

Motion

1981/82:2568

Gertrud Sigurdson m. fl.

Finansiering av kraftverksprojektet Kotmale i Sri Lanka (prop.
1981/82:215)

Som vi anförde i vår motion 1981/82:394 innebär regeringens handläggning av Kotmaleärendet att man utan biståndspolitisk prövning och utan avtalsmässig reglering bundit Sverige vid ett projekt, vars kostnader är de största som förekommit i biståndsverksamheten. Allmänhetens förtroende för att biståndsbudgetens resurser utnyttjas på ett riktigt sätt har inte förstärkts av det inträffade, inte heller omvärldens förtroende för Sverige som effektivt fungerande och pålitlig biståndsgivare.

Vid sidan av den konstitutionella prövningen av regeringens handlande, som riksdagen genomfört i annan ordning, har vi från socialdemokratisk sida krävt att Kotmaleåtagandena regleras i avtal och begränsas. Detta måste enligt vår mening ske i enlighet med grundläggande principer för det svenska biståndet men också, i den situation som man försatt sig, med rimligt hänsynstagande till det pågående projektet.

Genom proposition 1981/82:215 har regeringen efterkommit kravet på att riksdagen skall ges möjlighet att ta ställning till en redovisning av projektets kostnader samt förslag till långsiktig finansieringslösning. Regeringsförslaget inbegriper, som vi begärde i motion 1981/82:394, ställningstaganden till såväl det totala svenska finansieringsåtagandet som dess fördelning och belastning av landramarna för Sri Lanka under en fastställd tidsperiod.

1. Projektet

Regeringen försöker i propositionen rättfärdiga handläggningen av Kotmaleärendet och det exceptionella finansieringsåtagandet genom en starkt positiv skildring av projektets utvecklingspolitiska betydelse. Det beskrivs som välsammanfallande med målen för det svenska biståndet och en viktig del i våra insatser för bl. a. landsbygdsutvecklingen i u-länderna.

Denna bild är ensidig och ofullständig. Projektets innebörd för landsbygdsutvecklingen i Sri Lanka är i vissa hänseenden diskutabel. Den producerade elkraften skall endast i ringa utsträckning komma landsbygden till del; den är i första hand avsedd för industrin i frizonerna och de utländska turisterna. Olika negativa ekologiska konsekvenser (bl. a. risk för malariaspridning) har påtalats i SIDA:s landanalys (1981). Världsbanken och Valutafonden har uttryckt oro för de allmänekonomiska effekter-

na av att Sri Lankas utvecklingsresurser överansträngs genom Mahaweli-programmet, varav Kotmale är en del. Både Världsbanken och en av SIDA gjord studie kritiserar upphandlingsförfarandet, som torde ha bidragit till att Kotmaleprojektet blivit så dyrt. En av SIDA:s chefstjänstemän formulerar sig på följande sätt i denna fråga:

Men om SIDA ibland kan anklagas för att brista i känslighet och fantasi när det gäller att anpassa svensk teknologi till u-landssituationer eller för att visa brist på dådkraft när det gäller att pressa ned kostnaderna, är dessa brister försumbara vid jämförelse med vad man kan få se hos en svensk exportör, som av biståndet kommit att tillförsäkras monopolställning gentemot u-landets myndigheter.
(SIDA Inside nr 8/81).

Kotmaleprojektets lämplighet som svenskt biståndprojekt och överensstämmelse med vår biståndspolitik skulle kunna diskuteras från fler utgångspunkter än de här exemplifierade. Genom regeringens handläggning har man emellertid ställt riksdagen i en tvångssituation. Vi övergår därför till behandlingen av den föreslagna avtalsregleringen.

2. Tidsperioden

Regeringen har ett generellt bemyndigande från riksdagen att gentemot ett mottagarland utfästa ett belopp som motsvarar högst tre gånger den av riksdagen godkända landramen för landet i fråga. Regeringen måste, som utrikesutskottet särskilt betonat (UU 1978/79:1), alltid inhämta riksdagens särskilda godkännande om Sveriges totala engagemang i ett enskilt projekt skulle komma att överskrida den av riksdagen godkända treåriga ramen för landet i fråga. I den proposition (1977/78:135) som låg till grund för nämnda betänkande uttalade därtill föredragande statsrådet Ullsten att insatsavtal — dvs. avtal om viss verksamhet eller projekt — så ofta som möjligt borde sammanfalla med den treåriga planeringsperioden. Längre avtal borde användas med försiktighet.

