

## Vår nya biståndspolitik

Vad som menas med svenskt utvecklingsbistånd har aldrig definierats klart och entydigt i operativa termer. Gåvor och lån på olika villkor och med olika räntekostnader och amorteringstider etc, betecknas som bistånd utan hänsyn till respektive transaktions reala värde för mottagaren. Med bistånd ska naturligtvis endast avses reala resurser, värderade till världsmarknadspriser, som ställs till u-ländernas förfogande utan krav på motprestationer.

Under senare år har ett flertal forskare visat hur det är möjligt att räkna fram biståndsinnehållet (realvärdet) i olika transaktioner. Denna möjlighet har man inte använt sig av i Sverige, trots att bl a OECD i allt större utsträckning mäter och värderar bistånd till dess reala värde. Om man skall döma efter direktiven till den nya biståndsutredningen, ser regeringen heller inte någon anledning att ompröva nuvarande praxis [Utrikesdepartementet 1973]. Detta är så mycket mer anmärkningsvärt eftersom utrikesminister Wickman bl a vid riksdagens biståndsdebatt i april 1973, försökte göra gällande att Sverige fortfarande går i

spetsen när det gäller att åstadkomma en stramare tolkning av biståndsbegreppet i internationella sammanhang, [se även Myrdal 1970, kap 10].

Frånvaron av en klar och otvetydig definition av bistånd är naturligtvis bekväm för givarländerna, eftersom man därigenom kan framställa u-hjälpens omfattning som mer generös än den faktiskt är. För det första genom att lån och gåvor på aldrig så oförmånliga villkor för mottagarländerna, och därmed förmånliga för givarlandet, väger lika tungt i biståndsstatistiken som en ovillkorlig transferering av konvertibel valuta. För det andra därför att frånvaron av en strikt definition gör det möjligt att sätta etiketten "u-hjälp" på allehanda aktiviteter, vilkas syfte ingalunda är att bistå u-länderna.

Tidigare har realvärdet av det svenska biståndet varit förhållandevis högt. En kraftigt ökad andel s k varubistånd i årets biståndsanslag betyder att regeringen har börjat utnyttja de möjligheter som står till buds att manipulera med biståndet i ett desperat försök att nå enprocentsmålet på konstlad väg. Den vägen ämnar

man uppenbarligen fortsätta på. I Industribiståndsutredningens betänkande [SOU 1972: 90] föreslås nämligen att ett generellt investeringsgarantisystem för svenska företags u-landsinvesteringar ska finansieras via biståndsanslagen.

#### **Det svenska investeringsgarantisystemet**

Ett investeringsgarantisystem innebär som bekant att företagen bereds möjlighet att försäkra sig mot nationalisering, expropriering, revolution etc. Sverige har sedan 1968 ett garantisystem som gäller för investeringar i de u-länder som tar emot vårt bilaterala bistånd. I detta system har det varit meningen att avgifterna skall sättas så lågt att fonderade medel inte avser att täcka de förväntade förlusterna. I stället skall "eventuella skaderegleringar hänförliga till sådana garantier ... kräva att biståndsmedel anlitas". [Proposition 1968, s 213.]

I dess nuvarande utformning och täckning har systemet inte utnyttjats av de svenska företagen. Det har emellertid sedan länge förelegat ett starkt intresse från industrins sida att få investeringsgarantisystemet utvidgat till att gälla i samtliga u-länder.

Förutom en sådan länderutvidgning föreslår Industribiståndsutredningen att sättet att finansiera garantierna ändras. I stället för att ta biståndsmedel i anspråk vid eventuella skaderegleringar, föreslår man att en garantifond byggs upp med biståndsmedel. Förslaget innebär att biståndsanslaget, till skillnad från tidigare, faktiskt kommer att användas för att främja svenska direkta investeringar i u-länderna. I övrigt föreslår utredningen att bestämmelserna i det nuvarande systemet preciseras och modifieras på en del smärre punkter [SOU 1972: 90, s 60 f].

Det är nu stor risk för att regeringen fortsätter att sänka realvärdet av det svenska biståndet genom att följa utredningens förslag. Det är heller inte osannolikt att man också faller för frestelsen att även i fortsättningen använda biståndsmedel till att finansiera fortlöpande skaderegleringar.

