfattande nationaliseringar av amerikanska kapitalintressen. Detta utgjorde början till en "ekonomisk krigföring" mellan Cuba och USA, som resulterade i ett amerikanskt handelsembargo samt att all amerikansk egendom på Cuba nationaliserades. Handelsembargot, som förbjuder amerikansk- och allvarligt försvårar andra länders - handel med Cuba, har medfört en total förändring i Cubas handelsmönster. Cubas export till USA upphörde praktiskt taget helt från att 1959 ha utgjort 70 procent av landets export. Importen utvecklades på ungefär samma sätt. Denna minskning har till stor del ersatts av handel med centralplanerade länder, vilkas andel av exporten ökat från 2,2 procent 1959 till 82 procent 1962 och av importen från 0,3 procent till 84,6 procent.

Den extremt snabba omställningen som Cuba tvangs genomföra efter att ha varit starkt beroende av USA, medförde väldiga problem. Transportkostnaderna för såväl import och export liksom leveranstiderna ökade väsentligt. Behov av lagerlokaler uppstod. Största delen av landets produktionsapparat var tillverkad i USA. När leveranserna av reservdelar avstannade blev denna till stor del obrukbar. De varor man fick från de nya leverantörsländerna var inte anpassade till Cubas produktionsförhållanden. Dessutom skedde en kraftig åderlåtning på tekniskt och administrativt kunnig personal, då den amerikanska personalen vid företagen lämnade Cuba och tiotusentals välutbildade cubaner emigrerade.

Den ekonomiska politik som drevs under perioden fram till Castros revolution har haft allvarliga sociala konsekvenser. Inkomstskillnaderna var synnerligen stora mellan olika befolkningsgrupper. I en världs-banksrapport från 1959 uppskattades att minst 30-40 procent av stadsbefolkningen och "otvivelaktigt mer än 60 procent" av landsbygdsbefolkningen var feller undernärdd. Även hälsoläget var ett allvarligt problem. Mellan 80 och 90 procent av barnen på landsbygden led av parasitsjukdomar, barnadödligheten och dödligheten i infektionssjukdomar var mycket höga och förebyggande sjukvård saknades nästan helt.

Världsbanken var också mycket kritisk mot landets utbildningsväsen. Stora delar av landsbygden saknade helt skolor. De som fanns var av undermålig kvalitet och undervisningen dåligt anpassad till livet på landsbygden. Den högre utbildningen var på vissa områden av hög kvalitet, men anpassad till den rådande samhälls-

strukturen. Stora delar av befolkningen stod helt utan möjlighet till undervisning. Enligt befolkningsräkningen 1953 var nära 24 procent av befolkningen över tio år analfabeter. 1958 gick endast 50-60 procent av barnen mellan sju och fjorton år i skola, vilket var lägre än genomsnittet i Latinamerika.

Efter revolutionen har ett omfattande socialt reformprogram igångsatts. De sociala investeringarna uppgick till 48,5 procent¹ av Cubas totala investeringar och har därefter legat omkring 20 procent. Inom utbildningsområdet inleddes 1969 en alfabetiseringskampanj. Vid dennas början registrerades nära en miljon människor som analfabeter. Vid slutet av året hade antalet illiterata sjunkit till omkring 250 000, vilket utgör omkring 6 procent av den totala befolkningen över tio år. Inom hälso- och sjukvården har stora framgångar nåtts. Budgetanslagen till sjukvården nära nog niofaldigades mellan 1958 och 1968. Antalet sjukhus och vårdplatser har mer än fördubblats på tio år.

Ytterligare ett viktigt resultat som uppnåtts efter revolutionen är, att praktiskt taget all arbetslöshet avlägsnats. På Cuba råder istället en arbetskraftsbrist, vilken - enligt Castro - kommer att bestå till början av 1980-talet.

¹Varje försök att deskriptivt behandla Cubas ekonomi försvåras av den knappa tillgången på ekonomisk statistik. Orsakerna till detta är flera. I samband med de omfattande nationaliseringarna under åren närmast efter revolutionen emigrerade de flesta - av de mycket få - utbildade statistiker som fanns på Cuba, och ersattes av personal som oftast hade mycket liten erfarenhet av statistikproduktion.

Resultatet av detta är att Cubas statistikproduktion idag inte kan uppfylla de behov av korrekt och detaljerad information som föreligger i en centralplanerad ekonomi. Dessutom är publiceringen av det som producerats begränsad. Ett flertal tidskrifter som tidigare publicerade statistiskt material har dragits in, vilket motiveras med att Cuba befinner sig i konflikt med USA.

Det är emellertid inte omöjligt att få tillgång till statistik om Cuba. De främsta källorna är det centrala planeringsorganets årsbok, vilken publiceras med två års fördröjning, och olika ledares - framför allt premiärminister Castros - tal.

Den sociala utvecklingen och utjämningen har - i sig varit ett av Castro-regimens viktigaste mål. Samtidigt har den gjort det möjligt att uppnå ett annat av regimen viktigaste mål: en massiv mobilisering av befolkningen. Denna innefattar såväl det militära begreppet mobilisering, som en energisk satsning på att nyttiggöra folkets kraftreserver i gemensamma utvecklingsansträngningar och har tagit sig uttryck i tillskapandet av politiska massorganisationer, satsningar på utbildningsverksamhet och engagerandet av så många som möjligt i frivilligt skördearbete.

4 Utvecklingsstrategi

4.1 Bakgrund

Den ekonomiska politik, som idag förs i Cuba, har sin bakgrund i utvecklingen under de första åren efter revolutionen. Under denna period sökte den cubanska regimen - bl.a. efter östeuropeiskt inflytande - genomföra en snabb industrialisering. För att uppnå detta påbörjades en omfattande nationalisering av industrin. I slutet av 1960 hade regimen övertagit 50 procent av industrin och under andra halvåret 1969 överskred denna siffra 75 procent. Samtidigt genomfördes sociala reformer och en genomgripande jordbruksreform.

Under de första åren efter revolutionen var optimismen inom landet stor, vilket motiverades av de goda produktionsresultaten. Industriproduktionen steg 1959 med 15 procent och under perioden 1958-1962 fördubblades produktionen av ett flertal stapelvaror. Denna produktionsökning genomfördes dock till stor del genom att kapacitetsutnyttjandet inom ekonomin ökades. När därefter produktionstaket nåddes upphörde den snabba tillväxten och vändes i många fall till en produktionsnedgång. Den ökade konsumtionsefterfrågan kunde inte längre tillgodoses genom nyproduktion. Lagren tömdes och bristen på olika konsumtionsvaror började göra sig gällande. I mars 1962 infördes ransonering av livsmedel.

I början av 1962 blev bristerna i den förda politiken allt mer uppenbara. Diversifieringen av jordbruksproduktionen samt industrialiseringspolitiken hade drivits fram så snabbt att Cuba i stället för att spara valutor genom importsubstitution fick allt större betalningsbalansunderskott. Landet blev därvid alltmer beroende av utländska krediter. Beroendet av något enskilt land blev dock aldrig jämförbart med den amerikanska handelsdominansen före revolutionen.

4.2 Strategi efter 1963

En genomgripande omprövning av hela den ekonomiska utvecklingspolitiken blev följden av motgångarna. Diskussioner fördes på många olika plan åren 1961-1964 om hur man skulle komma till rätta med de stora problemen med betalningsbalans, produktivitet, organisation och planering. Stora produktionskonferenser med flera tusen deltagare ägde rum. Under 1963 1964 pågick en intensiv debatt mellan ekonomiska chefs-tjänstemän och planerare på Cuba och marxistiska europeiska ekonomer om centralisering contra decentralisering och materiella contra moraliska incitament i den cubanska planeringen.

Den nya utvecklingsstrategi, som växte fram ur dessa diskussioner, utgick från två särskilt begränsande faktorer, bristen på arbetskraft - särskilt utbildad sådan - och bristen på utländska valutor. Valuta-problemet gjorde det nödvändigt att koncentrera insatserna på de sektorer, som kunde bidra mest till ökande exportinkomster. Försöken att tjäna in valutor genom att ersätta import med inhemsk industriproduktion hade misslyckats, då den visat sig kräva ännu större import av maskiner och annan utrustning, som inte kunde produceras inom landet. Strategin baserades på Cubas naturliga förutsättningar att producera socker och andra jordbruksprodukter. Arbetskraftsbristen skulle motverkas genom ökad mekanisering av jordbruket och industrin för att öka produktiviteten och frigöra arbetskraft för andra uppgifter. Mekaniseringen skulle i sig ställa ytterligare stora krav på teknisk utbildning, varför stora insatser på detta område var en viktig förutsättning för hela den ekonomiska utvecklingen enligt den antagna modellen.

Avsikten med återinförandet av sockerproduktionen som ledande sektor var inte att gå tillbaka till den produktionsstruktur som rått före revolutionen. Satsningen på jordbruket var i stället första steget i en lång ekonomisk utvecklings- och omdaningsprocess. Den var följden av behovet att öka exportinkomsterna för att kunna importera de investeringsvaror som behövdes för att mekanisera produktionen.

Den nya strategin ökade betoningen av växande investeringar. Konsumtionen måste därför begränsas, något som underlättades i den mån befolkningen kunde engageras för en egalitär utvecklingsideologi.

Den långsiktiga utvecklingsstrategi som Cuba tillämpar sedan 1963 är ett exempel på praktisk formulering av modern ekonomisk tillväxtteori. Den snabbaste vägen att förändra och utveckla en ekonomisk struktur från ett givet utgångsläge till ett givet utvecklingsmål är - enligt den s.k. turnpike-teorin - inte genom en

gradvis förändring direkt i den angivna riktningen. Effektivare vore i stället att finna den produktionsstruktur, som innebär snabbast tillväxt av landets ekonomiska resurser och snarast övergå till denna struktur. När ekonomin avancerat tillräckligt långt på denna snabbaste tillväxtväg kan den sedan successivt - och nu med betydligt större resurser - omstruktureras i önskad riktning.

Inom jordbruket prioriteras förutom sockerodlingen även boskapsskötseln, tobak, ris, frukt och grönsaker. Produktionsmålet tio miljoner ton socker 1970 offentliggjordes hösten 1963, efter Castros resa till Sovjetunionen, då avtal slöts om ökande rysk import av cubanskt socker till ett högt och fast pris (se nedan).

Satsningen på jordbruket syftar till att öka exporten, minska den avsevärda importen av livsmedel och till att öka utnyttjandet av bördig jord. På så sätt anses både jordens och arbetskraftens produktivitet kunna höjas, samtidigt som ökat utrymme skapas i betalningsbalansen för import av investeringsvaror för att ytterligare höja produktiviteten. Såväl avsättningsmöjligheter för exporten som tillgången på goda jordar sätter gränser för hur långt denna etapp i utvecklingen kan leda, även med hänsyn till organisatoriska och tekniska rationaliseringar.

Som en andra fas i utvecklingsstrategin följer industrialiseringen, vilken planeras till mitten av 1970-talet. Det första steget i denna fas är exploateringen av Cubas mineralfyndigheter (se nedan) och därefter industri för förädling av jordbruksprodukter, viss tyngre industri (främst för jordbruket), byggmaterielindustri osv.

4.3 "Den nya människan"

Ett intressant moment i den cubanska utvecklingen är avsaknaden av materiell stimulans i arbetslivet. Regimen på Cuba hävdar att allt arbete utförs inte för individens utan för samhällets bästa och att alla människor därför bör uppleva det som en plikt och glädje att göra en så god arbetsinsats som möjligt. Det socialistiska samhället skall fostra "den nya människan".

Visionen om den nya människan blev officiell politik i början av 1970-talet, men har visat sig svår att förverkliga. Den allvarligaste konsekvensen av att materiell stimulans saknas har varit att arbetsdisciplinen försämrats. I ett tal från 1970 omtalar Castro att över 400 000 människor misskötte sina arbeten. Samtidigt som motivationen för arbete utöver de fastställda normerna är svagt, har fritid börjat värderas som en ekonomisk tillgång och en viss byteshushållning har utvecklats.

För att bryta denna utveckling har två åtgärder föreslagits, För det första skall arbetarnas ansvarskänsla ökas, genom att de ges tillfälle att delta i planeringsprocessen och uppställa produktionsmål. Denna stimulerande åtgärd bedöms dock inte som tillräcklig, utan anses behöva kompletteras med tvångsåtgärder, varför "lagen om arbetsplikt" tillkommit. Enligt denna åläggs alla män mellan 17 och 60 år att arbeta och frånvaro utan giltigt skäl bestraffas med två till sex års internering i särskilda omskolningsläger. Enligt vissa bedömare kan den utveckling som påbörjats i och med lagen om arbetsplikt få skadliga konsekvenser. På kort sikt medförde den emellertid att ca 100 000 män anmälde sig till arbete.

4.4 Utveckling efter 1962

Den ovan beskrivna utvecklingsstrategin avspeglas i de investeringar och sektorprioriteringar som gjorts efter 1962. Cubas prioritering av social och ekonomisk tillväxt framför konsumtion framgår av att en ökning av de offentliga investeringarna med ca 50 procent genomförts. Investeringarnas andel av BNP steg från 18 procent 1961 till 24 procent 1964. Därefter har investeringsvolymen höjts ytterligare och anges ligga mellan 27 och 30 procent, vilket är en mycket hög siffra för ett utvecklingsland.

Den uppoffring för befolkningen, som denna starka investeringssatsning föranlett, framgår av att konsumtionen per capita var obetydligt större 1966 än 1962. Det finns anledning anta, att konsumtionen efter 1966 ytterligare begränsats till förmån för export och investeringar. Åtskilliga bedömare har iakttagit en mer markerad konsumtionsvarubrist under denna tid, utom för vissa livsmedel som ris och ägg. Den nu tämligen jämnt fördelade konsumtionsstandarden har dock bedömts klart överstiga den som gällde för stora delar av befolkningen - särskilt på landsbygden - före revolutionen. Detta gäller i särskilt hög grad om offentliga tjänster såsom utbildning, sjuk- och hälsovård m.m. inkluderas. De omvittrade köerna och tomma butikshyllorna i dagens Cuba beror dels på den medvetna politiken att begränsa konsumtionen till förmån för export och investeringar- och därmed för väsentligt högre framtida konsumtion enligt den långsiktiga strategin - dels på den långt drivna jämlikhetspolitiken.

Siffrorna för investeringarnas fördelning visar en stor och jämn ökning av den del som gått till direkt produktiva aktiviteter från drygt 50 procent 1961 till 79 procent 1964. De sociala investeringarnas andel föll från närmare hälften av totalinvesteringarna under de första åren efter revolutionen, till 21 procent 1964.

Av de direkta produktiva investeringarna dominerade de som gjordes i jordbruk och industri. Dessa två sektorer ökade sin andel av totala investeringarna från drygt 30 procent 1961 till något över 60 procent 1964. Den ändrade fördelningen mellan dessa två sektorer 1963-1964 återspeglar tydligt den omprioritering, som den nya utvecklingsstrategin medförde. Medan jordbrukets andel av totala investeringarna ökade mycket kraftigt - från 21,6 procent till 33,3 procent - sjönk industrins relativa andel något. I absoluta tal var industriinvesteringarna ungefär lika stora 1964 som 1963, medan jordbruksinvesteringarna ökade med drygt 70 procent på ett år.

Investeringar i jordbruk och industri för den planerade ökningen av sockerproduktionen till 10 miljoner ton 1970 började företas år 1964. Sådana investeringar utgjorde då 15 procent av de totala investeringarna, 9 procent av industriinvesteringarna och en tredjedel av jordbruksinvesteringarna. Under återstoden av 1960-talet ökade betydelsen av dessa investeringar, som tog sig uttryck i ökad produktion av skörde- och andra jordbruksmaskiner, omfattande nyplanteringar och nya uppsamlingsstationer för sockerrören.

Kapitalbudgetens omslutning ökade under perioden 1962-1966 med nära 50 procent. Utbildningsutgifterna ökade mindre än totalsiffran, sjukvård och andra sociala utgifter ungefär lika mycket, medan utgifterna för kultur, vetenskap och forskning samt sport och rekreation mer än fördubblades under perioden.

Sammanfattningsvis kan konstateras, att åren 1962-1966 präglades av ungefärligen oförändrad konsumtionsnivå per capita, kraftigt ökade investeringar inom främst jordbruket samt blygsammare ökningar för utbildning, sjuk- och hälsovård och andra sociala utgifter, där mycket stora investeringar gjordes under revolutionens första år.

4.5 Sockerskörden 1970

Den stora satsningen på 1970 års sockerskörd har, som tidigare nämnts, utgjort ett mycket centralt element i Cubas utvecklingsstrategi och starkt påverkat den industriella utvecklingen. Sockerskörden var avsedd att ge landet de exportinkomster som krävdes för investeringar i den industriella utvecklingen. Det uppställda målet 10 miljoner ton uppnåddes emellertid inte (endast 8,5 miljoner ton nåddes), och den planerade omsvängningen av ekonomin har därför uppskjutits.

Att utvärdera resultatet av satsningen på sockerodling är naturligtvis i det närmaste ogörligt. De stora följdinvesteringarna i bevattningssystem, konstgödsel-

industrin m.m. kommer att ge avkastning även i fortsättningen, men den avgörande frågan är om denna avkastning är högre än om investeringarna hade företagits i bl.a. industrisektorn.

Fr.o.m. 1964 hade större delen av landets tillgångar av kapital och utländska valutor investerats i sockerodling och sockerindustri. Under själva skördeperioden prioriterades sockret ytterligare, genom att knappa produktionsfaktorer som transportmedel och arbetskraft överfördes från andra sektorer.

För industrisektorn medförde denna prioritering både att produktionsutvecklingen stagnerade - p.g.a. de begränsade nyinvesteringarna - och att kapacitetsutnyttjandet sjönk. I ett tal av Fidel Castro från den 26 juli 1970 redovisas vissa av resultaten inom industrisektorn. Cementproduktionen låg 23 procent under 1968 års volym, leveranserna av stålbalkar var 38 procent lägre än 1969. För konstgödsel redovisades en tillbakagång av 130 000 ton (32 procent). Produktionen av jordbruksmaskiner visade också negativa resultat. Castro sammanfattar resultatet av sockerskörden genom att konstatera: "... ansträngningen för att höja produktionen, för att höja vår köpkraft, har mycket riktigt tagit sig uttryck i bristande balans i ekonomin. Jag upprepar vi har varit oförmögna att utkämpa ... kampen på alla fronter."

Under 1971 - "produktivitetens år" - har dock den cubanska industrin inlett en viss återhämtning, vilket gäller speciellt vid jämförelse med 1970. I ett tal av Fidel Castro - motsvarande det ovan citerade - redovisas betydande produktionsökningar inom de flesta industrigrenar (se nedan).

5 Industrisektorn

5.1 Industrisektorns omfattning

Vid slutet av 1950-talet svarade industrisektorn för mellan 40 och 50 procent av Cubas BNP. (Om sockerindustrin exkluderas uppgick denna andel till mellan 10 och 15 procent.) Tillväxten inom industrisektorn som helhet har varit något svagare än inom de övriga sektorerna (speciellt då jordbruket). Det är dock troligt att industriproduktionen kommer att öka under de närmaste åren. Visserligen har Cuba ännu inte kommit in i den andra "utvecklingsfasen" (industrialiseringen), men även om sockerproduktionen också i fortsättningen kommer att vara dominerande kommer en del resurser frigöras för den övriga industrin. Anledningen till detta är, dels att de investeringar som genomfördes i samband med skörden 1970 börjar ge avkastning så att arbetskraft frigörs. Dels kommer den

stora satsningen på socker inte att upprepas vilket innebär att ingen extra arbetskraft kommer att rekryteras från den övriga industrin till arbete på sockerfälten. Ytterligare en anledning är, att vissa anläggningar som färdigställdes i slutet av 1960-talet nu börjar ge avkastning.

Ett annat mått på industrisektorns andel av en ekonomi är att jämföra antalet anställda inom olika sektorer, tabell 1 visar att antalet anställda inom industrin (inklusive sockerindustrin) uppgick till 21 procent 1966. En liknande undersökning utförd 1953 angav industrins andel till 18 procent. Denna marginella ökning mellan 1953 och 1966 motsäger knappast slutsatsen i föregående paragraf, utan åskådliggör det faktum att produktivitetsutvecklingen varit starkare inom jordbruket än inom industrin.

Tabell 1 Anställda inom olika sektorer och industrier 1964 och 1966

Sektor	1964 (tusen tal)	andel (%)	1966 (tusen- tal)	andel (%)
Totalt anställda	-		1 960	
Totalt offentligt anställda	1 368		1 517	
Jordbruk	386	28	449	29
Industri	302	22	323	21
mineral o metall	15		35	
oljeindustri	5		5	
kemisk industri	16		16	
sockerindustri	59		63	
livsmedelsindustri	39		47	
drycker o tobak	29		27	
elproduktion	7		7	
textilindustri	51		50	
övrig industri	25		39	
Byggnad o transport	178	13	189	12
Handel	215	16	235	17
Övrigt	274	21	301	21

5.2 Industrisektorns sammansättning och avsättnings- möjligheter

Under det centrala planeringsorganet (JUCEPLAN) är den cubanska industrin indelad i fem grenar: tung industri, gruv- och metallurgisk industri, lätt industri, livsmedelsindustri samt sockerindustri.

Av dessa är sockerindustrin den ojämförligt största och mest betydande. (Se tabell 2) År 1966 svarade sockerindustrin för mer än 80 procent av Cubas export och landets beroende av socker är lika stort som före revolutionen. Huvuddelen av sockret exporteras till Sovjetunionen enligt ett avtal från 1963. Detta förbinder

Sovjet att - till ett pris väsentligt över världsmarknadspriset - köpa en stigande andel av den cubanska sockerproduktionen. 1965 uppgick den avtalade volymen till 2,1 miljoner ton och 1968-1970 till 5 miljoner ton. Dessutom har Cuba inom ramen för det internationella sockeravtalet garanterats en försäljning av 1,15 miljoner ton sockerprodukter på den fria världsmarknaden.

Det är troligt att sockrets andel av exporten ökade ytterligare efter rekordskörden 1970. Samtidigt torde den uppnådda exporten 6,9 miljoner ton utgöra ett maximum för Cubas export av socker, då världsmarknaden - utöver de 1,15 miljoner ton som Cuba garanterats - är reellt begränsad och fluktuerar starkt. Detta beror bl.a. på att de flesta länder söker vara självförsörjande i fråga om socker och endast använder världsmarknaden i den utsträckning som ett över- eller under-skott uppstått på den nationella marknaden.

Tabell 2 Produktion och export av socker 1957-1970

År	Produktion (milj.ton)	Export (milj. ton)	Export (milj. pes.)	Sockrets andel av exporten (%)
1957	5,6	-	-	ca 80
1962	4,8	-	-	-
1965	6,0	5,7	592	86
1966	4,8	4,9	504	85
1967	6,2	6,0	600	84
1968	5,3	5,2	495	79
1969	5,5	4,8	519	-
1970	8,5	6,9	814	-

Mot bakgrund av detta är det naturligt att den fortsatta utvecklingen av Cubas sockerindustri inte inriktas mot en volymmässig ökning av produktionen, utan istället mot en höjd produktivitet och bättre produkter. Tre viktiga utvecklingslinjer följs. Den första av dessa är en anpassning av kapaciteten inom förädlingsledet. Nödvändigheten av detta aktualiserades av skörden 1970, då bristande kapacitet var en av de viktigaste orsakerna till att målsättningen 10 miljoner ton inte uppnåddes. Den andra utvecklingslinjen är en mekanisering av skördearbetet. Ett australiskt skördesystem har införts, vilket anges ha sparat omkring 100 000 arbetare under den intensivaste skördemånaden 1971. Detta är ett betydande resultat med tanke på den brist på arbetskraft som föreligger på Cuba. Den tredje utvecklingslinjen är den omfattande forskning som läggs ner på att utveckla nya produkter ur socker.

En utvidgad sockerindustri skall enligt planerna utgöra en hörnpelare i den kommande industrialiseringen.

Även den övriga livsmedelsindustrin har expanderat kraftigt på Cuba, vilket förklaras av den stora satsningen på jordbrukssektorn. Således har mejeri- och slakterihanteringen utvecklats i takt med kreaturstockens ökning, den genomförda moderniseringen av fiskeflottan har krävt en snabb tillväxt i konservindustrins kapacitet etc. Produktionstillväxten inom branschen har därför varit god och en viss export av fruktkonserver och fiskprodukter förekommer.

Gruvindustrin är fortfarande en relativt obetydlig del av Cubas ekonomi, men anses ha betydande utvecklingsmöjligheter. Genomförda undersökningar visar att tillgången på mineraler är god. I Oriente-provinsen finns världens största kända lateritmalmreserver i lättarbetade dagbrott nära naturliga skyddade djuphamnar. Inom detta område finns en mycket stor utvecklingspotential för metallurgisk industri med utvinning och förädling av nickel, kobolt, krom, järn, stål m.m. Exploateringen av dessa fyndigheter skall enligt planerna utgöra en viktig del av landets framtida industristruktur. Vissa investeringar har redan företagits, men produktionsresultaten är fortfarande blygsamma. Många tekniska problem återstår att lösa och stora investeringar kommer att krävas innan en utvinning i stor skala kan förverkligas.

Betydande förekomst av nickelmalm finns även. Malmen utvanns och bearbetades redan före revolutionen, men då uteslutande av amerikanska intressen. Nickelindustrin drabbades hårt av det amerikanska handelsembargot, vilket praktiskt taget omöjliggjorde reparationer och reinvesteringar. Situationen förvärrades av att den utrustning som erhöles från öststaterna inte var lämpad för cubanska förhållanden och dessutom ofta av dålig kvalitet. Produktionsvolymen, som 1959 uppgick till 18 miljoner ton, sjönk till 12 miljoner ton 1960 p.g.a. produktions- och avsättningssvårigheter. Inte förrän 1963 uppnåddes 1959 års volym. Därefter har emellertid produktionen ökat stadigt och en viss export av nickelkoncentrat förekommer.

Ministeriet för tung industri är indelat i fyra branschavdelningar: produktion och distribution av elkraft, metallindustri, kemisk industri och mekanisk industri. Produktionen inom den tunga industrin - främst den kemiska och mekaniska industrin - har ett starkt samband med jordbrukssektorn. Sålunda går produktionen inom verkstadsindustrin till en mekanisering av sockeruppsamlingscentralerna. På samma sätt domineras den kemiska industrin av konstgödselframställning, vilken utgör en nödvändig förutsättning för de intensiva odlingsmetoder som tillämpas. Före 1967 fanns två stora anläggningar för produktion av konstgödsel, därefter har ytterligare ett antal fabriker tillkommit.

Verksamheten inom övriga branscher i den tunga industrin är något mindre beroende av jordbrukssektorn, utan snarare inriktad på de investeringar i infrastruktur som är avsedda att utgöra grunden för den kommande industrialiseringen. Den kraftigaste utvecklingen har skett inom elproduktionen, vilken har ökat från 2 590 miljoner kWh 1958 till 3 700 miljoner kWh 1968. Denna ökning - vilken säkerligen kommer att fortsätta - medför emellertid stora påfrestningar på betalningsbalans, då nästan all elektricitet produceras i värmekraftverk till vilka olja importerats. Även cementindustrin utgör en viktig komponent i utvecklingen av infrastrukturen. Ökningen av produktionen inom denna industri har dock hitintills varit blygsam. 1968 var den producerade volymen 780 000 ton, vilket underskred produktionen 1960. För att täcka den ökande efterfrågan i landet har Cuba därför tvingats öka sin import av cement från 16 000 ton 1963 till 216 000 ton 1968.

Den lätta industrin producerar ett brett sortiment av konsumtionsvaror. Liksom industrisektorn i övrigt uppvisar den lätta industrin en kraftig nedgång i produktionen 1970 och en uppgång i förhållande till tidigare år 1971. Dessutom har arbetsproduktiviteten stigit med omkring 20 procent och frånvaron sjunkit. Optimismen inför 1972 är därför stor.

INDIENS INDUSTRI OCH INDUSTRIALISERINGSSTRATEGI

1 Industrisektorns storlek och struktur

1.1 Allmänt

Vid en jämförelse med andra u-länder framstår den indiska industrin som väl utvecklad. Dess historiska utveckling sträcker sig bakåt till perioden före den industriella revolutionen ägde rum i Europa, då den indiska textilindustrin dominerade världsmarknaden. I och med den brittiska kolonialiseringen, vilken framför allt innebar en obegränsad import av massproducerade varor, stagnerade utvecklingen. Under kolonialtiden blev därför den indiska industrin allt mer underordnad och var vid självständigheten 1947 i stort sett komplementär till den brittiska.

Efter självständigheten har industrins tillväxttakt ökat och en mer diversifierad industristruktur byggts upp. Denna utveckling har till stor del åstadkommits genom en ekonomisk politik, som - speciellt under andra och tredje femårsplanen (1956/57 - 1965/66) - prioriterat industrin som ett medel för att uppnå ekonomisk tillväxt.

1.2 Industrisektorns omfattning och relativa storlek

Indien är ett av de fåtal utvecklingsländer som Världsbanken klassificerar som "till hälften industrialiserat". För att ett land skall tillhöra denna grupp krävs enligt de antagna klassificeringsnormerna att dess industri svarar för 40 till 60 procent av landets totala varuproduktion. För den indiska industrin är emellertid denna andel endast 20,7 procent. Indien utgör ett undantag, och har klassificerats som "till hälften industrialiserat" p.g.a. "... den stora inhemska marknaden, den utvecklade produktionsstrukturen samt tillgången på företagsledare och tekniskt utbildad personal."