Förslagen i proposition 1981/82:215 innebär undantag från de generella reglerna och riktlinjerna. Man hemställer att riksdagen skall godkänna ett högsta belopp för det svenska finansieringsåtagandet gentemot Kotmaleprojektet på 1 395 milj. kr. I detta ingår 307 milj. kr. som utbetalats t. o. m. budgetåret 1981/82. Bemyndigande om att få göra nya biståndsutfästelser begärs således för ett belopp på högst 1 088 milj. kr., vilket motsvarar mer än 9 gånger den av riksdagen nyligen godkända landramen för nästa budgetår för Sri Lanka. Dessa medel föreslås utgå enligt ett sexårigt avtal om den svenska biståndsinsatsen.

Som vi tidigare anfört har regeringen genom sin handläggning av Kotmalebiståndet försatt statsmakterna i en tvångssituation. En slutgiltig avtalsreglering kan nu knappast genomföras utan långtgående avsteg från de generella reglerna. Förutsättningen för att särskilda bemyndiganden skall

lämnas måste därför vara att riksdagen samtidigt slår fast att dessa undantag görs i en synnerligen speciell situation och att de inte får bli prejudicerande.

3. Biståndets omfattning

I SIDA:s landöversyn 1980 förordade verkschefen att biståndet till Sri Lanka borde upphöra och ersättas av kommersiellt samarbete. Bakgrunden torde ha varit dels den nya, hårt tillväxtinriktade utvecklingspolitiken i landet, dels den dominerande roll som Kotmaleprojektet kommit att spela i samarbetet med Sverige.

Mot denna bakgrund kan föreliggande förslag till reglering av de svenska finansieringsåtagandena i fråga om Kotmale förefalla märkliga. SIDA har sålunda ansett sig behöva utgå från ett bistånd till Sri Lanka över de närmaste sex budgetåren på närmare 1 miljard kronor enbart för att klara Kotmaleprojektet; härutöver räknar man med bistånd till andra ändamål på 20 milj. kr. om året. Regeringen har i sin proposition föreslagit ett svenskt finansieringsansvar för Kotmale i form av bistånd på ett ännu högre belopp, nästan 1,1 miljarder kronor; även i detta fall skulle bistånd till andra ändamål än Kotmaleprojektet tillkomma.

Biståndsmyndigheternas tveksamhet om Sri Lanka som mottagare av svenskt bistånd har alltså förbytts i förslag om en utomordentligt kraftigt ökad användning av biståndsresurser i samarbete med landet i fråga. Enligt regeringsförslaget skulle landramen (exkl. andra ändamål än Kotmale) höjas från 90 milj. kr. 1981/82 till 250 milj. kr. redan 1984/85. Detta förslag bygger uppenbarligen inte på det slags utvecklingspolitisk prövning som skall ligga till grund för fördelningen av tillgängliga finansiella resurser mellan de olika programländerna. Det är framtvingat för att klara det ansvar som regeringens handläggning och ogenomtänkta beslut gett upphov till.

Hur mycken kritik som än kan riktas mot regeringen måste räkningen emellertid betalas. Efter de förespeglingar om långtgående biståndsfinansiering av Kotmaleprojektets utländska kostnader som förekommit kan man inte rimligen gå längre i övervältring av kostnaderna på Sri Lanka än vad propositionen innebär. Med hänsyn till bl. a. den totala kostnaden för den svenska statsbudgeten är samtidigt regeringens tekniska lösning av den finansiella regleringen att föredra framför det alternativa förslaget med användning av systemet med förmånliga krediter. Vi godtar därför det föreslagna beloppet, 1 088 milj. kr., för den återstående svenska biståndsinnsatsen i Kotmaleprojektet.

