

Nr 179.

Av herrar Liedberg och Wiberg, *angående åtgärder för effektivisering av förberedelsen till och förändret av Sveriges handelsavtalsförhandlingar.*

I Kungl. Maj:ts proposition nr 1 till innevarande års riksdag har ministern för utrikes ärendena under tredje huvudtiteln, punkt 1, till behandling upptagit bl. a. den ökade belastning som uppstått för departementets handelsavdelning genom den ekonomiska krissituationen. Departementschefen uttalar, att flera nya byråer måste anses erforderliga inom handelsavdelningen, men att en definitiv utbyggnad av dessa har fått anstå av statsfinansiella skäl. Av de personalförstärkningar som i och för sig ansetts motiverade ha, likaledes av hänsyn till budgetläget, medel begärts med endast 50 000 kronor under punkt 3 i huvudtiteln, varigenom inrättande av tre befattningar i sekreterargrad skulle möjliggöras.

Då den i andra sammanhang verkställda planeringen av Sveriges export och import under år 1948 förutsett en handelsvolym av omkring 7 500 miljoner kronor, antydes därmed vikten och omfattningen av Sveriges handelspolitik för vårt ekonomiska liv. Med hänsyn härtill synes det oss angeläget, att förhållandena beträffande den administrativa apparaten och de olika formerna för denna vår handelspolitiska verksamhet ägnas uppmärksamhet och intresserad prövning.

Före det senaste kriget uppdrogos de allmänna riktlinjerna för den svenska handelspolitiken av traktatberedningen. Genom de speciella förhållandena under kriget kom denna institution att sättas ur funktion, och den har därefter icke återupptagit sin verksamhet. De på traktatberedningen tidigare vilande uppgifterna ha kommit att handhavas av flera olika organ. Någon fast form för förberedelsearbetet till handelsförhandlingar har dock icke skapats såsom ersättning för den ej längre fungerande traktatberedningen. En fastlagd rutin saknas sålunda för förberedelsearbetet i vad avser handläggandet inom olika myndigheter, kontakttagandet mellan dessa samt den omfattning i vilken näringslivet beredes tillfälle medverka. I vissa fall synas ärendena uteslutande bli förberedda inom utrikesdepartementet, i andra fall åter sker utredningsarbetet under handelskommissionens direkta ledning i denna och i försörjningskommissionerna, varvid samråd ofta sker med olika intresserade grupper inom näringslivet. Såvitt vi kunnat finna, äro utrikesutskottets eller utrikesnämndens möjligheter att inverka på förberedelsearbetet ingalunda klarlagda, och praxis synes härvidlag variera.

För den utomstående är det tyvärr omöjligt att bilda sig en exakt uppfattning om den mångfald administrativa och praktiska problem som sam-

manhånga med moderna handelsförhandlingar. Här nedan skola därför endast antydas vissa spörsmål, vilka synas vara av mera allmänt intresse, varvid dock reservation måste göras för att förhållandena äro så varierande, att inga generella slutsatser kunna dragas. Vad som här anföres gör alltså ingalunda anspråk på att vara slutgiltiga förslag till lösningar.

Vad beträffar själva förberedelsearbetet för en förhandling förutsätta vi, att Sveriges beskickningar regelbundet insända rapporter över det ekonomiska läget i resp. land samt att dessa tillsammans med det statistiska material som finnes hos våra myndigheter eller annorstädes på lämpligt sätt sammanställas och analyseras.

Sedan det grundläggande kunskapsmaterialet beträffande utrikeshandeln inhämtats och sammanställts med tillgängliga uppskattningar av utvecklingen av exportkapacitet samt importbehov i stort från samtliga handelspartners — ett arbete vilket i och för sig icke behöver förutsätta en importplanering av den art som nu tillämpas — torde det vara lämpligt, att de allmänna riktlinjerna för det närmaste årets handelspolitik diskuteras inom en representativ krets av företrädare för såväl berörda förvaltningsorgan som näringslivet i vidaste mening.

