

Utrikesutskottets betänkande

1981/82:28

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

Propositionen

Projektet

Sri Lankas regering beslutade 1977–1978 att påskynda genomförandet av det stora Mahaweli-programmet, av vilket Kotmale-projektet är en central del. Man vände sig till olika givarländer för att få bistånd och krediter för att finansiera programmets olika delar. Till Sverige riktades en förfrågan om att få utnyttja det importstöd som utgjorde en stor del av biståndet till Sri Lanka för finansieringen av Kotmale-projektet. Med hänvisning till då gällande regler om användningen av importstöd bekräftades från svensk sida att importstödet stod till Sri Lankas förfogande för utvecklingsändamål i enlighet med landets egna prioriteringar och att man inte hade några invändningar mot att importstödet användes för Kotmale-projektet.

Kraftverket uppförs i en biflod till Mahaweli Ganga och ligger uppströms i förhållande till övriga dammar som planeras eller byggs i Mahaweli Gangas flodsystem. I en första fas planeras en utbyggnad av kapaciteten till 134 MW. Fullt utbyggt avses kraftverket få en kapacitet på 201 MW.

Dammen kommer att konstrueras så att en framtida höjning medges. Därmed kan vattenmängden i reservoiren fördubblas vilket bl. a. skulle öka bevattningsmöjligheterna och förstärka dammens regleringsfunktion.

En förundersökning av projektet gjordes av ett indiskt konsultföretag (WAPCOS) och framlades i januari 1978. Ett år senare ingicks ett ramavtal mellan Sri Lanka och Skånska Cementgjuteriet (SCG) om utförande av byggnadsarbetena. På grundval av förundersökningen beräknades kostnaderna för dessa till 645 milj. kr. I detta belopp ingick inte elektriska och mekaniska arbeten, förstärknings- och grundläggningsarbeten i tunnlar och dammschakt, prisökningar genom inflation eller kostnader för projektets finansiering.

I februari 1979 slöt Sri Lanka också ett avtal med ett brittiskt konsultföretag (Sir William Halcrow & Partners) för byggledningen. Konsultens uppgift är att bistå Sri Lanka med teknisk utformning av projektet, att göra bedömningar av entreprenörens kostnadsförslag och att kontrollera byggnadsarbetet. Ett första kontrakt rörande anläggningsarbetena (I) ingicks mellan Sri Lanka och SCG i augusti 1979. Det omfattade tillfartsvägar, bostäder, verkstäder, förråd samt två omloppstunnlar och en tillfartstunnel till kraftstationen. Kontraktsbeloppet uppgick till 170 milj. kr. i 1979 års priser.

Under förhandlingarna mellan Sri Lanka och SCG om huvudentreprenaden (underjordsarbeten och dammbyggnad) begärde Sri Lanka i december 1979 närmare undersökningar av de geologiska förutsättningarna i dammområdet och av valet av dammkonstruktion.

SCG erhöll kontrakt på underjordsarbetena (II) i slutet av december 1979. Kontraktssumman uppgick till 320 milj. kr. i 1979 års priser.

I löpande priser kostnadsberäknas dessa båda entreprenadkontrakt till ca 760 milj. kr. Arbetena enligt det första kontraktet är i stort sett avslutade. Tre fjärdedelar av sprängningsarbetena för tunnlarna var färdiga vid utgången av februari 1982.

I februari 1980 konstaterades att huvuddammens planerade läge var olämpligt. En panel av internationellt framstående dammexperter tillkallades för att utvärdera tillgängliga undersökningar och ge råd om dammens placering och utformning. Resultatet blev att dammen flyttades ca 200 m nedströms, att dess utformning ändrades och att omloppstunnlarna flyttades till flodens andra sida.

I oktober 1981 tecknade Sri Lanka och SCG preliminärt kontrakt rörande det återstående dammkontraktet (III). Kontraktssumman enligt prisnivån för april 1981 var 855 milj. kr. Kontraktet förutses träda i kraft inom kort. Det beräknas i löpande priser uppgå till 1 200 milj. kr.

Sedan juni 1981 har Sri Lanka hos ASEA gjort beställningar om fyra delleveranser av elektromekanisk utrustning (turbiner, generatorer, ställverksutrustning etc.). Ytterligare en beställning förutses. Tillsammans beräknas dessa beställningar kosta 248 milj. kr. i löpande priser. Härtill kommer kostnader i lokal valuta samt utrustning för bottenutskov på tillsammans drygt 75 milj. kr.

Projektets kostnader

Den totala kostnaden för Kotmale-projektet beräknades i 1978 års priser till 850 milj. kr., varav 645 milj. kr. för entreprenadarbetena. Kostnaderna för normala förstärknings- och grundläggningsarbeten i tunnlar och dammschakt hade då inte beräknats och inte heller kostnader för projektets finansiering.

