

STOCKHOLMS
UNIVERSITETS
BIBLIOTEK

SOU
Ex 1

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:12

Utrikesdepartementet



Stockholms Universitet



30001 006414306

ASPEKTER PÅ UTVECKLINGSBISTÅNDET

PROMEMORIOR ÖVERLÄMNAD TILL
BEREDNINGEN FÖR INTERNATIONELLA
BISTÅNDSFRÅGOR

Stockholm 1962

STATENS
OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962

Kronologisk förteckning

1. Skogstillgångarna i Jämtlands län. Idun. 100 s. + 1 utvikskarta. S.
2. Yrkesutbildningen på trädgårdsområdet. Statens Reproduktionsanstalt. 71 s. Jo.
3. Totalförsvarets personalfrågor. Beckman. 305 s. Fö.
4. Arbetsuppgifter och utbildning för viss sjukvårdspersonal. Beckman. 185 s. I.
5. Vidgad vuxenutbildning på gymnasiestadlet. Kihlström. 118 s. E.
6. Statsbidrag till enskild väghållning, m. m. Idun. 92 s. K.
7. Kommunal beredskap. Idun. 198 s. I.
8. Finansplan för budgetåret 1962/63 samt Preliminär nationalbudget för år 1962. Marcus. XXIII + 61 s. Fl.
9. Städernas särskilda rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Kihlström. 259 s. Fl.
10. Svensk ekonomi 1960—1965. Idun. 220 s. Fl.
11. Svensk ekonomi 1960—1965. Bilagor 1—5. Idun. 296 s. Fl.
12. Aspekter på utvecklingsbiståndet. Idun. 268 s. U.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1962:12

Utrikesdepartementet



ASPEKTER PÅ
UTVECKLINGSBISTÅNDET

PROMEMORIOR ÖVERLÄMNAD TILL
BEREDNINGEN FÖR INTERNATIONELLA
BISTÅNDSFRÅGOR

IDUNS TRYCKERIAKTIEBOLAG ESSELTE
STOCKHOLM 1962

Innehåll

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

Inledning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i mars 1962

Olof Palme

/ Hans O. Lundström

I. Handelspolitiska åtgärder

Problemets allmänna karaktär

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stabilisering av världsmarknadspriserna för råvaror

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Handelshindren

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

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

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

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

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

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

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

Exportfrämjande åtgärder i u-länderna

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

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

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

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

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

Den svenska inställningen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tänkbara former för en ökning av de svenska insatserna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

juni 1961

BILAGA 1

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

¹ Vissa vegetab. förgarvade hudar och skinn tullfria. (obs East Indiatype)

² Förgarvade hudar och skinn av får och get tullfria.

BILAGA 2

Skatter på kaffe och te i vissa industriländer

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Skattetekniska åtgärder

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

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

Dubbelbeskattningens uppkomst

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

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

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

Metoder för undvikande av dubbelbeskattningen

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

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

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

Internationellt samarbete. NF och OEEC

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

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

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

Svensk lagstiftning

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

Svenska dubbelbeskattningsavtal

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

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

Avtalens innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

Åtgärder i andra länder

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

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

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

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

Sveriges insatser i förhållande till andra länders

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

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

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

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

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

Tänkbara åtgärder för ett ökat bistånd

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

juni 1961

III. Exportkreditgarantier

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

Exportkreditgarantiernas allmänna karaktär i Sverige

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

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

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

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

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

Nuvarande utformning och omfattning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sveriges insatser i förhållande till andra länders

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

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

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

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

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

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

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

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

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

41. Nettoförändringarna i den statliga exportkreditgarantivningen i vissa länder 1956—1959. Miljoner dollar

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

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

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

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

Synpunkter på olika former för ökade insatser genom exportkreditgarantier

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

juni 1961

IV. Skydd för utlandsinvesteringar

Problemställningen

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

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

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

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

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

Hittillsvarande internationella samarbetssträvanden

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Åtgärder vidtagna av enskilda länder

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Läget i Sverige

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

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

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

Synpunkter på en vidgad svensk insats

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

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

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

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

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

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

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

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

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

verkligt kraftiga kapitalinjektioner. Sveriges förhandlingsläge är givetvis svagare.

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

juni 1961

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

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

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

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

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

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

mars 1962

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

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

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

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

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

Utformning och omfattning

Kunskapsöverföring

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kapitalöverföring

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

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

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

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

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

Sveriges insatser i förhållande till andra länders

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

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

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

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

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

Tänkbara former för en ökning av de svenska insatserna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Företagens möjligheter att exportera kunskap sammanhänger emellertid

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

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

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

juni 1961

VI. Multilateralt finansiellt bistånd

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

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

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

Världsbanken

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

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

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

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

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

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

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

Världsbankens utlåningsränta är vanligtvis 1¼ % högre än den ränta till vilken banken själv upplånar kapital. Av räntemarginalen avsättes 1 % till reservfonden och ¼ % användes för täckande av bankens administrationskostnader. Utlåningsräntan har på senare tid legat vid 5¾ %. Lån från banken lämnas med löptider på vanligtvis mellan 10 och 20 år, i en del fall — särskilt för kraftproduktion — på 25 år. Banken har hittills icke lämnat någon utdelning.

