

Nr 63

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående det statliga utvecklingsbiståndets administration; given Stockholms slott den 5 mars 1965.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över utrikesdepartementsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla de förslag, om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande statsrådet hemställt.

GUSTAF ADOLF

Ulla Lindström

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av en av statskontoret företagen utredning om det statliga utvecklingsbiståndets administration föreslås i propositionen att nämnden för internationellt bistånd (NIB) skall upphöra den 1 juli 1965, vid vilket datum ett nytt centralorgan för biståndsverksamheten benämnt styrelsen för internationell utveckling upprättas. Det nya organet föreslås få ställning som ämbetsverk under utrikesdepartementet med en generaldirektör som chef. Till det nya organet koncentreras administrationen av det bilaterala tekniska, humanitära och finansiella biståndet samt förekommande verksfunktioner avseende det multilaterala biståndet. Eftersom den nya styrelsen skall fungera som centralt administrativt organ för hela den svenska biståndsverksamheten, förutsätts den få en i förhållande till NIB betydligt utvidgad organisation.

Utdrag av protokollet över utrikesdepartementsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 5 mars 1965.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING, PALME, SVEN-ERIC NILSSON.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anmäler statsrådet Lindström fråga om *det statliga utvecklingsbiståndets administration* samt anför.

Inledning

Den 20 september 1963 uppdrog jag med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande åt statskontoret att företaga utredning av personalorganisationen och administrationen inom nämnden för internationellt bistånd (NIB) samt att framlägga därav föranledda förslag. Den 1 november samma år uppdrogs åt statskontoret att även utreda relationerna mellan NIB och dess fältprojekt. Den 3 januari 1964, slutligen, fick utredningen tilläggsdirektiv att framlägga förslag till en närmare samordning av de olika biståndsformernas centrala administration.

Första avsnittet av statskontorets utredning lades till grund för de förslag beträffande NIB:s organisation, som genomförts under innevarande budgetår (prop. 1964: 1 bil. 5 s. 41, SU 53, rskr 156). Även den andra delen av uppdraget har nu slutförts.

Vid utvidgningen av uppdraget i januari 1964 angavs i direktiven bl. a.

Enligt departementsstadgan sorterar det tekniska och humanitära biståndet under utrikesdepartementet, medan det finansiella biståndet sorterar under finansdepartementet och det kommersiella under handelsdepartementet.

I finansdepartementets handläggning av ärenden rörande det bilaterala finansiella biståndet ingår f. n. vissa uppgifter av administrativ natur. I huvudsak delegeras emellertid den löpande administrationen av det bilaterala finansiella biståndet till särskilda experter och myndigheter, verk samma på de områden som respektive biståndsinsatser avser. Även i flera andra biståndsgivande stater skiljer sig den departementala och administrativa handläggningen av den finansiella biståndsgivningen från motsvarande

förfarande med avseende på det tekniska biståndet. Detta är i och för sig naturligt, eftersom det rör sig om väsentligen skilda typer av biståndsverksamhet. Bilateralt tekniskt och finansiellt bistånd lämnas emellertid stundom till samma eller sinsemellan integrerade projekt. Av detta och andra skäl bör formerna för samarbetet mellan berörda departement och myndigheter när det gäller olika typer av bilateralt bistånd närmare övervägas. Det kan härvid bli fråga om dels en utbyggnad av det samråd som redan nu fortlöpande äger rum mellan dessa departement och myndigheter, dels en fördjupad samverkan på det exekutiva planet, eventuellt i förening med en viss centralisering av härför lämpade arbetsuppgifter.

Det svenska biståndet till u-länder genom olika FN-organ (det multilaterala) föranleder viss medverkan av NIB, närmast i form av rekrytering av experter samt uttagande av stipendiater på de internationella organens begäran. Avvägningen av anslagen till FN-organen sammanhänger med politiska bedömningar inom ramen för utrikespolitiken och har därför handlagts utanför NIB. Sambandet mellan bilateral och multilateral biståndsverksamhet har förstärkts påtagligt under senare år. Ökningar av multilaterala anslag medför ökade krav på rekrytering av experter, konsulter m. m. Direkt anknytning sker även mellan biståndsaktioner, finansierade av FN-organ, och svenska fältprojekt i u-länder. Beslut om anslag och aktiviteter på det internationella planet har visat sig få en återverkan även på NIB och påkallar förr eller senare nämndens tjänster. Det kan därför nu finnas skäl att vidga NIB:s befattning med de multilaterala biståndsärendena. Som berednings- eller remissorgan för sådana ärenden kan NIB behöva en organisatorisk förstärkning och/eller bör dess chef delta i det interdepartementala samarbete, som f. n. sker genom en särskild arbetsgrupp med representanter för utrikes-, finans- och handelsdepartementen, liksom i den s. k. FN-nämnden, vari samtliga svenska kontaktkommittéer för olika FN-organ ingår.

Överhuvudtaget bör möjligheterna till en närmare samordning av de olika biståndsformernas centrala administration förutsättningslöst prövas, i syfte att åstadkomma en rationell förvaltning av u-hjälpsanslagen och effektiva förbindelselinjer till de svenska biståndsprojekten i u-länder.

Statskontoret har i detta senare avsnitt av utredningen biträtt av två särskilda sakkunniga, nämligen landshövdingen Valter Åman, ordförande i NIB:s styrelse, och dåvarande statssekreteraren, nuvarande generalsekreteraren i NIB Ernst Michanek. För sitt uppdrag har utredarna haft samtal och diskussioner med representanter för berörda myndigheter och organisationer. Under hösten 1964 har de vidare besökt ett antal biståndsadministrerande myndigheter och institutioner i Storbritannien och Frankrike, i Nederländerna och Västtyskland. I det senare studiebesöket deltog även representanter för utrikes- och finansdepartementen. Administrativa förhållanden vid fältprojekt samt kontakten mellan projekt och svenska beskickningar har även studerats under resor, nämligen i Algeriet, Ceylon, Etiopien, Indien, Libanon, Pakistan och Tunisien.

Resultatet av utredningen föreligger i en redogörelse (stenc.), betitlad »Det statliga utvecklingsbiståndets administration», dagtecknad den 19 februari 1965.