I januari 1979, då det s. k. ramavtalet ingicks, beräknades projektkostnaden till drygt 1,3 milj. kr. i 1979 års priser. Fördyringen hänförde sig till uppräknig för inflation samt till att vissa arbeten inräknades, som tidigare inte prissatts.

Fram till hösten 1981 steg de beräknade kostnaderna för projektet kraftigt. Detta var en följd av att den planerade dammen måste flyttas och av att ytterligare geologiska undersökningar föranlett förstärkningsarbeten på ca 100 meters djup under dammen. Fördyringen hänför sig också till att vissa insatsvaror i projektet (t. ex. cement och trävirke) inte fanns lokalt tillgängliga utan måste importeras. Inflationsberäkningarna fick vidare

räknas upp kraftigt under perioden till följd av att projektet försenades; flyttningen av den planerade dammen innebär att projektet kan tas i drift ca två år senare än ursprungligen planerat.

Sammanfattningsvis beräknas kostnaderna för entreprenadarbetena stiga med 1,3 miljarder kr. från 1978 års ursprungliga kalkyler till 1985, då projektet skall stå färdigt. Drygt 700 milj. kr. härav är fördyringar till följd av inflationen. Merparten av det återstående beloppet beror på tillkommande arbeten och kostnadsökningar för att flytta dammen.

Kostnaderna för de elektriska och mekaniska arbetena beräknades 1978 till ca 200 milj. kr. Den senaste beräkningen visar att dessa arbeten kommer att kosta 324 milj. kr.

De beräknade investeringskostnaderna för projektet uppgår till ca 2 500 milj. kr. i löpande priser. Fördelningen av investeringskostnaderna i milj. kr. i löpande priser är följande. En utförligare redovisning lämnas i bilaga till propositionen.

Entreprenadarbeten (SCG)	1 960
Elektriska och mekaniska arbeten (ASEA)	324
Konsultarvoden	50
Räntor under byggnadstiden	ca 157
Totalt	ca 2 491

De lokala kostnaderna för projektet motsvarar 15 % av de nu aktuella totala projektkostnaderna, mot 38 % år 1979. Dessa kostnader innefattar bl. a. lokal arbetskraft, underleverantörer, lokala transporter, bensin, diesel och lokalt producerad cement och virke.

Den aktuella kostnadsberäkningen för projektet på ca 2,5 miljarder kr. inkluderar inte Sri Lankas kostnader för marklösen, röjningsarbeten, flyttning av bybefolkning, kraftledningar, egen administration etc.

Projektets hittillsvarande finansiering

När Sri Lanka 1978 begärde att få använda det svenska importstödet för finansiering av Kotmale-projektet beräknades detta täcka projektets utländska kostnader under byggnadstiden. Eftersom importstödet utbetalas en gång per år arrangerades kommersiell upplåning i Sverige. En s. k. överbrygningskredit beviljades av Skandinaviska Enskilda Banken för entreprenadarbeten som måste betalas mellan importstödsutbetalningarna. Därtill kommer en kredit avseende den elektromekaniska delen av arbetet.

Krediterna har refinansierats i AB Svensk Exportkredit (SEK), som subventionerar skillnaden mellan marknadsräntan och den för SEK-krediter fastställda räntesatsen. Förutsättningen för dessa statsstödda exportkrediter var att Exportkreditnämnden (EKN) åtog sig att garantera att krediterna återbetalas. Vid beslut om garanti för krediterna har EKN förutsatt att

betalningen av projektets utländska kostnader skall göras med svenskt importstöd. Från 1979 och till och med budgetåret 1981/82 har totalt 307 milj. kr. av svenska biståndsmedel till Sri Lanka använts för utgifter i samband med Kotmale-projektet.

Medlen har utgått inom ramen för två treåriga importstödsavtal mellan Sverige och Sri Lanka. Det första avtalet för budgetåren 1979/80–1981/82 avsåg importstöd på totalt 210 milj. kr. Det andra avtalet omfattar budgetåren 1980/81–1982/83 och uppgår till totalt 250 milj. kr., varav 90 milj. kr. under 1981/82. Under avtalets två första år är 140 milj. kr. bundet till upphandling i Sverige.

För finansieringen av entreprenadarbetena erhöll Sri Lanka av SE-banken 1979 en första överbrygningskredit på högst 130 milj. kr. Ett år senare höjdes det högsta utestående kreditbeloppet till 330 milj. kr. En ytterligare utökning av krediten till högst 720 milj. kr. skedde i april 1982 med anledning av det preliminära kontraktet om utförande av dammbyggnadsarbetena. Krediten löper till en ränta på 9,25 %. Den skall återbetalas under sju år med början senast den 15 juli 1986.

De elektriska och mekaniska arbetena finansieras med en kredit, som förutses uppgå till 85 % av de totala kontraktsbeloppen på beräknade 248 milj. kr. Därtill kommer den under byggnadstiden kapitaliserade räntan. Aktuella beräkningar visar att kreditbeloppet kommer att uppgå till 234 milj. kr. med en ränta om 8,35 procent. Amorteringstiden är fyra år med början senast 15 juli 1986.