Att biståndsmedel över huvud taget tas i anspråk motiveras inte oväntat med att man genom att stimulera direkta investeringar i u-länderna hjälper dessa länder i deras utvecklingsansträngningar. Investeringsgarantisystemet har därför förbehållits investeringar som har en "positiv utvecklingseffekt". Med positiv utvecklingseffekt menas främst "att värdlandet bekräftar att investeringsprojektet är att

betrakta som utvecklingsbefrämjande". Vidare ska investeringarna bedömas i enlighet med vissa kriterier av den ansvariga svenska myndigheten, dvs Exportkreditnämnden (EKN).

Utvidgning av systemet motiveras med att "svenska utlandsinvesteringar bidrar på sikt till en ökning av Sveriges export av komponenter och halvfabrikat till de länder där investeringarna gjorts. En mycket betydande del av Sveriges utlandsexport går till dotterföretag i dessa länder. Från näringspolitiska synpunkter måste det anses betydelsefullt att svenska internationellt orienterade företag ges möjlighet att utvecklas på samma villkor som konkurrerande företag från andra industriländer". [SOU 1972: 90, s 74.]

Vad det hela handlar om är således ett inte allt för sofistikerat försök att maskera ett generellt stöd åt svensk exportindustri som bistånd. Men det är inte bara den för givarländerna bekväma sammanblandningen av bistånd och kommersiella transaktioner som det finns anledning att kritisera.

För det första är det mycket tveksamt om de kriterier för positiva utvecklings-effekter, som investeringarna ska bedömas efter, står i överensstämmelse med de principer och mål som officiellt anges styra det svenska bilaterala utvecklings-samarbetet. För det andra berör Investeringsgarantisystemet inte de länder som hittills ansetts vara svenskt bistånd värddiga. För det tredje, och viktigaste, är det helt omöjligt att avgöra om en direktinvestering har "positiva utvecklings-effekter" i enlighet med de kriterier som ställts upp.

#### **Kriterierna på "positiva utvecklingseffekter"**

Regeringen har tidigare deklarerat att "ett svenskt garantisystem måste ansluta till de allmänna målen för den svenska biståndspolitik". [SOU 1972: 90, s 204.] I samma proposition anges huvudmålet vara "att bidra till ekonomisk utveckling och social utjämning i u-länderna". Vidare betonas mottagarländernas ekonomiska och politiska självständighet, ett demokratiskt styrelsesätt m m.

I Industribiståndsutredningen preciseras målen för industribiståndet "minskade regionala- och sysselsättningskillnader" ... och att "u-ländernas statsmakter ökar sitt inflytande över industrins kapitalbildning, produktionsinriktning och lokalisering på bekostnad framför allt av utländska intressenters infly-

tande". [SOU 1972: 90, s 34.]

Den oundvikliga frågan blir varför dessa mål inte gäller för det "bistånd" som man anser kanaliseras via direkta investeringar. Svaret är troligen att direkta investeringar närmast definitionsmässigt är oförenliga med vissa av dessa mål.

I stället har EKN att bedöma om investeringsprojekten (1) uppfyller vissa "sociala villkor", (2) förstärker mottagarlandets betalningsbalans och (3) är gynnsamma från sysselsättningssynpunkt [SOU 1972: 90, s 206—10]. De "sociala villkor" som företagen bör uppfylla för att komma i åtnjutande av investeringsgarantier är främst kravet "att företagen i värdlandet ger de anställda tillfredsställande arbets- och anställningsvillkor samt visar en positiv attityd till facklig verksamhet."

Dessa krav kan eventuellt stå i strid med de mer övergripande målen för svenskt bistånd (se ovan). I länder med små ambitioner ifråga om social och ekonomisk utjämning kan speciella förmåner i enbart utländska företag mycket väl bidra till att öka klyftorna i ekonomin<sup>1</sup>, [se text Svedberg 1973, kap 3.5]. Det riktiga vore naturligtvis att ställa kravet att investeringarna företogs i länder, vars strävan till social och ekonomisk utjämning är förenlig med de mål man ställt upp för det offentliga biståndet.

Vallet av betalningsbalans- och sysselsättningskriterierna har inte närmare motiverats i utredningen. Omsorgen om betalningsbalansen skulle kunna grundas på vetenskapen att i många u-länder är (1) alternativkostnaden för utländsk valuta högre än vad som framgår av den officiella växelkursen och/eller (2) problemen med anpassningen i betalningsbalansen speciellt svårbemästrade. Den dokumenterat höga arbetslösheten i nästan samtliga u-länder gör att sysselsättningskriteriet kan framstå som välmotiverat.