En jämförelse med övriga sektorer inom den indiska ekonomin visar att industrins andel är relativt låg, vare sig denna mäts som bidrag till bruttonationalprodukten eller som använd andel av arbetskraften. Tillväxten inom sektorn som helhet har haft ett årligt genomsnitt av 6,6 procent under perioden 1951-1968. Under den fjärde femårsplanen har målsättningen

varit en årlig produktionsökning på 8 - 10 procent, vilket troligen ej kommer att uppnås då tillväxten under perioden fram till 1972 varit: 6,9 procent 1969/70, 3,6 procent 1970/71 och 3,5 - 4,0 procent 1971/72. Dessa tillväxtsiffror döljer dock varierande resultat inom olika industrigrenar, ett förhållande som ofta är av lika stort intresse som de totala siffrorna.

Trots att produktionsökningen inom industrin varit relativt kraftig har dess andel av arbetskraften förblivit oförändrad sedan 1951. Den planerade sysselsättningseffekten har uteblivit, och en omformulering av industrins roll i sysselsättningspolitiken varit nödvändig. Den ursprungliga målsättningen, att industrin skulle absorbera överskottet av arbetskraft inom jordbruket - har reviderats, och i den nya och blygsammare målsättningen har industrins roll begränsats till att absorbera arbetskraftens årliga ökning. Enligt 1961 års folkräkning var 20 miljoner människor sysselsatta inom industrin. Härav svarade storindustrin för 2,2 miljoner, småindustrin - definierad som industriföretag med en bokförd investering i maskiner på högst Rs 750 000 - för 5,8 miljoner, och den rena by- eller hushållsindustrin för resten. Enligt en av Världsbanken nyligen gjord bedömning härrör närmare 50 procent av tillverkningsindustrins förädlingsvärde från småindustrin.

Tabell 1 Sektorers andel av den indiska ekonomin 1969/70

Sektor	Bidrag till BNP (miljoner dollar)	Andel av förädlingsvärde (%)	Arbetskraft (miljoner) (%)	
Jordbruk	21 370	48,2	128	71,9
Industri	9 260	20,9	21	11,8
Övrigt	13 740	30,9	29	16,3

1.3 Industrisektorns sammansättning

I indisk statistik uppdelas industrisektorn i tre delsektorer gruv- och stenindustri, tillverkningsindustri samt kraftproduktion. Fördelningen av industrisektorns totala förädlingsvärde mellan dessa delsektorer, och den förskjutning som under åren inträffat mellan dessa redovisas i tabell 2. Den mest betydelsefulla förändringen som inträffat är den markanta ökningen av kraftproduktionen, vars andel av det sammanlagda förädlingsvärdet stigit från ca 2 till 9 procent. Denna ökning har utgjort en nödvändig förutsättning för den övriga industrins modernisering, och har således spelat en viktig roll i den industriella utvecklingen.

Tabell 2 Industrisektorns sammansättning 1951-1967 (%)

Sektor	1951	1960	1967
Gruv- och stenindustri	7,2	9,7	8,2
Tillverkningsindustri	90,7	84,9	82,9
Kraftproduktion	2,1	5,4	8,9

Inom gruvindustrin är järn- och kolbrytning de viktigaste grenarna. Indien är självförsörjande i fråga om kol och har en betydande export av järnmalm. Enligt geologiska undersökningar finns betydande reserver av mineraler i landet. På lång sikt bör därför Indien kunna bli självförsörjande inom de flesta grenar av gruvindustrin. Inom de närmaste åren kommer dock exploateringen av de befintliga resurserna inte att kunna täcka efterfrågan inom landet. Behovet av en ökad inhemsk mineralproduktion står dock klart, och en kraftig ökning av utgifterna för mineralutvinning har ägt rum.

Tillverkningsindustrin har under de senaste två decennierna genomgått en betydande förändring. Den traditionella industrin - bomulls- och jutetextilindustrin, läderindustrin m.fl. - har stagnerat, och dess andel av tillverkningsindustrins sammanlagda förädlingsvärde har minskat avsevärt. Samtidigt har den moderna industrin genomgått en stark utveckling. Den kemiska industrin har uppnått en fyrdubbling av produktionen, metallindustrin en sexdubbling och oljeindustrin en tjugofyradubbling. Denna snabba utveckling av teknologiskt avancerad industri kan ses som ett positivt drag i den indiska industrins utveckling. Idag tillverkas flertalet existerande avancerade produkter i Indien, vilket är en slående kontrast mot utgångsläget i början av 1950-talet, då i stort sett endast vissa enklare konsumtionsvaror tillverkades.

Den snabba utbyggnaden av tillverkningsindustrin har uppnåtts genom en utvidgning av den offentliga industrisektorn och en kraftig import av utländsk teknologi. Vissa problem har dock uppstått, då tillräckligt kunskande för att utnyttja avancerad utrustning ofta saknats. Dessutom har den hårt drivna importersättningspolitiken och den därpå avhängiga importregleringen inneburit att det varit svårt för industrin att erhålla råmaterial och reservdelar i tillräcklig utsträckning. Överkapacitet har skapats och ett lågt kapacitetsutnyttjande har speciellt under senare år varit utmärkande för den indiska industrin.

Tabell 3 Tillverkningsindustrins sammansättning 1951-1967

Bransch	1951	1960	1967
Textil	53,0	31,9	23,7
Livsmedel, dryck o tobak	14,7	16,9	12,0
Trä, papper o läderprodukter	3,2	4,1	8,0
Gummiprodukter	3,7	2,6	2,3
Kemikalier	4,6	8,6	10,1
Icke metalliska mineraler	3,7	4,5	5,2
Oljeprodukter	-	1,7	1,9
Metaller	8,9		
Metaller produkter			
Maskiner (utom el)	0,7	4,0	11,6
Elektriska maskiner	1,6	3,6	
Transportutrustning	3,2	9,2	
Övrigt	-	0,1	2,0
	100,0	100,0	100,0

Kraftproduktionen har, som tidigare nämnts, genomgått den snabbaste utvecklingen inom industrisektorn. Samtidigt har emellertid efterfrågan vuxit kraftigt och en viss knapphet på elektricitet har därför förekommit. Den största delen av kraftproduktionen går till producenter och endast en fjärdedel går till privat konsumtion. Kapaciteten inom elproduktionen uppgår för närvarande till omkring 18 miljoner kWh, vilket kan jämföras med 2,3 miljoner 1950 och 10 miljoner 1965/66. Under den fjärde femårsplanen kommer kapaciteten ytterligare att utvidgas till omkring 25 miljoner kWh, vilket dock inte är tillräckligt för att nå målsättningen 23 miljoner kWh.

Tillgången på drivkällor till förekommande former av kraftverk är relativt god, och kraftproduktionen bör därför kunna fylla framtida behov, även om dessa kommer att öka kraftigt. Vissa strukturella problem som hindrat utvecklingen förekommer dock, vilket i första hand yttrat sig i att många anläggningar inte utnyttjas till fullo. Detta orsakas av dålig koordination mellan stater, vilka samtliga söker bli självförsörjande i fråga om elkraft utan hänsyn till naturliga förutsättningar. En bidragande orsak är också att distributionsnätet är dåligt utbyggt. Den fortsatta utvecklingen av Indiens kraftproduktion kräver därför en centralisering av planeringen, vilket dock inte beräknas kunna genomföras förrän tidigast under den femte femårsplanen.

2 Grundläggande betingelser för industrialiseringen

Som framgått av det ovanstående, tillhör Indien de länder som relativt sett är industriellt avancerade. Vissa av de grundläggande betingelser som i mindre avancerade utvecklingsländer utgör allvarliga restriktioner

för den industriella utvecklingen, har delvis övervunnits i Indien. Bland dessa betingelser märks framför allt tillgången på företagsledare och tekniskt utbildad personal samt den stora marknaden för industriprodukter. Ytterligare förhållanden som bör nämnas är infrastrukturen, vilken i vissa avseenden är mer utvecklad än i många i-länder, samt Indiens långa erfarenhet av ekonomisk planering.

En fortsatt utveckling på en högre utvecklingsnivå kräver emellertid vissa förändringar i fråga om målsättningar och strategi och i och med detta framstår ett antal förhållanden som restriktiva för industrins utveckling. De mest betydande av dessa är betalningsbalansen, sociala förhållanden och situationen inom övriga sektorer i ekonomin.

Den indiska betalningsbalansen har, med undantag för Koreakrigsåren varit negativ under perioden efter självständigheten. Den största delen av underskottet har uppstått i handelsbalansen, då importen under hela 1960-talet överskridit exporten med i genomsnitt 900 miljoner dollar. Under de senaste åren har dock exporten vuxit markant, samtidigt som importen hållits tillbaka. Under den fjärde femårsplanen beräknas därför balans i betalningarna kunna uppnås. (Det bör dock påpekas att detta förutsätter ett biståndsflöde (brutto) uppgående till ca 50 procent av exportinkomsterna.) Detta betyder dock inte att Indien kommer att få en tillfredsställande tillgång på utländska valutor. Denna anges fortfarande vara "en av de mest restriktiva faktorerna för ekonomins tillväxt" under den fjärde femårsplanen. Valutareserven har dock konsoliderats.

Omfattningen av det indiska betalningsbalansproblemet framgår klarast då man betraktar den indiska skuldbördan. Denna är växande och skuldservicen uppgick 1971/72 till 626 miljoner dollar, vilket var lika med 29 procent av de förväntade exportinkomsterna.

På grund av den ökade skuldbördan och osäkerheten om framtida biståndsvolym har exportens betydelse för den ekonomiska utvecklingen ökat. Följande utdrag ur ett anförande av den indiske finansministern ger en bild av utrikeshandelns växande betydelse. "There is now a general agreement in the country that a sustained increase in our export must form an integral part of our national development effort. ... Thus a rapidly increasing level of exports enhances the degree of manoeuvrability available to the economy in reconciling its various social and economic objectives."

Sociala förhållanden utgör kanske det svåraste hindret för Indiens utveckling. Det religiösa och kulturella arvet har medfört en mängd utvecklingshämmande faktorer som kastväsendet, det stora antalet språk, en mycket sned inkomst- och jordfördelning m.m. Samtidigt går förändringen av det sociala mönstret sakta. Lagstiftningen mot kastväsendet har ännu inte haft någon avgörande inverkan på landsbygden, där 80 procent av befolkningen bor, och de jordreformer som genomförts har varit av ringa betydelse.

Befolkningstillväxten uppgår till mellan 2,25 och 2,5 procent per år. Detta medför en årlig ökning av befolkningen av ca 12 miljoner människor, vilket ställer stora krav på tillväxten i produktionen och ett ökat antal arbetstillfällen. Samtidigt medför befolknings-tillväxten att levnadsstandarden hålls kvar på den låga nivå som nu existerar, där 60 procent av landsbygds-befolkningen och 40 procent av stadsbefolkningen lever under existensminimum.

Ytterligare en utvecklingshämmande faktor är den låga utbildningsnivån. Av Indiens drygt 560 miljoner invånare är endast 30 procent läskunniga. Utvecklingen på undervisningsområdet är långsam. Endast 6 procent av den fjärde planens utlägg går till undervisning, vilket är den lägsta andel som förekommit efter självständigheten. Dessutom har den högre utbildningen stora brister. De flesta skolor på högre nivå är privatägda, och bl.a. som en följd av detta har både inriktningen och utformningen av den högre undervisningen snedvridits. Ett belysande exempel på detta är, att trots den rådande bristen på utbildad arbetskraft så går mellan 6 och 7 procent av de högt utbildade arbetslösa.

Förhållandena inom den övriga ekonomin är av betydelse för industrins utveckling, då denna inte kan ske oberoende av utvecklingen inom andra sektorer. Speciellt viktigt är här produktionen inom jordbrukssektorn. Detta samband betonas i den fjärde femårsplanen vari framhålls att "the pace of development in the agricultural sector sets limits to the growth of industry".

Jordbrukets grundläggande betydelse framstod klart under missväxtåren 1965/66 och 1966/67. Dessa tvingade Indien att uppskjuta den fjärde femårsplanen två år (1966-1968). Resurser utnyttjades för att lösa akuta försörjningsproblem medan investeringsaktiviteten måste eftersättas. För industrin innebar detta dels knapphet på inhemska råvaror, och dels att nödvändig import fick uppskjutas. Resultatet av detta blev att industrins tillväxt reducerades till 0,2 procent 1966/67 och 0,5 procent 1967/68.

Viktiga insatser inom jordbrukssektorn - den s.k. gröna revolutionen - har dock minskat risken för missväxt i framtiden. Indien är idag självförsörjande vad gäller spannmål, vilket betyder en klar förbättring av industrins importmöjligheter.

3 Indiens industrialiseringsstrategi

3.1 Femårsplanernas mål och begränsningar

Femårsplanerna utgör den indiska regeringens främsta ekonomiska styrmedel och har därigenom stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen. Arbetet med planerna leds av planeringskommissionen, vilken formellt intar rådgivande ställning men i realiteten har stor makt då både premiär- och finansministern ingår bland dess medlemmar.

Efter självständigheten konkretiserades de allmänna målen för den ekonomiska politiken, först i konstitutionen och sedan i femårsplanerna. Bland de viktigaste målen var snabb ekonomisk tillväxt, ökad sysselsättning, regional spridning av den ekonomiska aktiviteten samt ekonomisk och social utjämning. Också industripolitiken skulle utformas så att dessa mål uppfylldes.

Planeringskommissionens roll har, särskilt under senare år varit medlarens. Den har försökt jämka samman olika politiska och ekonomiska intressen till en åtminstone ytligt sett konsistent plan. Det viktigaste testorganet för plankommissionens förslag har varit National Development Council, (NDC), vilken består av unionens premiärminister, delstaternas premiärministrar samt plankommissionen. NDC:s roll är speciellt viktig därför att det till stor del är delstaterna som är ansvariga för implementeringen av planerna. Generellt sett har både planeringen och framför allt implementeringen på delstatsnivå uppvisat stora brister.

Delstaterna har inte samma administrativa kapacitet som unionsbyråkratin, och delstaterna har inte heller samma politiska intresse av, och därmed motivation för, femårsplaneringen som unionsorganen.

Ytterligare en inskränkning i femårsplanernas betydelse är dess begränsade styrförmåga med avseende på den privata sektorn. Planerna anses vara totala i bemärkelsen att alla sektorer inom ekonomin är medtagna. Men regeringen, och i ännu högre grad plankommissionen, har mycket begränsade möjligheter att direkt styra utvecklingen inom den privata sektorn, vilken fortfarande kraftigt dominerar den indiska ekonomin. (Den offentliga industrisektorn svarar för ca 10 procent av den totala industriproduktionen.) Planerna gäller

därför främst den direkt statliga verksamheten. Den privata sektorn kan styras med ekonomisk-politiska medel som skatter, priser, subsidier, licensiering, importtullar etc. Men dessa medel kan endast i ringa grad påverkas av planmyndigheten, och det vore därför en överdrift att säga att den indiska ekonomin är planerad.

3.2 Industriutvecklingen under femårsplanerna

Den första femårsplanen byggde, till skillnad från de senare planerna, inte på någon explicit modell. Den var relativt löst hopkommen, och för industrins del formulerades inga detaljerade mål utan bara framskrivningar av troliga produktionsökningar. Tyngdpunkten låg på att utnyttja den industriella överkapacitet, som byggts upp under andra världskriget.

Andra planen markerade däremot början på en industriell omvandling som fortsatte under tredje planen. Industrins andel av planutgifterna höjdes från 7 procent i första till 20 procent i andra planen. Tyngdpunkten lades på statliga investeringar i stålverk och annan tung industri. Satsningen på industrialisering medförde en rekordartad industriell tillväxt 1957-1962 på omkring 10 procent per år, främst beroende på att den privata sektorn reagerade positivt på industrialiseringssignalerna.

Under tredje planen, 1960-1966, fortsatte den industriella strategi som initierats i andra planen. Många av de ambitiösa projekt som startades under andra planen kom i produktion först mot slutet av den tredje planen.

Under åren 1966/67 och 1967/68 drabbades Indien av svår missväxt. Detta medförde - som tidigare nämnts - att den första versionen av den fjärde femårsplanen blev inaktuell, och en ny version måste framställas.

När den slutliga versionen av den fjärde planen, vilken kom att gälla perioden 1969-1974, publicerades 1970, hade det ekonomiska läget förbättrats. Situationen inom jordbruket hade varit gynnsam i flera år, och industrins långa stagnation visade tecken på att brytas. Den kris som missväxtåren inneburit hade emellertid medfört en viss obalans inom industrin. Överkapacitet förekom i ett stort antal industrier, samtidigt som över-skottsefterfrågan existerade på många viktiga områden som stål, konstgödsel, olje- och petroleumprodukter m.m.

Utfallet under den fjärde planen har hittills inte motsvarat de uppställda målen. Produktionen inom industrin som helhet ökade med 6,9 procent 1969/70 och endast 3 - 4 procent 1970/71 och 1971/72, vilket kan jämföras med målsättningen 9 procent.

En viktig anledning till detta resultat har varit nedgången i stålproduktionen. Denna medförde en akut stålbrist, vilken endast kunde hävas genom en omfattande import. Även andra produkter inom den s.k. kärnsektorn (core-sector) som koppar, järnmalm, konstgödsel m.m., har visat otillfredsställande resultat, och som helhet torde det förväntade utfallet inom denna delsektor understiga målsättningen för planperioden med i genomsnitt 20 - 30 procent.

En något positivare utveckling har skett inom den övriga industrin (non-core sector). Inom denna delsektor antas produktionen i ett flertal industrier, som exempelvis papper, cement, elektriska motorer, kunna uppnå eller överstiga planmålen för 1973/74. Samtidigt beräknas dock produktionsökningen inom flera betydande industrigrenar, som bomullstextilier, stålsmide m.m., bli mindre tillfredsställande. Som helhet kommer dock planmålen att uppnås i något större utsträckning än inom kärnsektorn, och målen endast underskridas med 10 - 20 procent.

I den utvärdering av resultaten av den fjärde femårsplanen, som publicerades i slutet av 1971 (The Fourth Five Year Plan Midterm Appraisal) anges ett antal orsaker till industrins svaga utveckling. Dessa är indelade i två grupper, varav den första utgörs av faktorer som medfört att kapacitetsutnyttjandet hållits tillbaka. Bland de faktorer som oftast nämns är otillräcklig efterfrågan, svag och oregelbunden tillgång på material, elkraft och transportmöjligheter samt drifts- och arbetskraftsproblem.

Den andra gruppen innehåller faktorer som förhindrat den planerade utbyggnaden av kapaciteten som knapphet på stål och annat byggnadsmaterial, administrativa förseningar m.m. Planerad utbyggnad av kapacitet utgöres ofta endast av planer eller namn på projekt, vilka inte projekterats.

3.3 Industripolitiken - utformning och effekter

Industripolitiken hade livligt diskuterats redan före självständigheten 1947. Efter ganska socialistiskt betonade preliminära förslag till industripolitik gjordes en kompromiss mellan olika grupper inom Kongresspartiet - byindustriivrare i Gandhis anda, västerländskt influerade socialister och industrimagnater som Birla. 1948 års resolution om industripolitiken avvisade förslagen om nationalisering av privatindustrin och var relativt positiv gentemot utländskt privatkapital. Samtidigt betonades den statliga sektorns roll. Staten skulle ha monopol beträffande atomenergi, försvarsindustri och järnvägstransport. Inom vissa industri-sektorer (stål, olja, skeppsbygge, kol, flygindustri,

telekommunikationer) skulle all nyetablering förbehållas staten. Resolutionen framhävde också starkt by- och småindustrins betydelse.

Intresset för industripolitiken framgår av att 1948 års resolution kom flera år innan planeringskommissionen inrättades. Industripolitiken skulle förverkligas, till en del genom statliga investeringar, men framför allt genom att fysiska produktionsmål sattes upp. Det administrativa instrumentet för implementering av industripolitiken blev "Industries (Development & Regulation) Act" från år 1951. I denna föreskrives ett licensieringsförfarande, som ger byråkratin och regeringen stora möjligheter att kontrollera de privata industriinvesteringarna.

Den kraftiga satsningen på industrin i andra femårsplanen berodde till en del på politiska förändringar. Kongresspartiet var i mitten på femtiotalet inne i en förhållandevis radikal period, där statens ansvar för industrialisering och snabb ekonomisk tillväxt betonades. Av andra planens teoretiska struktur följde en satsning på tung kapitalvaruindustri. Dessa tankegångar går igen också i en ny resolution om industripolitiken av år 1956. Den statliga sektorns vikt framhålls, och antalet sektorer där nyetablering förbehålls staten ökas från 6 till 17 (inkluderande t.ex. tung elindustri och gjuterisektorn). Dessutom specificeras 12 industrigrenar där staten kraftigt skulle öka sin verksamhet, utan att den privata sektorn därför skulle vara helt utestängd från nyetableringar. 1956 års resolution om industripolitiken är fortfarande i kraft.

1957-1958 inträffade en valutakris, som väsentligt påverkade den framtida industriutvecklingen. Indien hade under andra världskriget byggt upp stora valutareserver, som användes under första och början på andra planens. Men 1957 tog dessa slut, och handelsbalansunderskottet har sedan dess hållits tillbaka genom en hård reglering av importen. Valutabristen har blivit den primära flaskhalsen, och industripolitiken har ofta gjorts beroende av kortsiktiga betalningsbalansproblem. Importsubstitution har varit kungsvägen att minska trycket på valutareserven.

I slutet av tredje planperioden hade vissa effekter av industripolitiken utkristalliserats. Andra planens industrialiseringsdrive och betonande av den tunga industrin hade lett till en omstrukturering av industrin från huvudsakligen konsumtionsindustri till en diversifierad industri med en stark bas i metall- och kemiska sektorer. En ökad regional spridning hade också skett - Calcutta och Bombay dominerade fortfarande men deras relativa andel av nyinvesteringarna är i sjunkande.

Tillväxten hade emellertid inte varit tillfredsställande. Efter rekordåren 1957-1962 sjönk tillväxttakten, och efter krisen i jordbruket inträdde en stagnation i industrin, som kvarstod även efter det att en återhämtning skett på jordbrukssidan. Den snabba utbyggnaden av industrin hade lett till hög kostnadsstruktur innanför ett totalt importskydd. Överkapacitet rådde, och vinsterna hade varit låga med åtföljande brist på investeringsbara resurser.

Svårigheterna hänförde sig till en del till den statliga sektorn. De statliga företagen hade totalt sett visat små vinster eller t.o.m. förluster, och det förväntade flödet av investeringsbara resurser från de statliga monopolföretagen hade uteblivit. En del av förlusterna berodde på att staten engagerat sig i långsiktiga kapitalvaruindustrier där vinstutsikterna från början varit små jämfört med konsumtionsvarusektorn, som den privata sektorn visat större intresse för. Det var endast ett litet antal stora företag, med Hindustan Steel i spetsen, som stod för förlusterna. De flesta företag inom den statliga sektorn går med vinst.

Problemen hade emellertid varit stora, framför allt på personalsidan. De stora statliga industrierna hade varit mest sårbara och mest utsatta för strejker och andra arbetaraktioner. Dessutom hade administrationen av de statliga företagen varit tämligen ineffektiv - Galbraith har träffande karaktäriserat den indiska statliga industriskötseln som "post office socialism". Men samtidigt stod det klart att stagnationen och ineffektiviteten i den indiska industrin inte annat än marginellt kan skyllas på de statliga företagen. Trots de stora investeringarna under andra planen svarar den statliga sektorn bara för 10 procent av produktionen i den organiserade sektorn. Det är den privata sektorns problem som måste stå i förgrunden.

Den privata sektorn har i princip kunnat styras med hjälp av industrilicensieringen, som infördes 1951. Men licensieringssystemet skulle tjäna många herrar, och uppfylla många mål. När inga kriterier fastlades för vilken prioritet som skulle gälla i en given situation, fattar naturligt nog licensieringsmyndigheterna ad hoc-beslut utan någon genomtänkt strategi bakom. Bestämmande för licensieringen har i mycket importsituationen varit; industrier med låga importbehov har lättare fått licenser. Ett kriterium för avslag har också varit de fysiska planmålen, trots att dessa baserats på så bristfällig statistik och inte reviderats. Större delen av uppmärksamheten har ägnats kontroll och reglering, medan positiva åtgärder för att stimulera önskade typer av industri inte hunnits med. Licensieringen har varit administrativt betungande både för förvaltningen och för företagen. Ett kriterium som i praktiken inte tillämpats är exempelvis frågan

om ekonomisk makt och monopolsituationer, vilket lett till att företagsamma industriägare kunnat bygga upp stora industriella imperier.

Många av industrins nuvarande svårigheter härrör från den indiska regeringens importpolitik. Den importsubstitutionspolitik, som infördes på allvar efter valuta-krisen 1957-1958, har varit synnerligen långtgående. Oavsett kostnader och effektivitet har nya investeringar tillåtits i nästan alla branscher där importen dominerat. Inte nog med detta, nyinvesteringarna har också givits praktiskt taget totalt importskydd; när tillräcklig inhemsk kapacitet skapats, har de höga tullarna ersatts med ett totalskydd i form av importreglering.

Importsubstitueringen har givit positiva resultat i den meningen att den del av marknaden för industrivaror som försetts genom import stadigt minskat, från 21 procent 1961 till 14 procent 1968. Beroendet av import har alltså minskat. Men importsubstitueringen som växtstimulator har troligen spelat ut sin roll. Endast 11 procent av efterfrågeökningen för indiska industrivaror 1961-1968 gällde efterfrågan som förut riktat sig mot importvaror - större delen av tillväxten härrörde sig alltså från inhemsk efterfrågeökning.

Importsubstitueringspolitiken har haft allvarliga negativa effekter. Den ekonomiska effektivitet som är följden av konkurrens har sjunkit. Utländsk konkurrens har uteslutits genom importskyddet, och inhemsk konkurrens har försvårats genom systemet med allokeringar av importlicenser för råmaterial etc. efter installerad kapacitet snarare än efter möjligheter till effektiv produktion. Bristen på konkurrens har fått produktionskostnaderna att stiga i höjden, långt över den internationella prisnivån. Detta har i sin tur skapat svårigheter för den indiska industrin att hävda sig på den internationella marknaden. När den valutabesparande effekten av importsubstitutionen nu blivit relativt obetydlig, kan ökad import av nödvändiga råvaror etc, bara finansieras med export. Men exporten hämmas av det höga kostnadsläget, och trots ökad verklig uppmuntran av exporten har någon ljusning på den fronten inte kunnat skönjas förrän under de allra senaste åren.

Licensierings- och importsubstitueringspolitiken utgör industripolitikens viktigaste instrument. Bland övriga inslag märks skattepolitiken och pris- och fördelningskontrollen. En lång rad finansierings- och serviceinstitutioner har vidare byggts upp.

Skattesystemets främsta funktion i utvecklingsländerna är att genom att hålla tillbaka, reducera den privata konsumtionen och frigöra resurser för den ekonomiska utvecklingen. Skattesystemet kan emellertid samtidigt

användas i mer speciella syften, som inkomstutjämnning, industristöd m.m. Ett exempel på detta är den indiska företagsbeskattningen, som innehåller både styrande element inom den konventionella vinstbeskattningen och ett flertal andra stimulerande åtgärder.

Inom den konventionella vinstbeskattningen förekommer varierande skattesatser. Inhemskt företag, vars vinster beskattas med mellan 45 procent - om företaget är statsägt - och 65 procent, är lägre beskattade än utländska företag, vars skatt kan uppgå till omkring 70 procent. Samtidigt existerar en mängd särbestämmelser. Sålunda har industriföretag något lägre vinstskatt än andra, speciella skatter på överskotts- och outdelade vinster förekommer etc.

Till detta kommer skatteförmåner ämnade att stödja vissa typer av verksamhet. Bland de viktigaste kan nämnas:

- a) Speciella avdrag för företag inom prioriterad verksamhet.
- b) "Skattesemester" - skattefrihet under ett antal år - för nyetablerade företag.
- c) Vinstavdrag för ny utrustning i företag (vid sidan av förmånliga avskrivningsregler).
- d) Avdragsrätt för forskning och utveckling.

Av det ovanstående framgår att den indiska företagsbeskattningen är synnerligen komplicerad. Samtidigt saknar den enligt flera kritiker bestämda mål, vilket lett till vissa motsägelser. Som exempel kan nämnas att samtidigt som många av de förekommande skattelättnaderna syftar till att uppmuntra återinvestering av vinster, så beskattas odistribuerade vinster. Enligt kriterierna bör den fortsatta utvecklingen av den indiska företagsbeskattningen gå mot större enkelhet, och inriktas mot en ökning av effektiviteten i skatteadministrationen.

Utnyttjande av fysiska kontroller istället för marknadsmekanismen för prissättning och fördelning av ett flertal industriprodukter har varit karaktäristiska drag i den indiska industripolitiken. Den formella grunden för pris- och distributionskontrollen utgörs av Industry Development and Regulation Act från 1951 och Essential Commodities Act från 1955. Dessutom existerar en effektiv informell priskontroll. Under efterkrigsperioden har ett trettiotal varor - däribland stål och järn, kol, konstgödsel, bomullstextilier m.m. - varit föremål för olika former av kontroller.