Exportkreditnämnden (EKN) beslöt i februari 1979 att utfästa exportkreditgarantier för projektet efter ansökningar från SCG och ASEA. Utfästelsen avsåg ett högsta riskbelopp på 285 milj. kr. resp. 154 milj. kr.

I november 1979 biföll EKN höjningar av de nämnda beloppen till drygt 430 milj. kr. resp. 340 milj. kr. Bifall lämnades också till att krediten för entreprenadarbetena skulle återbetalas under tre år och för de elektriska och mekaniska arbetena under fyra år efter projektets färdigställande.

Med anledning av att SCG och Sri Lanka träffat preliminär överenskomst om dammkontraktet i oktober 1981 ansökte SCG hos EKN om ökad sjuårig exportkreditgaranti. EKN förklarade sig beredd att utfärda garanti-förbindelse för dammkontraktets kostnader, men begränsade det högsta förlustbeloppet till 550 milj. kr. vid slutet av kalenderåret 1982.

Regeringens förslag till fortsatt finansiering

Sveriges nuvarande biståndsåtagande är begränsat till en treårsperiod och det gällande importstödsavtalet löper ut vid utgången av budgetåret 1982/83. Sri Lanka har begärt att få använda svenskt importstöd för återbetalning av de kommersiella krediter som upptagits i Sverige för projektets finansiering.

Med hänsyn till projektets storlek och inträffade kostnadsökningar är det

nuvarande finansieringsarrangemanget otillfredsställande. Som förutskickades i prop. 1981/82:100, bil 6, bör därför utformningen och omfattningen av det fortsatta svenska biståndet för Kotmale-projektet nu närmare regleras. Överenskommelse härom bör ingås med Sri Lankas regering i samband med de förhandlingar om biståndssamarbetet med Sri Lanka, som skall äga rum under 1982.

Regeringen delar SIDA:s bedömning att en kombination av gåva och kredit är den lämpligaste lösningen för den fortsatta finansieringen av Kotmaleprojektet. Detta förutsätter att Sri Lanka påtar sig ett betydande betalningsansvar, som dock bör avpassas så att det är förenligt med principerna för det långsiktiga utvecklingssamarbetet mellan Sri Lanka och Sverige. Sri Lanka bör, i huvudsaklig överensstämmelse med nuvarande åtaganden, med egna medel finansiera 1) alla kostnader i lokal valuta, 2) förskott till de svenska leverantörerna, 3) räntor under byggnadstiden och 4) konsultarvoden. Enligt de senaste kostnadsberäkningarna uppgår finansieringsbehovet till 1 425 milj. kr.

Regeringen anser att svenskt bistånd bör utgå för projektet under ytterligare sex budgetår (1982/83–1987/88). Vidare förordas att ett högsta belopp för det svenska finansieringsåtagandet vad gäller Kotmale-projektet anges. Regeringen föreslår att detta belopp bestäms till totalt högst 1 395 milj. kr., inklusive det belopp om 307 milj. kr. som t. o. m. budgetåret 1981/82 utbetalats och använts för projektet. Återstående belopp om 1 088 milj. kr. bör avsättas som en del av landramen för Sri Lanka under de nämnda sex budgetåren. Detta förslag innebär att svenska biståndsmedel till Kotmale-projektet uppgår till omkring 55 procent av projektets totala kostnader. Härutöver beräknas ett medelsbehov om 20 milj. kr. under vardera budgetåren 1982/83 och 1983/84 för ändamålsbestämt bistånd till Sri Lanka.

Beloppet om 1 088 milj. kr. föreslås fördelas över budgetåren 1982/83–1987/88 enligt följande:

1982/83	135 milj. kr.
1983/84	190 milj. kr.
1984/85	250 milj. kr.
1985/86	260 milj. kr.
1986/87	150 milj. kr.
1987/88	103 milj. kr.
	1 088 milj. kr.

För att 135 milj. kr. skall kunna utgå från medelsramen för utvecklings-samarbete med Sri Lanka under budgetåret 1982/83 måste denna höjas från 115 milj. kr. till 155 milj. kr.

De medel regeringen föreslår för den aktuella sexårsperioden bör användas för att bestrیدا huvuddelen av investeringskostnaderna för entreprenadarbetena. Detta förslag förutsätter att den av AB Svensk

Exportkredit (SEK) redan beviljade exportkrediten för de elektriska och mekaniska arbetena utnyttjas. Kreditbehovet beräknas till 234 milj. kr. Denna kredit bör garanteras mot biståndsanslagen. Det bör ankomma på Sri Lanka att, utöver de tidigare nämnda åtagandena, med egna medel betala räntor och amorteringar på denna kredit. Vidare bör det ankomma på Sri Lanka att betala återstoden av investeringskostnaderna för entreprenaddelen som beräknas till ca 100 milj. kr. och de räntekostnader på denna del som uppkommer efter byggnadstiden, dvs. under 1986/87 och 1987/88.