Samråd i ärendet har ägt rum med NIB, som därvid förklarat sig icke ha något att erinra mot att biståndsadministrationen organiseras i huvudsaklig överensstämmelse med de förslag som framläggs i redogörelsen.

Utvecklingsbiståndets nuvarande omfattning och administration

Den svenska u-hjälpen var till omfånget relativt begränsad fram till början av 1960-talet och företedde i administrativt avseende en splittrad bild. Splittringen hade uppkommit som en återspeglning av biståndsverksamhetens organisation på det internationella planet. De olika FN-organ, som handlägger bl. a. biståndsfrågor, hänvände sig vanligen i sådana ärenden direkt till sina kontaktorgan eller kontaktmän inom förvaltning och näringsliv i Sverige. Visserligen förekom viss samordning. Inom utrikesdepartementet bereddes frågor som rörde den politiska bedömningen av biståndsärenden. Den bilaterala hjälpen administrerades av Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, som var ett halvstatligt organ med representanter för såväl folkrörelserna som statsmakterna och med statsanslag för större delen av sin verksamhet. Utan att ha formella samordningsuppgifter hade kommittén kommit att tjänstgöra som en naturlig centralpunkt för dem som var engagerade i eller intresserade av olika biståndsuppgifter. Samordningen genom utrikesdepartementet och Centralkommittén var dock otillräcklig.

På våren 1960 tillsattes en utredning, administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna, med uppgift att uppdraga riktlinjer för hur en effektiv administration av u-hjälpen borde utformas och fungera. Utredningen avgav två betänkanden, varav det ena behandlade utvecklingshjälpens administration (SOU 1961: 22) och det andra rekryteringen av svenska fackmän för tjänstgöring i hjälpprojekt utomlands samt mottagning och placering i Sverige av stipendiater från u-länder m. m. (SOU 1961: 50).

På grundval av utredningens arbete föreslog Kungl. Maj:t i prop. 1961: 174 att ett helstatligt organ för handläggning av biståndsfrågor skulle inrättas. Sedan riksdagen godkänt förslaget (SU 1961: 157, rskr 365) inrättades det nya organet, som fick namnet nämnden för internationellt bistånd (NIB) och trädde i funktion den 1 januari 1962. Nämnden är centralorgan för det statliga tekniska biståndet till u-länder och har till uppgift att sköta den löpande administrationen av bilateral teknisk biståndsverksamhet. Omfång, inriktning och avvägningar av det tekniska biståndet — biståndspolitik — bestäms av regering och riksdag, men till nämndens funktioner hör att utarbeta förslag till biståndsinsatser även på längre sikt, varpå politiska beslut kan grundas, och att bearbeta och verkställa statsmakternas förslag resp. beslut. Nämnden lyder under utrikesdepartementet, och

det svenska bistånd, som lämnas genom internationella organ eller direkt från Sverige till vissa u-länder, samordnas med den utrikespolitik, som för övrigt utformas inom departementet.

Sedan NIB:s tillkomst har emellertid omfattningen starkt vuxit även av andra biståndsformer, som under nämndens uppbyggnadsskede ansetts böra administreras utanför denna. Här åsyftas närmast det finansiella och i någon mån det humanitära biståndet. Även det handelspolitiska och kommersiella biståndet har genom sin nära anknytning till den allmänna handelspolitiken ansetts böra ligga utanför biståndsorganets kompetens.

Medan nämnden administrerar viss stipendiatverksamhet och expertrekrytering med anknytning till det multilaterala tekniska biståndet handläggs detta i övrigt, huvudsakligen anslag till olika FN-organ, inom utrikesdepartementet. Avvägningen av dessa anslag bedöms inom ramen för utrikespolitiken. Ett nordiskt tekniskt bistånd har vidare inletts och administreras i särskilda former.

Samtidigt som således andra biståndsformer framträtt vid sidan av det rent bilaterala tekniska biståndet, har gränserna mellan dem och den tekniska hjälpen blivit mindre skarpa.

Här må erinras om den ganska avsevärda expansion, som den svenska u-hjälpen undergått på senare år och som skall fortsätta mot det av riksdagen år 1962 angivna målet: 1 % av nationalinkomsten. Utvecklingen framgår av följande tabell. Siffrorna (i milj. kr.) avser anslagen för budgetåren 1961/62—1964/65 samt förslagen till anslag i statsverkspropositionen för budgetåret 1965/66.

	61/62	62/63	63/64	64/65	65/66
Bilateralt och nordiskt tekniskt bistånd (III, V o. VIII ht)	21,2	22,7	36,0	40,2	61,5
Multilateralt tekniskt bistånd (III ht)	19,3	42,2	53,4	71,7	79,4
Humanitärt bistånd (III ht) ..	2,0	5,0	5,0	7,5	7,5
Bilateralt finansiellt bistånd (VII ht)	—	20,0	50,0	70,0	90,0
Multilateralt finansiellt bistånd (VII ht)	10,0	40,2	32,1	36,1	41,4
	52,5	130,1	176,5	225,5	279,8

I det följande lämnas i huvuddrag en redogörelse för den nuvarande administrationen av den officiella svenska biståndsverksamheten.

Tekniskt bistånd

Det bilaterala tekniska biståndet redovisas i riksstaten under tredje huvudtiteln. Anslagen utbetalas och disponeras av NIB och i

viss del av byggnadsstyrelsen. För budgetåret 1964/65 är anslagna till denna verksamhet 34,3 milj. kr., varav 3,2 milj. kr. för NIB:s administration, 23 milj. kr. för fältprojekt, 2,6 milj. kr. för bilateralt bistånd i anslutning till FN:s Särskilda fond, 4,5 milj. kr. för stipendiat- och kursverksamhet samt 1 milj. kr. för rekrytering och utbildning av experter. I årets statsverksproposition (bil. 5 s. 28) föreslås 55 milj. kr. för det bilaterala tekniska biståndet. I avvaktan på särskild proposition i ämnet har endast upptagits ett preliminärt beräknat belopp för NIB:s administration med 3,5 milj. kr. För fältprojekt har begärts 45 milj. kr. (vari ingår 2,6 milj. kr. för bistånd i anslutning till Särskilda fonden) och för övrig verksamhet 6,5 milj. kr.