De viktigaste motiven för införandet av pris- och fördelningskontrollerna har varit:

- a) Att fördela tillräckliga mängder av en viktig vara till prioriterad verksamhet till ett "rimligt" pris.
- b) Att - av rättviseskäl - hindra prishöjningar på vissa produkter (främst konsumtionsvaror).
- c) Att hindra inflationsdrivande effekter som skulle uppstå genom prishöjningar på viktiga varor som stål, cement m.m.

Generellt sett kan sägas att dessa mål inte uppnåtts. Enligt bl.a. J N Bhagwati och P Desai ("India - Planning for Industrialization") har den indiska pris- och fördelningskontrollen ofta medfört snedvridningar inom ekonomin och inte sällan tagit formen av subventioner till vissa grupper inom ekonomin vilka inte gynnat den slutliga konsumenten. Vissa former av kontroll kan t.o.m. betecknas som förmåner som administrationen i unions- och delstatsregeringarna givit sig själva. Enligt Bhagwati och Desai återspeglar införandet och administrationen av pris- och fördelningskontrollen en genomgående ekonomisk filosofi i Indien, som ofta inneburit användande av direkta regleringar med liten hänsyn till effektivitetskriterier.

I fjärde plandokumentet redovisas de grundläggande mål som dagens industripolitik syftar till. Sysselsättningsaspekten säges vara fundamental, och ökad sysselsättning kan enligt planerna inte åstadkommas utan en snabb ekonomisk tillväxt. Snabb ekonomisk tillväxt utan allvarliga negativa sysselsättningseffekter i den traditionella industrisektorn (småindustrin) kan sägas vara huvudmålet för industripolitiken. Ett annat mål är "self-reliance". dvs. fortsatt importsubstitution för att göra industrin än mer oberoende av import än för närvarande. Betoningen av importsubstitutionen kan sägas gå stick i stäv mot de rekommendationer som bl.a. IBRD avgivit, där de höga kostnaderna och andra negativa effekter av importsubstitutionen påpekas. Ett mindre kontroversiellt mål är den indiska regeringens önskan att sprida industriutvecklingen över landet.

Mera konkret avses industriutvecklingen under fjärde planen styras så, att strukturella snedheter från tidigare planer avhjälps och outnyttjad kapacitet tas i anspråk för produktion. Samtidigt skall en snabb industriutveckling åstadkommas, företrädesvis inom områden där nya industrier kan baseras på befintliga kapitalvaruindustrier och således inte ökar importbehovet. 1956 års industriresolution gäller fortfarande. Plandokumentets skrivningar innebär emellertid skärpningar av resolutionen avseende kontroll av monopol och ekonomisk maktkoncentration. Samtidigt uppmjukas resolutionens formulering angående den statliga sektorns

ledande roll. Gränserna mellan privat och statlig sektor skall vara flexibla. Där den privata sektorn av en eller annan anledning inte åstadkommer tillräcklig produktion skall den statliga sektorn gripa in och investera.

Under hela 1960-talet har olika liberaliseringar av den förda kontrollpolitiken diskuterats. Framför allt har utrikeshandelspolitiken och industrilicensierings-systemet kritiserats av såväl inhemska som utländska kritiker. Beträffande utrikeshandelspolitiken har indiska regeringen varit tämligen obenägen att diskutera genomgripande förändringar, framför allt på importpolitikens område. Exporten har dock fått ökad uppmärksamhet, och även importpolitiken ändrades något i liberaliserande riktning i samband med den av IBRD kraftigt rekommenderade devalveringen av rupien, som genomfördes 1966.

Industrilicensieringen har varit i regeringens fokus, och ett flertal utredningar har genomförts. Flera liberaliseringar har gjorts under senare hälften av 1960-talet beträffande licensiering, pris- och distributionskontroll. Den fortgående översynen av licensieringspolitiken resulterade i en sammanhängande ny politik som presenteras i fjärde plandokumentet.

En viktig nyhet i den nya industrilicensieringspolitiken är att planering av fysisk produktion inskränkes till ett mycket litet antal industrigrenar (jordbruksförnödenheter, stål, metaller, olja, kol, vissa verktygsmaskiner, skeppsbygge, tryckeriindustri samt elektronik), s.k. "core industries". För andra sektorer ges bara indikativa produktionsmål, som alltså inte nödvändigtvis måste uppfyllas. Ansträngningarna att uppnå målen skall koncentreras till den ovannämnda "kärnsektor" som också skall få valuta och andra faciliteter efter behov.

Målen för den nya industripolitiken anges vara att "planera det man orkar med", att liberalisera politiken så att små- och medelstora företag uppmuntras, samt att hårdare kontrollera stora företag och utländska bolag. Industrierna delas i licensieringshänseende upp i fyra kategorier:

1. En kärnsektor som kräver licensiering och som planeras i detalj. Privata nyinvesteringar inom denna sektor står öppna för alla kategorier av företag, inklusive utländska företag och de stora industriimperier (f.n. 35 st.). Det samma gäller för investeringar på över Rs 50 miljoner.
2. En mellansektor omfattande investeringar mellan Rs 50 och Rs 10 miljoner, Även här krävs licens för startande av produktion, men licenser skall regelmässigt ges till alla företag utom industri-

imperierna och utländska företag, såvida inte valutabehoven är så stora att investeringen i fråga behöver granskas i detalj.

3. Investeringar under Rs 10 miljoner skall med vissa undantag helt befrias från licensieringstvånget. Undantagen gäller främst investeringar i "kärnsektorn" och vissa basförnödenheter. De 35 industriimperierna, utländska företag och monopolistiska företag måste söka licens även för investeringar understigande Rs 10 miljoner. Detsamma gäller företag vars investeringar har en importandel överstigande 10 procent av investeringsvärdet.
4. 129 industrigrenar, främst konsumtionsvaror, är reserverade för småindustrier. Med småindustri avses företag med investeringar under Rs 0,75 miljoner i maskiner och byggnader.

Licensieringspolitiken kompletteras med "Monopolies and Restrictive Practices Act", som antogs 1970. Företag som kontrollerar mer än en tredjedel av respektive marknad måste, i likhet med industriimperierna, söka ett slags licens från en monopolkommission innan en investering kan göras.

Den regionala spridningen av industri skall uppmuntras, utöver genom licensieringen, av generella kreditförmåner och statliga subsidier - nationaliseringen av de större affärskoncernerna har varit av betydelse i sammanhanget. Sådana generella åtgärder kan ses som utslag av önskan att i större utsträckning använda marknadsmekanismen som styrhjälpmedel. Avvecklingen av det generella licensieringstvånget för investeringar under Rs 10 miljoner är också ett steg i denna riktning. Men totalt sett har kritikerna av industrilicensierings-systemet inte anledning att vara helt nöjda. Antalet licensansökningar ökade från 1 420 år 1969 till 2 227 år 1970. Av ansökningarna gäller fortfarande så mycket som 50 procent investeringar under Rs 10 miljoner, mestadels beroende på att valutabehovet överstiger migränsen 10 procent av investeringen.

Vart och ett av de mål som uppställts för den indiska industrin och de instrument som utformats har uppenbart fog för sig - åtminstone i sin generella form. Det är mot bristen på sammanvägning av olika mål och medel som den väsentligaste kritiken har riktats. En samtidig inriktning på samtliga mål leder till kontradiktioner för så vitt inga explicita prioriteringar mellan målen görs. Ofta olik instrument har gjort det närmast omöjligt att väga alternativ. För den enskilda företagaren går en stor del av energin åt för

att ta sig fram genom den byråkratiska labyrinten
vars brist på klara principer bidrar till korrruption.
För myndigheterna har mångfalden olika subventioner
etc. tillkomna i olika syften och administrerade på
olika håll lett till att suboptimeringsnivån sällan
passeras. Att uppskatta de "verkliga" kostnaderna
för en given tillverkning är idag närmast omöjligt.

4 Indisk småindustri - problem och erfarenheter under det senaste årtiondet

Den indiska centralregeringen har alltsedan självständighetens första dagar betonat hushålls- och småindustrins betydelse. I de grundläggande industripolitiska resolutionerna från 1948 och 1956 heter det:

"Den indiska regeringen vill...betona hushålls-, by- och småindustrins roll för den nationella ekonomins utveckling. I förhållande till en del av de problem som är i trängande behov av lösningar, erbjuder dessa (industrier) en del otvetydiga fördelar. De tillhandahåller omedelbar sysselsättning i stor skala; de ger en metod för att garantera en rättvisare fördelning av nationalinkomsten och de underlättar en effektiv mobilisering av de kapital- och kunskapsresurser som annars skulle förbli outnyttjade. En del av de problem som oplanerad urbanisering tenderar att skapa kommer att undvikas genom att små centra för industriproduktion upprättas över hela landet."²

Sysselsättningen, inkomstfördelningen och den regionala utvecklingen är tre av de allra tyngst vägande målsättningarna i den fjärde indiska femårsplanen (1969 - 1974). De mindre industrierna är således en viktig handlingsparameter i den ekonomiska politiken.

I föreliggande kapitel kommer jag endast att behandla den egentliga (moderna) småindustrin, därför att denna för tillfället står i centrum för den indiska debatten, medan intresset för hushålls- och byindustri (vilka gränsar till hantverk) på senare år något verkar ha minskat.

Modern småindustri startades i Indien för första gången under andra världskriget. Huvudorsaken var, att man behövde denna industri för krigsproduktionen, men man avsåg även att dra fördel av den skyddade marknad, som växt fram genom avspärrningen. Småindustrin har där efter spelat en alltmera framträdande roll i indiskt näringsliv, vilket avspeglas i femårsplanernas siffror för statliga utgifter inom småindustrisektorn. Under den första planen (1951 - 1956) gick 52 miljoner rupier

¹Författaren ingick under november/december 1971 i den undersökningsgrupp från SIDA, som i samarbete med Världsbanken gjorde en översikt över den indiska småindustrin. De åsikter som framhålls i detta kapitel är författarens egna och har inte nödvändigtvis något samband med någon av de nämnda organisationernas inställning.

²Government of India Industrial Policy Resolution, 1956, § 13

till småindustrin. Denna post ökade kraftigt och uppgick till 560 miljoner under den andra (1956 - 1961) och 889 miljoner under den tredje planen (1961 - 1966). Under innevarande femårsplan beräknas en ytterligare stegring, till 1 233 miljoner äga rum¹.

Småindustrisektorn definieras som de industriföretag, vilka har en bokförd investering i maskiner om högst 750 000 rupier, eller för underleverantörer (ancillary units) en miljon. Sektorn består av två grupper: registrerade respektive oregistrerade företag. De förras antal uppgår till 214 000 (31 mars 1971) och man skattar de senares till cirka 300 000.

Den officiella statistiken pekar på en mycket snabb produktionstillväxt inom småindustrin. En opublicerad undersökning utförd inom SSIDO (Small Scale Industries Development Organization) ger en siffra på inte mindre än 11,3 procent räknat i fasta priser under 1968/69². Den genomsnittliga tillväxten för hela industrisektorn låg under samma period på 7 procent³.

Tonviken i dagens indiska ekonomiska politik ligger på protektionism och importsubstitution. Indiens ekonomi torde vara en av de mest skyddade i världen. Småindustrin har här en speciellt förmånlig ställning. Import av de produkter som tillverkas inom småindustrisektorn är nämligen i regel totalförbjuden. Även inom landet är småindustrin delvis skyddad från konkurrens. 128 varugrupper är helt reserverade för tillverkning inom denna sektor, och i de fall större företag redan tillverkar samma produkter, tillåts de inte expandera sin produktion. Den indiska regeringen har vidare sedan 1956 ett Government Stores Purchase Programme som stadgar att statliga köp av 167 specificerade produkter endast får ske från småindustrin. För de produkter där större företag tillåts konkurrera om statliga order, är det för småindustrin stadgat en prispreferens på upp till 15 procent av vad som anses vara ett acceptabelt anbud från ett större företag. (I praktiken verkar det senare programmet dock ha spelat mindre roll).

¹ Development Commissioner (Small Scale Industries) Ministry of I.D. & I.T., Government of India: "Small Scale Industries at a Glance 1970" Calcutta 1971.

² Undersökningen omfattar tjugo industrigrupper med cirka tretusen företag, alla belägna i städer. Inga enheter med mindre än fem anställda ingår. Staterna Maharashtra och West Bengal har ej undersökts.

³ IBRD/IDA: "Economic Situation and Prospects of India. Volume I, The Main Report, s. 127.

Resultatet av denna skyddspolitik har blivit en extremt hög prisnivå med åtföljande höga vinster inom småindustri-sektorn. En nyligen företagen studie från NCAER¹ (National Council of Applied Economic Research) pekar på en genomsnittlig nettovinst före skatt på inte mindre än 27 procent av totala kapitalet. Visserligen är denna siffra i viss mån en överskattning då företagsledarlöner i en del fall ingår i vinsten, men det kan knappast råda något tvivel om att vinsterna inom småindustrin är avsevärt högre än inom medelstor och stor industri, eftersom den genomsnittliga nettovinstnivån inom hela den privata industri-sektorn under 1960-talet legat på 10 procent och strax därunder². Denna förmodan bekräftas av att inom småindustrin återbetalningstiden för lån från affärsbanker ofta ligger så lågt som två till tre år för lån som tages för realkapitalanskaffning. Ytterligare en indikator är att konkursprocenten inom sektorn verkar vara i det närmaste lika med noll.

Den höga vinstnivån leder till att sektorn rasht expanderar. I de flesta branscher verkar marknaden ännu inte vara mättad. Vinsterna är fortfarande övernormala. Man kan därför förvänta fortsatt företagsetablering inom de närmaste åren.

Det stöd småindustrin åtnjuter från regeringshåll inskränker sig inte till åtgärder av protektionistisk typ, utan även andra former av hjälp lämnas. Till skillnad från vad som är fallet beträffande större industri behövs ingen licens för att starta små företag. Lån på speciellt förmånliga villkor kan erhållas såväl för anskaffning av anläggningstillgångar som för finansiering av rörelsekapital. Särskilda s.k. industrial estates, där små industriföretag kan få mark och en fabrikslokal till låg kostnad, har upprättats. Dessa estates tillhandahåller vidare servicetjänster som vatten- och elektricitetsförsörjning, transport, samt i vissa fall verkstäder etc., som kan tas i anspråk av de företag som lokaliserats till respektive estate. Maskiner kan anskaffas utan säkerheter på avbetalning (hire purchase) med mjuka villkor. Olika typer av marknadsföringstjänster inklusive för export är tillgängliga. Teknisk service lämnas av olika statliga byråer. Ytterligare en viktig fördel för småindustrin är att löneläget inom denna ligger lägre än inom större industri, huvudsakligen på grund av att arbetarna inom småindustrin är oorganiserade.

¹NCAER: "Study of Selected Small Industrial Units" (opublicerad stencil, Delhi 1971).

²IBRD/IDA: "India - A Review of Trends in Manufacturing Industry. Annex to Volume I. Statistical Tables" Delhi 1970, table 39.

De ovan uppräknade förmånerna är specifika för småindustrin. Att deras betydelse är avsevärd inses lätt, då det verkar som om de flesta företag som uppnår den övre gränsen för maskinvärdet föredrar att inte passera denna, utan i stället skapar ytterligare ett företag som tillverkar i stort sett samma produkter. Detta kan i en del fall vara en produktionsekonomisk nackdel, eftersom stordriftsfördelar härigenom får betydligt svårare att göra sig gällande. Företagsekonomiskt uppvägs dock denna nackdel av de beskrivna förmånerna. För konsumenten är denna nackdel emellertid påtaglig, då ett högre pris måste betalas än vad som skulle vara fallet vid import eller stordriftstillverkning av motsvarande produkter.

Kapacitetsutnyttjandet är som regel mycket lågt inom småindustrin. Den ovan citerade NCAER-studien pekade på en ledig kapacitet på över femtio procent i de flesta fall. Även om dessa siffror är något osäkra, eftersom det i en del fall är osäkert vad som skall betraktas som fullt kapacitetsutnyttjande, talar mycket för att iakttagelsen är korrekt. Så gott som alla småföretag har problem med att utnyttja den installerade maskinkapaciteten.

Den vanligaste förklaringen till detta är bristen på råvaror, såväl importerade som inhemska. Råmaterial får i Indien inte importeras fritt, utan varje användare måste till respektive myndighet komma in med ansökan om licens. Detta har skapat en omfattande administrativ apparat och lett till stora fördröjningar för företagen. På det hela taget verkar det som om importlicenssystemet för råvaror missgynnar småindustrin i förhållande till dess större konkurrenter under hela sextiotalet. Denna situation består fortfarande.

I början på sextiotalet skedde råmaterialtilldelningen på ren ad hoc-basis. Inga konsistenta kriterier användes. I en rapport från år 1963 påpekade en undersökningsgrupp från Ford Foundation (The International Perspective Planning Team) att småindustrin endast erhöll en råmaterialtilldelning motsvarande 33 till 40 procent av vad som behövdes för enskiftsproduktion. Motsvarande siffra för större industri var 85 procent¹. Detta ledde till att småindustrin tvangs köpa större delen av de erforderliga råvarorna på den öppna (svarta) marknaden. Liknande iakttagelser gjordes också av andra undersökningskommissioner under förra halvan av 1960-talet².

¹"Development of Small Scale Industries in India. Prospects, Problems and Policies. Report of the International Perspective Planning Team" Delhi 1963 s. 43.

²Se Bhagwati & Desai: "India, Planning för Industrialization", Oxford University Press, London 1970, s. 302-306

För tillfället baseras tilldelningen i princip på tidigare konsumtion. För nyetablerade enheter sker den första allokeringen i förhållande till det bokförda maskinvärdet. Detta bidrar till att skapa ytterligare överskottskapacitet då det i många fall kan vara mycket lönsamt att skaffa fler maskiner för att få mer råvaror utan att den nyinstallerade kapaciteten utnyttjas mer än till en mindre del. Principerna för råvarutilldelningen var 1969 föremål för en statlig utredning (The Balachandran Committee), och rekommendationer gjordes om att produktionskapaciteten och inte maskinvärdet borde ligga till grund för tilldelningen - precis som fallet är inom större industri. Dessa rekommendationer följdes, så att den nya principen numera delvis tagits i bruk. Meningen är, att den efterhand helt skall ersätta den gamla. Det förtjänar dock att understrykas att den förbättring detta kan innebära förmodligen är marginell, eftersom tilldelningen till småindustrin kommer att äga rum på basis av ett skift medan storindustrin får råvaror för två eller tre skift.

Konsekvenserna av denna irrationella politik är att den svarta marknaden för råvaror blomstrar. En stor mängd småindustrier är fortfarande hänvisade till att göra alla sina inköp på denna marknad, då de inte kan få licenser. (Storindustrins inköp på den svarta marknaden är förmodligen marginella). Naturligtvis ligger priserna här betydligt högre än då tilldelning erhålls på legalt sätt. Ofta kan det därför vara mera lönsamt att ansöka om råvarutilldelning och sälja denna på den svarta marknaden i stället för att producera. Följaktligen har en mängd företag som enbart ägnar sig åt denna hantering uppstått.

Ett annat vanligt förekommande skäl till lågt kapacitetsutnyttjande är finansieringssvårigheter. Trots de ovan beskrivna statliga låneförmånerna verkar småindustrin till största delen förlita sig på affärsbanker och icke-institutionella finansieringskällor av typ penningutlånare. Företagarna klagat ofta på att det är alldeles för besvärligt och kräver för mycket pappersexercis att skaffa ett lån från affärsbanker eller andra officiella finansieringsinstitut. Man lånar i sådana fall hellre från icke-institutionella källor till räntesatser som kan ligga på 20 - 25 procent per år. Det bör dock observeras att dessa källor ofta är släktingar och vänner och att räntebetalningarna därför i realiteten kan vara ett sätt att minska företagets skatteskyldighet.

En tredje svårighet är försäljning och marknadsföring. I de fall då efterfrågan på en viss produkt är lokal kan småindustrin konkurrera med större enheter, men i övriga fall kan problem uppstå¹. Få av de mindre före-

¹ Detta gäller givetvis inte (mer än rent marginellt) i de sektorer där produktionen är reserverad för småindustri.

tagen verkar ha någon ordentlig försäljnings- och serviceorganisation, vilket lätt försätter dem i ett underläge i förhållande till deras större konkurrenter. Underleverantörer (ancillaries) har ofta ett annat problem i det att de är starkt beroende av de företag till vilka de säljer både för råvarutilldelning och avsättning. I vissa fall kan detta beroende uppgå till 100 procent. Ett högt beroende gör de mindre företagen ytterligt känsliga för fluktuationer i kundföretagens produktion.

Slutligen finns det starka skäl för att misstänka att kostnadsläget inom delar av småindustrin är ovanligt högt. Bristen på råvaror med åtföljande beroende av den öppna marknaden gör att de flesta småföretag redan från början har en kostnadsnackdel. Råmaterialens del av kostnaderna uppgår i regel till mer än halva försäljningsvärdet. Följaktligen kan extrakostnaderna i vissa fall vara högst avsevärda. De mindre effektiva enheterna kan förmodligen inte klara den kostnadsökning, som utnyttjande av den svarta marknaden skulle innebära, utan måste hålla sin produktion inom de snäva gränser som dragits upp av den legala tilldelningen. I en del fall är arbetskraftens skicklighet otillräcklig liksom företagsledningens, vilket givetvis sänker effektiviteten i produktionen. Att dylika företag kan fortsätta sin tillverkning och försälja sina produkter beror endast på att prisnivån inom småindustrisektorn är artificiellt hög. Skyddsåtgärderna har lett till att ineffektiv produktion uppmuntras. Lägg här till att de kostnadshöjande posterna motverkas och förmodligen ofta balanseras av de subventioner som sektorn åtnjuter från statligt håll. Vinsterna inom småindustrin ökas således, som jag tidigare konstaterat, ofta till onaturlig storlek, och inga incitament ges till effektiv kostnadskontroll och förbättring av de tekniska produktionsmetoderna, utan även ineffektiva företag kan uppleva goda tider.

Att den förda industripolitiken har påverkat resursallokeringen inom industrin står klart. Detta har framför allt skett på två sätt:

- 1) Resursfördelningen mellan stor- och småindustri har ändrats.
- 2) Fördelningen inom småindustrisektorn har påverkats.

Som vi tidigare sett har småindustrin uppmuntrats och skyddats på en rad sätt. Följden bör ha blivit att investeringsverksamheten inom denna sektor fått en kraftig

impuls medan investeringarna inom stor och medelstor industri har hämmats.^{1 2}

Kapitalresurserna har dock inte kunnat utnyttjas på ett optimalt sätt inom småindustrin, bl.a. därför att råvarutilldelningen till sektorn varit otillräcklig i förhållande till den installerade maskinkapaciteten. Överkapacitet är som tidigare konstaterats ett generellt problem.

Anledningen till den bristande effektiviteten kan främst sökas i frånvaron av konsistenta ekonomiska kriterier vid tilldelningen av råvaror. Varje företag måste ansöka om licens för att få de råvaror man behöver för sin tillverkning, men avgörandena om vilka företag som skall få tilldelning och hur stor denna skall vara sker på ett helt osystematiskt sätt, som missgynnar de mera effektiva företagen. Dessa tvingas gå via den svarta marknaden för att få sina behov tillgodosedda. På den svarta marknaden bestäms priset av utbud och efterfrågan. Resursallokeringen inom småindustrin tenderar alltså att förbättras genom förekomsten av en svart marknad.

Denna marknad har emellertid också en fördelningsaspekt. De icke-producerande företag, som står för utbudet gör betydande vinster vilket knappast kan vara önskvärt ur samhällets synpunkt. Om man vill komma till rätta med detta missförhållande torde prissystemet kunna ha en icke oväsentlig roll att spela. I stället för att varje enskilt företag ansöker om importlicens bör de råmaterialfördelande myndigheterna göra bulkköp, vilka därefter fördelas mellan företagen via en normal marknad. De vinster som tidigare gick till svarta-börsföretagen skulle då i stället tillfalla samhället, det tidigare (svarta) marknadspriset skulle sjunka något och råvarorna skulle kanaliseras till de mest effektiva företagen inom sektorn.

¹ Tyvärr saknas siffror på investeringarna inom småindustrin jämfört med storindustrin.

² De nackdelar i fråga om råmaterialtilldelning som ovan berörts existerade redan när satsningen på småindustrin började och kan således inte ha haft någon motverkande effekt. Det gäller också att företagen ofta måste expandera kapitalstocken för att få mera råvarumaterial. Råvarumaterialbristen har således snarast verkat för ökade investeringar inom sektorn.

³ Observera dock att denna inte enbart (och kanske inte ens i första hand) orsakas av råmaterialbrist.

Enligt 1961 års folkräkning var 20 miljoner människor sysselsatta inom industrin. Hushållsindustrins del härav var 12 miljoner; storindustrin svarade för 2,2 miljoner; de registrerade småföretagen bidrog med 1,4 miljoner och de oregistrerade med 4,4 miljoner¹. Siffran för den registrerade småindustrin ökade till 2,7 miljoner 1965², 3,0 miljoner 1966 och 3,3 miljoner 1969³. Under den gångna tioårsperioden har således sysselsättningen inom den registrerade småindustrin ökat med i genomsnitt 237 000 om året. Sektorn har således sugit upp ca 5 procent av ökningen i arbetsstyrkan⁴ vilket innebär att sektorns andel ökat från 0,6 till 1 procent av arbetsstyrkan från 1961 till 1971⁵.

Det bör påpekas att ovanstående siffror är en över-skattning eftersom en del av ökningen härrör från registrering av tidigare oregistrerade men redan existerande företag. Vidare ändrades definitionen på småindustrin 1966 så att en del av den tidigare medelstora industrin numera ingår i småföretagssektorn. Den genomsnittliga årliga sysselsättningstillväxten inom småindustrin 1966 - 1969 ligger på ca 123 000 personer, vilket kanske får ses som en mera korrekt indikator på sektorns kapacitet att absorbera arbetskraft.

Det genomsnittliga kapitalbehovet vid anställning av en person inom småindustrin ligger på ca ⁶en åttondel av motsvarande siffra inom storindustrin.

Man kan inte dra några entydiga slutsatser om hur småindustrisektorn har påverkat inkomstfördelningen under sextiotalet. Bristen på data är påtaglig, och framför allt har man inte tillgång till jämförbara tidsserier.

¹ IBRD/IDA: "Economic Situation and Prospects of India. Volume I, The Main Report". New Delhi 1971, s. 137.

² Development Commissioner, Small Scale Industries. Ministry of I.D. & I.T. Government of India: "Small Scale Industries at a Glance 1969" New Delhi 1970.

³ Development Commissioner: "Small Scale Industries at a Glance 1970", Calcutta 1971.

⁴ Den del av befolkningen som befinner sig mellan 15 och 59 år.

⁵ Totala arbetsstyrkan 1961: 237 miljoner, 1971: 288 miljoner. (IBRD/IDA: A.a. tabell mellan sid. 10 och 11) Småindustrins andel 1971 har skattats på basis av den genomsnittliga ökningen 1961 - 1969.

⁶ 2 017 respektive 17 753 rupier 1965 (senast tillgängliga siffror) Se NCAER: A.a. Part 1, s. 13.

Officiellt hävdas det att inkomstfördelningen blir jämnare tack vare småindustrin, eftersom denna är en mycket mer arbetsintensiv gren än medelstor och stor industri. Detta får dock fortfarande anses vara ett obevisat påstående. Vissa egendomliga fakta framkommer nämligen när man granskar det befintliga statistiska materialet.

NCAER-studien gav ett genomsnittligt förhållande mellan nettovinst före skatt och total lönesumma på 1,7. Om en tredjedel av de årliga räntebetalningarna läggs till nettovinsten, växer denna siffra till ungefär 2. Om samma operation utförs på tillgängliga data från stor och medelstor industri får man ett avsevärt lägre relations-tal, 0,6¹. Detta är kanske inte riktigt vad man i förstone skulle vänta sig. Man får dock inte dra några förhastade slutsatser, eftersom dessa data härrör från en enda tidpunkt, vilken dessutom är olika för de bägge industrigrenarna². Misstanken om att småindustrins inkomstutjämnande effekter överdrivits på officiellt håll kvarstår dock till motsatsen bevisats.

Småindustrin verkar inte heller ha varit något helt effektivt lokaliseringpolitiskt instrument. Av 125 000 registrerade småföretag låg i slutet på 1968 mer än 80 000 i Delhi, Tamil Nadu, Maharashtra, Punjab och West Bengal. Man kunde vidare iaktta en stark koncentration till storstäderna. Delhi svarade för 16 procent av alla landets registrerade småindustrier, Madras för 25 procent av alla i Tamil Nadu, Ludhiana för 25 procent av alla i Punjab, Stor-Bambay för 40 procent av alla i Maharashtra och Calcutta/Howrah för 76 procent av alla enheter i West Bengal³. (I vissa mindre utvecklade stater som Uttar Pradesh, Andra Pradesh, Madhya Pradesh kan vissa framsteg skönjas, men det verkar fortfarande som om de mera välutvecklade staterna utvecklas snabbare än andra vad beträffar antalet registrerade småindustrier och att sådana eftersläpande stater som Bihar och Orissa fortfarande har lång väg att gå för att hinna ifatt⁴.) Orsaken till detta torde stå att finna i politiken för småindustrins spridning. Studerar man de lokaliseringskriterier som använts under sextiotalet, finner man att kriterier av typ låg per capita inkomst, hög befolkningstäthet i förhållande till tillgången på odlingsbar jord, brist på

¹ Reserve Bank of India Bulletin Dec, 1970 s. 2044-45
Beräkningarna har gjorts endast för egentlig industri.