Med den föreslagna finansieringslösningen, som innefattar tillskott av biståndsmedel om 1 088 milj. kr., utnyttjande av den nyssnämnda krediten och ett vidgat ansvar för Sri Lanka att erlägga betalning med egna medel, föreligger inte behov av en förmånlig kredit för finansiering av Kotmaleprojektet.

Fördelningen av biståndsmedel över de sex budgetåren har utformats så att beloppen mot slutet av perioden är relativt låga. Därmed skapas ett mera realistiskt utgångsläge för framtida diskussioner om det svenska biståndet till Sri Lanka efter det att Kotmaleprojektet har betalats. Den tillfälliga höjningen av landramen för Sri Lanka, som följer av finansieringsförslaget, får ses som ett resultat av strävandena att minska de samlade kostnaderna för detta speciella projekt. Med hänvisning härtill hemställer regeringen att riksdagen:

1. godkänner att det högsta beloppet för det svenska finansieringsåtagandet för Kotmaleprojektet i Sri Lanka bestäms till 1 395 milj. kr., inklusive det belopp om 307 milj. kr. som t. o. m. budgetåret 1981/82 utbetalats för projektet,
2. godkänner att ett belopp om 1 088 milj. kr. skall lämnas av biståndsmedel budgetåren 1982/83-1987/88 med den i det föregående angivna fördelningen mellan budgetåren,
3. godkänner uppläggningsen av finansieringen av projektet,
4. bemyndigar regeringen att träffa överenskommelse med Sri Lankas regering om det föreslagna stödet,
5. anvisar ytterligare 40 milj. kr. för anslaget C 2. Bilateralt utvecklings-, samarbete, anslagsposten Sri Lanka för budgetåret 1982/83.

Motioner

Utskottet behandlar i detta betänkande

dels motion 1981/82:394 av Gertrud Sigurdson m. fl. (s), yrkande 7, i vilket hemställs

7. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts om redovisning och avtalsreglering av biståndet till Kotmaleprojektet i Sri Lanka,

dels motion 1981/82:2568 av Gertrud Sigurdsen m. fl. (s) i vilken hemställs

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 Kotmale-projektet under budgetåret 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 Kotmale-projektets 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 utfästelsebemyndiganden och tillfälliga landramshöjningar för biståndet till Sri Lanka,

dels motion 1981/82:2569 av Lars Werner m. fl. (vpk) i vilken föreslås

1. att riksdagen beslutar att det svenska finansieringsåtagandet för Kotmale-projektet bestäms till 1 300 000 000 kronor,

2. att riksdagen beslutar att 993 000 000 kronor av biståndsmedlen skall gå till Sri Lanka under samma period,

3. att riksdagen avslår förslaget om höjning av det allmänna biståndet till Sri Lanka och fastställer medelsramen för 1982/83 till 115 000 000 kronor,

4. att riksdagen hos regeringen begär en utredning och förslag om att Skånska Cement skall avstå en del av den oskäligen vinst man i Kotmale-projektet har tillskansat sig genom kontrakt utan anbudsförfarande.

Yrkande 7 i motion 394 väcktes i anledning av budgetpropositionens avsnitt om biståndet till Sri Lanka. Det hette i motionen att riksdagen måste ges möjlighet att ta ställning till en fullständig redovisning av projektets kostnader, föreliggande åtaganden och förslag till finansieringslösning. I motion 2568 heter det inledningsvis att regeringens handläggning av Kotmale-ärendet innebär att man utan biståndspolitisk prövning och utan avtalsmässig reglering bundit Sverige vid ett projekt, vars kostnader är de största som förekommit i biståndsverksamheten. Motionärerna konstaterar samtidigt att regeringen genom proposition 1981/82:215 efterkommit kravet på att riksdagen skall ges möjlighet att ta ställning till projektets kostnader och en långsiktig finansieringslösning.

I motionen görs en kritisk granskning av själva projektet. Motionärerna framhåller att projektets överensstämmelse med svensk biståndspolitik skulle kunna diskuteras och erinrar om att SIDA i sin landöversyn 1980 förordade att biståndet till Sri Lanka borde upphöra och ersättas av kommersiellt samarbete. Genom regeringens handläggning har riksdagen emellertid ställts i en tvångssituation, heter det i motionen.

En slutlig avtalsreglering av Sveriges Kotmale-insats kan knappast ske utan långtgående avsteg från de generella biståndsreglerna. Förutsättningen för att särskilda bemyndiganden skall kunna lämnas måste därför vara att riksdagen samtidigt slår fast att dessa undantag görs i en synnerligen speciell

situation och inte får bli prejudicerande. Riksdagen bör klart slå fast att den föreslagna konstruktionen enbart gäller för denna unika situation.