4. De årliga landramarna m. m.

Regeringens förslag till fördelning av totalbeloppet på 1 088 milj. kr. över budgetåren 1981/83—1987/88 innebär att landramen för Sri Lanka

mer än fördubblas under loppet av ett par år. Mot slutet av den angivna perioden minskar sedan Kotmalebidraget så att landramen kan återföras till tidigare nivåer. I propositionen karakteriseras också höjningen av landramen som tillfällig.

Riksdagen bör klart slå fast att den föreslagna konstruktionen med de höga landramarna under ett antal år enbart gäller för denna unika situation. Den måste följas av en återgång till normal nivå för medelsanvisningen och till en på principerna för biståndsverksamheten baserad prövning av samarbetets volym och innehåll.

En så kraftigt ökad medelsanvisning till Sri Lanka och Kotmaleprojektet under de närmaste budgetåren kommer att begränsa tillgången på finansiella resurser för andra delar av det svenska utvecklingssamarbetet. Vi finner det mycket angeläget att dessa verkningar blir så små som möjligt för det direkta biståndet till andra programländer. Kotmalefinansieringens krav inom det samlade biståndsanslaget bör i första hand tillgodoses genom återhållsamhet inom andra områden, främst de olika ämnesinriktade verksamheterna. Efter de avsevärda resursökningar som kommit dessa verksamheter till del, finns, enligt vår uppfattning, betydande möjligheter till sådan återhållsamhet under kommande år.

Riksdagen har för budgetåret 1982/83 särskilt anvisat 80 milj. kr. för ämnesinriktad verksamhet inom bl. a. energiområdet. Departementschefen anför i budgetpropositionen att medlen i fråga bör kunna användas i programländer som särskild eller tillfällig förstärkning av angelägna insatser. Av proposition 1981/82:215 framgår med stor tydlighet att det svenska biståndet till Kotmale bedöms som en mycket angelägen insats. Mot denna bakgrund finner vi det riktigt att dessa medel tas i anspråk för projektets finansiering. Detta bör ske så att finansieringspuckeln under budgetåren 1983/84—1985/86 reduceras.

Vi föreslår därför att 45 milj. kr. av anslagsposten för insatser på bl. a. energiområdet för 1982/83 reserveras för användning med 15 milj. kr. under vart och ett av de tre påföljande budgetåren, som del av de av regeringen angivna finansieringstillskotten till Kotmale. Därigenom skulle de från Kotmalefinansieringen härrörande resurskraven på biståndsbudgeten under dessa år minska till 175, 235 resp. 245 milj. kr.

5. Uppföljning av projektet

Regeringen anför i propositionen att det är angeläget med en aktiv svensk bevakning av Kotmaleprojektets kostnadsutveckling och medverkan till kostnadseffektiva lösningar. De erfarenheter som ligger till grund för detta uttalande är, som vi behandlat tidigare, dyrköpta. Den omfattande finansiella reglering som riksdagen har att ta ställning till måste nu förenas med en ansvarsfull och noggrann uppföljning av projektet från både regeringens och biståndsmyndighetens sida. Vi förutsätter därtill att

regeringen i fortsättningen kommer att hålla riksdagen väl underrättad om Kotmaleverksamheten.

6. Hemställan

Med hänvisning till vad som anförts ovan hemställer vi

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om användning av medel avsedda för insatser inom energiområdet för bidrag till finansieringen av Kotmaleprojektet under budgetåren 1983/84, 1984/85 och 1985/86,
2. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen i övrigt anförts om Kotmaleprojektets finansiering i förhållande till andra biståndssändamål,
3. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om särskilda utfästelsemyndiganden och tillfälliga landramshöjningar för biståndet till Sri Lanka.

Stockholm den 19 maj 1982

GERTRUD SIGURDSEN (s)

STURE PALM (s)

MAJ-LIS LÖÖW (s)

KURT HUGOSSON (s)

JAN BERGQVIST (s)

BENGT SILFVERSTRAND (s)

CHRISTER NILSSON (s)

INGE CARLSSON (s)

OLLE GÖRANSSON (s)

MATS HELLSTRÖM (s)

STURE ERICSON (s)

AXEL ANDERSSON (s)

DORIS HÅVIK (s)

ANITA MODIN (s)

MAJ-BRITT THEORIN (s)