² Stor och medelstor industri: 1965/66, 1966/67 och 1967/68
Småindustri: 1968/69, 1969/70 och 1970/71.

³ Mathai, P.M.: "Growth Centres" i NCAER: "Seminar on Market Towns and Spacial Development"

⁴ IBRD/IDA: A.a. s. 138-39. Dessa resultat är emellertid en smula svårtolkade. Man torde göra bäst i att invänta resultatet av 1971 års census innan några definitiva slutsatser dras.

naturtillgångar, låg industrisysselsättning, brist på kommunikationer etc. har dominerat. Man har således försökt få småindustrin att trivas där inget annat trivs.

Kritik av denna politik har inte saknats. I sin bok om industrial estates 1963, skriver ekonomen P.C. Alexander att de mest framgångsrika estates var lokaliserade till storstäderna. Lokalisering till orter med mindre än 50 000 invånare var däremot mindre lyckosamt. På sådana orter rådde det brist på lokala företagare och inga företag utifrån var villiga att flytta till småstäderna. Produktions- och transport-kostnaderna var höga då råmaterial och utbildad arbetskraft inte kunde anskaffas utan avsevärda svårigheter¹.

The International Perspective Planning Team framförde liknande tankegångar. Man fann principen att prioritera de mest underutvecklade områdena "osund" och påpekade att denna politik medförde stora risker för ett ordentligt misslyckande. I stället förespråkade man lokalisering av småindustrier till de orter i de eftersläpande distrikten, vilka hade möjligheter att utvecklas till tillväxtpunkter (growing points). Dessa borde sökas bland orter vilka redan ägde den nödvändigaste infrastrukturen och där en begynnande industriell utveckling redan kunde skönjas. Man rekommenderade² lokalisering till städer och byar med minst 5 000 invånare².

Dessa rekommendationer har i stort sett förklingat ohörda. Ett Growth Centres Programme har visserligen startats men har ännu inte uppnått några mera påvisbara resultat. Tvärtom syns det som om man på de allra sista åren har återgått till de kriterier som baserar sig på vilken grad av efterblivenhet en viss region kan uppvisa. Den industriella lokaliseringpolitiken verkar således i stort sett gå ut på att till varje pris stödja industrier i underutvecklade regioner

Hur skall man nu kunna sammanfatta det gångna decenniets erfarenheter av småindustrin? En god regel då man bedömer ett ekonomiskt system eller delar därav är att se vilka målsättningar man vill uppnå med systemet. Som utgångspunkt kan vi då ta det inledningsvis anförda citatet från 1956 års industripolitiska resolution. I detta kan man urskilja fyra målsättningar som småindustrin skall bidra till att uppfylla:

¹Alexander, P.C.: Industrial Estates in India. Asia Publishing House, Bombay 1963, s. 33 samt 37-38.

²"Development of Small Scale Industries in India. Prospects, Problems and Policies. Report of the International Perspective Planning Team". Delhi 1963, s. 127,

- 1) Ökad sysselsättning
- 2) Jämnare inkomstfördelning
- 3) Ökad produktion
- 4) Regional spridning av de ekonomiska aktiviteterna.

Under 1960-talet har i princip en förskjutning av investeringarna från stor och medelstor industri till småindustri ägt rum. Detta får effekter på alla de fyra målen.

Effekten på sysselsättningen är förmodligen positiv. En omfördelning av kapital från storindustri till småindustri bör öka sysselsättningen eftersom det åtgår åtta gånger så mycket kapital inom den förra sektorn som inom den senare för att sysselsätta en person.

Vilken effekten på nationalinkomsten har varit kan vi inte avgöra. Visserligen var 1965 (senast tillgängliga siffror) produktionen per rupie anläggningstillgångar 6,53 i småindustrin och 1,02 i den större. Nettoförädlingsvärdet per rupie anläggningstillgångar var samma år 1,17 respektive 0,29¹. Dessa siffror ger dock inget entydigt mått på de realekonomiska effekterna. I en starkt skyddad ekonomi som uppvisar en så snedviden prisstruktur som den indiska måste man i stället för marknadspriser använda sig av skuggpriser (priser som på ett korrekt sätt återspeglar rådande knapphet på varor och tjänster) vid beräkning av produktionsvärdet i respektive sektor. Skuggpriser finns dock inte tillgängliga i den utsträckning som krävs för att sådana beräkningar skall kunna genomföras.

Effekten på den regionala spridningen är även den positiv (fast liten). Det är ett välkänt faktum att storindustrin är koncentrerad till de större städerna. Tack vare de lokaliseringspolitiska åtgärderna har denna koncentration åtminstone delvis motverkats, och en viss spridning av småindustrin har faktiskt ägt rum, även om resultaten inte verkar var på långt när så betydande som statsmakterna önskat.

¹NCAER: A.a., Part I, s 13 och 15. Observera, att resonemanget förutsätter att man kan approximera marginella capital-output ratios med genomsnittliga. (Detsamma gäller capital-labour ratios i resonemanget om sysselsättningen ovan.) Kapitalföremålets livslängd kan spela en viss roll för slutsatsen. Det verkar emellertid stå klart att livslängden inom småindustrin ligger betydligt högre än inom storindustrin. Man kan få se över femtio år gamla maskiner i den förra sektorn.

Vad gäller effekterna på inkomstfördelningen slutligen, kan vi i brist på data inte dra några slutsatser.

Det torde inte vara möjligt att göra någon sammanvägning av de ovan beskrivna effekterna. För att kunna göra detta skulle man (förutom bättre dokumentation) behöva en explicit välfärdsfunktion för att väga de olika målsättningarna mot varandra.

Man kan avslutningsvis ställa sig frågan om det är relevant att jämföra småindustri och storindustri. Är inte t.ex. jordbrukssektorn ett mera adekvat jämförelseobjekt? Svaret beror på i vilken utsträckning jordbruket konkurrerar med småindustrin om kapital.

Företagarna inom småindustrin kommer sällan från jordbrukarmiljö, utan de flesta verkar ha sin bakgrund i handelssektorn, den medelstora eller den stora industrin. Ofta har småföretagarnas familjer betydande intressen i dessa sektorer. För denna typ av småföretagare kan investering inom jordbrukssektorn knappast sägas ha varit ett realistiskt alternativ.

Vad gäller lånekapitalet kan man kanske spåra ett visst negativt inflytande av småindustrin på jordbruket. Detta gäller den del av kapitalet som kommer från penningutlånare - den viktigaste finansieringskällan inom jordbruket. Småindustrin konkurrerar här delvis med jordbruket om lån, vilket borde pressa upp de redan höga räntesatserna och följaktligen hålla tillbaka investeringarna inom jordbruket.

Hur pass betydelsefullt detta negativa inflytande är, kan inte entydigt fastslås, men troligen är det inte alltför stort. IBRD/SIDA-gruppen fann ett genomsnittligt förhållande mellan eget kapital och skulder som låg på ungefär 1:1 inom småindustrin. Detta förhållande är i realiteten högre eftersom stor del av det främmande kapitalet är lån från partners eller släktingar. Härtill kommer att viss lånefinansiering sker via affärsbankerna. Det verkar således inte troligt att en avgörande del av finansieringen sker via penningutlånare.

Ser man till det kapital som upplånas i affärsbankerna, torde konkurrensen mellan småindustri och jordbruk vara mycket marginell. Endast 0,6 procent av totala kreditgivningen till jordbruket kom från affärsbankerna 1961 - 1962¹. Motsvarande siffra tio år tidigare var 0,9 procent¹.

¹ Reserve Bank of India: "Financing of Agriculture by Commercial Banks. Report of a Seminar held on December 6 to 8, 1968", Bombay 1969, s. 51. Siffrorna för 1961 - 1962 är de senast tillgängliga.

Ytterligare en indikator på att ingen större kapitalström från jordbruket till småindustrin bör ha ägt rum kan man få om man studerar den s.k. Gröna Revolutionen. De nya utsädena har på senare år gjort kapitalkrävande investeringar i gödningsmedel, bevattning, maskiner etc. till en högst profitabel affär. I stället för en kapitalström från jordbruket bör man ha haft en ström till sektorn.

Slutsatsen blir alltså, att den mest relevanta jämförelsen är den mellan småindustri å ena sidan och stor och medelstor industri å den andra¹.

¹ Handelssektorn skulle kunna vara ett tänkbart jämförelseobjekt, men det är knappast troligt att en jämförelse med denna sektor skulle kullkasta våra slutsatser. Sysselsättningseffekterna vid investering i handel är förmodligen mycket mindre än vid investering i småindustri, och inkomstfördelningen torde bli snedare vid dylika investeringar på grund av de notoriskt höga vinsterna inom den förra sektorn. (Några siffror på dessa vinster existerar naturligtvis inte men det antas allmänt att de är mycket höga i länder som Indien. Se t.ex. Leibenstein, Harvey: "Economic Backwardness and Economic Growth", New York 1957, s. 53 och Gårdlund, Torsten: "Främmande investeringar i u-land", Stockholm 1968, s. 79 - 80). Detta gör att småindustrin med största sannolikhet skulle uppvisa liknande effekter som dem vi ovan konstaterat även vid en jämförelse med handelssektorn.

KENYAS INDUSTRI OCH INDUSTRIALISERINGSSTRATEGI

1 Industrisektorns storlek, struktur och tillväxt

Kenya har en efter afrikanska förhållanden väl utbyggd industrisektor¹. Industrisektorns andel av bruttonationalprodukten uppgick 1970 till 12 procent eller 1 200 milj. shs. Endast jordbruket samt den offentliga sektorn uppvisar högre andelar. Industrisektern har under perioden 1964-1970 haft samma årliga genomsnittliga tillväxttakt som BNP, dvs. 6,7 procent. För åren 1968-1974 är målet att industriproduktionen skall växa med 9 procent eller ca 2 procent snabbare än BNP. Utvecklingen fram till 1970 visar att dessa mål torde uppnås eller överträffas.

Kenya har gjort betydande framsteg vad gäller importsubstitution av konsumtionsvaror och har påbörjat tillverkning för hemmamarknaden, och övriga länder inom den Östafrikanska gemenskapen (EAC), av halvfabrikat och maskinutrustning för industrin samt i mindre omfattning även av konsumentkapitalvaror. Exporten av de sistnämnda produkterna är emellertid obetydlig, i synnerhet om EAC-marknaden exkluderas.

Förädlingsvärdet och antalet anställda inom sektorn och fördelningen mellan branscherna framgår av nedanstående tabell. Utvecklingen fram till 1972 har ej helt följt de prognoser som ligger till grund för målen som uppsatts i femårsplanen för 1969-1974, men avvikelserna är inte större än att tabelluppgifterna ger en god uppfattning om sektorns storlek, tillväxttakt och branschernas inbördes relationer.

Tabelluppgifterna omfattar endast den stadsbaserade industrin samt större och medelstora industrier utanför städerna. Inkluderas även de mindre enheterna på landsbygden samt vissa mindre industrienheter i tätorter ökar antalet anställda med mellan 30 till 50

¹Världsbanken delar in världens länder, med utgångspunkt från industrialiseringsnivån, i fyra grupper: icke-industrialiserande, industrialiserande, halv-industrialiserade och industrialiserade. Nivån mäts med hjälp av förädlingsvärdet inom industrisektorn i procent av det totala förädlingsvärdet för all varuproduktion. Procentsatsen för Kenyas del utgjorde 1968 drygt 23, vilket placerar landet i gruppen "industrialiserande" u-länder. Endast 6 av Afrikas 40 u-länder har nått en högre procentsiffra.

procent beroende på var och hur gränsen mellan industri och angränsande sektorer (hantverk, livsmedelsförädling) dras¹.

Bransch	1967		1974	
	Förädl. värde ²	Anställ- da	Förädl. värde	Anställ- da
	(milj.shs)		(milj.shs)	
Transportutrustning	150	14 500	242	16 200
Livsmedel	124	12 000	216	15 400
Petroleum, kemi- kalier	110	3 200	186	4 050
Drycker, tobak	106	3 500	158	4 500
Maskiner	56	3 900	98	4 700
Tryckeri	52	3 100	88	4 000
Mineraler	48	2 100	74	2 600
Metaller	48	3 100	80	4 400
Skor, kläder	38	4 900	62	6 100
Textilier	36	5 800	94	8 900
Trävaror, möbler	42	6 600	74	8 300
Massa, papper	16	1 100	82	2 300
Totalt	848	65 700	1 536	85 000

Drygt tre femtedelar av landets industriella verksamhet är förlagd till de två största städerna och fyra femtedelar till de fem största.

2 Grundläggande betingelser för industriell utveckling

De grundläggande betingelserna har i flera avseenden varit gynnsamma. Det geografiska läget är tämligen fördelaktigt ur handelssynpunkt. Under kolonialtiden

¹ En stor andel av den förädling som sker inom jordbruks- och kooperationsministeriernas ansvarsområde inkluderas inte i industristatistiken. En utvidgning eller konsekventare tillämpning av sektorbegreppet skulle, statistiskt sett, leda till väsentligt högre värden för industrin. Enbart de landsbygdsbaserade kaffe- och tefabrikerna som sysselsätter ca 12 000 arbetare, har ett försäljningsvärde kring 400 milj. shs. och ett förädlingsvärde av ca 140 milj. shs.

² Produktionsvärdet kan uppskattas till ett belopp som är tre ä fyra gånger högre än förädlingsvärdet.

förlades flertalet av de större produktionsenheterna, framför allt de som skulle förse hela Östafrika med industrivaror, till Kenya, som härigenom fått en bas att bygga vidare på liksom upparbetade exportmarknader och etablerade distributionskanaler inom regionen. Kenya har haft en relativt stor grupp europeiska och asiatiska invandrare. För den moderna industrisektorns del har detta haft flera positiva konsekvenser. Infrastrukturen byggdes ut relativt tidigt; befolkningsminoriteterna var industriellt initiativrika och välutbildade vilket, i kombination med en förhållandevis hög sparkvot och konsumtionskraft, skapade möjligheter för industrietableringar. Vidare koncentrerades under kolonialtiden Östafrikas tjänstesektor, främst bank- och försäkringsväsendet, till Nairobi, vilket givit industrin impulser.

Den politiska stabiliteten har varit god och utländska privatföretag och biståndsgivare har hyst tilltro till regeringens liberala näringspolitik. Betalningsbalansen har haft en gynnsam utveckling och medgivit tillskapandet av en relativt stor valutareserv. Landets förvaltning är förhållandevis kompetent. Afrikaniseringen har inte drivits avsevärt snabbare än vad tillgången på inhemska krafter medgivit.

Utomordentliga betingelser för jordbruksproduktion och turism ger vidare industrisektorn utvecklingskraft genom olika spridningseffekter. Det torde inte heller vara oväsentligt att klimatet inom de områden där huvuddelen av befolkningen bor tillåter en för tropiska förhållanden hög arbetstakt.

Avsaknaden av större, ekonomiskt exploaterbara naturtillgångar har emellertid utgjort ett påtagligt handikap. Den koloniala förvaltningens och företagens bristande vilja och förmåga att ge afrikaner en yrkesutbildning torde dock i dag vara det största hindret för en snabb industriell utveckling under 1970-talet. Bristen på hantverkstraditioner liksom en traditionell industri minskar också förutsättningarna för industriutvecklingen och kan leda till en vridning mot moderna kapitalintensiva branscher.

De i många avseenden gynnsamma betingelserna har emellertid i första hand kommit de orter och regioner till del där kunnandet, driftigheten, utbildningsnivån och utvecklingsinsatserna varit störst vilket lett till en regionalt mycket obalanserad industristruktur.

En snedvridande effekt har också de inkomstskillnader haft som råder mellan invandrargrupper och vissa afrikaner å ena sidan och den afrikanska befolkningsmajoriteten å den andra. Inkomstskillnaderna har således lett till en industriutveckling med betoning på de köpstarkas behov och önskemål medan massproduktion av

enklare konsumtionsvaror av företagsekonomiska skäl inte kunnat ges samma prioritet.

3 Mål för industripolitiken

Jordbruket och därpå baserad verksamhet är ryggraden i landets ekonomi, medan den offentliga sektorn, främst utbildning, infrastruktur och hälsovård, visat den högsta tillväxttakten under den senaste femårsperioden. Regeringen anser att industrin under 1970-talet kommer att bli en mycket viktig hävarm i utvecklingsansträngningarna och att den skall öka sin andel av och bidrag till BNP, sysselsättningen, exportintäkterna och välståndsbildningen i stort.

Regeringen har som överordnat mål enligt sin femårsplan att sektorns tillväxttakt skall öka från ett tidigare genomsnitt kring 6 procent till 9 procent för tiden fram till 1974, vilket överstiger målen för FN:s DD II-strategi med en procentenhet. Man har även uppsatt ett antal mål innebärande att kenyanska medborgare, och i synnerhet afrikaner, skall ges möjlighet att mer aktivt involveras i industriell verksamhet vad avser såväl drift som ägande. Vidare att förädlingsgraden av de råvaror landet framställer och exporterar skall höjas samt att tillverkningen av mer sofistikerade industrivaror skall växa snabbare än av enklare konsumtionsvaror. Kvarvarande och nya möjligheter till importsubstitution skall tillvaratas. Staten skall öka sin andel av industritillväxten genom att i stigande grad tekniskt och finansiellt stödja nyetableringar. Regeringen ämnar vidare tillse att den industriella verksamheten sprids till fler platser - ett tjugotal s.k. tillväxtorter - än vad som hittills varit möjligt eller blivit fallet. Den östafrikanska marknaden ämnar man försöka utveckla till en för industrin gemensam marknad i enlighet med EAC-fördraget.

Regeringen har således som mål en ökad tillväxttakt av förädlingsvärdet, en högre sysselsättning, en afrikanisering av näringslivet samt en social och regional utjämning.

4 Industrialiseringsstrategi

Regeringen har uttalat att den avser att uppnå de uppställda målen genom att

- (1) mobilisera inhemska finansiella resurser
- (2) utbilda och mobilisera inhemska personella resurser
- (3) stimulera utländska kommersiella överföringar

- (4) verka för bistånd till sektorn
- (5) underlätta och förbättra industrins avsättnings-
möjligheter
- (6) sprida investeringarna till utsedda tillväxtorter
i olika regioner
- (7) påverka lönebildningen i utjämnande syfte
- (8) ge afrikaner en betydelsefullare roll inom sek-
torn.

I de följande avsnitten lämnas en detaljerad redogörelse för regeringens intentioner inom dessa olika områden och en bedömning av dess ekonomiska och politiska möjligheter att förverkliga sina ambitioner.

4.1 Inhemskas finansiella resurser

Regeringen beräknar att 1 600 milj. shs. måste investeras under planperioden i nya produktionsresurser inom industrisektorn för att den uppsatta tillväxttakten skall kunna nås - exklusive underhåll och ersättning av befintliga anläggningar och maskiner. Mobilisering och fördelning av inhemska, finansiella resurser sker genom olika källor och kanaler.

Direkta statliga investeringar finansierade över statsbudgeten kan beräknas uppgå till ca 20 milj. shs.

Indirekta statliga investeringar via utvecklingsinstitutionerna Industrial and Commercial Development Corporation (ICDC), Development Finance Company of Kenya (DFCK) och East African Development Bank (EADB) kan uppskattas till mellan 40 och 80 milj. shs. ICDC, som är helägt av staten, koncentrerar sina investeringar till den mindre och medelstora industrin. DFCK, som till 75 procent ägs av utländska utvecklingsbolag, stödjer i första hand den medelstora och stora industrin i likhet med EADB.

På Nairobis aktiebörs är ca 70 industri- och handelsföretag noterade med ett sammanlagt aktiekapital kring en halv miljard shs. Merparten av aktierna ägs av utländska intressenter. Regeringen uppmanar utländskt kontrollerade företag att introducera sina aktier på börsen men säger samtidigt att det inhemska kapital som härigenom kan uppsamlas skall komplettera och inte ersätta det utländska eftersom behovet av främmande finansiering är stort. En viktig uppgift för börsen är således att vid nyemissioner tillföra industrin inhemskt kapital. Antalet emissioner förmodas dock bli lågt och börsens betydelse som finansieringskälla för lokalt kapital måttlig.

Kenya har ett väl utbyggt affärsbankväsende men dess direkta bidrag till industriinvesteringarna är begränsat. Indirekt är det dock av stor betydelse eftersom ett vitt förgrenat kontorsnät fångar upp besparingar och ökar utrymmet för långivning till industrin.

Försäkringsväsendets tillgångar uppgår till ca 600 milj. shs. En obetydlig andel härav kanaliseras till industrin och regeringens politik kommer inte att ändras på denna punkt.

Den främsta inhemska finansieringskällan för nyinvesteringar är företagen själva och industrisektorn som helhet. Således är företagets vinster förhållandevis höga och bolagsskatten relativt låg, 40 procent. Vidare medger beskattningsbestämmelserna att investeringar avskrivs med 120 procent. Av ovannämnda belopp, 1 600 milj. shs., torde ungefär hälften gälla utbyggnader av existerande företag. Om självfinansieringsgraden är ca 40 procent kommer ca 320 milj. shs. att genereras inom sektorn.

Ytterligare en kapitakälla för industrin är överföringar från jordbrukssektorn och, i mindre utsträckning, från bostads- och handelssektorerna. Rent allmänt gäller att Kenyas afrikaner i första hand investerar sina besparingar i jordbruk och bostadshus medan industriell verksamhet anses vara avsevärt mer komplicerat och riskabelt.

4.2 Inhemska personella resurser

Bristen på inhemska företagsledare, tekniker, ekonomer, organisatörer är stor och blir än mer kännbar genom den afrikaniseringspolitik regeringen förbundit sig att genomföra. Av cheferna för de 70 största företagen är 60 utlänningar (flertalet européer), 5 icke-afrikanska medborgare (asiater) och endast 5 afrikaner. Fördelningen torde vara likartad, om än något mindre skev, för övriga kvalificierade befattningar. Regeringens ambitioner, som försiktigtvis inte kvantifierats eller givits andra mer operativa mål, kommer med all sannolikhet inte att kunna uppfyllas i den takt som uttalanden givit förhoppningar om. Man saknar adekvata utbildningsmöjligheter, såväl kvalitativt som kvantitativt, samt effektiva påtrycknings- och styrmedel. Samtidigt är regeringen mån om att inte äventyra företagets effektivitet genom att besätta nyckelbefattningar med relativt oerfaren personal.

De statliga bidragen till de utbildningsinstitut som skall förse industrin med kvalificerad afrikansk personal torde understiga 1 milj. shs. årligen. Företagsintern utbildning samt studier och praktik utomlands torde vara av avsevärt större betydelse. Rege-

ringen verkar på olika sätt för en dylik utbildning. En av ICDC:s främsta uppgifter är att ge afrikanska företag stöd, såväl personellt som finansiellt.

Kenya har en mycket god tillgång på oskolad arbetskraft, som torde vara landets främsta, latent resurs. Men regeringen har inte kunnat formulera något program varigenom de undersysselsatta skulle kunna aktiveras. ILO m.fl. mellanstatliga organ har nyligen genomfört en studie och har fått i uppdrag av regeringen att lämna konkreta förslag till hur detta problem och denna tillgång skall kunna lösas respektive utnyttjas. Man förmodar emellertid att industrisektorn vare sig kan utnyttja tillgången i nämnvärd grad eller bidra till en lösning.

4.3 Mobilisering av utländska kommersiella resurser

Regeringen är mycket mån om att inför omvärlden framhålla att det råder god politisk stabilitet i Kenya, att landet har fördelaktiga investerings- och vinsthemtagningsmöjligheter och ett liberalt näringslivsklimat. Även om de politiskt ansvariga kontinuerligt betonar betydelsen av att medborgare måste ges möjlighet att öka sin ägarandel och inflytande inom industrisektorn fäster man nästan undantagslöst större vikt vid att nya fabriker anläggs när dessa två mål kommer i konflikt med varandra. Bortsett från investeringar i basindustrier innebär regeringens politik i viss mån att med minsta möjliga inhemska uppoffringar attrahera utländska resurser.

Resultatet av denna politik har blivit en snabb tillväxt av den moderna storindustrin och att över hälften av denna delsektor ägs av utländska intressenter. Andelen är lägre för den medelstora industrin och obetydlig för den mindre.

Det har inte angivits hur stor del av det erforderliga investeringsbeloppet (1 600 milj. shs.) som regeringen avser att försöka få finansierat genom utländska kommersiella källor, men 800 milj. shs. är en realistisk uppskattning baserad på nuvarande andelar. Av detta belopp kommer förmodligen främmande utvecklingsbolag (IFC, CDC, DEG, FMO) att svara för ca 25 procent, dels i form av joint ventures, dels genom kapitaltillskott till DFCK.

Samtidigt som regeringen förbundit sig att bedriva en politik, som innebär att kvalificerade befattningar besätts med afrikaner önskar eller kräver man att de utländska kommersiella överföringarna åtföljs av experter. Landets finansminister har bl.a. framhållit att etableringen av en fruktindustri genomförts på

ett föredömligt sätt genom att den utländska partnern rekryterat all erforderlig expertis - från jordmåns-specialister till marknadsföringsexperten.

4.4 Mobilisering av utländska biståndsresurser

Samtliga av världens största biståndsgivare stödjer Kenya, bl.a. England, Tyskland, de nordiska länderna, USA, Holland, Japan och Sovjet samt alla mellanstatliga organisationer. Landets "biståndspolitik" har således varit framgångsrik. Biståndet till industrisektorn är dock förhållandevis litet och det är koncentrerat till småindustrisektorn, utbildningsinstitut, industriministeriet samt EADB. Den ringa volymen förklaras bl.a. av att industriprojekt i flertalet fall kunnat utvecklas med hjälp av resurser ställda till förfogande på i huvudsak kommersiella villkor. Vidare har de institutionella förhållandena inte varit lämpade för offentligt bistånd. När regeringen under senare år kommit att betona nödvändigheten av att industrialiseringsprocessen engagerar fler afrikaner och sprids till nya regioner har den också funnit att biståndsbehovet ökat. Klyftan mellan den moderna storindustrisektorn och verksamheter med förankring i den traditionella sektorn är man angelägen att inte vidga ytterligare.

Av det erforderliga investeringsbeloppet inom industrin torde ungefärligen 4 procent komma från biståndsgivare.

4.5 Industrins avsättningsmöjligheter

Kenyas begränsade marknad för industrivaror hämmar naturligtvis industrialiseringsprocessen i högsta grad. Regeringen använder sig av olika åtgärder för att kompensera detta. De väsentligaste är tullar och andra importreglerande bestämmelser, etableringskontroll, handelsavtalet inom den östafrikanska gemenskapen, associeringen till EEC, ett visst exportstöd och en försiktig värdering av landets valuta.

När tullar infördes i början av 1900-talet var dessas främsta uppgift att finansiera den koloniala förvaltningsapparaten och de fungerade som en selektiv omställningsskatt. Eftersom tullavgifter är både ett lättadministrerat beskattningssystem och ett flexibelt skyddsinstrument har de kommit att bli statens näst största inkomstkälla och det effektivaste stödet åt industrin. Tullinkomsterna uppgick till ca 500 milj. shs. eller ca 34 procent av de sammanlagda skatteintäkterna under 1970. Tullsatserna har kontinuerligt ökat för industrivaror under de senaste åren och uppgår nu till ungefärligen 50 procent för flertalet

livsmedel, 30 - 50 procent för övriga konsumentprodukter, ca 30 procent för halvfabrikat och 0 - 30 procent för maskiner och maskindelar, varierande med hänsyn till huruvida det finns en inhemsk tillverkning eller ej. Ur beskattningssynpunkt ger dessa nominella tullsatser en korrekt bild medan dess skyddseffekt inte framträder helt klart¹.

Det finns flera indikationer på att tullpolitiken lett till en betydande ökning av den inhemska industriproduktionen och av självfinansieringsgraden. En indikation härpå är bl.a. att tullinkomsterna under den senaste femårsperioden ökat i långsammare takt än BNP trots att tullsatserna höjts under denna period, dvs. andelen importerade varor har sjunkit. Det har också visat sig att det i första hand är konsumtionsvaruindustrin, vilken har det högsta skyddet, som burit upp produktionstillväxten. Vissa branscher eller delar av industrisektorn anser emellertid att tullarna inte ger ett tillräckligt skydd och myndigheterna och politikerna utsätts kontinuerligt för påtryckningar från "vested interests" om att komplettera tullavgifterna med importförbud och kvoteringar. Detta har också skett även om landets politik på denna punkt varit mindre restriktiv i jämförelse med många andra länder, bl.a. Tanzania. Den licensbeviljande myndigheten handlägger årligen ca 50 000 ansökningar om importtillstånd. En snabb avtappning av valutareserven under senare delen av 1971 ledde emellertid till att betydande importrestriktioner infördes för "alla ej nödvändiga lyxvaror som kan tillverkas inom landet", i första hand personbilar. Denna bestämmelse var dock inte ett led i industristrategin utan en lösning på ett akut problem som uppkommit främst på grund av att en besvärande torra reducerat kaffe- och teskördarna. Restriktionerna kommer naturligtvis dock att få betydelse för den inhemska industrin och varugrupperna valdes ut så att branscher med svårigheter skulle ges andrum, bl.a. företagen inom Nairobis industriby.