Vidare anförts att den föreslagna kraftigt ökade medelsanvisningen till Kotmale under de närmaste budgetåren måste komma att begränsa tillgången på finansiella resurser för andra delar av det svenska utvecklings-samarbetet. Enligt motionärernas uppfattning är det angeläget att landramshöjningarna blir tillfälliga och att verkningarna av dem blir så små som möjligt för det direkta biståndet till andra programländer. I stället bör återhållsamhet visas på andra områden, främst de olika ämnesinriktade verksamheterna.

I syfte att nedbringa landramshöjningarna under finansieringspuckeln budgetåren 1983/84 – 1985/86 föreslås i motionen att medel ur anslagsposten för ämnesinriktad verksamhet inom bl. a. energiområdet – vilken enligt budgetpropositionen bl. a. skall kunna användas för förstärkning av angelägna energiinsatser i programländerna – utnyttjas för projektets finansiering. På detta sätt bör 45 milj. kr. av ifrågavarande anslagspost för budgetåret 1982/83 reserveras för användning med 15 milj. kr. under vart och ett av de tre påföljande budgetåren, varigenom en motsvarande minskning av de föreslagna landramarna skulle kunna ske.

I motionen betonas slutligen också det angelägna av en aktiv svensk bevakning av Kotmale-projektets fortsatta kostnadsutveckling samt förutsatts att riksdagen fortlöpande hålls underrättad om Kotmaleverksamheten.

Tidigare riksdagsbehandling och gällande regler för långsiktigt bistånd

Det svenska engagemanget i Kotmale-projektet anmäldes för riksdagen första gången i budgetpropositionen 1979/80:100, bil 6. Regeringen anförde däri bl. a. följande

Efter diskussioner med svenska regeringen och SIDA om finansieringen av Kotmaleprojektet begärde Sri Lankas regering att få utnyttja det svenska importstödet för detta projekt. Detta har godtagits från svensk sida.

Utrikesutskottet konstaterade i sin behandling av budgetpropositionen att SIDA och regeringen i enlighet med reglerna för importstödet användning inte gjort någon bedömning av Kotmale-projektets förenlighet med principerna för det svenska biståndet. Utskottet utgick vidare från att om nya åtaganden blev aktuella, regeringen skulle ge en redovisning av dessa för riksdagen för att möjliggöra den prövning av långvariga och omfattande svenska biståndsenkelt som förutsatts i de principer som uttalats i bl. a. prop. 1977/78:135 och i utskottets betänkande UU 1978/79:1 med anledning därav.

I den åsyftade propositionen 1977/78:135 om riktlinjer för internationellt

utvecklingssamarbete bekräftades den tidigare av riksdagen fastställda regeln att landramsutfästelser till ett mottagarland får avse högst tre gånger det av riksdagen beviljade beloppet för det kommande budgetåret. Vidare framgick av propositionen och av tidigare riksdagsbeslut att utfästelserna skall avse ett belopp av oförändrad storlek.

Vad gäller deltagandet i större investeringsprojekt uttalade utskottet i UU 1978/79:1 att det

är naturligt att riksdagen orienteras om och ges tillfälle att ta ställning till flertalet fall då insatsen ifråga kommer att innebära ett stort och långvarigt svenskt engagemang, men det bör ankomma på regeringen att avgöra när riksdagens uttryckliga godkännande av enskilda projekt bör inhämtas.

Utskottet utgick i samma betänkande från att regeringen särskilt i tveksamma fall är angelägen om att förvissa sig om ett brett stöd i riksdagen.

I budgetpropositionen 1980/81:100 anmälades kraftiga prisökningar för Kotmale-projektet, vars totala kostnader beräknades uppgå till 1 300 milj. kr. jämfört med 800 milj. kr. i den ursprungliga kalkylen.

Kostnadsökningarna hade lett till ytterligare medelsbehov, som skulle tillgodoses genom kommersiell upplåning i Sverige. Det var den lankesiska regeringens avsikt att ta i anspråk importstöd för återbetalningen. Detta hade den svenska regeringen godtagit, hette det i propositionen.

I samma proposition anmälades att mottagarländerna borde ges möjlighet att finansiera identifierbara projekt med importstödsmedel. Utskottet, som detta år inte särskilt behandlade biståndet till Sri Lanka, erinrade om de gällande principerna för prövning av långvariga och omfattande svenska biståndsenngagemang och framhöll att i de fall importstöd i praktiken används på samma sätt som annat ändamålsbestämt bistånd, likvärdiga regler självfallet bör användas för de båda biståndsformerna. (UU 1980/81:20).

I innevarande års budgetproposition anmäls att Kotmale-projektet nu kostnadsberäknas till 2,5 miljarder kronor. Vidare förutskickas en utförlig redovisning för riksdagen för projektets kostnader och ett förslag om användning av biståndsmedel för finansieringen av projektet. Landramen för Sri Lanka föreslogs budgetåret 1982/83 uppgå till 155 milj. kr.

Utskottet ansåg att landramen för Sri Lanka i avvaktan på riksdagens prövning av regeringens aviserade – och nu framlagda – proposition borde fastställas till samma belopp som för innevarande budgetår, dvs. 115 milj. kr. (UU 1981/82:20). Riksdagen följde utskottets förslag (rskr 1981/82:269).