Det finns emellertid en rad andra sidor av investeringsverksamheten som a priori framstår som minst lika viktiga. Med tanke på att förslaget om ett utvidgat investeringsgarantisystem förs fram i just Industribistandsutredningen som ett komplement till offentligt industribistånd,

<sup>1</sup> Även om riskerna inte skall överdrivas, är det inte uteslutet att de tilltänkta fackföreningsrepresentanterna i EKN kommer att visa en överdriven nit i strävan att höja lönerna, och därmed produktionskostnaderna i vissa svenska företag utomlands, som konkurrerar med sysselsättningshotande företag i Sverige.

förefaller det ytterst märkligt att direkta investeringar inte bedöms i sin egenskap av kanal för överföring av industriellt kunnande till u-länderna. Skall det tolkas som att det kunnande svenska företag besitter inte är av större relevans för mottagarländerna? [Svedberg 1973, kap 3.7].

Det räcker heller inte med att se till effekterna av direkta investeringar på ett begränsat antal områden, även om de är aldrig så väl motiverade i sig. Uppfyllandet av de uppsatta kriterierna utgör ingen som helst garanti för att investeringen svarar mot det övergripande kravet att "främja u-ländernas ekonomiska utveckling" [Finansdepartementet 1967: 17, s 12], ens i den snävaste mening, dvs bidra till att höja mottagarlandets reala inkomster. Det påpekar även Industriförbundet i sitt remissvar (s 4). Det gäller i än högre grad om vi lägger till krav om "social och ekonomisk utjämning".

### Länderfördelningen

Så sent som i 1971 års statsverksproposition fastslogs att "det är naturligt att Sverige i första hand söker samarbeta med länder, vilkas regeringar i sin ekonomiska och sociala politik strävar efter att genomföra sådana strukturförändringar som skapar förutsättningar för en utveckling präglad av ekonomisk och social utjämning. Vid utbyggandet av vårt direkta bistånd bör vi därför gradvis åstadkomma en förskjutning, så att nya insatser i första hand kommer i fråga i sådana länder". Rent konkret har det inneburet att Kuba, Demokratiska Republiken Vietnam och Chile har inkluderats i kretsen av "programländer".

En jämförelse med de svenska direkta investeringarnas fördelning på värdländer, visar att det närmast är u-länder längst ut på den andra ändan av skalan som lockat till sig svenska företag. Brasilien, som i alla avseenden måste anses vara det u-land som minst svarar mot beskrivningen av det ideala mottagarlandet för svenskt bistånd (enligt tidigare deklarerade principer), har till dags dato tagit emot hälften av de svenska direkta investeringarna i u-länder. Någon drastisk förändring i fördelningen på länder — med eller utan ett generellt investeringsgarantisystem — är heller inte att vänta.

### Hur mäter EKN utvecklingseffekterna?

Den avgörande motiveringen till att ta bistandsmedel i anspråk för att finansie-

ra ett generellt investeringsgarantisystem är "de krav som ställs på investeringarnas utvecklingsbefrämjande effekt" [SOU 1972: 90, s 211]. Dessa "krav" betyder att man anser sig kunna begränsa garantistemet till investeringar som är gynnsamma för mottagarländerna från utvecklingssynpunkt. Detta är rent nonsens.

Vi kan börja med att se på "kravet att värdlandet bekräftar att investeringsprojektet är att betrakta som utvecklingsbefrämjande", ett krav som saknar all praktisk betydelse. Vilken regering välkomnar en utländsk investering som den inte betraktar som utvecklingsbefrämjande? Alla investeringar som de facto accepteras av mottagarlandets regering måste anses ha positiva utvecklingseffekter (oavsett om så är fallet i en mindre subjektiv mening). Någon möjlighet att den vägen diskriminera till förmån för "utvecklingsbefrämjande" investeringar föreligger inte.

Då återstår bara de kriterier efter vilka den administrerande svenska myndigheten har att bedöma investeringarna. Det är påfallande hur vagt och luddigt formulerade kraven är. Men oavsett hur man väljer att tolka dem operationellt, torde det vara helt omöjligt för EKN att avgöra om en investering uppfyller kriterierna (vilket även EKN antyder i sitt remissvar). Det gäller under alla omständigheter betalningsbalans- och sysselsättningskriterierna.