Ett visst indirekt importskydd har också skapats genom att ett statligt handelsbolag handhar all import och återförsäljning av ett antal specificerade varor. Regeringen har bl.a. ålagt bolaget att gynna inhemska tillverkare. Planer föreligger också att ge den egna industrin preferens vid statlig upphandling.

¹För Kenya kan förädlingsvärdet i fabrikantledet grovt uppskattas till 25 procent av utförsäljningspriset. Eftersom tullavgiften utgår på en utländsk varas importvärde är den inhemske fabrikantens skydd ungefärligen fyra gånger högre än den nominella procent-satsen. Andra multiplikatoreffekter gör det effektiva skyddet vanligtvis än högre.

Vidare kan fabrikanter få restitution av den tull som eventuellt erlagts på importerade maskiner och andra varor som används i produktionen, vilket ökar skyddet för inhemska företag och utgör en mindre exportstimulans. I praktiken har denna restitutionsmöjlighet varit av mindre värde genom omständligt ansöknings- och beviljningsförfarande.

Den kenyanska och den östafrikanska marknaden är mycket begränsade och köpkraften är i stort likvärdig med Göteborgs respektive Stockholms. För industrivaror är den ännu mindre medan den är något större för jordbruks- och andra primärprodukter. Den produktionsteknik som finns att tillgå kräver oftast långa tillverkningsserier för att kunna utnyttjas ekonomiskt. Dessa tre faktorer sammantagna, dvs. liten hemmamarknad, krav på långa serier, brist på kapitalknappa produktionsprocesser, gör att industriföretagen önskar skydd mot överetablering och överskottskapacitet. Regeringen har emellertid inte tillmötesgått dessa önskemål i någon högre grad. Etableringskontroll på nationell nivå har inte införts. Industriministeriet har emellertid påbörjat en registrering av existerande företag, vilket kan tänkas utgöra ett första steg mot någon form av övervakning, vilket emellertid inte framgår av den officiella strategin. På överstatlig nivå, dvs. inom den östafrikanska gemenskapen, finns dock bestämmelser mot överetablering inom några få branscher, bl.a. textil. Samarbetet på denna punkt utmärks eljest av en påfallande brist på framgång eftersom länderna inte lyckats nå en överenskommelse om fördelningen av investeringarna inom någon av de tunga, betydelsefullaste branscherna.

I jämförelse med stödet till de importkonkurrerande industrierna har stödet till exportföretag varit av mindre omfattning. Handelsfördraget inom den östafrikanska gemenskapen utgör dock en viktig exportstimulans liksom i viss mån förekomsten av en Export Promotion Bureau. Som tidigare nämnts hade Kenya vid självständigheten ett industriellt försprång framför grannländerna och detta har i viss mån kunnat bibehållas bl.a. genom detta fördrag. Således går drygt hälften av landets export av industrivaror till Tanzania och Uganda trots att Kenya fått acceptera att dessa länder i utjämnings syfte har rätt att ensidigt belasta denna import med en överföringsskatt uppgående till maximalt 50 procent av det yttre tullskyddet.

Associeringsavtalet med EEC kan också sägas vara ett stöd till exportföretagen, men industrisektorns förhållanden härav torde dock vara tveeggade. Den kenyanska industrin har mycket små förutsättningar att effektivt marknadsföra och konkurrera på denna marknad samtidigt som man i viss utsträckning öppnar den inhemska. Avtalet torde i stället i första hand gynna exporten av de jordbruksvaror som inte kan produceras inom EEC.

Det varuflöde som passerar landets gränser är tekniskt sett relativt enkelt att beskatta. Detta har lett till att även exporten, bl.a. av vissa jordbruksprodukter, belastats med en avgift. En avveckling pågår emellertid.

Under sex år efter självständigheten var kursen på landets valuta gentemot dollarn densamma som Englands. År 1968 devalverade England pundet och Kenya önskade följa med men gjorde inte detta eftersom Tanzania och Uganda motsatte sig det. I samband med valutaöverenskommelsen 1972 följde samtliga östafrikanska länder dollarn och devalverade således med 8 procent gentemot pundet. Fram till denna tidpunkt var valutan övervärderad och exporten diskriminerad. Devalveringen kan ses som ett led i regeringens politik att underlätta export av i första hand industrivaror, vilka i allmänhet har en högre priselasticitet. Kostnadsutvecklingen i landet har internationellt sett varit måttlig, vilket lett till att valutan successivt blivit allt mindre övervärderad. Detta har främst berott på att regeringen medvetet hållit nere priserna på de basprodukter som konsumeras av befolkningsmajoriteten (inom den moderna sektorn, och för de varor som landets överklass förbrukar har emellertid kostnader och priser ökat snabbt). Detta har å andra sidan reducerat jordbruksbefolkningens köpkraft och därmed den inhemska efterfrågan på industrivaror.

4.6 Regional fördelning

Regeringens kraftiga satsning på den moderna sektorn har inneburit att industriproduktionen kommit att koncentreras till de fåtal städer som kan erbjuda utbildad arbetskraft, en köpstark marknad, utbyggd infrastruktur och goda levnadsförhållanden för de utländska experterna. Denna utveckling har sedermera blivit självgenererande och visat sig mycket svår att bryta. Utanför Nairobi och Mombasa finns endast ett fåtal stora industrier, baserade på råvaror från kringliggande områden.

Regeringen har i avsikt att öka sysselsättningen inom den landsbygdsbaserade industrin i nästan dubbelt så hög takt (6 procent) som den totala industriella sysselsättningstillväxten (3,7 procent). De större projekten förmodar man emellertid kommer att bli förlagda även i fortsättningen till storstäderna, varför den industriella, geografiska utjämningen får bygga på småindustriutvecklingen. Någon djupare analys av orsakerna bakom denna lokaliseringfördelning kan inte urskiljas.

De instrument man avser använda är bl.a. att bygga ut infrastrukturen i ett 20-tal utvalda tillväxtcentra. Vidare skall s.k. industricentra anläggas i tre landsortsstäder. Dessa kommer att ha sin tonvikt på industrirådgivning; de kompletteras av mindre rådgiv-

ningsenheter i ytterligare 12 tätorter. Ett långivningsprogram riktat till i första hand landsbyggsbase-
rade småföretag har redan införts. Hantverksnäringen
skall också stödjas och ett antal yrkesskolor uppföras.
De totala statliga utgifterna, finansierade via bud-
geten och genom biståndsmedel, kan för en femårsperiod
uppskattas till ca 40 milj. shs. I och med att mycket
få privata, i synnerhet utländska, investeringar till-
kommer är detta en obetydlig summa i jämförelse med
de 1 600 shs. som totalt beräknas komma att investeras
i sektorn under samma period.

Vissa försök från regeringens sida att styra de ut-
ländska investeringarna till andra order än Nairobi
och Mombasa har gjorts men utan några egentliga resul-
tat. Samma bedömning kan göras för inhemskt finansie-
rade projekt även i de fall staten själv är ägare eller
delägare. Detta kan i viss mån förklaras av att rege-
ringen domineras av de befolkningsgrupper som bor i
och kring de största städerna. Men regeringen upplever
också sin förhandlingsposition i detta avseende som
svag samtidigt som den i princip önskar överlåta loka-
liseringsbesluten till de för investeringen ansvariga.
Några försök att via olika subventioner eller andra
medel, t.ex. lägre järnvägstaxor, lokaliseringarbidrag,
etc., styra etableringarna förekommer ej.

Landsbygdens eventuella industriella frammarsch kommer
därför även i fortsättningen i hög grad att baseras
på livsmedelsförädling och bestämmas av producentkoo-
perationens förmåga att integrera framåt genom en högre
förädling av sina produkter. Detta har hittills skett
i relativt snabb takt och ett ökat stöd till koopera-
tionen och ett förstärkt kooperationsministerium kan-
ske kan ses som ett led i regeringens industripolitik.
Jordbrukskooperationen har, som tidigare nämnts, i hög
grad självfinansierat sin industriella expansion. Som
exempel kan nämnas att etableringen av ca 700 kaffe-
fabriker med ungefär 8 000 anställda betalats nära nog
kontant av bönderna genom att utbetalningarna till med-
lemmarna reducerats. Teuppodlingsprogrammet, som inte
skett i kooperativ regi, har däremot kraftigt utnyttjat
utländska resurser och hela utbyggnaden har karaktäri-
serats av central styrning, vilket bl.a. resulterat i
få men stora och kapitalintensiva fabriker samt en
mycket snabb produktionsökning.

4.7 Utjämnning av löner

I de allmänna politiska uttalandena är inkomstutjämn-
ning ett högt prioriterat mål medan antalet åtgärder
i den riktningen med reella konsekvenser varit få. Det
är uppenbart att regeringen inte besitter erforderlig
politisk kraft och tillräckliga insikter i de problem-
komplex som styr utvecklingen i dessa frågor för att

kunna agera målmedvetet. Prioriteringen av den moderna industrisektorn, vilket anses nödvändigt av tillväxt- och förnyelseskäl, skapar en välbärgad ägarklass liksom en arbetarklass med betydligt högre levnadsstandard än den som mindre självägande bönder liksom jordbruksarbetarkadern kan upprätthålla. Detta förhållande accentueras av att landet anammat de västerländska principerna om att lönebildningen i huvudsak är en angelägenhet mellan arbetstagare och arbetsgivare¹. Inom industri-, service- och förvaltningssektorn har fackföreningarna haft framgång i sina anspråk. Deras krav torde fjärma sig från produktivitetstegringarna i än högre grad än vad som är fallet i Europa. Trots detta har, som tidigare nämnts, inflationen varit måttlig, vilket i första hand är jordbrukssektorns "förtjänst". Böndernas inkomster har relativt sett pressats ned, eftersom en förhållandevis stor andel avsätts på export och på grund av att regeringen önskat hålla ner priserna på basprodukter. Samtidigt har kostnaderna för inhemskt tillverkade förnödenheter, såsom konstgödsel, besprutningsmedel, maskiner och redskap, ökat. Det kan med viss överdrift påstås att ett selektivt prisstopp införts på jordbrukets inhemska marknad medan prisutvecklingen på den internationella stoppas upp av en allmän överskottsproduktion. Regeringen har emellertid nyligen tillsatt en Priskontrollkommitté som även skall övervaka prisutvecklingen på industrivaror. Huruvida denna kan få någon egentlig betydelse utan att de grundläggande terms of trade mellan jordbruks- och industrisektorn förändras återstår att finna ut.

Regeringen har vid några tillfällen tvingat fackföreningarna att frysa ned sina anspråk som ett led i ett försök att förmå arbetsgivare att anställa mer personal. Effekterna på längre sikt torde vara måttliga. Den nyligen genomförda devalveringen kan emellertid tänkas få en viss utjämnande effekt mellan industri och jordbruk liksom ökade statsanslag till landsbygdsutveckling. Bakom denna satsning ligger också vetskapen om att högre inkomster för bönderna vidgar industrins inhemska avsättningsmöjligheter.

¹ Som exempel på fackföreningarnas betydelse kan nämnas att arbetare och tjänstemän inom en kooperativ producentförening vanligtvis lyckas uppnå en löneökning mellan 5 och 10 procent årligen. Med en låg produktivitetstegring, i vissa fall förbud mot nyplanteringar, och fallande världsmarknadspriser på tillverkade produkter, t.ex. kaffe, resulterar detta i en inkomstminskning för bönderna och därmed en kontinuerligt växande klyfta.

Det väsentligaste utjämningsområdet ligger dock inte mellan industri- och servicenäringarna å ena sidan och jordbruket å den andra utan mellan inkomsttagare och arbetslösa. Regeringen räknar emellertid inte med att industrisektorn i någon nämnvärd utsträckning skall kunna bidra till en lösning av detta problem eftersom antalet sysselsättningstillfällen förmodas öka med endast 3,7 procent inom sektorn.

Inkomstskatten är låg och varierar från ca 8 till 20 procent i de högre inkomstskikten. Någon omsättnings- eller mervärdeskatt har inte införts, men eftersom en sådan finns i Tanzania och Uganda är frågan aktuell då man strävar efter att harmonisera skattesystemen inom EAC.

4.8 Ökat afrikanskt inflytande

Den politiska självständigheten åtföljdes inte av en ekonomisk. Fortfarande har befolkningsminoriteter som inte innehar kenyanskt medborgarskap ett avgörande inflytande inom huvuddelen av industrisektorn. Den från utlandet kommersiellt kontrollerade andelen av sektorn torde ha varit konstant men ökat i absoluta tal. Denna utveckling kan sägas vara resultatet av en medveten politik men regeringen hoppas kunna reducera beroendet på sikt bl.a. genom att erhålla biståndsmedel som innehåller så få bindningar som möjligt och genom att antalet erforderliga experter knutna till de kommersiella överföringarna och till biståndet kan minskas genom olika utbildningsprogram.

Nationaliseringar anser inte regeringen vara ett ändamålsenligt medel i strävandena att öka det inhemska inflytandet i industrisektorn. Politiken på denna punkt finns fastlagd i dokumentet "Afrikansk socialism och dess tillämpning på planeringen i Kenya". Landets begränsade finansiella resurser skall i första hand användas för att skapa nya produktionstillgångar, inte för att inköpa redan existerande. Nationaliseringar skall därför genomföras endast i de fall "behovet är synnerligen angeläget och andra för staten mindre kostsamma kontrollmetoder är ineffektiva". Under det senaste året har regeringen funnit kenyanseringen av huvuddelen av affärsbanksväsendet så väsentlig att man ämnar förvärva en betydande aktieandel i de största affärsbankerna.

Regeringen använder sig i huvudsak av två instrument i afrikaniseringssträvandena. Det engelskinfluerade utbildningssystemet skall "avteoretiseras" och i högre grad än tidigare inriktas mot näringslivets behov. Vidare har olika kommittéer och organ, med representanter från stat, fackföreningar och det enda tillåtna politiska partiet, bildats med uppgift att tillse att

afrikaniseringstakten påskyndas, dvs. att afrikaner får en god företagsintern utbildning och kvalificerade befattningar då de blivit mogna för detta. Företagen, liksom regeringen, kritiseras för att afrikaner i alltför hög grad ges formellt betydelsefulla befattningar men utan egentligt innehåll och att detta ger sken av att afrikaniseringsprocessen pågår i snabb takt. Restriktivitet vad gäller beviljning av arbetstillstånd för utlänningar är det främsta påtryckningsmedlet, även om detta hittills visat sig vara ett föga effektivt instrument. Även på denna punkt befinner sig regeringen i ett dilemma mellan kravet på tillväxt och en osäkerhetskänsla beträffande nyutbildade afrikaners kapacitet som företagsledare, ekonomer och tekniker samt deras allmänna integritet i ekonomiska frågor.

Mätt i absoluta tal har dock afrikaniseringsprocessen gått snabbt sedan självständigheten, men hitintills är det i huvudsak stats- och kommunalförvaltningen samt servicesektorerna som sugit upp den inhemska eliten.

TANZANIAS INDUSTRI OCH INDUSTRIALISERINGSSTRATEGI

1 Ekonomi och ekonomiskt system1.1 Allmän ekonomisk bakgrund

Tanzania är ett fattigt land, även vid en jämförelse med andra utvecklingsländer. Dess bruttonationalprodukt per invånare uppgår till 450 kr. och läskunnigheten är låg. Ekonomin domineras av jordbruket, vilket bidrar till mer än hälften av landets produktion och sysselsätter mer än 90 procent av befolkningen.

Tanzania företer således de flesta kännetecken på ett utvecklingsland. Samtidigt söker givetvis den tanzaniska regeringen åstadkomma en snabb utveckling både i sociala och ekonomiska termer. Vilka är då Tanzanias förutsättningar för en allmän - och vad som i detta fall är av speciellt intresse - industriell utveckling?

Bland de förhållanden som - relativt sett - underlättar Tanzanias utveckling kan nämnas avsaknaden av svåra stammotsättningar och tillgången till en relativt välutbyggd infrastruktur. Trots att det i Tanzania finns drygt 100 stammar - varav dock ingen är befolkningsmässigt dominerande - har stammotsättningar inte kommit att utnyttjas i politiken, vilket underlättat integrationen till en enhetlig stat. En omfattande utbyggnad av infrastrukturen genomfördes under den första och början av den andra femårsplanen, då infrastrukturinvesteringarna uppgick till 40 procent (47 procent 1969/70) av utvecklingsutgifterna, vilket medfört att en större uppmärksamhet nu kan riktas mot investeringar i industri och jordbruksprojekt.

Bland de förhållanden som främst kan anses hindrande för Tanzanias utveckling bör nämnas den knappa tillgången på kapital och utländsk valuta, den låga utbildningsnivån samt det svåra hälsoläget. Beträffande kapitaltillgången kan nämnas att mer än 50 procent av Tanzanias utvecklingsbudget finansieras av utländska källor. Dessutom har landet sedan 1968 haft ett underskott i handelsbalansen, vilket varit en bidragande orsak till att valutareserven - speciellt efter 1970 - varit knapp.

Av Tanzanias drygt 13 miljoner invånare är endast omkring 20 procent läskunniga. Energiska ansträngningar görs dock för att förbättra denna situation. Trots

att 20 procent av statsutgifterna går till undervisning, kan endast hälften av alla barn beredas plats i skolorna och då mot en liten men ofta betungande avgift. Nämnvärt är dock att landet söker bryta det koloniala utbildningsmönstret och ge en mer praktiskt användbar utbildning.

Som ett arv från kolonialtiden är både den rena och den förebyggande sjukvården utvecklad. Tanzania har endast en läkare på 50 000 invånare. Detta bidrar - tillsammans med den svårartade undernäringen - till att 25 procent av alla barn dör innan de fyllt fem år och att den fysiska och mentala kapaciteten hos de överlevande ofta är nedsatt. Samtidigt förekommer svåra infektions- och parasitsjukdomar som drabbar stora delar av befolkningen.

1.2 Ekonomisk styrning och planering

Tanzanias ekonomi styrs genom femårsplaner, vilka byggs upp och förstärks av årliga planer. Enligt den andra femårsplanen (1969-1974) vilken är grundad på den s.k. Arusha-deklarationen (se nedan) är Tanzanias målsättning att utvecklas mot en socialistisk stat där produktionsmedlen ägs av folket. Nationaliseringar har därför företagits. Detta ställer stora krav på planeringsmaskineriet, vilket har medfört att en viss - om än otillräcklig - förstärkning genomförts. Sedan något år söker man delegera planeringen och arbetet med plangenomförandet till regionerna.

1.3 Institutioner för ekonomisk styrning

Ansvaret för planering och policy för industriutvecklingen delas på regeringsnivå mellan Ministry of Economic Planning (Devplan) och Ministry for Commerce and Industries (Mincom). De statliga utvecklingsbolagen för jordbruk, träindustri och turism är underställda sina fackministerier. De negativa erfarenheterna från andra planperiodens inledning har bidragit till en strävan hos regeringen att hårdare styra och kontrollera de olika statsbolagen. Numera måste de större av dessa underställa Devplan sin årsbudget, inklusive driftskostnader och självfinansierade nyinvesteringar i projekt för Devplan.

1.3.3 Institutioner för planering, samordning och rådgivning

Varje projekt av betydelse granskas av regeringen i Economic Committee of the Cabinet (ECC), det viktigaste organet för centrala ekonomiska policy-beslut. Kommittén prövar numera också alla nya förslag till kontrakt med utländska partners för företagsledning och/eller delfinansiering av nya projekt i form av

s.k. joint ventures. Till ECC rapporterar också Tanzania Industrial Investment Promotion Committee, TIIPCO, ett interministeriellt samrådsorgan för näringspolitiska frågor. För service till industrin finns Export Promotion Bureau inom Mincom samt National Institute for Productivity (NIP) och Industrial Studies and Development Centre (Indcentre) som fristående institut under samma ministerium. NIP bedriver utbildning av förmän och lägre företagsledare, Indcentre ägnar sig åt förinvesteringsstudier etc. De tre sistnämnda instituten har upprättats och drivs med stöd från FN genom ITC, ILO och UNIDO. Mest aktiv har rådgivningsverksamheten genom Indcentre varit. De övriga två institutens möjlighet att bidra till utvecklingen har försvårats av oklara ansvarsgränser.

1.3.2 Finansiella institutioner

National Bank of Commerce är landets enda affärsbank. Den ägs av staten efter 1967 års banknationalisering. Detta ökar regeringens möjligheter på penningpolitikens område och den eftersträlvade kontrollen av utländskt inflytande inom industrin. Banken ger numera enbart kortfristig rörelsekredit och sedvanlig affärsbanksservice i övrigt över ett nät av kontor spridda över hela landet. Trots att de tidigare privatbankernas utländska personal genomgående lämnade landet efter övertagandet 1967, hör NBC till landets bäst fungerande ekonomiska institutioner.

Eftersom tonvikten lagts på den offentliga sektorn har hel- och halvstatliga utvecklingsbolag inrättats vid olika tidpunkter och kompletteras i ett par fall av organ med enbart långgivningsuppgifter.

National Development Corporation (NDC) har varit det viktigaste statliga organet inom industrisektorn sedan mitten av 1960-talet. Den har deltagit i alla faser av projektens tillkomst - från första utredningsfasen till slutligt investeringsbeslut och finansiering genom aktieinnehav eller lån. Sedan 1966 investerar NDC i princip endast i projekt där man kommer i majoritetsställning direkt eller genom tidsbestämda optioner för förvärv av aktiemajoriteten.

NDC:s främsta kapitalkälla har tidigare varit årliga utdelningar på ca 40 - 50 miljoner shs från diamantgruvföretaget Williamson Diamonds och anslag över statsbudgeten. Under senare år har dock den möjliga brytningen och därmed intäkterna från diamantgruvan i Mwadui minskat samtidigt som regeringen sedan 1971/72 inte längre ger lika omfattande bidrag över budgeten. NDC är därmed hänvisat till utdelningar i första hand från de nationaliserade bryggerierna och från BAT, Tanzania (nationaliserat tobaksbolag i monopolställning). Härtill kommer utländska finansieringstillskott

för olika investeringsprojekt, antingen genom joint ventures med privata intressenter eller från olika biståndsgivare ofta via regeringen.

NDC blev mot slutet av 1960-talet en central ekonomisk maktfaktor, svår att styra och kontrollera för regeringen. 1969 avskildes därför skogsindustrin (till TWICO - Tanzania Wood Industries Corporation), livsmedels- och jordbruksindustrin (till NAFCO - National Agricultural and Food Corporation) samt turistprojekten till därför särskilt inrättade statsbolag, vilka arbetar på samma sätt som NDC. I och med bildandet av ett separat statligt institut för långsiktig långivning till industrin (se TIB nedan) undanröjdes också en finansteknisk motsägelse inom NDC - det blev svårare att överskylda misslyckade investeringar genom tillskott av lånekapital för förlusttäckning.

För NDC kvarstår nu uppgifterna att inom egentlig industri svara för planering, projektberedning, förhandlingar med inhemska och utländska privata intressenter, tillsättande av företagsledning etc. Härtill kommer löpande funktioner som holdingbolag och förvaltare av statens riskkapital. Genom sin relativa storlek - 35 dotterbolag och närstående företag med ca 1 miljard shs omsättning och samlade koncernstillgångar i moderbolaget av samma storlek - är NDC allttjämt dominerande inom landets näringsliv. Vinsterna har varit blygsammare under senare år och NDC har bl.a. kritiserats för att ta i anspråk en oproportionerligt stor del av koncernens netto för huvudkontorets administration.

Med de nämnda inskränkningarna av NDC:s arbetsområden och finansiella rörelsefrihet förutses NDC nu lättare kunna inordnas under den centrala utvecklingsplaneringen.

NDC har haft tillgång till bundna bilaterala utvecklings- och exportkrediter från Japan och Danmark och en obunden kredit från Sverige. Leveransbindningen har försvårat och fördröjt utnyttjandet av de två förra källorna. Den svenska kreditens förhållandevis liberala upphandlingsregler kombinerades med ganska snäva projekt- och finansieringstekniska villkor och har i praktiken kunnat utnyttjas endast genom en serie undantagstillstånd.

TIB (Tanzania Investment Bank) som är helägt av staten, bildades 1970 med ett inbetalat aktiekapital på 50 miljoner shs. Det egna kapitalet utgör främst bas för upplåning, i första hand via regeringen från utländska källor.

Med TIB som ett institut för lånefinansiering av industrin skapades en klar funktionsuppdelning gentemot

övriga "parastatals" på industrisidan. TIB skall bedöma projektförslag från dessa - och i begränsad utsträckning från privata företag - och ställa långfristigt lånefinansiering till förfogande. TIB:s portfölj domineras f.n. av industriprojekt, men balansen mellan dessa och större jordbruksprojekt bör på sikt bli en återspeglning av den förda centrala utvecklingspolitiken. TIB-finansiering kan tillhandahållas såväl industri- och jordbruks-, transport- och serviceföretag, inklusive turism. Lånen varierar från 100 000 shs (småindustrin och mindre jordbruksprojekt kan därmed inte direkt erhålla lån) till över 5 miljoner shs. I undantagsfall investerar banken i mindre aktieposter för förbättrad insyn och/eller finansieringsbild.

TIB:s efterhandsprövning är en viktig länk i beslutsfattandet och alla industriprojekt av betydelse avses i framtiden kräva medverkan av banken. TIB blir också statens viktigaste organ för kanalisering av utländska biståndskrediter både till industrisektorn och för specifika projekt som presenteras av övriga parastatals, t.ex. för turism och jordbruk.

TDFL (Tanganyika Development Finance Co. Ltd) ägs av inhemska och utländska intressen. Regeringen har 25 procent genom NDC medan hel- och halvstatliga industriutvecklingsinstitut i Storbritannien, Västtyskland och Holland har 25 procent vardera. TDFL har i viss utsträckning haft den roll som TIB nu övertagit, nämligen att bedöma projekt som bereds av andra institut. Härutöver har TDFL drivit fram många projekt, bl.a. med hjälp av det vida kontaktnät som bolaget har med privatindustrier i i-länderna. Man har inriktat sig på medelstora och tämligen små projekt. TDFL har ansetts tillämpa striktare och mera utpräglat företagsekonomiska kriterier i sin projektbedömning än exempelvis NDC. Man har dock hittills haft blygsam vinstutveckling.

För industriinvesteringar i Tanzania står också den Östafrikanska gemenskapens regionala utvecklingsbank East African Development Bank (EADB) till förfogande. Banken som huvudsakligen är uppbyggd enligt Världsbankens modell för regionala banker (men utan uttalad preferens för privata industriprojekt) lämnar långfristigt lånefinansiering till kommersiellt och samhällsekonomiskt bärkraftiga projekt i medlemsländerna. Projekt som har ett mått av samarbete över gränserna skall prioriteras och i fördelningen av lån mellan länderna skall Tanzania och Uganda ges visst företräde för att kompensera den industriella eftersläpningen jämfört med Kenya. De tre medlemsländernas egna tillskott av grundkapital kompletteras genom internationella utvecklingskrediter (på senare tid förhandlade med bl.a. Världsbanken och Sverige). Ett av problemen i bankens operationer har varit att fylla kvoten för nya lån till Tanzania. Den s.k. "projektbristen"

i Tanzania - i princip en avspegling av bristande kapacitet inom systemet att identifiera och förbereda projekt - blir särskilt påtaglig inom industrisektorn.

2 Industrisektorn

Vid Tanzanias frigörelse år 1961 var den tanzaniska industrisektorn föga utvecklad. Enligt officiella uppskattningar utgjorde sålunda sektorns andel av brutto nationalprodukten ca 3,4 procent. Under 1960-talet har sektorn vuxit med drygt 10 procent årligen. Därigenom växte dess andel till knappt 8 procent av BNP 1970. Antalet industriarbetare uppgick 1970 till ca 43 000, mot ca 22 000 år 1963. Medan industrisektorn 1962 svarade för knappt 6 procent av totala antalet löneanställda, var andelen 1968 drygt 10 procent.

De största industrisektorerna är livsmedelsindustrin med 14 000 och textilindustrin med 12 000 anställda. Av den totala industriproduktionen säljs 95 procent på hemmamarknaden. Textilindustrins tillväxt har varit kraftig under de senaste åren, främst beroende på tillkomsten av två stora industrialanläggningar: Tanzania Friendship Mill samt Mwanza Textile Mills.

Industritillverkningen har koncentrerats till Dar es Salaam och Tanga, området kring Arusha och Moshi samt regionerna kring Viktoria-sjön.

De flesta industriföretagen är medelstora eller små. År 1966 fanns 438 företag som sysselsatte minst 10 personer. Endast nio företag sysselsatte fler än 500 personer. Flertalet företag har mindre än 50 anställda.

Den inhemska marknaden för industriprodukter växte med i genomsnitt drygt 16 procent per år under 1963-1968 och uppgick 1968 till ca 2 800 miljoner shs. Trots den snabba produktionsökningen under 1960-talet utnyttjas tillgänglig kapacitet inom flera industrigrenar dåligt. Kapacitetsutnyttjandet inom textilindustrin, som till följd av sin internationellt sett mycket låga effektivitet arbetar med mycket högt effektivt tullskydd, var t.ex. ca 60 procent år 1970. I vissa andra industribranscher har utnyttjandegraden varit ännu lägre.