Vid sidan av detta bilaterala bistånd bidrar Sverige till utvecklingsbiståndet även genom nordisk och skandinavisk samverkan. Tredje huvudtiteln upptar för detta ändamål för budgetåret 1964/65 2,75 milj. kr., vilket i årets statsverksproposition (bil. 5 s. 48) föreslås höjt till 3,5 milj. kr. Medlen går till Nordic Tanganyikan Centre. Sverige betalar hälften av utgifterna. Verksamheten administreras av en internordisk styrelse med sekretariat. Under femte huvudtiteln är vidare för budgetåret 1964/65 upptaget ett anslag av 2,8 milj. kr. till det skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea. Anslaget utbetalas och disponeras av statskontoret efter Kungl. Maj:ts föreskrifter. Insatsen härstammar från ett avtal år 1956 mellan de skandinaviska regeringarna å ena sidan och koreanska regeringen samt FN:s hjälporgan (UNKRA) å den andra. Årets statsverksproposition (bil. 7 s. 382) upptar det svenska bidraget till 2,7 milj. kr. Även denna insats står under ledning av en interskandinavisk styrelse med exekutivorgan. Till biståndsanslagen brukar också hänföras ett anslag under åttonde huvudtiteln till Nordiska Afrikainstitutet i Uppsala. Institutet leds av en styrelse i vilken även övriga nordiska länder är representerade. Anslagna medel ställs till Uppsala universitets förfogande. Anslaget för budgetåret 1964/65 uppgår till 283 000 kr. och föreslås för budgetåret 1965/66 (prop. 1965: 1 bil. 10 s. 491) höjt till 327 000 kr.

Också anslagen för Sveriges bidrag till de multilaterala tekniska biståndsprogrammen redovisas under tredje huvudtiteln. För budgetåret 1964/65 anslogs totalt 71,7 milj. kr. härför, varav under följande anslag: FN:s utvidgade tekniska biståndsprogram (EPTA) 10,4 milj. kr., FN:s Särskilda fond 42,4 milj. kr., FN:s barnfond (UNICEF) 3,9 milj. kr., Biträdande experter för multilateral biståndsverksamhet 3 milj. kr. samt Övrigt multilateralt tekniskt bistånd 12 milj. kr. Årets statsverksproposition (bil. 5 s. 22) upptar totalt under denna rubrik 79,4 milj. kr., varav till resp. anslag 13 milj. kr. (EPTA), 46,8 milj. kr. (Särskilda fonden), 5,2 milj. kr. (UNICEF), 4 milj. kr. (Experter) samt 10,4 milj. kr. (Övrigt multilateralt tekniskt bistånd).

Anslagen till EPTA, Särskilda fonden, UNICEF och övrigt multilateralt

tekniskt bistånd utbetalas och disponeras av utrikesdepartementet. Under det sistnämnda anslaget inryms bl. a. samarbetsavtal med UNESCO, FAO och ILO avseende svenskt bidrag till finansiering av ett antal undervisnings- och yrkesskoleprojekt för afrikanska kvinnor. Verksamheten administreras av respektive FN-organ. Anslaget Övrigt multilateralt tekniskt bistånd avses även täcka utgifter, som uppkommer till följd av politiska rekommendationer i FN och som inte kunnat förutses i samband med anslagsbehandlingen.

I detta sammanhang bör också nämnas, att vissa internationella organ alltjämt tar direktkontakt med närmast berörda svenska fackmyndighet för rekrytering av experter. Sålunda vänder sig ICAO direkt till luftfartsstyrelsen och ITU till telestyrelsen med hänsyn till att kandidater för expertuppdrag på dessa områden så gott som uteslutande kan rekryteras inom resp. verk.

Slutligen bör erinras om att förutom de under tredje huvudtiteln upptagna direkt anslagen till multilateral teknisk biståndsverksamhet under skilda huvudtitlar redovisas anslag till FN:s fackorgans reguljära budgetar — FAO, ILO, UNESCO, m. fl. F. n. torde en inte oväsentlig del av dessa fackorgans reguljära medel komma u-länderna till godo.

Humanitärt bistånd

Anslaget för humanitärt bistånd upptas under tredje huvudtiteln för budgetåret 1964/65 till 7,5 milj. kr. I årets statsverksproposition (bil. 5 s. 50) föreslås samma belopp. Anslaget utbetalas och disponeras av utrikesdepartementet. Medel härur tas i anspråk för olika biståndsinsatser av nödhjälpskaraktär, för stödbidrag till biståndsaktioner av frivilligorganisationer såsom missionen, Rädda barnen och Röda korset samt för flyktingändamål.

Finansiellt bistånd

Det bilaterala finansiella biståndet redovisas under sjunde huvudtiteln. För budgetåret 1964/65 uppgår anslaget till 70 milj. kr., medan i årets statsverksproposition (bil. 9 s. 77) föreslås 90 milj. kr. Inom ramen för denna biståndsform förekommer såväl krediter som gåvor. De förra lämnas för finansiering av utvecklingsprojekt eller utvecklingsprogram, de senare huvudsakligen i form av varor. För administrationen av detta bistånd svarar f. n. finansdepartementet, som emellertid delegerar vissa löpande administrativa uppgifter till särskilda experter och myndigheter. Den finansiella biståndsgivningen sker i nära samråd med övriga berörda departement och med NIB.

Det multilaterala finansiella biståndet utgörs av bidrag till Internationella utvecklingsfonden (IDA). Bidraget redovisas under sju-

de huvudtiteln. För budgetåret 1964/65 uppgår bidraget till 36,1 milj. kr. I årets statsverksproposition (bil. 9 s. 89) har det upptagits till 41,4 milj. kr. IDA-bidraget handhas av finansdepartementet i samarbete med riksbanken.

Handelspolitiskt och kommersiellt bistånd

De handelspolitiska och kommersiella biståndsfrågorna handläggs inom handelsdepartementet i samråd med utrikes- och finansdepartementen samt i förekommande fall med jordbruksdepartementet. Biståndsåtgärderna inom det förstnämnda området berör bl. a. tull- och importpolitiken gentemot utländerna liksom också frågan om stabilisering av dessas råvaruexport. Åtgärderna är av sådan art, att de inte kan särskiljas från övriga handelspolitiska åtgärder.