Konstitutionsutskottet har under innevarande riksmöte granskat regeringens handläggning av biståndet till Kotmale-projektet (KU 1981/82:35). Konstitutionsutskottet konstaterar att regeringen i sina propositioner aldrig föreslagit att man från svensk sida skulle stå för hela Kotmalefinansieringen och att utrikesutskottet sålunda i sitt betänkande UU 1980/81:20 inte

godkänt ett långsiktigt svenskt finansieringsengagemang i Kotmale utan endast tillstyrkt den årliga landramen.

Konstitutionsutskottet noterar att Kotmale-projektet anmälades för riksdagen i den budgetproposition som lades fram i januari 1980. Enligt utskottet kunde det ha funnits skäl för regeringen att tidigare informera riksdagen om de pågående överläggningarna. Konstitutionsutskottets granskning föranleder det att understryka vikten av att regeringen på ett så tidigt stadium som möjligt underställer riksdagen frågor av denna art. I övrigt föranledde inte granskningen något särskilt uttalande från konstitutionsutskottets sida.

I en socialdemokratisk reservation till konstitutionsutskottets betänkande framhålls bl. a. att regeringens utfästelsebemyndigande gentemot Sri Lanka har under den aktuella tidsperioden legat mellan 240 och 335 milj. kr. De reella åtaganden som regeringen iklätt sig i förhållande till Kotmale-projektet har vida överstigit dessa belopp. När regeringen nu tvingas avtalsreglera Kotmaleengagemanget kommer sluträkningen för det svenska stödet att ligga mellan 1 300 och 1 400 milj. kr.

Mot bl. a. denna bakgrund anser reservanterna det motiverat att rikta kritik mot regeringen för en handläggning av Kotmalebiståndet, som präglats av klara överträdelser av riksdagens beslut beträffande långsiktiga biståndsfästelser.

Riksdagen biföll konstitutionsutskottets förslag.

Utskottet

Det svenska engagemanget i Kotmale-projektet har medfört ett av Sveriges största biståndsåtaganden och lett till en diskussion om det svenska biståndets förutsättningar och villkor. Regeringens hittillsvarande handläggning av projektet med hänsyn till gällande regler för biståndsfästelser m. m. har behandlats av konstitutionsutskottet och skall inte särskilt beröras här.

När utskottet tidigare provat det årliga svenska biståndet till Sri Lanka har utskottet bl. a. uttalat att ett långvarigt och omfattande svenskt engagemang i Kotmale-projektet, i enlighet med etablerade biståndsprinciper förutsätter att redovisning sker för riksdagen. Utskottet har också framhållit att likvärdiga regler bör gälla för importstöd och för ändamålsbestämt bistånd när de båda biståndsformerna i praktiken används på samma sätt.

Med den nu föreliggande propositionen 215 lämnas riksdagen en utförlig redogörelse för Kotmale-projektet och den tilltänkta svenska finansieringen av detta. Därmed anser utskottet syftet med yrkande 7 i motion 394 tillgodosett.

Regeringens förslag innebär sammanfattningsvis

att regeringen skall bemyndigas utfästa sig bistånd till Sri Lanka under sex budgetår

att den del av Sri Lankas landramar, som avser Kotmale-projektet under vart och ett av dessa sex budgetår redan nu planeras till i propositionen föreslagen storlek

att ett tak på sammanlagt ytterligare 1 088 milj. kr. fastställs för det svenska biståndsåtagandet för Kotmale, så att det totala statliga biståndsen-gagemanget kommer att uppgå till högst 1 395 milj. kr.

att en av SEK beviljad exportkredit garanteras mot biståndsanslagen

att SIDA aktivt skall medverka i projektets genomförande

Syftet med den av regeringen föreslagna finansieringen är att stödja Sri Lankas genomförande av Mahaweli-projektet men samtidigt sätta ett tak för de svenska insatsernas storlek. Finansieringsmodellen är utformad så att den dels skall begränsa mottagarlandets egna räntekostnader, dels skall begränsa de kostnader som krediten medför för det svenska exportfinansieringssyste-met (SEK).

Enligt gällande regler, som redovisats tidigare i detta betänkande, får regeringen gentemot ett mottagarland göra biståndsutfästelser motsvarande högst tre gånger den landram som fastställs för det kommande budget-året.

I den föreliggande propositionen begär regeringen att riksdagen skall medge avsteg från denna regel och godkänna en planering gentemot Sri Lanka avseende sammanlagt sex budgetår. Regeringen föreslår därtill att årsbeloppen de fyra första budgetåren skall vara stigande, för att därefter snabbt sjunka.

Frågan om regeringsförslagets förenlighet med gällande biståndsprinciper tas bl. a. upp i motion 2568. Motionärerna motsätter sig inte en sexårsut-fästelse men anser att det klart bör slås fast att den föreslagna konstruktionen enbart gäller för denna unika situation.