I Industribiståndsutredningen heter det att "investeringarna bör som regel åtminstone på sikt resultera i en förstärkning av u-landets betalningsbalans". Med en generös tolkning av "i regel åtminstone på sikt", förpliktar detta krav inte till någonting. Vid en stramare tolkning ställs EKN inför den delikata uppgiften att uppskatta den samlade betalningsbalanseffekten av direkta investeringar. En uppgift som internationellt välkända forskare inte lyckats knäcka. Det ska bli verkligt intressant att ta del av EKNs ansträngningar.

Det kan knappast vara så att EKN begränsar sig till att mäta de till de svenska företagen omedelbart härrörande betalningsbalanstransaktionerna. I så fall lär det bli svårt att påvisa det positiva bidraget. Så sent som 1967 exporterade svenska företag i Latinamerika och Asien (där 95 procent av investeringarna återfinns) inte någon del av sin produktion [Lund 1967, tab 12 a]. Däremot importerade företagen råvaror, komponenter, halvfabrikat och kapitalvaror, som tillsammans med vinstremitteringarna belas-

tade debetsidan i värdländernas betalningsbalans.

Men innebär inte den lokalt avsatta produktionen att importbehoven minskas? Knappast i reala termer. De inåtriktade svenska företagen i främst Latinamerika arbetar med få undantag med mycket höga kostnader bakom höga effektiva tullar som möjliggör höga priser [Exportföreningen 1970, s 32]. Realvärdet av produktionen torde i många, om inte i flertalet fall, understiga företagens kapitalersättningar (se Svedberg 1973, del 3, sid 39 f för en utförlig teoretisk och empirisk analys av detta problem). En OECD-studie har även funnit exempel på utländska företag vars produktionsvärde — mätt till världsmarknadspriser — är negativt [Little m fl 1970, kap 5 och appendix till kap 5]. Det är uppenbart att "förstärkningen av värdlandets betalningsbalans" under dessa omständigheter måste ta formen av externa effekter, eller gå indirekt via prissystemet och inkomstbildningen.

Det kan därför vara illustrativt att se på slutsatserna i de försök som hittills gjorts att skatta den samlade betalningsbalanseffekten av direkta investeringar. Dessa avser betalningsbalanseffekterna för det investerade landet, men de teoretiska och empiriska problemen är i princip desamma om vi vill mäta effekterna för mottagarländerna.

En amerikansk officiell studie har skattat "återbetalningsperioden" i betalningsbalanshänseende för direkta investeringar i industrisektorn i Latinamerika. Återbetalningsperioden anger hur lång tid det tar för en given investering att genom ett kumulativt återflöde av vinster, royalties och avgifter, förändringar i export och import, resultera i en lika stor positiv effekt på investerarlandets betalningsbalans.<sup>2</sup> Man har arbetat med olika antaganden om bl a hur direkta investeringar påverkar den totala kapitalbildningen i värdländerna.

Under antagandet att direkta investeringar till fullo kompletterar andra utländska eller inhemska investeringar, blir utredningens slutsats att direktinvesteringarna aldrig betalar sig för investerarlandet från betalningsbalanssynpunkt. Under detta antagande kommer nämli-

<sup>2</sup> Förslaget att införa ett svenskt generellt investeringsgarantisystem motiveras med att direkta investeringar har positiv effekt på den svenska betalningsbalansen, utan något som helst stöd i empirisk forskning (jfr citat på sid 405).

gen den produktion som investeringen ger upphov till helt och hållet att ersätta tidigare export från investerarlandet. Förlusten av denna export bara växer i takt med investeringarna. Under antagandet att direkta investeringar helt sker på bekostnad av andra liknande investeringar blir återbetalningsperioden ca 9 år.

I en studie utförd på uppdrag av USAs motsvarighet till Industriförbundet har samma siffermaterial använts för alternativa beräkningar på grundval av vad vederbörande anser vara mer realistiska antaganden i några andra avseenden. Återbetalningsperioden i detta fall skattas till ca 2 år [Svedberg 1973, kap 3.6].

Exakt samma statistiska uppgifter har således givit upphov till uppskattningar av återbetalningsperiodens längd som varierar från 2 år till att investeringarna aldrig betalar sig från betalningsbalanssynpunkt. Det är inte lätt att grunda rationella beslut på sådan information.

Problemen är i princip desamma när det gäller att avgöra investeringarnas effekter på andra områden. Först de oklara formuleringarna. Om man verkligen menat något med "kriteriet" att investeringarna skall vara sysselsättningsskapande för att komma i fråga för investeringsgarantier, skulle kraven med säkerhet formulerats annorlunda. I stället för slappa formuleringar av typen "framhålls det som önskvärt att investeringen leder till största möjliga anspråkstagande av inhemsk arbetskraft", borde kraven tex vara att företagen måste redovisa och motivera sitt val av produktionsteknik och de alternativ som står till buds.