3 Industrialiseringspolitik

3.1 Första femårsplanen och Arusha-deklarationen

Huvudlinjerna i Tanzanias utvecklingsplan för femårsperioden 1964-1969 var omstrukturering och effektivisering av jordbruket samt industrialisering. Särskild tonvikt lades vid bearbetning av inhemska råvaror samt sysselsättningsfrämjande och importersättande industrier.

I Arusha-deklarationen från 1967 angavs de huvudområden av Tanzanias näringsliv inom vilka statligt respektive privat ägande i fortsättningen skulle komma i fråga. 100 procent statligt ägande föreskrevs för banker och försäkringsbolag, dominerande utrikeshandelsföretag och alla större kvarnar. I industrisektorn skulle staten ha majoritetsinflytande i större företag och s.k. basindustrier. Förvaltningen och utvecklingen av de statliga företagen i industrisektorn lades på NDC. Efter de nationaliseringar som följde Arusha-deklarationen beräknas att ca 40 procent av Tanzanias industri kom att ligga under statlig, halvstatlig eller kooperativ kontroll. Samtidigt utformades en lagstiftning med olika åtgärder för att stimulera privata investeringar i de näringsgrenar som inte omfattades av nationaliseringarna.

3.2 Andra femårsplanen

I den andra femårsplanen framhålls att möjligheterna att finna enkla importerade konsumtionsvaror som kan tillverkas lokalt börjar avta och att tillväxten inom denna delsektor därför inte kan förväntas bli mycket större än ekonomins tillväxt. Man betonar i stället i femårsplanen utvecklingen av en mer sofistikerad produktion inom industrigrenar som stål-, verkstads-, trämassa- och pappersprodukter och andra basindustrier, som främst skall avsätta sina produkter på den tanzaniska marknaden, men också inom den större östafrikanska marknaden. Utöver detta mål betonas i planen utvecklingen av småindustri och hantverk som karaktäriseras av inhemskt råmaterial, arbetsintensiva produktionsmetoder och små kapitalbehov.

Den andra femårsplanen identifierade ca 400 industriprojekt som tänkbara investeringsobjekt under planperioden, motsvarande en total investering på 1,9 miljarder shs. 38 000 nya arbetstillfällen skulle skapas. Av de totala investeringarna beräknades ca fyra femtedelar bli finansierade av statliga bolag, främst NDC. Emellertid förelåg vissa svagheter i planens industriavsnitt. Endast en femtedel av de projekt som listades i planen var färdiga för genomförande vid planperiodens början. Av de angivna projekten avsågs endast 70 procent verkligen komma att genomföras under perioden, men inga kriterier för projektval fanns i planen. Åtskilliga projekt var också snarast idéer utan några studier som underlag.

Till följd av ett krisartat ekonomiskt läge 1971/72 utarbetades särskilda direktiv av regeringen framför allt siktande till besparing av utländsk valuta. Orsaken till betalningsbalansproblemen tillskrevs främst det faktum att tunga infrastrukturprojekt fått för stor del av investeringsutrymmet till förfång för direktavkastande investeringar. Inom industri-

sektorn hade huvuddelen av de faktiska investeringarna gått till ett fåtal kapital- och importintensiva projekt, t.ex. konstgödsel-fabrik och stålverk i Tanga och däcksfabrik i Arusha. Det påtalas vidare att stora kostnadsöverskridanden ägt rum i förhållande till investeringsplanen. Dessa kostnadsöverskridanden ledde till att industriinvesteringarna i pengar räknat kom närmare uppsatta planmål, trots att antalet genomförda projekt blir färre. Produktionen i de nya företagen blev alltså lägre än planerat. Efter två år uppgick värdet av nyinvesteringar och nyproduktion till 41 respektive 24 procent av målen för hela planperioden. Målet att öka industriproduktionen med 13 procent per år under hela femårsperioden fram till mitten av 1974 kommer därför sannolikt inte att nås. De sysselsättningskapande effekterna av industrietableringarna beräknades dock kunna komma att ligga nära de ursprungligen planerade.

3.3 Stimulerande och reglerande åtgärder inom industripolitiken

Utöver den direkta kontrollen över de statsägda företagen används en mängd konventionella ekonomisk-politiska medel i den tanzaniska industripolitiken. I Tanzania är sålunda råvaror tullfria medan färdigvaror för konsumtion har tullsatser mellan 30 och 50 procent. Om det lokala förädlingsvärdet är över ca 30 procent kan produkten klassificeras som East African, vilket innebär att den kan exporteras till de övriga östafrikanska staterna utan tullar.

Andra stimulerande åtgärder som förekommer är investeringsavdrag på 20 procent inom vissa branscher, tullrestitutioner på importerade halvfabrikat, exportstöd samt forskningsstöd i form av marknadsundersökningar och tekniska utredningar.

Samtidigt används vissa restriktiva och kontrollerande åtgärder. Bland dessa kan nämnas etableringskontroll, enligt vilken företag med över 10 anställda eller 200 000 shs i kapital tvingas söka etableringstillstånd, minimilön som är uppsatt till 240 shs per månad samt vissa inflationsdämpande åtgärder som priskontroll och begränsningar av viss import.

För utländska företag förekommer specialregler. Sålunda är vissa branscher inte öppna för utländska investeringar. Vinsthemtagningar regleras av Bank of Tanzania, samtidigt som en särskild skatt utgår på dessa. Däremot har regeringen deklarerat att inga ytterligare nationaliseringar kommer att genomföras. Utländska företag har dessutom "förmånen" att enligt ett särskilt regelsystem repatriera vinster, räntor m.m.

Några problem inom industrisektorn

4.1 Marknaden

Den tanzaniska marknaden för industrivaror är begränsad, ungefär lika stor som en medelstor europeisk industristads. En mängd produkter kan inte tillverkas till rimlig kostnad om de endast skall försörja hemmamarknaden. Genom medlemskapet i den östafrikanska gemenskapen ligger en större marknad öppen för tanzaniska industrivaror. Även denna marknad är dock för liten som enda bas för en rad kapitalintensiva tillverkningar, vilket bekräftats av senare tids utveckling.

Den östafrikanska marknaden skyddas av en tullmur som utgör 30 - 50 procent på värdet av importvaror. Det effektiva tullskyddet är ofta mycket högre genom att andelen lokala kostnader av varors totalpris ofta är lågt och tillverkaren kan få tullrestitution för importkomponenten. Enligt beräkningar av Världsbanken har livsmedelsindustrin t.ex. ett effektivt tullskydd på minst 125 procent. Vidare finns en import- och etableringslicensiering som tillsammans med utrikes-handelsmonopolet genom State Trading Corporation (STC) för de flesta varor i Tanzania ger utomordentliga möjligheter att skydda den inhemska industrin från importkonkurrens, framför allt från länder utanför gemenskapen. Inom gemenskapen kan Tanzania inrätta s.k. transfer tax - ett slags skatt på införsel från övriga medlemsländer av industrivaror som börjat tillverkas inom Tanzania. Skatten kompenserar bl.a. det mindre industriellt utvecklade medlemslandets nackdelar av att ingå i tullunion med länder som har en bredare industrisektor. Till följd av STC:s totala dominans inom partihandeln ökas möjligheterna att skydda Tanzanias industri på administrativ väg också inom gemenskapen.

Medan gemenskapsorganen i Arusha, norra Tanzania, utreder frågan om lämplig arbetsfördelning vidare, fortgår dubbeletableringar. Med internationella mått mycket små stålverk har upprättats samtidigt i Kenya och Tanzania trots att ett redan förefintligt stålverk i Uganda inte nått fullt kapacitetsutnyttjande. Bildäckstillverkning med olika utländska partners startas ungefär samtidigt i Kenya och Tanzania, vilket bidragit till enhetskostnader per däck kring 200 procent av importpriserna. En liknande situation kommer sannolikt snart att vara ett faktum inom träfiberskivetillverkningen. Ingen av anläggningarna kan till följd av höga fasta kostnader per producerad enhet konkurrera med motsvarande importvara.

Den östafrikanska gemenskapens framtida utveckling och möjligheterna för Tanzania att där finna fortsatt

avsättning för industriprodukter blir avhängig den ekonomiska och politiska utvecklingen i medlemsländerna. Hittills har man - trots periodvisa slitningar - hållit fast vid de centrala institutionerna inom handeln och på kommunikationsområdet. Relativt snart efter självständigheten slopades dock den gemensamma valutan och centralbanken som det känsligaste ekonomiska området för övergivande av nationell suveränitet.

Ganska klart åtskilda utvecklingsstrategier och skilda politiska system läggs nu till de historiskt olika förutsättningarna, t.ex. mellan Tanzania och Kenya. Denna utveckling torde på sikt i vart fall försvåra en mera långtgående fördjupning av samarbetet inom exempelvis industriplanering.

4.2 Distributions- och prissystem

I Tanzania finns ett ökande inslag av s.k. administrativ prissättning via statshandelsföretaget STC:s priser som ibland kan grundas på marknadsbedömningar, ibland på sociala målsättningar eller centrala utvecklingspolitiska prioriteringar. Lika ofta kan prissättningen ha arbiträra inslag med effektivitetsförluster som följd utan motsvarande samhällsekonomiska eller sociala fördelar. Inom andra handelsled verkar alltjämt marknadsekonomin och effekten blir en blandning av två system där inget fungerar särskilt väl. Marknadsmekanismen för fördelning av varor och tjänster förutsätter välutvecklad marknadsföring och konkurrens som inte existerar. Administrativ prissättning förutsätter en effektiv centralplanering som inte heller existerar och som dessutom kan komma i konflikt med landets pågående geografiska decentralisering av ekonomiskt beslutsfattande till regionala förvaltningar. Decentraliseringen innebär bl.a. att administrationen i regionerna skall planera och genomföra en viss del av utvecklingsprojekten dock med bibehållande av central koordinering.

I samband med en ingående parlamentarisk och teknisk prövning av STC under 1971/72 framhölls också nuvarande brister i prispolitiken och ett framtida STC:s tänkbara roll som instrument för s.k. välfärdsorienterad prissättning. Innan denna roll kan aktualiseras torde dock hela den organisatoriska uppbyggnaden av STC ha reviderats. STC hade inte klarat de stora datamängderna för huvuddelen av den inhemska partihandeln och utrikeshandeln. Dess organisation hade aldrig kunnat byggas upp på ett naturligt sätt kring de nationaliserade, f.d. privata, handelshusen. Vid 1970-talets början uppstod stora stockningar och akuta brister både inom konsument- och industrivarusektorn. Verkningarna blev förödande inom vissa industribranscher och regeringen förväntas före utgången av 1972 ta drastiska beslut om en rekonstruktion av hela partihandeln.

Förutom STC:s starkt marknadsreglerande verkan bör också uppmärksammas inverkan på handelsmönster och fördelning av inhemska resurser genom omfattande utvecklingsbistånd från Folkrepubliken Kina - främst för järnvägen till Zambia. En viktig finansieringsteknik har varit att sälja stora mängder kinesiska varor - främst konsumentvaror. Intäkterna har sedan använts för finansiering av lokala kostnader för järnvägen.

Intill dess att järnvägsbygget slutförts vid mitten av 1970-talet torde viss prioritering av import från Kina komma att kvarstå. Den har ofta avsett konkurrenskraftiga konsumentvaror, men inom andra varugrupper inklusive industrivaror har både kvalitets- och standardiseringsproblem uppstått.

Regleringar av prisbildningen för arbetskraft och kapital får också följderna för industrins struktur. De förhållandevis låga räntesatser som regeringen tillämpat och framför allt extra investeringsavdrag tenderar att sänka kostnaden för kapital i jämförelse med arbetskostnaden. Lagstiftningen om minimilöner kan ytterligare bidra till mer än nödvändigt kapitalintensiva tekniker med större belastning på valutareserven och ringa sysselsättningseffekt.

4.3 Beslutskriterier och målkonflikter

Liksom i mera utvecklade länder som Sverige har de statsägda utvecklingsbolagen givits uppgifter som skapat svårlösta målkonflikter. Sålunda betonar bolagsordningarna att projekten skall ha både finansiell/kommersiell bärkraft och tillfredsställande samhälls-ekonomisk avkastning. Utvecklingsplaneringen - som skall komplettera marknadsekonomin brister och ersätta den inom den offentliga sektorn utanför de rörelsedrivande bolagen - är ofullständigt utvecklad.

Särskilt i en u-landsekonomi av Tanzanias typ får statens marknadsreglerande åtgärder ofta genomgripande effekter (i Västeuropa troligen motsvarade endast av ingreppen till skydd för de inhemska jordbruken). S.k. marknadsimperfectioner är regel snarare än undantag både till följd av ofullständig konkurrens och av exempelvis statliga monopol i Tanzania, t.ex. inom partihandeln genom STC. Den största marknadsimperfectionen är troligen den omfattande arbetslösheten.

I Tanzania finns ytterligare en latent inbyggd konflikt mellan kravet på effektivare central planering för att balansera marknadssystemets ofullständigheter och det decentraliserade ekonomiska beslutsfattandet till regionerna som nu börjar genomföras.

4.4 De asiatiska folkgrupperna

De asiatiska befolkningsgrupperna invandrade från förra seklet och intill sena kolonialtiden. Även i Tanzania betonades efter självständigheten afrikaniseringen eller "tanzaniseringen" av tjänster på alla nivåer inom näringslivet och förvaltning där den också genomfördes förhållandevis snart. I Tanzania drabbade detta främst den bofasta asiatiska befolkningen. Genom sin högre utbildningsnivå och till följd av kolonialtidens klara yrkessociala skiktningar efter rasgränserna, besatte asiaterna flertalet tjänster på mellannivå inom förvaltningen, samtidigt som man av tradition helt dominerade inom handeln. Tanzanias fortsatta strävanden att minska den asiatiska gruppens ekonomiska maktposition har dock alltid formellt grundats på landets socialistiska utvecklingspolitik och inte på rasdiskriminering. Den jämna utvandringsströmmen av asiater, accelererade efter 1971 års statsövertagande av alla privata hyresfastigheter över visst taxeringsvärde. (Dessa var huvudsakligen i asiatiska företagares och handelsmäns ägo.) Hela befolkningsgruppen beräknas f.n. uppgå till ca 70 000. Denna fortgående avtappning av utbildad personal och kunnande har fått svåra ekonomiska konsekvenser. Det tar också tid innan kooperativa handelsföretag och utbildade afrikaner kan fylla luckorna med utvecklande av samma effektivitet.

Inom den kvarvarande asiatiska befolkningsgruppens industri- och näringsidkare följde efter fastighetsövertagandena 1971 en period av påtagligt minskad investeringsvilja. Skulle denna tendens kvarstå torde de privata industriinvesteringarnas andel bli långt mindre än vad som förutsetts i den andra femårsplanen.

4.5 Landsbygdsutveckling och småindustri

Från 1970-talets början har den tanzaniska utvecklingspolitiken alltmer inriktats på utveckling av landsbygden för att minska klyftan mellan stad och land. Inom industrisektorn strävar man mot en breddning av lokaliseringen till nio städer utanför Dar es Salaam.

Vidare har utveckling av småindustrin på rena landsbygden givits hög prioritet. Man söker exempelvis etablera underleverantörs- eller förlagssystem på bynivå för den egentliga industrins behov. Samtidigt diskuteras alternativa former för stöd till hantverksmässig produktion inom några av de ca 4 000 ujamaabyarna.

Avsaknaden av hantverks- och industriell tradition och organ för formell rådgivning och utbildning tillsammans med lämplig miljö för utbildning i t.ex. verktygslära och kassabokföring är svåra hinder. Andra institutionella svårigheter har regeringen själv skapat,

t.ex. minimilönelagstiftningen. Denna kan komma i konflikt med strävandena att i ökad utsträckning driva manuell skalning och sortering av den viktiga exportvaran cashew-nötter i stället för att - som nu sker - exportera huvudsakligen oskalade nötter och förädla endast en mindre del av produktionen, vilket sker inom dyrbara fabriksanläggningar i Dar es Salaam och Mtwara.

Man saknar ännu egentlig politik för småindustriutvecklingen och den institutionella bilden är splittrad. Regeringen har inte heller anslagit några större medel, t.ex. till NDC:s särskilda bolag för småindustri - National Small Industries Corporation (NSIC). Detta företag har hittills investerat främst i några centra i de större städerna inom vilka ett antal hantverkare drivit trä- och metallbearbetning m.m. i mycket liten skala med fortlöpande stöd främst i form av subventionerade lokaler från NSIC. De försök som hittills gjorts att utreda en förstärkning och samordning av erforderliga institutioner har inte berört själva grundproblemet - introduktion av nya produktionsformer i det traditionella agrarsamhället. Experimentverksamhet över längre tidsperioder - möjligen i anslutning till ujamaa-utvecklingsprogrammet - kanske blir den enda praktiska vägen att finna lösningar på problemet.

4.6 Offentlig majoritetskontroll och samverkan med utländska privatföretag

Fortsatta tillskott av kunnande och kapital från privata utländska företag bedöms alltjämt som nödvändiga. S.k. tekniskt bistånd eller personalbistånd från FN och nationella biståndsorgan behövs för att bidra till utbildning av inhemsk personal och för effektivare användning av knappa kapitalresurser inom nyinvesteringar. I motsats till flertalet u-länder förlitar Tanzania sig dock endast i andra hand till direkta utländska privatinvesteringar som en källa till kapital och kunnande.

Medelvägen - offentlig majoritetskontroll i alla nyckelindustrier - har klart fastlagts. Samtidigt medför strävan att hålla en hög och ökande investeringstakt i kombination med majoritetsföreskrifterna ofta en snedvriden finansiering av flera parastatals dotterbolag. Underkapitalisering som bl.a. försvårar rationell lagerhållning och en naturlig expansion med marknaden är vanlig liksom en alltför stor skuldbörda i förhållande till egna aktiekapitalet. Denna situation har varit särskilt framträdande vid utländsk upplåning från privata källor, t.ex. i form av leverantörskrediter.

En annan form av utländskt beroende, som först på senare tid uppmärksammats av regeringen, är tendensen

till överdriven förlitan på utländska maskinleverantörer. Detta har bl.a. haft sin grund i bristen på tillräckligt erfaren personal. Användande av expertis från tilltänkta leverantörer i den tekniska planeringen för projekten kan få mycket kostsamma konsekvenser. Leverantörens försäljningsintresse tar ofta över omsorgen om en dåligt informerad köpare och resultatet blir fel-dimensionerade och alltför dyrbara anläggningar. Tendensen förstärks av att tillgänglig finansiering via industriländernas organ för kommersiella exportkrediter eller bundna utvecklingskrediter oftast i praktiken starkt bindningen till leverantörsintressen.

Inte heller importen av industriellt kunnande via olika slag av s.k. management-kontrakt har varit helt problemfri. I organ som NDC har utländska medintressenter i förlustföretag inte sällan kunnat kompensera sig genom föreskrifter om ersättning för företagsledning och s.k. know-how vars betalning inte varit relaterad till nettovinsten. Numera arbetar en särskild kommitté under Devplan med fortgående granskning av alla redan ingångna och föreslagna management-kontrakt. Samtidigt som man strävar efter bättre balans mellan företagsledningens prestation och ersättningen vill man mera uttalat driva kravet på utbildningsverksamhet för personalen som en skyldighet för partnern inom ramen för avtalen. Denna granskning - som rapporteras till regeringen - stöter på våra avgöranden av teknisk- och policy natur. Man eftersträvar rimliga avtal där ersättning skall utgå i relation till prestation. Samtidigt tvingas man erkänna att nettovinsten mera sällan är en bra mätare på effektivitet inom Tanzanias nuvarande industriella ram och att kompletterande regler måste uppställas. Vidare tvingas man balansera mellan strävan att inte avskräcka utländska intressenter från framtida samarbete och berättigade krav på revidering av uppenbart otillbörliga föreskrifter i tidigare ingångna kontrakt.

5 Framtiden

Den långsiktiga industriutvecklingspolitiken i Tanzania ligger i huvudsak fast såsom den utvecklats i Arusha-deklarationen 1967. Balansen mellan statliga och privata insatser enligt politiken kommer sannolikt inte att rubbas väsentligt, även om regeringen gradvis stärker sina möjligheter till insyn och kontroll av större företag.

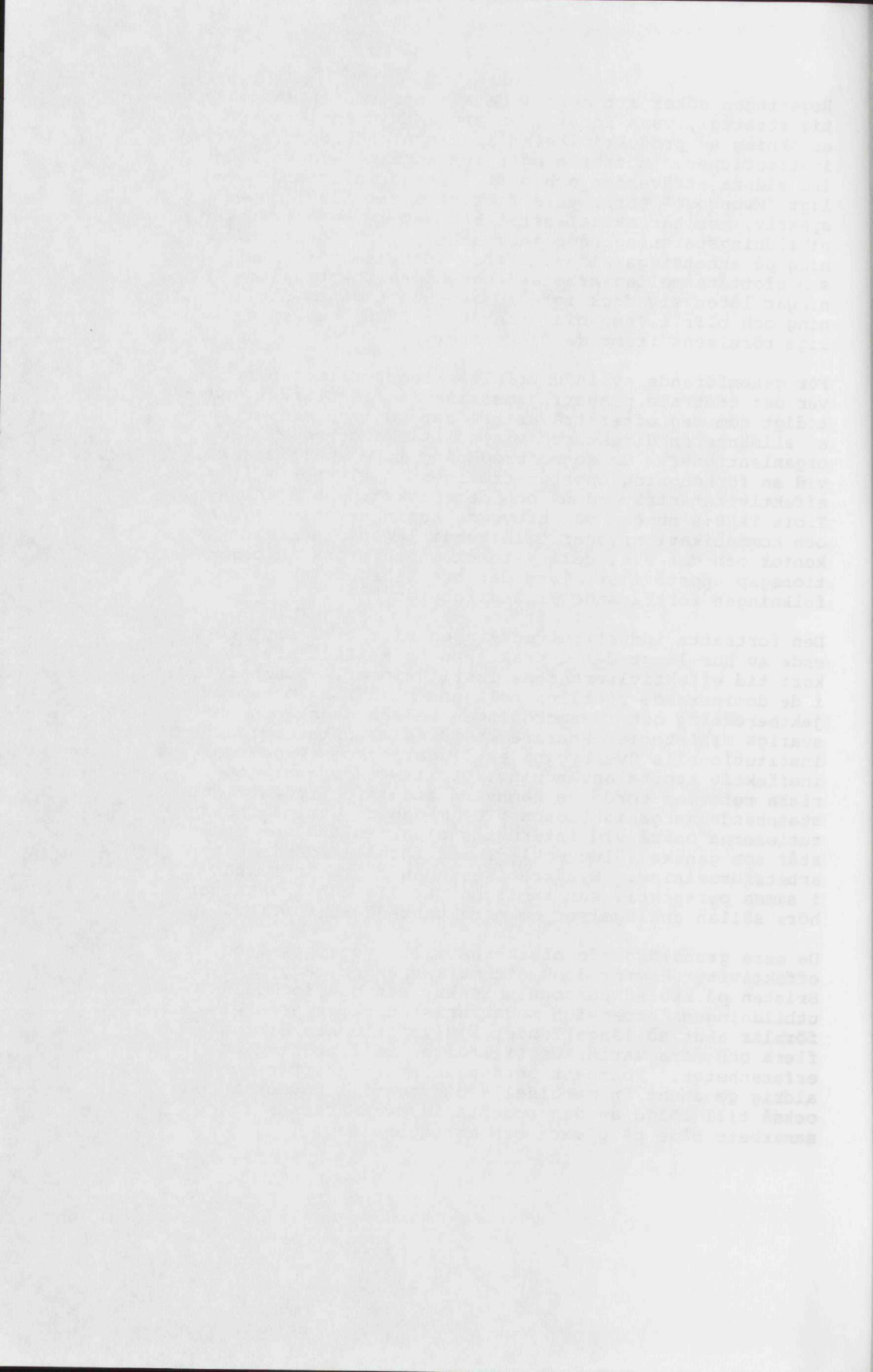
Fram till 1970-talets mitt präglas industriutvecklingen sannolikt av konsoliderings- och effektiviseringssträvanden för den egentliga, redan etablerade industrin och av samtidigt sökande efter nya former för varuproduktion i mindre skala inom ramen för landsbygdsutvecklingsprogrammet.

Regeringen söker att mera i detalj utforma en långsiktig strategi, vars första fas troligtvis inriktas på en ökning av produktiviteten i existerande företag och institutioner. Motsättningar som kommit i dagen mellan sådana strävanden och ökat löntagarinflytande enligt "Mwongozo" borde vara fiktiva i ett långtidsperspektiv, men har aktualiserat behovet av mera medveten utbildningssatsning både inom arbets- och företagsledning på arbetstagsidan. Vissa intressekonflikter som blottats mellan arbetare och högre företagsledningar låter sig dock inte lösas enbart genom utbildning och blir i Tanzania ytterst en fråga om den fackliga rörelsens framtida funktioner.

För genomförande av industrialiseringsstrategien behöver det centrala planeringsmaskineriet förstärkas, samtidigt som man eftersträvar bredast möjliga medverkan av allmänheten direkt och via politiska och sociala organisationer. Om denna breddning inte skall stanna vid en förhoppning uppstår troligen konflikter mellan effektivitetssträvandena och den önskvärda breddningen. Trots TANU:s numera väl utbyggda administrativa system och kommunikationsvägar till breda lager via regional-kontor och det s.k. cellsystemet måste stora informationsgap uppstå i ett land där tre fjärdedelar av befolkningen fortfarande är analfabeter.

Den fortsatta industriutvecklingen blir till sist beroende av hur långt det i praktiken är möjligt att på kort tid effektivisera dess institutioner. Svagheter i de dominerande statliga bolagens planering och projektberedning och i samordningen mellan dessa och ansvariga ministerier snarare än formella brister i den institutionella överbyggnaden ligger bakom en hel del ineffektiv kapitalanvändning. Fortsatta organisatoriska reformer torde ge nämnvärd utdelning främst inom statshandelsorganisationen STC, medan de övriga institutionerna också vid internationella jämförelser framstår som ganska välutvecklade med förhållandevis klar arbetsfördelning. Byråkratiseringen framstår också i samma perspektiv som tämligen måttlig och i debatten hörs sällan anklagelser om mera utbredd korruption.

De mera grundläggande orsakerna till systemets låga effektivitet kommer dock att märkas under lång tid. Bristen på skolad personal minskar med den formella utbildningens expansion medan bristen på erfarenhet förblir akut så länge landet självt inte kan erbjuda flera och mera varierade tillfällen till träning och erfarenheter. Fortsatt personalbistånd utifrån kan aldrig ge annat än marginella bidrag till utvecklingen också till följd av den acceptabla över gränsen för samarbete både på givar- och mottagsidan.



TUNISIENS INDUSTRI OCH INDUSTRIPOLITIK

1 Inledning

Tunisien är ett av de mest industrialiserade länderna på den afrikanska kontinenten. Industrisektorn, inklusive gruvdrift och oljeutvinning, svarar för drygt 20 procent av BNP och 16 procent av sysselsättningen i landet. Förutom några stora statliga basindustrier innehåller sektorn ett stort antal små och medelstora företag, företrädesvis i privat ägo.

Tunisien har sedan länge tillämpat en importersättande industrialiseringsstrategi med en tillverkning som främst baserats på inhemska råvaror. Ytterligare importsubstitution blir nu alltmer oekonomisk och de relativa fördelarna för en mer exportorienterad industrialisering ökar. Detta förhållande har bidragit till den omorientering av den tunisiska industripolitiken som skett under det senaste året mot ökad stimulans av exportinriktad industri och ett ökat inslag av marknadsstyrning av ekonomin. De problem som sedan länge haft ett avgörande inflytande på industripolitikens utformning i landet är framför allt sysselsättnings- och betalningsbalansproblemen.

2 Betingelser för industriell utveckling2.1 Ekonomisk utveckling

Tunisien blev självständigt 1956. Under den nästan sekellånga franska kolonialperioden grundlades en social och ekonomisk struktur som dröjde kvar långt efter självständigheten. Den ekonomiska utvecklingen kom före självständigheten i huvudsak de franska intressena tillgodo. Emellertid moderniserades under denna period det tunisiska samhället och en infrastruktur byggdes upp som gav Tunisien ett relativt gynnsamt utgångsläge för den ekonomiska utvecklingen efter självständigheten.

Neodestourpartiet under Habib Bourguibas ledning satte de första självständighetsåren främst sina ansträngningar på att bygga upp en tunisisk statsförvaltning och lät till en början ekonomin styras av nationella och internationella marknadskrafter. På grund av bl.a. det styrande partiets, från 1962 det enda tillåtna partiet, sammansättning och ledning kom de ekonomiska strukturproblemen i bakgrunden. Själv-

ständigheten medförde därför ingen omfördelning av resurser till de eftersatta gruppernas förmån. Däremot skedde en för u-landsförhållanden synnerligen kraftig satsning på utbildning som därefter har varit markant i Tunisien. Ekonomin stagnerade under 1950-talets senare hälft. Utländskt kapital lämnade landet och trots ett ökande ekonomiskt stöd från USA kunde den negativa trenden inte vändas. 1961 var BNP endast 14 procent högre än 1954. En annalkande valutakris tvingade fram en ny ekonomisk politik och en bättre planering. En tioårig perspektivplan blev klar 1961 som inkluderade en treårsplan för åren 1962 - 1964. Därefter upprättades en ny plan för åren 1965 - 1969 vilken avlöstes av en ytterligare fyraårsplan för perioden 1969 - 1972. Den ekonomiska politiken kom till en början att inriktas på att lösa valutakrisen och skapa förutsättningar för en hög ekonomisk tillväxt. En årlig tillväxt på sex procent förutsågs för 1960-talet. Genom en form av statskapitalistisk planhushållning sökte regeringen styra investeringarna mot och utnyttja de knappa valutaresurserna för högvakastande, utvecklingsfrämjande projekt. Med Ahmed Ben Salah som planeringsminister inleddes en kooperativisering av detaljhandeln, grosshandeln och jordbruket. En försiktig reformpolitik fastställdes formellt på en partikongress 1964, i samband med att partiet bytte namn till det socialistiska destourpartiet, och innebar att ekonomin delades upp i tre sektorer; en statlig, en kooperativ och en privat.