Som flera gånger framhållits av riksdag och regering har biståndssamar-bete med enskilda länder långsiktig karaktär. Ett projekt måste ofta kunna pågå under flera år. De erfarenheter vårt biståndssamarbete givit oss visar snarast att ett ingånget projektsamarbete inte sällan måste sträcka sig över en längre period än vad som i utgångsläget var tänkt. Det finns också möjlighet för regeringen att med ett mottagarland ingå fleråriga insatsavtal om ett projektsamarbete.

Samtidigt har statsmakterna ansett det angeläget att sätta gränser för omfattningen av våra biståndsåtaganden mot enskilda länder. Av detta skäl måste varje insatsavtal rymmas inom treårsutfästelsernas beloppsgränser. Därtill har riksdagen uttalat att den bör beredas tillfälle att särskilt ta ställning till större projekt. Detta bör, som påpekades i konstitutionsut-skottets ovannämnda betänkande, ske på ett tidigt stadium. I annat fall blir riksdagens inflytande över långsiktiga biståndsåtaganden illusoriskt.

I den situation som nu uppkommit vill utskottet emellertid inte motsätta sig en finansieringsplan som begränsar det svenska finansieringsåtagandet för Kotmale till såväl storlek som varaktighet även om den samtidigt innebär

ett avsteg från gällande treårsregel för biståndsutfästelser. Det är rimligt att Sri Lankas myndigheter ges klarhet om omfattningen av det totala svenska stödet för Kotmale-projektet. Utskottet föreslår därför att riksdagen bemyndigar regeringen att gentemot Sri Lanka göra den begärda sexåriga utfästelsen, enligt i övrigt samma regler som gäller för sedvanliga treårsutfästelser. Utskottet vill emellertid samtidigt understryka att det rör sig om ett av särskilda omständigheter betingat undantag från gällande regler.

Utskottet noterar att regeringen uppställt en översta gräns för det svenska biståndsåtagandet i Kotmale-projektet och utgår från att detta maximibelopp skrivs in i det förestående avtalet med Sri Lanka. Avsikten är att eventuella framtida kostnadsökningar inte leder till att ytterligare svenska statliga medel tas i anspråk.

Utskottet accepterar också att en fördelning av beloppsramen för Kotmale över de kommande sex budgetåren måste ske men noterar att metoden innebär ett avsteg från hittills gällande principer och praxis i fråga om fastställande av landramar.

Enligt utskottets mening är det emellertid naturligt att vid fastställande av landramarna ta hänsyn till projektens storleksgrad. Svensk medverkan i ett större projekt kan medföra att landramen höjs, varefter den, efter projektets genomförande, kan återgå till en lägre nivå.

Vad utskottet här framhållit om principerna för riksdagens prövning av biståndprojekt får självfallet särskild betydelse om kraven på svenskt deltagande i långsiktiga projekt – eventuellt i samarbete med andra finansörer – skulle komma att öka, vilket utskottet inte håller för uteslutet. För att undvika missförstånd vill utskottet framhålla att de av riksdagen beslutade generella principerna för regeringens biståndsutfästelser är giltiga även i fortsättningen.

Utskottet föreslår att yrkande 3 i motion 2568 anses besvarat med vad som ovan anförts.

I samma motion betonas att det är angeläget att de mycket stora kommande medelsanvisningarna till Sri Lanka inte går ut över biståndet till andra programländer. Återhållsamhet bör därför visas inom andra biståndsområden, särskilt de ämnesinriktade verksamheterna, heter det i motiven.

Utskottet har tidigare uttalat att biståndet i övervägande grad bör bestå av samarbete med regeringar i enskilda länder och även givit uttryck för åsikten att det s. k. ämnesinriktade biståndet inte bör öka ytterligare. Enligt utskottets mening är det emellertid en lång rad faktorer som avgör vilken storlek enskilda länders medelsramar bör ha och vilken fördelning som skall gälla mellan landinriktat bistånd och andra bilaterala biståndsformer. Utskottet får med hänvisning härtill föreslå att yrkande 2 i motion 2568 anses besvarat.

I yrkande 1 i motion 2568 föreslås att de av riksdagen nyligen anvisade medlen för biståndssamarbete på energiområdet för budgetåret 1982/83 till

en del tas i anspråk för finansiering av Kotmale-projektet. Motionärerna föreslår i det syftet att 45 milj. kr. ur nästkommande budgetårs anslagspost för Miljö- och markvård samt energi reserveras för användning med 15 milj. kr. för vart och ett av de tre budgetåren 1983/84–1985/86.

Enligt utskottets mening innebär förslaget den nackdelen att ett belopp redan vid ett budgetårs ingång kommer att ha reserverats för användning först under tre därefter kommande budgetår. Därtill kan nämnas att de för miljö- och markvård samt energi för budgetåret 1982/83 anslagna medlen till en del redan in-tecknats för användning i ett markvårdsprogram.