Vidare har vi samma mätproblem som när det gäller betalningseffekterna. Att utländska företag av kostnadsskäl i genomsnitt använder lokal arbetskraft till ca 99 procent betyder inte nödvändigtvis att verksamheten är speciellt sysselsättningsskapande. Till följd av den höga kapitalintensiteten i de utländska företagen, och dess snabba ökning över tiden, är åtminstone den omedelbara sysselsättningseffekten oftast liten [se Svedberg 1973, kap 3.5].

Det faktum att företagen överhuvud taget rekryterar lokal arbetskraft, samtidigt som den uppskattade arbetslösheten i flertalet u-länder ligger kring 10—25 procent, betyder heller inte förutsättningslöst att de utländska företagen höjer sysselsättningsnivån i värdländerna. Den arbetslöshet som finns i flertalet u-länder är strukturellt betingad. En ökning av den aggregerade efterfrågan har

således ingen eller mycket liten effekt på den reala produktionen — och därmed sysselsättningen. Under dessa omständigheter beror de utländska företagens sysselsättningseffekt till stor del på hur och var de rekryterar sin arbetskraft i värdländerna. Som EKN kommer att bli varse är det inte lätt att mäta i vilken utsträckning de svenska företagen ger upphov till ökad sysselsättning.

### Den nya biståndspolitik

De kriterier efter vilka svenska företags direkta investeringar skall bedömas för att komma ifråga för investeringsgarantier enligt utredningen är så oklart och vagt formulerade att de inte förpliktar till någonting. Men oavsett hur man senare (?) väljer att precisera dem, står det klart att det inte finns några reella möjligheter att på ett meningsfullt sätt avgöra om enskilda företag uppfyller dem. Forskningen har helt enkelt inte hunnit tillräckligt långt på detta område för att möjliggöra kvantitativa studier.

Det enda EKN i verkligheten kan åstadkomma, är en viss kontroll av företagens "sociala beteende" i några avseenden. Men att företagen synbarligen uppför sig någorlunda hyfsat, betyder inte i någon som helst mening att deras bidrag till utvecklingen i värdländerna är positivt.

Under dessa omständigheter är det vilseledande att göra gällande att det går att begränsa garantierna till investeringar som är "utvecklingsbefrämjande". Därmed faller hela den officiella motiveringen att använda biståndsmedel för detta ändamål. Ett eventuellt investeringsgarantisystem bör finansieras av de företag som tar det i anspråk och inte av vare sig u-länderna eller skattebetalarna i Sverige.

Om regeringen blundar för fakta och följer utredningens förslag i finansieringsfrågan, måste detta tolkas som det definitiva beviset för att Den Nya Biståndspolitik är en realitet. En politik som mindre syftar till att solidariskt bistå de underutvecklade länderna och mer till att främja svenska kommersiella och politiska intressen. En politik som flertalet andra skandinaviska länder bedrivit sedan länge — vilket regeringen till dags dato inte varit sen att kritisera. En politik som innebär att den nyligen införda termen "utvecklingssamarbete" måste ges en tolkning som svarar mot rådande förhållanden — att samarbetet går ut på att utveckla ömsesidiga fördelar för givar-

och mottagarländerna. Tidigare har för sådant samarbete använts beteckningen kommersiella transaktioner.

Fil kand *Peter Svedberg*  
Stockholms universitet

#### Referenser

Finansdepartementet, 1967: 17, "PM angående ett svenskt system för investeringar", stencil

Little, I., m fl, [1970], *Industry and Trade in Some Developing Countries*, OECD, Oxford University Press

Lund, H., [1967], *Svenska företags investeringar i utlandet*, Stockholm

Myrdal, G., [1970], *Politiskt manifest om världsfattigdomen*, Stockholm

*Proposition*, [1968], nr 101  
SOU 1972: 90

Svedberg, P., [1973], "Utländska privata direkta investeringar i underutvecklade länder", stencilerad promemoria till SOU 1972: 90, u-arkivet, utrikesdepartementet

Sveriges Allmänna Exportförening, [1970], "Svenska produktionsinvesteringar i Latinamerika", Stockholm

Utrikesdepartementet, [1973], "Utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna", stencil