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

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

¹ Exklusive Sydafrika.

² Japan.

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

	1956/57	1957/58	1958/59	1959/60
Totalt beviljat lånebelopp (milj. dollar).....	388	711	703	659
varav (%)				
u-länder				
Afrika ¹	5	12	11	36
Asien ²	30	42	36	20
Latinamerika.....	13	48	17	71
			19	66
			21	77
Övriga				
Australien.....	15	—	—	—
Europa.....	31	14	14	10
Japan.....	6	11	15	13
Sydafrika.....	—	52	4	29
			5	34
			—	23
	100	100	100	100

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

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

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

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

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

Kommunikationer.....	32
Kraftproduktion.....	30
Industri.....	16
Jordbruk och skogsbruk.....	9
Återuppbyggnad.....	9
Allmänna utvecklingsändamål.....	4
	100

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Internationella finansieringsbolaget

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

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

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

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

Internationella utvecklingsfonden

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

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

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

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

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

Internationella valutafonden

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

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

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

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

Europeiska fonden

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

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

Frågan om en FN:s kapitalfond

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

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

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

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

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

Tänkbara former för en ökning av de svenska insatserna

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nisation av OEEC tillkomna organisation för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD). Huruvida en lämplig form för ökad svensk hjälp till u-länderna härigenom skulle uppstå, synes emellertid tveksamt.

FN:s kapitalfond förefaller, i betraktande av frågans nuvarande läge, endast i en oviss framtid kunna bli aktuell vid en ökning av Sveriges bistånd. Denna frågas utveckling torde emellertid uppmärksamt böra följas.

juni 1961

BILAGA

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

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

Princi- pal ¹	Disbursements										Dec 31, 1960		
	1947-53	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	Total	Repay- ments ²	Loans Sold ³	Undis- bursed	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Lebanon.....	27.0	—	—	—	.2	.2	2.3	3.8	3.4	9.9	—	—	17.1
Luxembourg.....	11.8	11.8	—	—	—	—	—	1.4	2.7	11.8	5.3	5.0	—
Malaya.....	30.6	—	—	—	—	—	—	6.5	7.4	4.1	—	1.3	26.5
Mexico.....	211.3	59.4	8.3	32.9	23.4	11.4	19.8	7.4	16.1	169.1	24.6	16.4	42.2
Netherlands.....	236.5	221.5	—	—	15.0	15.0	—	—	—	236.5	174.1	128.6	—
Nicaragua.....	35.5	3.4	2.4	1.1	2.9	6.0	3.8	1.6	1.1	22.3	8.6	1.9	13.2
Norway.....	120.0	25.0	13.9	25.0	.9	5.3	5.0	6.9	9.2	77.3	4.9	27.7	42.7
Pakistan.....	241.3	10.5	19.9	7.7	18.4	4.5	16.0	22.2	12.4	105.6	21.7	9.1	135.7
Panama.....	14.0	—	.3	1.3	1.2	1.7	2.3	—	—	6.8	6.8	2.2	7.2
Paraguay.....	4.5	1.5	.2	.2	1.4	1.1	.1	—	—	4.5	2.4	.1	—
Peru.....	82.0	2.4	1.5	8.0	10.1	9.6	6.6	3.7	1.5	48.4	10.6	7.3	38.6
Philippines.....	18.5	—	—	—	—	—	7.5	7.6	1.7	16.8	.2	1.0	1.7
Sudan.....	54.5	—	—	—	—	—	—	20.0	6.5	26.5	—	2.5	28.0
Thailand.....	106.6	20.9	1.8	2.1	3.9	8.2	5.1	12.2	11.2	65.4	10.7	2.5	41.2
Turkey.....	60.7	13.9	13.4	14.6	9.0	4.9	2.3	1.2	.9	60.2	10.3	.1	.5
Union of South Af- rica.....	196.8	57.7	44.6	7.7	5.8	19.4	25.0	32.9	3.7	196.8	64.0	78.0	—
United Arab Re- public.....	56.5	—	—	—	—	—	—	—	30.9	30.9	—	5.5	25.6
Un. Kingdom: East Africa.....	24.0	—	—	21.3	2.7	—	—	—	—	24.0	3.0	15.3	—
Kenya.....	5.6	—	—	—	—	—	—	—	.3	.3	—	.7	5.3
Rhodesia-Nyasa- land.....	146.6	22.6	15.5	3.9	2.5	12.3	32.7	30.0	17.7	137.2	9.1	47.8	9.4
Nigeria.....	28.0	—	—	—	—	—	8.4	8.4	7.1	23.9	—	1.1	4.1
Uruguay.....	71.0	18.4	12.3	1.2	4.4	7.5	7.7	7.7	2.1	61.3	10.6	2.8	9.7
Yugoslavia.....	60.7	37.8	14.0	4.3	2.5	2.0	.1	—	—	60.7	11.7	—	—
Total	5,352.3 ⁴	1,236.3	298.1	264.5	289.0	439.1	540.8	503.4	510.2	4,101.4	747.6	894.1	1,250.9

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

² Including Repayments on Loans Sold.

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

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

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

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

VII. Bilateralt finansiellt bistånd

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

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

Det finansiella biståndets betydelse

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

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