De kommersiella biståndsåtgärderna omfattar f. n. statlig exportkreditgarantigivning. Garantiärenden handläggs av exportkreditnämnden. Inom en total garantiram på 3 miljarder kr. har 800 milj. kr. reserverats för s. k. u-garantier, dvs. garantier som ges på speciellt gynnsamma villkor vid viss export av betydelse för u-länders ekonomiska och sociala framåtskridande.

Samråd

För samråd i biståndsärenden håller departementen kontakt sinsemellan. De löpande kontakterna består i delgivning till intresserade parter av inkommande rapporter från utrikesförvaltningen och av annan skriftväxling samt i remittering för yttrande om eller kommentarer till framförda förslag. Dagliga underhandskontakter upprätthålls på tjänstemannaplanet. Tjänstemän i utrikes- och finansdepartementen är vidare medlemmar av biståndsnämndens styrelse. Därjämte förekommer regelbundet samråd om biståndsfrågor av mer principiell natur i den s. k. u-gruppen, som sammanträder ca en gång i månaden. Detta informella organ är sammansatt av de för biståndsärendena närmast ansvariga tjänstemännen inom utrikes-, finans- och handelsdepartementen under ordförandeskap av utrikesdepartementets representant. Till sammanträdena kallas generalsekreteraren i NIB eller dennes ställföreträdare. När de behandlade ärendenas art så motiverat, har även företrädare för jordbruksdepartementet och för det nordiska Tanganyika-projektet kallats.

Till denna genomgång av biståndsverksamhetens nuvarande administration bör tilläggas att utrikesdepartementet och utrikesförvaltningens organ utomlands tar åtskillig befattning med samtliga statliga biståndsformer. Sålunda biträder utrikesförvaltningen vid förhandlingar med mottagarländer såväl i fråga om tekniskt som finansiellt bistånd. Svenska beskickningar i u-länder ger vidare genom sin rapportering underlag för beslut i olika biståndsfrågor och tjänstgör som serviceorgan för besökande förhandlare och

experter. De har även många uppgifter i samband med administrationen av bilaterala svenska biståndsprojekt. Genom kontakten med FN och dess fackorgan och andra internationella organisationer sköter utrikesförvaltningen också den fortlöpande bevakningen av frågor inom den multilaterala biståndsverksamheten. Finansdepartementet och riksbanken ombesörjer de svenska kontakterna, bl. a. i frågor rörande multilateralt finansiellt bistånd, med Världsbanken, Internationella finansieringsbolaget och Internationella utvecklingsfonden (IDA).

Statskontorets utredning

Sammanfattning

I sitt förslag »Det statliga utvecklingsbiståndets administration» föreslår statskontoret att nämnden för internationellt bistånd den 1 juli 1965 ersätts av ett ämbetsverk, benämnt statens styrelse för internationellt bistånd, med en generaldirektör som chef. Han skall även vara ordförande i verkets styrelse, som föreslås bli av lekmannatyp och ha sex ledamöter utöver ordföranden. NIB:s råd föreslås avskaffat.

Statskontoret föreslår en samordning av biståndsverksamheten, så att handläggningen av bilaterala tekniska, humanitära och finansiella biståndsärenden koncentreras till den nya centrala biståndsmyndigheten. Som bilaterala betraktas härvid även svenska biståndsinsatser i anslutning till den av internationella organ bedrivna biståndsverksamheten. I ärenden rörande Sveriges bidrag till dessa organ, dvs. det svenska multilaterala biståndet i egentlig mening, hör förekommande verksfunktioner anförtros biståndsmyndigheten, i den mån de inte åligger riksbanken.

Det humanitära bistånd, som överförs till biståndsmyndigheten enligt förslaget, omfattar katastrofhjälp, i den mån den inte är av rent multilateral natur (huvudsakligen vissa mer eller mindre stående anslag till flyktingsprogram), samt bidrag till icke-statliga organisationer, inklusive missionen, som bedriver teknisk eller humanitär biståndsverksamhet.

Det bilaterala finansiella bistånd, som föreslås överfört, innefattar både kredit- och gåvohjälp, s. k. parallellfinansieringsoperationer och andra biståndsinsatser i anslutning till Världsbanksgruppens verksamhet.

Det nordiska biståndet för svenskt vidkommande föreslås dock inte bli helt inordnat under biståndsmyndigheten förrän vid eventuell tillkomst av ytterligare nordiska projekt.

Vissa fackbetonade delar av biståndsadministrationen föreslås bli »utkontrakterade» på utomstående myndigheter. Sådan decentralisering förordas för bl. a. stipendiatverksamheten.

Biståndsmyndigheten föreslås skola framlägga förslag till anslag för bila-

teralt tekniskt och humanitärt bistånd och därmed integrerat finansiellt bistånd i sina årliga petita. Beträffande anslag till övrigt bilateralt finansiellt bistånd och multilateralt bistånd bör biståndsmyndighetens medverkan ske inom ramen för ett interdepartementalt samrådsarrangemang.

Ett samrådsbehov föreligger i sådana frågor av principiell innebörd, där flera departements arbetsområden är berörda. För att tillgodose detta föreslås ett formaliserat arrangemang med regelbundna sammanträden på statssekreterarnivå och under ordförandeskap av ett statsråd.

Den nya statens styrelse för internationellt bistånd föreslås bli organiserad på sju byråer, fördelade på tre avdelningar för tekniskt bistånd, för finansiellt bistånd samt för administrativa ärenden m. m.

Bedömning av nuvarande ordning

Statskontoret beskriver i sin utredning de olika biståndsformerna och konstaterar, att skiljelinjerna mellan u-hjälpens humanitära och utvecklingsfrämjande *syften* i regel är oklara och att detta även gäller dess *medel* — kapital, expertkunskaper, handelslättnader eller kommersiellt stöd. Renodlade former är sällsynta och avsiktliga kombinationer av olika biståndslag, s. k. integrerat bistånd, ofta fördelaktiga. En viktig uppgift för planeringen av svenskt bistånd måste vara att arbeta fram lämpliga kombinationer av biståndslag.