Den årliga tillväxten i ekonomin var relativt god, ca fem procent, under första hälften av 1960-talet. Tillväxten sjönk därefter till drygt två procent mellan 1965 och 1968 trots en relativt hög genomsnittlig investeringskvot. Stora resurser satsades i den tunisiska ekonomin som inte gav en tillfredsställande avkastning. Detta berodde bl.a. på att många investeringar avsåg sociala, infrastruktur- och andra långtidsavkastande projekt samt att stora, offentliga investeringar i jordbruk och näringsliv inte alltid var tillräckligt väl förberedda. Samtidigt skedde mot slutet av 1960-talet en förskjutning av investeringarna från jordbruk och industri till administrativa tjänster och infrastruktur.

Under 1969 inledde den tunisiska regeringen med planeringsministern Ben Salah som främste tillskyndare, en djärvare kooperativiseringspolitik inom jordbruket för att åstadkomma önkvärda strukturförändringar inom sektorn. Politiken mötte snabbt hårt motstånd på landsbygden och misslyckades vilket ledde till Ben Salahs fall och en omorientering av den ekonomiska politiken. Anledningen till misslyckandet var främst en otillräcklig förankring av de kooperativa idéerna hos den berörda befolkningen på landsbygden samt ett starkt motstånd från de större jordägarna i landet. Påtryckningar utifrån, framför allt från Världsbanken, bidrog till

regeringens beslut att ge upp den kooperativa reformpolitiken. Under hösten 1969 antogs en ny jordbrukslag som delade upp jordbruket i tre sektorer; en statlig, en kooperativ och en privat. I och med detta upplöstes de flesta kooperativen.

Översvämningskatastrofen 1969 bidrog till ett försämrat ekonomiskt läge i Tunisien under detta och påföljande år. En regeringsombildning skedde under hösten 1970, varvid nuvarande premiärminister Nedi Nouira blev ledare för regeringen. Ekonomin sköt fart igen under 1971 då BNP-tillväxten blev så stor som nio procent. För 1972 beräknas motsvarande siffra bli mellan 15 och 20 procent. Denna ovanligt kraftiga ekonomiska återhämtning och tillväxt kan främst tillskrivas jordbrukssektorn. Bägge åren har haft gynnsamma väderleksförhållanden, vilket medfört rekordskördar av för Tunisien viktiga grödor som oliver, spannmål och grönsaker. Detta har i sin tur stimulerat framför allt livsmedelsindustrin som sammantaget med jordbruket svarade för 40 procent av den totala tillväxten 1971. BNP per invånare uppgick 1971 till ca 1 450 kr. vilket är en av de högsta siffrorna i Afrika. Inkomstfördelningen är dock sådan att siffran dåligt illustrerar gemene mans levnadsstandard i Tunisien.

Inflationen har varit måttlig i Tunisien det senaste decenniet. Prisstegringen uppgick till fem procent 1971, vilket är något högre än de närmast föregående åren. Investeringskvoten har sedan länge varit relativt hög. De sista tio åren representerar investeringarna i genomsnitt 23 procent av BNP. De har i ökande grad finansierats genom inhemskt sparande; från 1962 till 1971 har detta sparandes andel av finansieringen stigit från ca 40 procent till drygt 70 procent.

BNP:s fördelning och tillväxttakt per sektor samt investeringarnas sektorfördelning framgår av appendix.

Sysselsättningen är sedan länge ett problem i Tunisien. Undersysselsättningen anges av regeringen till 16 - 18 procent av den manliga arbetskraften. År 1971 uppgick emigrationen till 27 000 personer och minst samma antal förväntas emigrera 1972.

2.2 Ekonomisk struktur

Tunisiens befolkning uppgår till omkring 5,2 miljoner människor. Den genomsnittliga befolkningsökningen har det senaste decenniet varit 2,2 procent. Mer än halva befolkningen består av personer under 20 års ålder.

Landet är fortfarande i hög grad en jordbruksekonomi. Över hälften av den arbetsföra befolkningen är sysselsatt i denna sektor, vars andel av den totala ekonomin dock har minskat avsevärt de sista tio åren. Vid sidan

av jordbruket har en s.k. modern sektor vuxit fram representerad främst av industri, handelsnäring, turism och den offentliga förvaltningen. Utvecklingsansträngningarna har sedan självständigheten i hög grad kommit denna sektor till godo. Ett av Tunisiens utvecklingsproblem är, liksom för flertalet andra u-länder, att skapa balans mellan den traditionella och den moderna sektorn i landets ekonomi.

2.2.1 Naturtillgångar och regional struktur

Jämfört med övriga nordafrikanska länder är Tunisien relativt fattigt på mineraler och andra naturresurser. Fosfat spelar sedan länge en viktig roll i landets ekonomi och bryts framför allt runt staden Gafsa i västra Tunisien. Fosfatprodukter svarar för ca 20 procent av totala värdet av landets export. Olja upptäcktes under 1960-talet i sydvästra Tunisien, nära den algeriska gränsen, och har på kort tid blivit landets viktigaste exportprodukt. Vidare bryts järnmalm i nordväst samt i begränsad omfattning bly och zink. I samma område finns även landets resterande skogstillgångar som av skövling genom åren kraftigt decimerats. Landet har i övrigt ett gynnsamt klimat för jordbruksnäringar, där jorden så tillåter. De bördigaste områdena finns i norr och nordost, medan södra halvan av landet mest består av öken.

De ekonomiska aktiviteterna i Tunisien, såväl inom jordbruk som handel och industri, har därför i hög grad kommit att koncentreras till de norra och östra delarna av landet. Omkring 60 procent av all industriell verksamhet är förlagd till Tunis-regionen och i övrigt främst till städerna Sfax, Bizerte och Gabes. Regeringens regionalpolitiska ansträngningar vad gäller industri-sektorn består i tillskapandet av s.k. industrizoner i nämnda städer och i Sousse; dvs. man ställer mark till förfogande inom ett planerat område. Särskilda ansträngningar görs även för att stimulera ekonomisk utveckling i södra delen av landet, där dock de naturliga förutsättningarna begränsar möjligheterna. Svårigheterna att över huvud taget få fram nya industriprojekt gör det svårt, enligt regeringen, att driva en mer aktiv regionalpolitik.

2.2.2 Infrastruktur

Som tidigare nämnts påbörjades upprustningen av det tunisiska kommunikationsväsendet av fransmännen redan vid seklets början för att underlätta en effektiv kolonisering. Järnvägsnätet omfattar omkring 2 000 km och förbinder bl.a. områden med mineraltillgångar med kusten. Vägnätet är väl utbyggt och av relativt god kvalitet. Landet har fem stora hamnar och tre internationella flyg-

platser. Turismens utveckling har medfört en kraftig ökning av lufttrafiken. Transportsektorn domineras av staten genom statskontrollerade bolag för järnvägar, hamnar och flyg. Vatten och avloppsförsörjningen har vållat landet vissa problem, bl.a. i större städer och i expansiva turistorter. En fortlöpande utbyggnad sker dock med hjälp av framför allt stora världsbankskrediter. Kraftförsörjningen är väl utbyggd. Elkraftproduktionen uppgick 1972 till 366 miljoner kWh.

2.2.3 Inkomstfördelning och ägande

På grund av brist på statistik är det svårt att få en klar bild av inkomstfördelningen i Tunisien. Landets BNP uppgick 1971 till cirka 7 500 milj. kr. motsvarande omkring 1 450 kr. per invånare. Enligt vissa beräkningar skulle minst 2 miljoner människor disponera en årlig inkomst på mindre än 500 kr. Delar av befolkningen har ännu inte kommit in i den monetära sektorn. Ett mindre antal familjer i de större städerna har stora, vittförgrenade intressen, och därmed stort inflytande, i industri-, turist- och handelsnäringarna. Regeringens utjämningssträvanden har främst tagit sig uttryck i en stark satsning på det sociala området och då framför allt inom utbildning och sjukvård. De sociala driftutgifterna har mellan 1961 och 1971 ökat från cirka 40 procent till cirka 47 procent av statens driftutgifter.

Ser man till ägandefördelning av jorden ligger 48 procent av den totala jordarealen i händerna på de 10 procent största jordägarna, medan de 10 procent minsta jordägarna tillsammans endast förfogar över 2 procent av jorden. Ägarkoncentrationen har framför allt varit märkbar i de bördiga områdena i norra Tunisien. Kooperativiseringspolitiken inom jordbruket under 1960-talet var ett försök från regeringens sida att åstadkomma strukturreformer med nya ägoförhållanden på landsbygden, som dock misslyckades.

Tunisien har fortfarande ett dominerande statligt ägande i industrisektorn, även om den aktuella politiken innebär en strävan att begränsa statliga aktiviteter i sektorn.

2.2.4 Ekonomiskt utlandsberoende

Redan under 1960-talets början försämrades Tunisien handels- och betalningsbalans till följd av en stagnerande ekonomi. Lån från främst USA och Världsbanken avvärdade en valutakris men var samtidigt inledningen till ett alltmer ökande ekonomiskt beroende av västvärlden. Utvecklingsansträngningarna under 1960-talet har i hög grad lånefinansierats från utländska källor och den totala skulden

steg från 776 milj. kr. 1962 till 3 372 milj. kr. 1971, vilket motsvarar ca 50 procent av BNP. Skuldtjänsten mätt i procent av exportintäkterna uppgick till 19 procent 1971 vilket kan jämföras med 2,2 procent 1962 och 24,4 procent 1968. Skuldbördan gör att regeringens handlingsfrihet vad gäller utvecklingspolitiken starkt begränsas, något som bl.a. visade sig 1969. Den ekonomiska situationen har dock förbättrats väsentligt under de två senaste åren med starkt uppsving i ekonomin, och en markant förbättrad bytesbalans. Privata utländska investeringar har gått främst till turistsektorn och oljeindustrin men är i övrigt av ringa betydelse. Den nya industripolitikens syfte är dock att öka de utländska investeringarna, varför det ekonomiska utlandsberoendet kan förväntas bestå.

2.2.5 Turistnäringen

Turistnäringen räknas ej in i Tunisiens industrisektor, men utgör en så viktig del av Tunisiens ekonomi och påverkar resurstillgångar och resursutnyttjande i så hög grad att den bör nämnas i detta sammanhang.

Turismen inbringade 1971 ca 520 milj. kr. brutto i utländsk valuta vilket motsvarade nästan 20 procent av det totala valutainflödet och utgör därmed den klart viktigaste källan för utländsk valuta. Turistantalet har femdubblats sedan 1965 och uppgick 1971 till ca 600 000. Samma år fanns 43 000 bäddar tillgängliga. Då man räknar med ett sysselsättningstillfälle per två bäddar har turistexpansionen även haft positiva sysselsättningseffekter. Man räknar med en fortsatt snabb expansion av turistnäringen trots vissa problem med att utbilda hotellpersonal i tillräckligt antal liksom lönsamhetsproblem för ett hotell. Varningar har även höjts för negativa sociala konsekvenser av en alltför snabb utbyggnad samt risken av att bli alltför beroende av en osäker turistmarknad. Turistnäringen domineras av privata tunisiska företag samt ett växande inslag av utländska intressenter. Investeringarna i turistnäringen uppgick 1971 till nästan samma belopp som i hela tillverkningsindustrin, nämligen omkring 150 milj. kr.

3 Utrikeshandel och betalningsbalans

Tunisiens utrikeshandel är omfattande. Importen och exporten av varor och tjänster representerade under perioden 1962 - 1971 totalt 30 respektive 22 procent av BNP. I löpande priser har Tunisiens export av varor ökat från 487 milj. kr. till 1 150 milj. kr. Exporten består till största del av oförädlade eller halvförädlade varor. De traditionella exportvarorna olivolja, vin och fosfat minskade under 1960-talet i relativ betydelse. Oljan har i stället blivit den viktigaste

exportprodukten och svarade 1971 för 32,2 procent av de totala exportintäkterna. Förädlade varor, t.ex. konserver, kläder, tyger, mattor, skor svarar ännu för en stor del av exporten. Så uppgick exporten av hel-förädlade varor 1970 endast till 34 milj. kr. av totalt 958 milj. kr. Regeringen hoppas dock att denna varugrups andel skall öka successivt i takt med förväntade effekter av den nya exportindustristrategin.

Varuimporten i löpande priser ökade från 879 milj. kr. 1962 till 1 710 milj. kr. 1971. Importens sammansättning har väsentligt förändrats under denna tid, främst som en följd av den importersättande politiken. Sålunda har man lyckats sänka importen av konsumtionsvaror från 24 till 13 procent. I stället har andelen råvaror, halvfabrikat och kapitalvaror ökat från 46 till 67 procent, med särskilt stora ökningar de senaste åren i samband med den ökande investeringstakten i industrisektorn. Genom att prisutvecklingen varit klart ogynnsammare för den senare gruppen av varor, innebär omfördelningen av varuimportens sammansättning en ytterligare påfrestning i handelsbalansen, som dock i hög grad uppvägs genom de stigande oljepriserna. Oljans dominans i exporthandeln har ett avgörande inflytande på utrikeshandels nettoutfall. EEC-länderna svarar för över hälften av Tunisiens utrikeshandel, med Frankrike som viktigaste handelspartner. Frankrikes relativa betydelse som handelspartner har dock minskat väsentligt det senaste decenniet.

Det regionala samarbetet mellan Mahgreb-länderna har ännu totalt sett liten betydelse för utrikeshandeln, även om exporten mot dessa länder ökat de senaste åren.

Tunisien har sedan länge en starkt negativ handelsbalans. Underskottet uppgick 1971 till ca 610 milj. kr. Detta underskott har dock de senaste åren motverkats av en positiv utveckling av tjänstebalansen, så gott som helt orsakad av turismen och överföringar från tunisiska emigrantarbetare. Underskottet i bytesbalansen sjönk därför avsevärt 1971. Troligen ökar dock underskottet igen 1972 på grund av en förväntad kraftig importökning, i sin tur förorsakad av prisstegringar och en ökad ekonomisk aktivitet i landet.

Totalt förbättrades betalningsbalansen 1971 med ca 500 milj. kr. Med hjälp av ett oförändrat högt nettoinflöde av utländskt kapital förväntas balansen förbättras 1972 med omkring 290 milj. kr.

3.1 Associationsavtalet med EEC

Tunisien fick efter långvariga förhandlingar ett associationsavtal med EEC 1969. Detta innebar att den europeiska marknaden öppnades för vissa tunisiska jordbruksprodukter och 90 procent av industriprodukterna. Emellertid har

avtalet hittills varit av mycket begränsat värde för Tunisien. Handeln med jordbruksprodukter inom EEC är fortfarande så omgärdad med restriktioner och undantagsbestämmelser att Tunisians exportmöjligheter i praktiken är relativt begränsade. Avsevärda tull-lättnader erhöles t.ex. på viktiga exportprodukter som olivolja och citrusfrukter men konkurrensen inom EEC har varit sådan att Tunisien haft svårt att hävda sig. Genom att t.ex. vin, en viktig tunisisk exportvara, undantagits i avtalet, har Tunisien i praktiken utesträngts från den europeiska vinmarknaden. Till problemen kan läggas Tunisians bristande kunskaper och resurser för exportmarknadsföring. Vad beträffar industriproduktionen har tunisiska produkter i dag små möjligheter att konkurrera med den europeiska produktionen, varför tulllättnaderna har ringa ekonomisk betydelse. Avtalet skall omförhandlas 1974, varvid Tunisien väntas begära bättre förmåner framför allt för sina jordbruksprodukter.

För den nya industripolitikens stimulans av utländska investeringar och legotillverkning är EEC-avtalet en viktig förutsättning. På sikt bör ett fritt tillträde till den europeiska marknaden kunna ge Tunisien avsevärda ekonomiska fördelar samt bidra till en snabbare utveckling av exportproduktionen.

4 Arbetsmarknad, utbildning och industristödjande institutioner

Ett av de viktigaste, om ej det viktigaste, problemen i tunisisk utvecklingsplanering är att komma till rätta med den stora arbetslösheten. På grund av brist på tillförlitlig statistik är uppgifterna om antalet arbetslösa i Tunisien varierande, men en grov uppskattning visar på ca 250 000. Beroende på vilken hänsyn man tar till säsongsarbetslöshet och undersysselsättning uppgår arbetslösheten till mellan 16 och 24 procent av den manliga aktiva befolkningen. Till detta kommer en stor dold kvinnlig arbetslöshet.

Ett resultat av denna situation har varit en stor emigration, i organiserad och oorganiserad form, av tunisisk arbetskraft till Europa. Siffran uppgick 1970 till ca 14 000 personer och 1971 till 27 000.

Industrisektorn beräknas sysselsätta drygt 16 procent av den arbetande befolkningen eller ca 161 000 personer, varav 29 000 inom gruvdrift. De för sysselsättningen viktigaste delsektorerna är gruvdrift, textil-, byggnads- och livsmedelsindustrin. Av de drygt 1 000 företag som industrisektorn innefattade 1969 hade endast sju mer än 1 000 arbetare och 142 fler än 100 arbetare. Genom att stimulera legotillverkning i sysselsättningsintensiva branscher, där Tunisien i konkurrenshänseende kan dra fördel av sin arbetskraftsituation, söker regeringen vidga sysselsättningsmöjligheterna i industrisektorn.

Enligt regeringen är ett överordnat mål för innevarande decennium att skapa så många arbeten som möjligt. Då jordbrukssektorn inte bedöms kunna suga upp mer än en marginell del av det ökande arbetskraftsutbudet utan att produktivitet och inkomstförbättringar går förlorade, skall ökade satsningar ske i industri- och tjänstesektorerna. Under planperioden 1973 - 1976 beräknas 90 000 arbetstillfällen - motsvarande ungefär hälften av det förväntade tillskottet till arbetskraften - skapas i dessa sektorer genom investeringar på ca 10 miljarder kr. Ett lika stort antal beräknas behöva emigrera. Under föregående planperiod 1969 - 1972 skapades ca 85 000 arbeten medan 80 000 personer emigrerade. Det torde vara uppenbart att sysselsättningsproblemet inte kommer att kunna lösas enbart genom expansion i sektorer vid sidan av jordbruket, varför den nuvarande politiken förutsätter möjligheter till en bibehållen eller ökande emigration för överskådlig framtid. Regeringen har valt att inrikta sin ekonomiska politik på att i första hand åstadkomma hög tillväxt och hög avkastning på gjorda investeringar och i andra hand skapa ökad sysselsättning.

Fackföreningarna i Tunisien har genom sitt nära samband med det regerande politiska partiet ett visst direkt inflytande på arbetsmarknadspolitiken samtidigt som sambandet försvårar ett självständigt agerande. Vidare försvagar arbetslöshetssituationen fackföreningarnas förhandlingsposition.

Trots en mycket aktiv tunisisk utbildningspolitik har den tunisiska industrin fortfarande behov av välutbildade tekniker, företagsadministratörer, marknadsförare, redovisningsekonomer etc. Den typiske tunisiska företagsledaren är en f.d. detalj- eller grosshandlare som placerat sina pengar ett steg bakåt till fabriktionsledet. För höga befattningar inom statliga företag har politiska och ämbetsmannameriter ofta varit utslagsgivande. Vad gäller bägge kategorierna har de ofta saknat kunskap och erfarenhet av modern företagsadministration.

Det tunisiska skolsystemet brister i anpassning till arbetsmarknadens problem och den tekniska utbildningen på låg- och mellanstadiet är för lite yrkesinriktad. Yrkesutbildningen är relativt omfattande men även den illa anpassad till marknadens behov samt organisatoriskt splittrad på flera huvudmän. En viktig del av utbildningen sker direkt på arbetsplatsen. Högre utbildning i tekniska och ekonomiska ämnen förmedlas av universitetet i Tunis, vars kapacitet dock är otillräcklig. Trots de olika ansträngningar som görs kan emellertid förutses att brist på kvalificerad personal för överskådlig tid kommer att utgöra ett viktigt hinder i den industriella utvecklingen.

Ett antal institutioner stöder den industriella utvecklingen. Samordnande för den tunisiska industripolitiken är ekonomiministeriets avdelning för industri, i sin tur uppdelad i byråer för olika industrisektorer. Staten ger vissa branscher tekniskt stöd genom särskilda regionala centra, t.ex. textil- och läderbranscherna. Vidare finns ett halvstatligt "Institut National de la Productivité", stött av ILO, som bedriver en omfattande kurs- och konsultverksamhet i industrisektorn. "Centre Nationale d'Etudes Industrielles" (CNEI) är ett statligt forskningsinstitut som fungerar som ett service-organ till förvaltningen och industrin. De viktigaste aktiviteterna består av projektstudier och sektorstudier samt viss konsultverksamhet. CNEI stöds av UNIDO. Ett särskilt investeringsstödjande organ håller på att bildas för att underlätta utländska investeringar i industrisektorn. Det kommer eventuellt att kompletteras med en ny exportfrämjande enhet.

5 Industrisektorns storlek, struktur och tillväxt

Industrisektorn svarade 1971 för drygt 20 procent av landets BNP. Förädlingsvärdet 1971 uppgick till ca 1 530 milj. kr. fördelade på gruvdrift (469 milj. kr.), kraftproduktion (138 milj. kr.) samt tillverkningsindustri (922 milj. kr.).

Tillverknings- och förädlingsindustrin har i väsentlig utsträckning inriktats mot importersättande produktion i skydd av tullmurar och etableringsrestriktioner. Man har härigenom lyckats att kraftigt reducera främst importen av konsumtionsvaror. Utnyttjande och förädling av inhemska råvaror har varit ett viktigt syfte i den tunisiska industripolitiken. Under det senaste året har en omorientering ägt rum mot ökade satsningar på produktion för export. Nedanstående tabell visar industriproduktionens struktur och tillväxt i Tunisien 1962 - 1971.

	Antal företag 1969	Andel av to- tala produk- tionen 1971%	Genomsnittlig tillväxttakt 1960-1971 %
Gruvdrift	27	7,2	4,0
Energi	8	15,7	26,8
- varav olja	6	9,3	-
- el m.m.	2	6,4	6,8
Tillverkningsindustri		46,4	5,5
- varav livsmedelsind.	216	20,3	2,6
- byggnadsmaterial	111	4,1	7,2
- mekanisk- o elind.	162	2,9	14,2
- kemisk ind.	97	1,8	7,4
- textil, konfektion	150	10,0	7,3
- trä- o möbelind.	83	3,4	7,2
- papper o övr. ind.	130	3,9	7,7
Byggnadsind. o offentliga arbeten	111	30,7	6,1
Totalt	1 003	100,0	7,6

Av ovan framgår att tillväxttakten genomsnittligt varit måttlig det senaste decenniet. Oljeutvinningen svarar för närmare hälften av sektorns tillväxt de senaste sex åren. Livsmedelsindustrin upplevde en kraftig produktionsökning 1971, vilket även förväntas för 1972, på grund av de mycket gynnsamma skördeutfallen dessa år. I övrigt kan noteras att tillväxten i den traditionellt betydelsefulla fosfatindustrin stagnerat.

Produktionen av råolja började 1966 och uppgick 1970 och 1971 till ca 4 miljoner ton per år. Utvinningen sker för närvarande främst vid El Borma-fälten i södra Tunisien. Nya fundigheter om uppskattningsvis 25 - 35 miljoner ton har upptäckts vid Sfax och Gabès-bukten, vilket förväntas öka oljeproduktionen till ca 6,5 miljoner ton 1974. Den tunisiska regeringen har nyligen bildat ett särskilt bolag som skall nandlägga oljesektorn, bedriva utbildning av tunisier och bevaka tunisiska intressen i de olika bolag som fått koncession för oljeletning och -utvinning. Ett stort oljeraffinaderi finns i Bizerte. Oljan har snabbt blivit Tunisiens viktigaste exportvara och svarade 1971 för drygt 32 procent av totala exportvärdet.

Fosfatindustrin har länge varit en av Tunisiens viktigaste näringar. På grund av stigande produktionskostnader och fallande exportpriser har de två stora fosfatföretagen, ett-statligt och ett privat, de senaste åren haft lönsamhetsproblem. Åtgärder för att modernisera och utvidga verksamheten har dock påbörjats. Samtidigt som fosfatpriserna ånyo börjat stiga. Fosfat svarade 1971 för drygt 15 procent av den totala exporten. En fosfatbaserad kemisk industri är under utbyggnad i södra Tunisien och förväntas få en snabb expansionstakt och god lönsamhet.

Inom metall- och verkstadsindustrin utgör det statliga järn- och stålverket i Menzel Bourguiba det största företaget. Stålproduktionen baserar sig i sin helhet på inhemsk järnmalm och är dimensionerad för 150 000 ton tackjärn. Lönsamheten har de senaste åren varit dålig, liksom för de flesta större statliga företagen, bl.a. beroende på viss överdimensionering och bristande balans mellan skulder och eget kapital.

Textilbranschen är en av de mest expanderande näringsgrenarna i Tunisien. Förutom ett stort statligt textilföretag (SOGITEX) är samtliga företag i privat ägo, en del även i utländska händer. Flertalet företag är relativt små och arbetsintensiva. Tunisien hyser stora förhoppningar att denna sektor skall kunna dra till sig exportinriktad legotillverkning bl.a. genom den goda tillgången på lågavlönad, kunnig arbetskraft.

Livsmedelsindustrin, som under de senaste två åren kraftigt ökat sin produktion, består av små och medelstora företag spridda över hela landet. Förutom ett statligt mejeriföretag är denna industri i privata händer. Den

består av bl.a. ett fyrtiotal konserverfabriker för frukt, grönsaker och oliver, ett stort antal olivoljetillverkare, kvarnar och fabriker för spaghetti m.m. Ett stort socker-raffinaderi finns i Beja.

I övrigt finns mindre industrier t.ex. för läder och sko-tillverkning. Dessutom bör nämnas den omfattande hantverksindustri som bedrivs inom ramen för ett särskilt statligt företag, vilket sysselsätter ca 11 000 personer, mest kvinnor i mattillverkning.

Sysselsättningen i industrisektorn ökade från ca 50 000 personer 1962 till 170 000 1971. Det övervägande antalet företag har mindre än 100 anställda.

Investeringsverksamheten i industrisektorn var hög under 1971. Ekonomiministeriet godkände 440 projekt till ett sammanlagt värde av drygt 250 milj. kr., vilket kan jämföras med 1970 då motsvarande siffror var 270 projekt och ca 81 milj. kr. De flesta projekten avser textil-, verkstads-, byggmaterial- och livsmedelsindustrin. Kapitalbildningen i industrisektorn uppgick 1971 till ca 360 milj.kr., varav den statliga andelen utgjorde ca 190 milj. kr. eller drygt hälften. Detta antyder den dominans som den statliga sektorn fortfarande har i den tunisiska industriutvecklingen, ett engagemang som främst gör sig gällande genom storleken på kapitalet och mindre i antal företag.

6 Tunisiens industripolitik

6.1 1960-talet

Tunisien började som flertalet u-länder sin industriella utveckling med satsning på imports substitution, en inriktning som bibehållits fram till de senaste åren. Utveckling av stora, kapitalintensiva s.k. basindustrier prioriterades. Sålunda satsades stora belopp i uppbyggnaden av ett stålverk, ett oljeraffinaderi, en sammanställningsindustri för bilar, ett textilföretag m.fl. företag. Vidare investerades stora resurser i brytning och förädling av mineraltillgångar. Statliga investeringar dominerade helt under 1960-talet. De utländska investeringarna var obetydliga och de privata uppgick under decenniet endast till en sjättedel av totala investeringarna i tillverknings- och gruvindustrin. 1965 nådde de statliga investeringarna en topp med ca 480 milj. kr., vilket utgjorde 80 procent av totala industriinvesteringarna. Siffran sjönk till ca 220 milj. kr. 1968 varefter den endast har stigit obetydligt. Regeringspolitiken var att etablera statliga företag i allmännyttiga sektorer såsom kraft och transporter, i basindustrier där investeringsvolymen översteg den privata industrins förmåga och i branscher med utvecklingspotential

där privata initiativ saknades. Dessutom nationaliserades de företag som fanns innan Tunisien blev en självständig stat. Den privata sektorn visade investeringstveksamhet i flertalet branscher utom turistnäringen, där de privata investeringarna började dominera under senare hälften av 1960-talet.

Regeringen intog vad gäller stimulans- och kontrollåtgärder, skatter etc. en neutral hållning till de statliga, privata och kooperativa företagsformerna. Under mitten av 1960-talet kom dock en särskild betoning att läggas på kooperativ företagsamhet. Importsubstituerande industrier skyddades genom importkontroll och kvot-system. En reellt långtgående statlig reglering och kontroll av investeringsverksamheten infördes.