Utskottet får avstyrka yrkande 1 i motion 2568 och tillstyrka den i propositionen föreslagna fördelningen av biståndsmedlen för Kotmale under de sex budgetåren fram till 1987/88.

Mot bakgrund av den oförutsedda kostnadsutveckling som hittills ägt rum i Kotmale-projektet och erfarenheterna från andra, liknande projekt, anser utskottet det angeläget att regeringen under återstoden av byggnadstiden noga följer projektets utveckling i olika avseenden. Liknande synpunkter framförs också i motion 2568. Utskottet finner det därför välbetänkt att SIDA kommer att ges i uppdrag att genom oberoende experter följa projektets kostnadsutveckling och bistå med teknisk-ekonomisk rådgivning. Riksdagen bör regelbundet hållas underrättad om SIDA:s arbete härvidlag.

I motion 2569 riktas kritik mot Kotmale-projektet som sådant och regeringens handläggning av detta. Projektet anses inte uppfylla grundläggande biståndspolitiska krav. Anläggningskontraktet har tecknats utan anbudsförfarande, vilket gjort att entreprenören kunnat tillförsäkra sig stora vinster. Motionärerna förordar därför restriktivitet i den fortsatta biståndsgivningen till projektet. De ansluter sig till SIDA:s förslag om en begränsning av biståndsfinansieringen till totalt 1 300 milj. kr., vilket innebär att ytterligare högst 993 milj. kr. i biståndsmedel skall kunna utgå till projektet.

Vidare föreslås i motionen att nästkommande budgetårs medelsram till Sri Lanka skall förbli vid innevarande års nivå, vilken är 115 milj. kr. samt att regeringen skall utreda huruvida entreprenören Skånska Cementgjuteriet inte bör avstå från en del av sin oskäliga vinst.

Utskottet har i det föregående tillstyrkt regeringens finansieringsförslag med hänsyn till att det i rådande situation förefaller vara den ur givarens och mottagarens sammantagna synpunkt mest ändamålsenliga lösningen. Till följd härav avstyrks motion 2569.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen godkänner att det högsta beloppet för det svenska finansieringsåtagandet för Kotmale-projektet i Sri Lanka res. (s) bestäms till 1 395 milj. kr. inkl. det belopp om 307 milj. kr. som t. o. m. budgetåret 1981/82 utbetalats för projektet,

2. att riksdagen med avslag på motion 1981/82:2569 bemyndigar regeringen att göra utfästelse om bistånd till Kotmale-projektet om sammanlagt högst 1 088 milj. kr. under budgetåren 1982/83-1987/88 med den fördelning på årsbelopp som anges i propositionen.
3. att riksdagen godkänner uppläggningsen av finansieringen av projektet,
4. att riksdagen bemyndigar regeringen att träffa överenskommelse med Sri Lankas regering om det föreslagna stödet enligt i propositionen och av utskottet angivna riktlinjer,
5. att riksdagen, utöver av riksdagen tidigare godkänt belopp, till medelsram för Sri Lanka för budgetåret 1982/83 godkänner ett belopp av 40 000 000 kr. samt, med ändring av riksdagens tidigare beslut, till *Bilateralt utvecklingssamarbete* för budgetåret 1982/83 under tredje huvudtiteln anvisar ett reservationsanslag av 4 054 777 000 kr.,
6. att riksdagen förklarar 1981/82:394, yrkande 7, och motion 1981/82:2568, yrkandena 2 och 3, besvarad med vad utskottet anfört,
7. att riksdagen avslår motion 1981/82:2568, yrkande 1,

Stockholm den 2 juni 1982

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Gertrud Sigurdson (s), Torsten Bengtson (c), Sture Palm (s), Linnea Hörlén (fp), Olle Göransson (s), Ingrid Sundberg (m), Mats Hellström (s), Gunnel Jonäng (c), Sture Ericson (s), Per-Olof Strindberg (m), Jan Bergqvist (s), Sture Korpås (c), Axel Andersson (s) och Rune Ångström (fp).

Reservation

Regeringens handläggning av Kotmale-ärendet

Gertrud Sigurdson, Sture Palm, Olle Göransson, Mats Hellström, Sture Ericson, Jan Bergqvist och Axel Andersson (alla s) anser att den del av utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "Det svenska" och slutar med "beröras här." bort ha följande lydelse:

Det svenska engagemanget i Kotmale-projektet har medfört ett av Sveriges största biståndsåtaganden och lett till en diskussion om det svenska

biståndets förutsättningar och villkor. Åtagandet har kommit till stånd utan projektprövning och utan övergripande avtalsmässig reglering. När en sådan nu måste genomföras saknas möjlighet för riksdagen att genomföra en förutsättningslös prövning av biståndets omfattning och av Kotmaleprojektet som del av Sri Lankas utvecklingsansträngningar. Genom den tidigare handläggningen av Kotmale-ärendet har riksdagen försatts i en tvångssituation.