Olika slag av bistånd hänger alltså nära samman. De påverkar varandra i hög grad och biståndsverksamheten måste betraktas som en enhet. Administrationen av verksamheten bör därför också ske enhetligt i huvudsaklig överensstämmelse med i statsförvaltningen vedertagna former. Statskontoret anser emellertid att handläggningen f. n. icke tillgår på detta sätt. Verksamheten är splittrad på flera organ och verkställande uppgifter för ett par biståndslag ankommer på departement. Särskilda men ändå otillräckliga former för samråd förekommer. En enhetlig långtidsplanering saknas.

I utredningen anförs att administrationen av statligt bistånd f. n. är uppdelad i stort sett med avseende på biståndets *medel*. Tekniskt bistånd administreras sålunda av utrikesdepartementet med därtill anknutet verk, NIB, finansiellt bistånd ankommer på finansdepartementet och handelspolitiskt samt kommersiellt bistånd på handelsdepartementet i samarbete med utrikes- och finansdepartementen och — på verksplanet — kommerskollegium och exportkreditnämnden. Några specialformer av tekniskt bistånd — det skandinaviska sjukhuset i Korea, teleteknik etc. — handläggs av andra fackmyndigheter än de nu uppräknade. Utrikesdepartementet skall i princip medverka i nu uppräknade organs officiella förbindelser med utlandet, oavsett biståndslaget.

Handläggningen av tekniskt bistånd är som nämnts uppdelad så, att utrikesdepartementet självt är verkställande organ för multilateralt bistånd

och NIB ansvarar för bilateralt bistånd. Härjämte är en del multilaterala projekt av teknisk karaktär med starka svenska bilaterala inslag uppdelade mellan dessa båda organ, alltefter den grad av svensk insyn och delaktighet i administrationen, som väntats bli erforderlig. Utrikesdepartementet svarar sålunda för några dylika kombinerade projekt avseende kvinnoutbildning i Afrika, nämnden för kombinerat projekt avseende utbildning av flyktingar från Palestina och för användningen av ett anslag benämnt Bilateralt bistånd i anslutning till FN:s Särskilda fond. Ett projekt, Tanganyika-projektet, för vilket de fyra nordiska länderna gemensamt står såsom givare, administreras av en särskild nordisk styrelse med, i vad på Sverige ankommer, visst biträde av nämnden. Nämnden svarar därutöver för rekrytering av svensk personal och i stort sett för tillhandahållande av utrustning till alla projekt av tekniskt bistånd, som i övrigt handläggs av utrikesdepartementet eller nämnden.

Den statliga biståndsadministrationen är emellertid i viss mån uppdelad även med avseende på *syftet*. Medan utvecklingsbistånd sålunda handläggs på sätt, som nu i korthet beskrivits, sköts bistånd med humanitärt huvudsyfte, oavsett dess medel eller överföringssätt, av utrikesdepartementet. NIB eller andra myndigheter eller organisationer kan dock givetvis av Kungl. Maj:t anmodas att rekrytera personal eller tillhandahålla utrustning för ett humanitärt projekt. Det har enligt statskontorets uppfattning ofta kommit att bero närmast på tillfälligheter, huruvida en företagen insats betraktats såsom tekniskt bistånd och i denna egenskap beretts av nämnden före Kungl. Maj:ts beslut eller den ansetts utgöra humanitärt bistånd och därför beslutats av Kungl. Maj:t utan beredning av nämnden.

Det samråd beträffande verksamheten som äger rum mellan de biståndsadministrerande instanserna har enligt redogörelsen icke varit till fyllest för en effektiv samordning. Statskontoret diskuterar utförligt dessa frågor i sin utredning med anförande av exempel för att belysa vad man kallar det artificiella och administrativt föga ändamålsenliga i nuvarande uppdelning på flera organ av det statliga utvecklingsbiståndets och humanitära biståndets planering och verkställighet. Den knappa personalen utnyttjas inte optimalt, gjorda erfarenheter ackumuleras inte tillfredsställande, uppgörande av samlade biståndsplaner, såväl för ämnesområden som mottagarländer, försvåras och administrationen erbjuder — allt enligt utredningens åsikt — ur mottagarländernas och icke-statliga svenska intressenters synvinkel en bild av stark splittring.

Förslag till ny organisation

Biståndsorganets kompetens i fråga om de olika biståndsformerna

Sedan utredningen redovisat sina synpunkter på biståndsslagens inbördes sammanhang och på behovet av en samlad beredning och planering inom biståndsverksamheten, övergår den till att diskutera de fördelar som kan uppnås genom en koncentration av arbetsuppgifterna till en instans.

Sammanfattningsvis är enligt utredningen dessa fördelar följande. Det för en maximering av biståndets utvecklingseffekt erforderliga nära samspellet mellan olika slags biståndsåtgärder underlättas. Förbättrat underlag kan åstadkommas för statsmakternas ställningstagande till avvägningen mellan multilateralt och bilateralt bistånd samt mellan omfattningen av olika biståndsslag inom vardera området. Förutsättningarna för långtidsplanering blir gynnsammare. De knappa personella resurserna i Sverige — både i fråga om på biståndsområdet heltidsarbetande personal och mer eller mindre tillfälligt anlitad expertis av olika slag — kan bättre tillvaratas. Erfarenheter från biståndsverksamhet av ett slag kan lättare tillgodogöras inom andra former av sådan verksamhet. Mottagarländer samt på biståndsområdet verkande internationella organs och svenska frivilligorganisationers kontakter med svensk statlig biståndsverksamhet underlättas. Svårigheten, slutligen, att draga klara gränser mellan olika biståndsformer mister till stor del sin betydelse.

Även om således en stark samordning av biståndsformerna av flera skäl är önskvärd, måste emellertid, säger utredningen, övervägas om det för någon eller några biståndsformers del föreligger starkare skäl för separat handläggning.

Utredningen finner att så är fallet beträffande *kommersiellt och handelspolitiskt* bistånd.