Resultaten av ovannämnda politik blev inte helt positiva. Lönsamheten i den statligt dominerande industri-sektorn var under hela 1960-talet låg med speciella effektivitetsproblem i de statliga större företagen. De relativt stora investeringarna gav inte de produktionsökningar som förväntades. Den begränsade hemmarknaden, avsaknaden av konkurrens, underkapitalisering i många företag, bristen på kompetent företagsledning och centraliserad styrning var några orsaker till det dåliga resultatet.

Hösten 1968 tillkallade den tunisiska regeringen en undersökningsgrupp från Världsbanken för att se över den statliga företagssektorn. Gruppens kritiska slutsatser bidrog till senare förändringar i industripolitiken och medförde åtgärder syftande till sanering inom den statliga företagssektorn.'

6.2 1970-talet

Den formellt gällande fyraårsplanen för åren 1969 - 1972 förlorade sin aktualitet i samband med Ben Salahs fall och översvämningskatastrofen hösten 1969. De förändringar som gradvis vuxit fram i den ekonomiska politiken kommer att få sin slutgiltiga utformning i den utvecklingsplan som för närvarande är under utarbetande och som kommer att stadfästas 1973. Den nya planens huvudmål är följande:

- a) Ökning av den ekonomiska tillväxttakten.
- b) Skapande av nya arbetstillfällen.
- c) Konsolidering av den nationella ekonomin i syfte att bli oberoende av utländsk kapitaltillförsel.

Regeringens industripolitik går i stora drag ut på att påskynda tillväxten och höja effektiviteten genom att decentralisera investerings- och produktionsbesluten, begränsa det statliga inflytandet i sektorn, ge ökat ut-

rymme åt marknadsmekanismerna, stimulera exportinriktad industri, liberalisera handeln samt ge ökat utrymme för privata investeringar. Det statliga företagandet skall reduceras och konsolideras. Den industri skall främst stödjas som a) är vinstgivande, b) skapar valutaintäkter, c) är sysselsättningsintensiv och d) baseras på inhemska råvaror.

Tillväxten 1972 förutses bli 24 procent i industrisektorn, eller 19 procent om livsmedelsindustrin undantages, en anmärkningsvärt hög tillväxt som kan ses som ett resultat av den ekonomiska stimulans som två goda jordbruksår inneburit. I utvecklingsplanen för 1973 - 1976 förutses en årlig tillväxt i industrisektorn på 8,5 procent, vilket innebär en mycket kraftig tillväxt då basåret är 1972. Investeringarna förutses väsentligt överstiga den föregående planperiodens. Sålunda förutses tillverkningsindustrins investeringar öka med 76 procent, gruvindustrin med 115 procent och oljeindustrin med 69 procent. De totala investeringarna för nästa planperiod förväntas uppgå till ca 10 miljarder kr. jämfört med 6,7 miljarder kr. för föregående period. Andelen privata investeringar beräknas öka från 23 procent till 33 procent samtidigt som de offentliga investeringarna sjunker från 30 till 26 procent. Planperiodens investeringar i tillverkningsindustrin beräknas till ca 1,8 miljarder kr. varav 0,5 miljarder avses gå till exportindustri.

Förutsättningarna för att denna tillväxt skall uppnås torde bl.a. vara att strukturuomvandlingen mot en exportinriktad industriutveckling går relativt snabbt, att en tillräcklig konkurrenskraft inom industrin kan åstadkommas och att det privata kapitalet i tillräcklig grad kan mobiliseras. Erfarenheterna hittills från den tunisiska industrisektorn motiverar endast en dämpad optimism.

6.2.1 Exportorienterad industrialiseringsstrategi

Storleken på den inhemska marknaden har begränsat expansionsmöjligheterna för de tunisiska företagen och även medfört ett relativt lågt kapacitetsutnyttjande. Möjligheterna att finna nya områden för importersättande produktion blir allt mindre. Tunisien kan sägas ha nått ett stadium då det ur ekonomisk synpunkt blir alltmer fördelaktigt att inrikta en industriell utbyggnad på export.

Den strukturuomvandling som en mer konkurrens- och exportorienterad industriutveckling innebär kan förväntas ske långsamt och skapa en hel del omställningsproblem för tunisisk industri. Den hittillsvarande skyddade produktionen förenliten hemmamarknad har i många fall medfört att en ineffektiv och orationell produktionsapparat skapats med ett kostnadsläge som

gör den föga beredd för internationell konkurrens. Priser har t.ex vanligen etablerats på basis av produktionskostnader i stället för efterfrågesituation. Å andra sidan har Tunisien vissa gynnsamma förutsättningar för exportproduktion. Landet har relativt god tillgång på lågavlönad, erkänt duglig arbetskraft, varav en stor del nu tvingas emigrera på grund av bristande sysselsättningstillfällen i Tunisien. Vidare ger landets närhet till Europa och associationsavtalet med EEC möjligheter till vidgad export.

Den tunisiska regeringen har vidtagit en rad åtgärder för att allmänt underlätta export- och importhandeln och stimulera etablerandet av exportinriktade industrier. Det tidigare hårt reglerade systemet för nyinvesteringstillstånd har mjukats upp, reglerna för import av råvaror, halvfabrikat och reservdelar har förenklats, exportskatter och licenser har i stor utsträckning avskaffats, förmånligare skatteregler för industriella råvaror och halvfabrikat har införts och en ny lag för exportindustrin godkänts. Diskussioner pågår även om att lätta på den starka priskontroll som nu gäller för stora varugrupper.

Den nya exportinvesteringslagen med motsvarigheten i Singapore som förebild, syftar bl.a. till att ge incitament för utländska investeringar i Tunisien. Den typ av industri man särskilt haft i åtanke är legotillverkning i Tunisien av produkter för den europeiska storindustrin. Den lag som nyligen stadfästas och som berör både utländska och inhemska investerare i exportinriktad industriell produktion, innehåller följande huvudregler:

- a) Bolagsskatt utgår ej de första tio verksamhetsåren, men med 10 procent de påföljande tio åren.
- b) Befrielse medges under 20 år från fastighets- och investeringsskatter samt för importtull och omsättningsskatter på produktionsförnödenheter som köps utom eller inom landet med vissa få undantag.
- c) För utländska investerare gäller att av exportinkomsterna endast den del som motsvarar värdet av varor och tjänster som förvärvats i Tunisien behöver repatrieras.
- d) Inga importrestriktioner gäller för import av råvaror och halvfabrikat.
- e) Utländsk personal får rekryteras utan begränsningar; dock gäller att en "tunisifieringsplan" skall ha godkänts av socialministeriet.

Likartade förmåner gäller för företag vars produktion exporteras till minst 20 procent.

Företagen delas upp i två kategorier; inhemska och utländska. Om aktiekapitalet i ett företag ägs av utländska intressen till 66 procent eller mer rubriceras det som utländskt, annars som inhemskt. Vad gäller finansiering har bägge företagskategorierna rätt att utnyttja de utländska krediter som Tunisien har tillgängliga för industrifinansiering. Prioritet ges dock åt inhemska företag. Utländska företag har däremot inte rätt att i övrigt låna upp medel på den lokala kreditmarknaden, medan inhemska företag kan göra detta i proportion till det inhemska ägandet i företaget.

Om ovan beskrivna åtgärder lyckas åstadkomma åsyftade expansions-, sysselsättnings- och valutaeffekter är naturligtvis ännu för tidigt att bedöma. Farhågor att skapa ett skatteparadis och att komma i ökad beroendeställning till utlandet har bestämt avvisats av tunisiska regeringsrepresentanter som bl.a. pekat på det nuvarande synnerligen begränsade utländska inflytandet i tunisisk industri samt den bibehållna statliga dominansen i sektorn.

Legotillverkning eller underleverantörstillverkning förekommer redan i dag i ett par statliga företag. Ett företag gör komponenter till fransk bilindustri och ett annat tillverkar arbetskläder likaledes för ett franskt företag. Förhoppningarna om en vidare legotillverkning knyts främst till textilbranschen och mekanisk verkstadsindustri, där Tunisiens relativa fördel som produktionsplats ökar i takt med att arbetslönerna stiger i Europa. Även konsumentvaror inom läder-, trä- och elektronikbranscherna borde med fördel kunna tillverkas i Tunisien.

Regeringen hoppas även att Europas miljöproblem skall gagna Tunisien på så sätt att t.ex. en del av den kemiska förädlingsindustri som nu återfinns i Europa med fördel kan omlokaliseras till råvarukällan (fosfat, olja) i Tunisien, där miljöriskerna, åtminstone på kort sikt inte bedöms ha samma aktualitet.

Exportproduktionen kommer att härröra dels från nyetablerade företag med utländska och tunisiska intressenter i samarbete och dels från existerande tunisiska företag. Exporttillverkning innebär en hög grad av risktagande och kommer för den senare gruppen av företag att kräva modernisering av produktionsapparaten, ett bättre kapacitetsutnyttjande och en effektivare administration. Omställningsprocessen kan förväntas ta tid och kräva avsevärda insatser av tekniskt stöd. Nyetableringar med stöd av utländska investeringar kommer att kräva sin tid för uppbyggnad och anpassning i den mån den nya politiken snabbt lyckas locka till sig sådana etableringar. För de närmaste åren torde det därför vara orealistiskt att förvänta en alltför snabb tillväxt av icke-traditionell exportproduktion.

Industripolitiken har ännu inte fått sin slutliga utformning. Det återstår att avgöra till vilka branscher investeringarna skall styras, vilken typ av industrier som det statliga ägandet i fortsättningen skall omfatta samt den önskvärda vikten på lång sikt mellan olika delsektorer. Mycket arbete återstår även för att identifiera nya investeringsprojekt i industri-sektorn liksom vad gäller att i praktiska åtgärder följa upp den nya politikens riktlinjer.

7 Industrins finansiering

Tunisiens kapitalmarknad är föga utvecklad. Bankväsendet sorterar under finansministeriet och består, förutom av centralbanken, av 14 banker, varav tre utländska, en postbank, en sparkassa samt ett antal lokala kreditkassor. Två stora statliga banker svarar för två tredjedelar av den totala kreditgivningen. Ett statligt, centralt kreditråd svarar för den operativa kreditpolitiken. Centralbanken kontrollerar bankernas in- och utlåningsverksamhet. Kreditmarknaden kännetecknas av en viss stelhet och brist på kreditpolitiska riktlinjer. Så t.ex. varierar räntan på långfristiga lån hos olika banker främst efter räntan på de mer eller mindre fördelaktiga utvecklingslån som respektive bank fått sig tilldelade av finansministeriet. Inför den fjärde utvecklingsplanen har antytts att hela kreditväsendet skall ses över, framför allt för att mobilisera ett ökat internt sparande.

Totalt investerades i industrisektorn ca 360 milj. kr. 1971, varav 190 milj. kr. utgjorde offentliga investeringar. För den långsiktiga finansieringen av privat industri är Société Nationale d'Investissement (SNI) den viktigaste institutionen. I  vrigt  r Société Tunisienne de Banque (STB) den ojämförligt viktigaste kanalen för kapital till industrin. Den har bl.a. tillgång till ett antal stora biståndskrediter. Bankväsendet i övrigt bidrar endast i begränsad omfattning till industrins utveckling. De statliga företagen finansieras främst genom anslag över statsbudgeten, genom leverantörskrediter och via dragning på utländska upphandlingsbundna biståndskrediter. Finansieringen sker i stor utsträckning på villkor som innebär att de statliga företagen erhåller räntesubventioner. I samband med de fortgående tunisiska ansträngningarna att sanera de tidigare underkapitaliserade företagen söker man nu begränsa räntesubventionerna liksom driftskostnadstillskotten. Man söker också att stimulera lönsamma företag att söka utnyttja krediter på kommersiella villkor från STB och SNI i allt högre grad.

Andelen privata investeringar i industrisektorn f rventas öka under fjärde planperioden. Samtidigt övervägs särskilda stimulansåtgärder för att mobilisera ett ökat inhemskt sparande. En fondbörs finns t.ex. i

Tunis för att förmedla riskkapital till större företag, men den är dock ännu alltför outvecklad för att ha någon större betydelse.

För det tekniska och administrativa stöd som ofta är önskvärt i kombination med finansiella resurser, saknar de nuvarande finansieringsinstitutionerna i hög grad resurser. En ökad satsning för att utveckla sådana resurser sker dock i anslutning till den nya exportpolitikens genomförande.

Allmänt kan sägas att finansieringen av industriprojekt är ett mindre problem än svårigheten att få fram nya lönsamma projekt och dugliga projekt- och företagsledare.

8 Bistånd till industrisektorn

Det offentliga biståndsflödet till Tunisien 1970 uppgick enligt DAC till ca 650 milj. kr. netto vilket motsvarar omkring 10 procent av BNP. Bistånd till industrisektorn, som i huvudsak skett i form av utvecklingskrediter, har hittills representerat en mindre andel av det totala flödet. Världsbanken har hittills lämnat ca 175 milj. kr. till industri- och turistprojekt via SNI, investeringsbanken som även Sverige stött med sammanlagt 45 milj. kr. Bilateral utvecklingskrediter för industriändamål, helt eller delvis bundna, har lämnats av bl.a. Västtyskland, Frankrike och Canada.

Appendix

TUNISIEN

Fördelning av BNP per sektor 1960 - 1970

Sektorer	BNP 1960/62	BNP 1969/70	Genomsnittlig årlig tillväxt- takt 1962-1971
	%	%	
<u>Jordbruk</u>	24,2	16,5	- 1,8
<u>Industri</u>	26,2	32,4	6,8
därav gruvindustri	1,9	1,6	5,6
- olja	-	5,3	42,5
- el, vatten, gas	0,9	1,2	11,3
- tillverkningsind.	13,7	14,5	5,2
- byggnads- o all- männa arbeten	8,8	8,8	2,9
<u>Tjänster</u>	35,4	33,4	3,4
därav transp. o tele	6,9	7,4	3,4
- turism	0,3	3,0	38,8
- bostäder	4,2	4,3	5,4
- handel o andra tjänster	24,0	18,7	1,6
<u>Offentliga tjänster</u>	14,1	17,7	6,3
	100	100	

Investeringar fördelade på sektorer 1962 - 1971

Sektorer	%
<u>Jordbruk</u>	18,8
<u>Industri</u>	29,3
därav gruvor	2,8
- olja	8,8
- el	5,8
- tillverkningsind.	11,9
<u>Tjänster</u>	50,8
därav transp. o kom- munikationer	11,8
- turism	8,0
- bostäder	12,3
- handel	1,5
<u>Offentliga tjänster</u>	17,2
därav utbildning	6,6
<u>Övrigt</u>	1,1
	100

Investment in the UK

10/11/19

Year	Investment
2010	100
2011	100
2012	100
2013	100
2014	100
2015	100
2016	100
2017	100
2018	100
2019	100

Investment in the UK

Year	Investment
2010	100
2011	100
2012	100
2013	100
2014	100
2015	100
2016	100
2017	100
2018	100
2019	100

FÖRTECKNING ÖVER STENCILERADE PROMEMORIOR

Visst av utredningen framtaget bakgrundsmaterial har bedömts vara av intresse endast för en mindre krets och har därför ej tryckts. Intresserade kan få tillgång till detta material genom hänvändelse till u-arkivet, utrikesdepartementets avdelning för internationellt utvecklingssamarbete.

1. Utländska privata direkta investeringar i u-länder

En studie av utländska direkta investeringars omfattning, fördelning och betydelse för den ekonomiska utvecklingen i allmänhet och industriutvecklingen i synnerhet i de underutvecklade länderna av fil.kand. Peter Svedberg, nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet.

2. U-länders inställning till utländska direkta investeringar

En av utredningen genomförd enkätundersökning genom vederbörande beskickningar i de 30 från svensk investerings- och exportsynpunkt viktigaste u-länderna angående dessa länders syn på och regler för dels helägda utländska företagsinvesteringar, dels joint ventures mellan utländska och lokala investerare, både statliga och privata.

3. Några utländska investeringsbolag

En beskrivning av de engelska, västtyska, holländska, amerikanska och japanska investeringsbolagen samt den danska industrialiseringsfonden för utvecklingsländerna.

4. U-landsanpassad teknologi

En av en särskild grupp gjord sammanställning av olika synsätt på u-landsanpassad teknologi och en genomgång av pågående diskussioner och aktiviteter rörande u-landsanpassad teknologi främst inom ramen för vissa mellanstatliga organs verksamhet.

5. Internationella organisationer för förmedling av teknik till u-länderna

En inom utrikesdepartementet sammanställd översikt rörande de internationella organisationernas insatser för u-länderna på det tekniskt- vetenskapliga området.

INTERNATIONELLA ORGANISATIONER

Vid ett av utrikesdepartementet i samråd med de tekniska departementen i Stockholm och de tekniska universiteterna i Sverige har en översikt över de internationella organisationernas insatser för u-länderna på det tekniskt- vetenskapliga området sammanställts.

1. U-ländernas tekniska utveckling i u-länderna
En studie av u-ländernas tekniska utveckling under de senaste årtionden har gjorts. I denna studie har man utgått från en jämförelse mellan u-ländernas tekniska utveckling och den tekniska utvecklingen i de industriellt utvecklade länderna. Detta har gjorts för att få en översikt över u-ländernas tekniska utveckling och för att kunna jämföra u-ländernas tekniska utveckling med den tekniska utvecklingen i de industriellt utvecklade länderna.

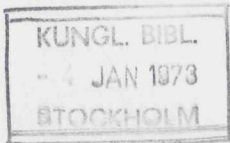
2. U-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna
U-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna har studerats. Detta har gjorts för att få en översikt över u-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna och för att kunna jämföra u-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna med de insatser som de industriellt utvecklade länderna gör för tekniska utveckling i u-länderna.

3. Några utländska investeringsbolags insatser för tekniska utveckling i u-länderna
Några utländska investeringsbolags insatser för tekniska utveckling i u-länderna har studerats. Detta har gjorts för att få en översikt över några utländska investeringsbolags insatser för tekniska utveckling i u-länderna och för att kunna jämföra några utländska investeringsbolags insatser för tekniska utveckling i u-länderna med de insatser som de industriellt utvecklade länderna gör för tekniska utveckling i u-länderna.

4. U-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna
U-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna har studerats. Detta har gjorts för att få en översikt över u-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna och för att kunna jämföra u-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna med de insatser som de industriellt utvecklade länderna gör för tekniska utveckling i u-länderna.

5. U-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna
U-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna har studerats. Detta har gjorts för att få en översikt över u-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna och för att kunna jämföra u-ländernas insatser för tekniska utveckling i u-länderna med de insatser som de industriellt utvecklade länderna gör för tekniska utveckling i u-länderna.

6. Internationella organisationers insatser för tekniska utveckling i u-länderna
Internationella organisationers insatser för tekniska utveckling i u-länderna har studerats. Detta har gjorts för att få en översikt över internationella organisationers insatser för tekniska utveckling i u-länderna och för att kunna jämföra internationella organisationers insatser för tekniska utveckling i u-länderna med de insatser som de industriellt utvecklade länderna gör för tekniska utveckling i u-länderna.



Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Ambetsansvaret II. [1]
Godsbefordran till sjöss. [10]
Skadestånd IV. [12]
Revision av vattenlagen, Del 2. [14]
Grundlagberedningen. 1. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning. [15] 2. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning (Följdförfattningar) [16] 3. Nomineringsförfarande vid riksdagsval • Riksdagen i pressen. [17] 4. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget. [18]
Domstolsväsendet IV, Skiljedomstol. [22]
Vägraktavtalet II. [24]
Konsumentköplag. [28]
Abortfrågan, Remissyttranden. [39]
Familj och äktenskap I. [41]
Landskapsvård genom täktsamverkan. [46]
Data och integritet. [47]
Tryckfriheten och reklamen. [49]
Sjölagens befraktningskapitel. [51]
Ledningsrättslag. [57]
Att välja framtid. [59]
Offentligt stöd till de politiska partierna. [62]
Kriminalvård. [64]
Barnavårdsmanfrågan. [65]
Trafikmålskommittén. 1. Rätten till ratten. Förslag till körkortsreform, Del 1. Allmän motivering. [70]
2. Rätten till ratten. Förslag till körkortsreform, Del 2. Lagtext och specialmotivering. [71] 3. Rätten till ratten. Förslag till körkortsreform, Del 3. Expertutredningar. [72]
Ersättning för vissa obefogade frihetsinskränkningar. [73]
Unga lagöverträdare II. [76]
Kreditupplysning och integritet. [79]
Ärekränkning. [88]

Utrikesdepartementet

Industriutveckling och utvecklingsamarbete. [90]

Försvarsdepartementet

Personal för tyg- och intendenturförvaltning. [3]
1970 års försvarsutredning. 1. Säkerhets- och försvarspolitiken. [4] 2. Riksdagen och försvarsplaneringen. [48]
Forskningen inom försvaret. [8]
Skyddsrum. [50]
Handräckningstjänst i försvaret. [53]
Utredningen rörande systemet för förmåner åt värnpliktiga m. fl. (UFV) 1. Värnpliktsförmåner. [68] 2. Värnpliktigas ekonomiska och sociala situation. Bilaga 5 till UFV betänkande Värnpliktsförmåner. [69]

Socialdepartementet

1968 års barnstugeutredning. 1. Förskolan 1. [26]
2. Förskolan 2. [27]
Familjestöd. [34]
Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m. m. [60]
Allmän tandvårdsförsäkring. [81]
Bättre arbetsmiljö. [86]

Kommunikationsdepartementet

CKR. (Centrala körkortsregistret) [5]
Svåvarfartslag. [21]
Koncession för pipelines. [58]
Flygarbetstid. [82]

Finansdepartementet

Förenklad löntagarbekattning. [11]
Vägrafrikbeskattningen. [42]

Reformerad skatteutjämning. [44]
Decentralisering av statlig verksamhet — ett led i regionalpolitiken. Del 2. Slutrapport. [55]
Näringslivets försörjning med riskkapital från allmänna pensionsfonden [63]
Periodiskt understöd m. m. vid beskattningen. [87]
Hundavgift. [89]

Utbildningsdepartementet

Reklamutredningen. 1. Reklam I. Beskattning av reklamen. [6] 2. Reklam II. Beskrivning och analys. [7]
Samhället och filmen. [9]
Uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [19]
1968 års litteraturutredning. 1. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier. [20] 2. Försök med bibliotek. Litteraturutredningens biblioteksstudier. [61] 3. En bok om böcker. Litteraturutredningens branschstudier. [80]
Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler. [23]
1968 års beredning om stat och kyrka. 1. Samhälle och trossamfund. Slutbetänkande. [36] 2. Samhälle och trossamfund. Bilaga 1–19. [37] 3. Samhälle och trossamfund. Bilaga 20. Andra trossamfundas ekonomi. [38]
Kulturminnesvård. [45]
Kulturrådet. 1. Ny kulturpolitik. Del 1. Nuläge och förslag. [66] 2. Ny kulturpolitik. Del 2. Sammanfattning. [67]

Jordbruksdepartementet

Lag om hälso- och miljöfarliga varor. [31]
Skogsbrukets frö- och plantförsörjning. [35]

Handelsdepartementet

Konsumentupplysning om försäkringar. [29]

Inrikesdepartementet

Kommersiell service i glesbygder. [13]
Bostadsanpassningsbidrag. [30]
Förhandlingsrätt för pensionärer. [33]
Konkurrens i bostadsbyggandet. [40]
Utredningen rörande den skyddade sysselsättningen. 1. Skyddat arbete. [54] 2. Skyddat arbete. Bilagor. [75]
Glesbygder och glesbygdspolitik. [56]
Arbetskraften inom byggnadsverksamheten. [74]
Låginkomstproblemet. [77]
Invandrarutredningen 2. [83]
Utlänningsutredningen. 5. Flyktingskap. [84] 6. Asyl. Svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap. [85]

Civildepartementet

Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? [32]
Rapport angående kommunal information m. m. [52]

Industridepartementet

Svensk möbelindustri. [2]
Naturgas i Sverige. [25]
Utnyttjande och skydd av havet. [43]
Företagsservice för utveckling av mindre och medelstora företag. [78]

Kronologisk förteckning

1. Ämbetsansvaret II, Ju.
2. Svensk möbelindustri, I.
3. Personal för tyg- och intendenturförvaltning, Fö.
4. Säkerhets- och försvarspolitiken, Fö.
5. CKR, (Centrala körkortsregistret) K.
6. Reklam I, Beskattning av reklamen, U.
7. Reklam II, Beskrivning och analys, U.
8. Forskningen inom försvaret, Fö.
9. Samhället och filmen. Del 2, U.
10. Godsbefordran till sjöss, Ju.
11. Förenklad löntagarbeskattning, Fi.
12. Skadestånd IV, Ju.
13. Kommersiell service i glesbygder, In.
14. Revision av vattenlagen, Del 2, Ju.
15. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning, Ju.
16. Ny regeringsform • Ny riksdagsordning, (Följdförfattningar) Ju.
17. Nomineringsförfarande vid riksdageval • Riksdagen i pressen, Ju.
18. Norge och den norska exilregeringen under andra världskriget, Ju.
19. Uppökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen, U.
20. Läs- och bokvanor i fem svenska samhällen. Litteraturutredningens läsvanestudier, U.
21. Svävarfartslag, K.
22. Domstolsväsendet IV, Skiljedomstol, Ju.
23. Högre utbildning — regional rekrytering och samhällsekonomiska kalkyler, U.
24. Vägfraktavtalet II, Ju.
25. Naturgas i Sverige, I.
26. Förskolan 1, S.
27. Förskolan 2, S.
28. Konsumentköplag, Ju.
29. Konsumentupplysning om försäkringar, H.
30. Bostadsanpassningsbidrag, In.
31. Lag om hälso- och miljöfarliga varor, Jo.
32. Kommunalt samlingsstyre eller majoritetsstyre? C.
33. Förhandlingsrätt för pensionärer, In.
34. Familjestöd, S.
35. Skogsbrukets frö- och plantförsörjning, Jo.
36. Samhälle och trossamfund, Slutbetänkande, U.
37. Samhälle och trossamfund, Bilaga 1—19, U.
38. Samhälle och trossamfund, Bilaga 20, Andra trossamfunds ekonomi, U.
39. Abortfrågan, Remissyttrandet, Ju.
40. Konkurrens i bostadsbyggandet, In.
41. Familj och äktenskap I, Ju.
42. Vägtrafikbeskattningen, Fi.
43. Utnyttjande och skydd av havet, I.
44. Reformerad skatteutjämning, Fi.
45. Kulturminnesvård, U.
46. Landskapsvård genom täktsamverkan, Ju.
47. Data och integritet, Ju.
48. Riksdagen och försvarsplaneringen, Fö.
49. Tryckfriheten och reklamen, Ju.
50. Skyddsrum, Fö.
51. Sjölagens befraktningskapitel, Ju.
52. Rapport angående kommunal information m.m. C.
53. Handräckningstjänst i försvaret, Fö.
54. Skyddat arbete, In.
55. Decentralisering av statlig verksamhet — ett led i regionalpolitiken, Del 2. Slutrapport, Fi.
56. Glesbygder och glesbygdspolitik, In.
57. Ledningsrättslag, Ju.
58. Koncession för pipelines, K.
59. Att välja framtid, Ju.
60. Beskattade förmåner vid sjukdom och arbetslöshet m. m. S.
61. Försök med bibliotek. Litteraturutredningens biblioteksstudier, U.
62. Offentligt stöd till de politiska partierna, Ju.
63. Näringslivets försörjning med riskkapital från allmänna pensionsfonden, Fi.
64. Kriminalvård, Ju.
65. Barnavårdsmannafrågan, Ju.
66. Ny kulturpolitik. Del 1. Nuläge och förslag, U.
67. Ny kulturpolitik. Del 2. Sammanfattning, U.
68. Värnpliktsförmåner, Fö.
69. Värnpliktigas ekonomiska och sociala situation, Bilaga 5 till UFV betänkande Värnpliktsförmåner, Fö.
70. Rätten till ratten, Förslag till körkortsreform, Del 1. Allmän motivering, Ju.
71. Rätten till ratten, Förslag till körkortsreform, Del 2. Lagtext och specialmotivering, Ju.
72. Rätten till ratten, Förslag till körkortsreform, Del 3. Expertutredningar, Ju.
73. Ersättning för vissa obefogade frihetsinskränkningar, Ju.
74. Arbetskraften inom byggnadsverksamheten, In.
75. Skyddat arbete. Bilagor, In.
76. Unga lagöverträdare II, Ju.
77. Låginkomstproblemet, In.
78. Företagservice för utveckling av mindre och medelstora företag, I.
79. Kreditupplysning och integritet, Ju.
80. En bok om böcker. Litteraturutredningens branschstudier, U.
81. Allmän tandvårdsförsäkring, S.
82. Flygarbets tid, K.
83. Invandrarutredningen 2, In.
84. Flyktingskap, In.
85. Asyl. Svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap, In.
86. Bättre arbetsmiljö, S.
87. Periodiskt understöd m. m. vid beskattningen, Fi.
88. Årekränkning, Ju.
89. Hundavgift, Fi.
90. Industriutveckling och utvecklingsamarbete, U.

Nordisk udredningsserie (Nu) 1972

Kronologisk förteckning

1. Nordic Cooperation in a European Perspective
2. Forsørgerbegrepets rolle i dagens samfund. Konferens 1972
3. Pressjuridiska lagar i Norden