Organiserandet av förberedelsearbetet för de olika specifika handelsavtalsförhandlingarna synes oss vidare böra bli föremål för överväganden. Det vore sålunda önskvärt med en informell och smidig plan för det samarbete som bör ske och de kontakter som böra tagas. Genom den hittills varierande rutinen härvidlag kunna viktiga förhandlingar komma att förberedas utslutande inom en alltför trång krets under det att mindre väsentliga förhandlingar bli föremål för samarbete och kontakttaganden i fullt tillfredsställande omfattning. I dessa hänseenden synes också en anmärkningsvärd skillnad göras vid förberedelserutinen i fråga om betalnings- och finansavtal, å ena, samt varuavtal, å andra sidan.

När de allmänna riktlinjerna uppdragits för ett speciellt avtal, synes det lämpligt, att en informell orientering därom lämnas de olika organ inom och utom statsförvaltningen, vilka normalt ha att eller beredas tillfälle att framföra sina synpunkter och önskemål. Om detta decentraliserade utredningsarbete skall kunna ske effektivt, äro exempelvis uppgifter om avtalets förutsedda finansiella ram, de önskade betalningsförhållandena samt ev. oregelbundenheter i valutasituationen av utslagsgivande betydelse för utformningen av de synpunkter som från olika håll komma att framläggas.

Det vore därjämte ur flera synpunkter önskvärt, att den eller de personer, som i ansvarig ställning skola leda förhandlingarna, bereddes tillfälle att mera intimt än som nu — främst på grund av personalbrist — kan ske följa utredningsarbetet och under dettas gång sätta sig in i de speciella problem och sakfrågor som Sveriges intressen aktualisera.

Det är oss angeläget framhålla, att utrikesdepartementets och kommissionernas personal, trots god arbetsvilja, på grund av sin stora arbetsbelastning icke torde ha möjlighet att vid varje tillfälle ägna förberedelsearbetet och studiet av det framkommande utredningsmaterialet den tid som måste an-

ses önskvärd, om icke endast förhandlingen utan även förhandlarna skola kunna anses vara väl förberedda.

Med den betydelse för handelsförhandlingarna och de färdiga avtalens administrering, som de svenska regleringarna beträffande import och pris-kontroll nu ha, torde det även vara önskvärt, att det inom förhandlingsdelegationens medlemmar åtminstone finnes erforderlig orientering och känne-dom om krisorganens verksamhetsformer och speciella administrativa syn-punkter.

Då en viktig förutsättning för ett gott förhandlingsresultat är, att för-handlingsdelegationen är väl insatt främst i det svenska samhällets och det svenska näringslivets behov och önskemål men även i det främmande lan-dets förhållanden, uppstår ett krav på kontinuitet inom handelsavdelning-ens personal. Handelsavtalsförhandlingar äro numera ett så specialiserat och svårt arbetsfält, att alltför täta ombyten av arbetsuppgifter och perso-nal icke kunna anses ändamålsenliga.

Vad beträffar förberedelsearbetet vilja vi slutligen understryka betydelsen av att bästa möjliga kontakt upprätthålles och ett förtroendefullt samar-bete och samråd kontinuerligt sker mellan respektive myndigheter och de olika organisationer inom industri, jordbruk och handel som till sina vik-tigaste arbetsuppgifter hänföra de handelspolitiska ärendena. Det ekono-miska livets många och snabba skiftningar göra ett sådant regelmässigt samarbete icke endast önskvärt utan även nödvändigt, om god effektivitet skall ernås.

Sedan förberedelsearbetet är slutfört, uppstår frågan om själva förhand-lingarnas förande. Det har kunnat konstateras, att handelsförhandlingarna visa en tendens att koncentreras kring årsskiftena. Härav följer, att för-handlingsapparaten blir åtminstone temporärt överbelastad och att den för handelsförhandlingar normalt avdelade personalen måste kompletteras. Med hänsyn härtill synes det vara av stor betydelse, att personalorganisationen är så vid, att den kan fungera med önskvärd effektivitet även vid topp-belastning.