Med sådant bistånd avses statliga åtgärder med syfte att underlätta u-ländernas export och stabilisera deras exportintäkter, resp. att främja svensk export av för u-länderna angelägna varor och investeringar i sådana länder. Utmärkande för dessa båda biståndsformer — i motsats till det bilaterala tekniska och finansiella biståndet — är att det på förevarande områden funnits en normal verksamhet långt innan frågan om utvecklingsbiståndet och dess administration blev aktuell. Det har därför varit naturligt att se det kommersiella och handelspolitiska biståndet som en utvidgning av den normala handelspolitiska aktiviteten. Det har varit lika naturligt, att de administrativa organ, som sysslar med denna verksamhet, också fått täcka den nytillkomna biståndsaspekten. Det är svårt eller opraktiskt att skilja ut denna aspekt ur den allmänna handelspolitiken liksom ur den normala exportstödjande verksamheten. En överföring av det handelspolitiska och kommersiella biståndets handläggning till en

central instans för biståndsärenden synes därför icke lämplig. Utredningen föreslår ingen ändring i nuvarande ordning, enligt vilken dessa biståndsärenden handläggs inom handelsdepartementet, som därvid förutsätts upprätthålla nödvändiga kontakter med andra departement och berörda verk.

Bärande skäl för att organisatoriskt hålla isär handläggningen av *bilaterala tekniska, finansiella och humanitära biståndsärenden* anser däremot utredningen icke föreligga. På vart och ett av de tre områdena förekommer visserligen insatser, som är helt isolerade från andra, men detta torde enligt utredningens förmenande mer och mer få karaktär av undantagsfall och motiverar icke särskilda organisatoriska arrangemang. En biståndsin-sats kan vara isolerad även i den meningen, att förfaringssättet vid dess planering och genomförande saknar eller har föga gemensamt med metoder, som begagnas vid andra former av bistånd. Även detta, tror utredningen, kan förväntas bli mindre vanligt.

Utredningen medger att det *humanitära* biståndet intar en särställning därigenom att det innefattar dels insatser av sådan art, att de inte alls eller obetydligt skiljer sig från tekniskt bistånd, dels omedelbar katastrofhjäl-p, som på grund av sin natur givetvis inte medger mera ingående planering i samband med varje separat insats. Man skulle därför kunna tänka sig, att ansvaret förlades till annan instans än den som har att svara för utvecklingsbistånd. Utredningen avvisar dock en sådan ordning som oration-nell, då den anser att ett organ som ges det omedelbara ansvaret för ett integrerat utvecklingsbistånd genom sin verksamhet och sina kontakter bör vara väl ägnat att även planlägga en katastrofberedskap, som gör att för-slag till lämpligt utformad hjälp snabbt kan effektueras vid akuta kata-strofsituationer. Utredningen anser att det bör övervägas, om inte bistånds-myndigheten i snabbhetens intresse kan bemyndigas att själv fatta beslut om katastrofhjälpsinsatser intill ett maximerat belopp inom ramen för till-gängliga anslag.

Den multilaterala biståndsverksamheten är, hävdar utredningen, i prin-cip av samma slag som den bilaterala, nämligen kapitalinvesteringar av olika slag, gåvobistånd samt kunskapsöverföring genom experter, konsult-tjänster och utbildning. Utredningen erinrar om de arbetsuppgifter på det multilaterala området, som redan åvilar NIB, såsom viss expertrekrytering och stipendiatverksamhet, samt om den kombination av multilaterala och bilaterala insatser som sker i växande utsträckning. Redan för att kunna bedriva den bilaterala verksamheten behöver biståndsorganet noga följa de multilaterala biståndsprogrammen och hålla sig underrättat om riktlinjer-na för de multilaterala organens verksamhet.

Utredningen föreslår en koordination av biståndsverksamheten med in-nebörd, att handläggningen av bilaterala tekniska, humanitära och finan-siella biståndsärenden koncentreras till den föreslagna nya biståndsmyn-

digheten. Som bilaterala betraktas härvid även svenska biståndsinsatser i anslutning till den av internationella organ bedrivna biståndsverksamheten. I ärenden som rör Sveriges bidrag till dessa organ — dvs. det svenska multilaterala biståndet i egentlig mening — bör förekommande verksamheter anföras till biståndsmyndigheten, i den mån de inte åligger riksbanken.

I konsekvens härmed skulle på den centrala biståndsmyndigheten ankomma att — förutom att handha de arbetsuppgifter som redan nu åvilar NIB — handlägga följande ärenden.

1. *Sådant bilateralt tekniskt bistånd som f. n. redovisas under anslagsrubrikerna: Övrigt multilateralt tekniskt bistånd, Nordiskt bistånd och Skandinaviska undervisningssjukhuset i Korea.* Den insats som f. n. görs från svensk sida i administrationen av pågående nordiska och skandinaviska projekt förutsätts tills vidare ske utan ändring av nuvarande anordning. Man bör söka inordna de särskilda nordiska eller skandinaviska sekretariaten i resp. lands biståndsmyndighet. Vid eventuell tillkomst av ytterligare sådana projekt bör det direkta ansvaret för svenska administrativa uppgifter i samband med dem förläggas helt till den centrala biståndsmyndigheten.

2. *Humanitärt bistånd* (huvudsakligen katastrofhjälp), utom i den mån det är av rent multilateral natur (huvudsakligen bidrag till internationella organisationer för flyktingfrågor). Härtill kommer under denna anslagsrubrik f. n. redovisade bidrag till icke-statliga organisationer, inklusive missionen, som bedriver teknisk eller humanitär biståndsverksamhet.

3. *Bilateralt finansiellt bistånd* (av såväl kredit- som gåvokaraktär), vari även innefattas s. k. parallellfinansieringsoperationer och andra biståndsinsatser i anslutning till internationella organisationers biståndsverksamhet.

Den centrala biståndsmyndigheten bör å andra sidan i stor utsträckning genom »utkontraktering» anföras till fackbetonade delar av biståndsplanering och biståndsadministration åt utomstående, dvs. åt statliga fackmyndigheter och institutioner samt åt andra organ, som besitter särskilda förutsättningar härför.

Utredningen konstaterar att den föreslagna ordningen inte eliminerar behovet av samråd med andra myndigheter och institutioner. Formerna för samrådsförfarandet blir beroende på myndighetens ställning i statsförvaltningen och dess befattning med anslagsfrågor på biståndsområdet, vilka båda frågor utredningen berör särskilt.

Utrikesdepartementet och biståndsadministrationen

Utredningen konstaterar, att biståndsverksamheten betraktas som en del av Sveriges utrikespolitik. Det synes naturligt att svensk statlig eller med

svenska statliga medel finansierad verksamhet, som äger rum i främmande länder, är anknuten till utrikesdepartementet. NIB anknöts vid upprättandet år 1962 till detta departement, varvid liksom tidigare biståndsfrågorna inom regeringen handläggs av ett konsultativt statsråd och bereds inom utrikesdepartementets sektion för internationella biståndsärenden. Endast två alternativ föreligger i fråga om huvudprincipen för en samlad biståndsverksamhets organisation, anser utredningen. Antingen inbyggs verksamheten helt i utrikesdepartementet eller förläggs den till ett ämbetsverk, som sorterar under detta departement. Vid det senare alternativet skulle fördelningen av arbetsuppgifter mellan verk och departement komma att följa de principer som tillämpas inom statsförvaltningen i övrigt.

Utredningen redogör som bakgrund till sina överväganden för hur biståndsadministrationen är ordnad i några andra europeiska länder, ehuru den anser att någon vägledning av ordningen utomlands knappast står att få, dels på grund av olikheten mellan statsförvaltningens principiella uppbyggnad i Sverige och i dessa andra länder, dels därför att biståndet även i länder, vilkas biståndsverksamhet är mest jämförbar med den svenska, har annan omfattning eller inriktning än Sveriges. Tyngdpunkten ligger i allmänhet på den bilaterala biståndsgivningen och i all synnerhet på tidigare kolonier. Handläggningen av biståndsfrågor i de länder, som utredningen studerat, nämligen Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Västtyskland, sker vanligen på departementsnivå.

Utredningen framför därefter argument för och emot ett inlemmande av biståndsadministrationen i utrikesdepartementet. Inbyggnad i utrikesdepartementet skulle ge biståndsverksamhetens administration fortlöpande direktkontakt med övrig svensk utrikespolitik. Detta anser dock utredningen sakna större betydelse för administrationens effektivitet, eftersom biståndspolitikens samordnande med annan utrikespolitik i första hand är en policyfråga och sålunda väsentligen styrs av fastställda allmänna riktlinjer, vilkas modifikation inte tillhör löpande verksamhet utan ligger på de intermittenta kontakternas plan.

För en fristående central biståndsmyndighet talar enligt utredningen främst tre skäl. Biståndsverksamhetens volym är så stor, att det framstår som orimligt att det omedelbara ansvaret för dess administration förläggs till statsrådsplanet. Biståndsverksamheten består till stor del av sådana exekutiva och utredande funktioner, som enligt praxis i svensk statsförvaltning inte brukar ankomma på departement utan på centrala ämbetsverk eller andra myndigheter. Biståndsverksamhetens natur gör det vidare angeläget att den ställs under en styrelse som inrymmer lekmannainslag.

Dessa skäl finner utredningen avgörande. Den centrala biståndsadministrationen bör följaktligen enligt utredningens mening omhändertas av ett fristående ämbetsverk, sorterande under utrikesdepartementet.

Till de relaterade tre skälen för denna lösning lägger utredningen ytterli-

gare två, som den betecknar som mindre vägande men inte helt betydelselösa. Från rättssäkerhetssynpunkt kan det anses befogat, att det finns överklagningsmöjlighet till högre administrativ instans i fråga om åtgärder som företas inom biståndsverksamheten. Preliminära sonderingar av fackbetonad karaktär rörande ett eventuellt biståndsprojekt kan dessutom av ett presumtivt mottagarland, förmodar utredningen, uppfattas som mera bindande, om de utförs eller initieras av utrikesdepartementets företrädare än om en från departementet fristående myndighet svarar för dem.

Samrådsbehov och samrådsformer inom biståndsverksamheten

Utredningen tror att en koncentration av biståndsverksamhetens administration medför att anledningarna till samråd minskar. Ett betydande behov av samråd väntas dock kvarstå, särskilt i frågor av principiell innebörd. Den centrala biståndsmyndighetens framställningar till Kungl. Maj:t kan förutses icke sällan komma att behandla frågor som berör icke blott utrikesdepartementet utan även ett annat eller flera andra departements arbetsområden. Erforderligt samråd vid handläggning av sådana ärenden förutsätts ske i de inom Kungl. Maj:ts kansli gängse formerna, dvs. genom gemensam beredning eller, i förekommande fall, allmän beredning.

Därutöver påpekar utredningen, att u-landsbiståndets synnerligen vidsträckta verksamhetsfält, både geografiskt och i fråga om sakligt innehåll, samt dess samhällsekonomiska och mera renodlat utrikespolitiska aspekter gör, att ett samrådsbehov föreligger i sådana frågor av principiell innebörd, där flera departements arbetsområden är berörda. Det är också av betydelse att av biståndsverksamheten närmast berörda departement tid efter annan erhåller muntlig information om nyvunna erfarenheter från denna verksamhet.

Utredningen föreslår därför ett formaliserat arrangemang för att täcka detta samråds- och informationsbehov. Under ordförandeskap av ett statsråd sammanträder på regelbundna mellantider kabinettssekreteraren i utrikesdepartementet, statssekreterarna i finans- och handelsdepartementen samt chefen för den centrala biståndsmyndigheten. Då så befinns önskvärt på grund av arten av de frågor, som skall diskuteras, deltar i sådant sammanträde statssekreterarna i social-, ecklesiastik- och jordbruksdepartementen. Vid förfall för någon av de nämnda personerna bör för ändamålet utsedd ställföreträdare delta. Detta forum skall inte vara en beslutande instans utan begagnas uteslutande för information och diskussion rörande principiella frågor av större betydelse. Hit kan räknas biståndets totala volym under kommande år, avvägning mellan multilateralt och bilateralt bistånd, villkor för det bilaterala finansiella kreditbiståndet, kriterier för länderprioritering, former för samarbete mellan staten och näringslivet på biståndsområdet samt enhetliga riktlinjer för instruktioner till svenska de-

legationer och delegater som i internationella sammanhang skall företräda svensk biståndspolitik.