Under de senaste åren har det blivit alltmera vanligt, att förhandlings-delegationerna, vilka normalt omfatta endast ett fåtal medlemmar, helt rekryteras från den statliga förvaltningen. Tidigare åter hände det ofta, att kunniga män och erfarna förhandlare utom statsförvaltningen utsågos till ledamöter av delegationerna. Med hänsyn till den stora vikt som måste läg-gas vid förhandlingsvana och under hänvisning till den arbetsbelastning som åvilar förhandlingsapparaten, vilja vi därför framföra tanken på en rekryte-ring av delegationerna inom en vidare personkrets än för närvarande och med hänsynstagande till de ev. delegationsmedlemmarnas kunnskap samt erfarenhet som förhandlare samt med frånseende av om vederbörande till-hör statsförvaltningen eller ej.

Hur väl en förhandlingsdelegation än är sammansatt och hur väl en för-handling än är förberedd, uppstå situationer, då delegationens medlemmar icke själva kunna tänkas besitta tillräckligt ingående fackkunskap på samt-

liga de områden som bli föremål för överläggningar. Med hänsyn härtill har det vid flera tillfällen ansetts önskvärt och lämpligt, att experter för olika varuområden beredas tillfälle att medfölja delegationen och stundom även delta i själva förhandlingarna. Det är vår övertygelse, att ett sådant arrangemang medför en förstärkning av den svenska delegationens förhandlingsduglighet och ger denna förmåga att snabbt taga ställning till de nya problem som ofta uppkomma under förhandlingarnas gång. Vi anse det angeläget, att lämpliga och kunniga experter i allmänhet beredas tillfälle att delta i förhandlingarna i former, som låta deras insatser komma till full nytta. Många gånger torde det vara möjligt att bringa förhandlingarna snabbt fram till resultat, om delförhandlingar i sub-kommittéer ske mellan respektive länders experter under ledning av någon av delegationens ledamöter. Om dessa delförhandlingar ske inom den allmänna ram som förutsetts vid plenarsammanträdena mellan de båda förhandlingsdelegationerna, kunna de slutliga plenarsammanträdena inskränkas till att behandla de frågor som icke kunnat lösas i delförhandlingarna, de allmänna avvägningsfrågorna samt till själva sammanknytningen av delförhandlingarnas resultat till ett avtal. Vi måste däremot ifrågasätta, om experterna rätt utnyttjas, då det i vissa fall hänt, att ansedda samt erfarna män av förhandlingsledningen förvägrats rätt att träffa motparten vid förhandlingsbordet.

När förhandlingar föras samtidigt med ett flertal länder, av vilka varje land ensamt kan leverera ev. mera av någon eller några varor än vad vi behöva, måste uppmärksamhet även ägnas åt samordningen av dessa förhandlingar. Genom att utrikesdepartementet arbetar på byråer för olika ländergrupper, måste härvidlag en samordning ske genom chefen för handelsavdelningen. Den av departementschefen föreslagna kanslibyrån synes här ha en viktig uppgift att fylla, liksom även de övriga förändringar som eftersträfvats av ministern för utrikes ärendena i hans redogörelse till statsrådsprotokollet.

Med hänsyn till att en snabb förstärkning av vår handelspolitiska förhandlingsapparat — ehuru detta skulle medföra kostnadsökningar utöver dem som äskats av departementschefen — måste anses vara en åtgärd som icke endast är oundgängligen nödvändig ur effektivitetssynpunkt utan även kan lämna direkt avkastning i form av förbättrade förhandlingsresultat, anse vi denna fråga vara av särskilt angelägen och brådskande natur.

Under återopande av vad ovan anförts få vi hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla om skyndsamt utredning och såvitt möjligt förslag till innevarande års riksdag om åtgärder ägnade att effektivisera förberedelsen till och förandet av Sveriges handelsavtalsförhandlingar.

Stockholm den 23 januari 1948.

Gösta Liedberg.

Ake Wiberg.