Ytterligare samrådsbehov föreligger. Utredningen föreslår att de skall tillgodoses på följande sätt. Den centrala biståndsmyndigheten behöver samråda med de svenska kontaktorganen för olika internationella organisationer som verkar på biståndsområdet, t. ex. FAO, UNESCO och ILO. Formen för samrådet bör avgöras från fall till fall. Biståndsmyndigheten bör därvid verka för den enhetliga syn på biståndsverksamheten, som det ankommer på statsmakterna att utforma. Enligt utredningens mening är det av värde om biståndsmyndigheten är representerad i kontaktorganen för att följa och delta i deras löpande verksamhet vad gäller biståndsfrågor.

Utredningen föreslår också, att biståndsmyndigheten skall vara representerad i exportkreditnämnden vid handläggning av ärenden, som rör u-länderna, dels för att exportkreditnämnden skall tillgodogöras dess erfarenheter beträffande sådana länder, dels för att biståndsorganet behöver följa denna del av kreditgarantiverksamheten.

Slutligen erinrar utredningen om biståndsmyndighetens behov av samråd med näringslivet och de frivilligorganisationer som verkar på biståndsområdet. Biståndsmyndigheten måste ha god överblick över det svenska näringslivets möjligheter för expertrekrytering, varubistånd o. d. Den behöver också kunna tillgodogöra sig de svenska företagens internationella erfarenheter. Samråd mellan biståndsmyndigheten och främst näringslivets topporganisationer bör alltså äga rum. Formalisering härav synes icke erforderlig och initiativ förutsätts komma att tagas å ömse håll. Med frivilligorganisationer, som verkar på biståndsområdet, bör biståndsmyndigheten ha kontakt icke endast vid behandling av bidragsframställningar från sådana organisationer. Det ömsesidiga erfarenhetsutbytet kan förutses bli livligt och mångskiftande i bl. a. projekteringsfrågor samt äga rum på flera nivåer, såsom styrelse-, verkslednings- och tjänstemannaplanet. Det bör inte begränsas genom låsning till fasta former.

Biståndsmyndigheten och biståndsanslagen

Beträffande det bilaterala tekniska biståndet finner utredningen ingen anledning att ifrågasätta lämpligheten av nuvarande ordning, enligt vilken biståndsmyndigheten avger förslag till anslagsäskanden. Den finner detta förfarande lämpligt också för det bilaterala humanitära biståndet.

Var beredningen av anslagsförslagen för det bilaterala finansiella och det multilaterala biståndet skall förläggas diskuteras utförligt.

För lämpligheten av att detta äger rum inom Kungl. Maj:ts kansli talar bl. a. följande. U-ländernas behov av dessa former av bistånd är praktiskt taget obegränsade samtidigt som den svenska biståndsmyndighetens och de multilaterala biståndsorganens möjligheter att förmedla sådant bi-

stånd är mycket stora, åtminstone i relation till den svenska biståndskapaciteten — hur man än mäter denna. Det sagda sammanhänger i fråga om det bilaterala finansiella biståndet med att detta i växande utsträckning lämnas till vissa mer eller mindre schablonmässigt avgränsade importprogram inom ramen för mottagarländernas utvecklingsplaner. Sådant programbistånd kräver mycket små administrativa insatser och därmed mycket små personella resurser. Liknande synpunkter kan anföras i fråga om de multilaterala bidragen.

Storleken av de belopp som föreslås anslagna till bilateralt finansiellt bistånd och multilateralt bistånd maximeras alltså inte av biståndsmyndighetens planerings- och administrationskapacitet och påverkas inte heller i avgörande mån av överväganden och bedömningar som denna myndighet är särskilt skickad att göra. Den sakkunskap som biståndsmyndigheten får förutsättas äga i frågor av betydelse när det gäller att fastställa fördelningen av de svenska insatserna mellan ifrågavarande biståndsformer och olika internationella biståndsorgan kan tillgodogöras inom ramen för det föreslagna interdepartementala samrådsarrangemanget.

Förslag om anslag till det bilaterala finansiella och det multilaterala biståndet framkommer väsentligen som ett resultat av ekonomisk-politiska överväganden, där inte bara det statsfinansiella läget utan också betalningsbalanssituationen och sysselsättnings- och kapacitetsförhållanden spelar in. Härtill kommer överväganden av utrikespolitisk natur. Dessa är särskilt betydelsefulla i fråga om de relativt stora bilaterala insatserna av finansiell natur — ofta utan projektanknytning — och de multilaterala bidrag till olika internationella organ, som ofta utgör ett led i vår FN-politik. Dessa ekonomisk-politiska och utrikespolitiska överväganden baseras på material, som tillhandahålls av olika myndigheter och sammanställs inom vederbörande departement — främst finans- resp. utrikesdepartementen — som ett led i deras ordinarie verksamhet. Därvid beaktas också olika aspekter på biståndsformer — främst det under handelsdepartementet sorterande handelspolitiska och kommersiella biståndet — som avses falla utanför biståndsmyndighetens kompetensområde. Dessa biståndsformer utgör sålunda en integrerad del av i första hand de tre nämnda departementens handläggning av handelspolitiska ärenden.

Av skäl, som talar för att biståndsmyndigheten avger förslag till anslag även för bilateralt finansiellt och multilateralt bistånd, framhävs särskilt följande. Direkta erfarenheter från biståndsverksamhetens organisation och praktiska genomförande ger god grund för förkalkyler, gällande framtida kostnader för pågående projekt och projekt under planering. Det är rimligt att myndigheten genom förslag till anslag ger uttryck för sin syn på lämplig omfattning av och lämplig tidpunkt för stöd- och följdinsatser. Myndigheten kan väl bedöma, vilka nya svenska insatser utan samband med pågående projekt som bör sättas in, och bör lämpligen framlägga förslag därom.

När vid utarbetandet inom Kungl. Maj:ts kansli av underlag för statsverkspropositionen klarhet vunnits om vilken totalvolym för det svenska u-landsbiståndet, som kan komma i fråga i propositionen, torde det vara av stort värde att ha tillgång till ett av fackmyndigheten framlagt förslag till rationell fördelning på olika biståndsslag inom en totalvolym någorlunda överensstämmande med den som skall föreslås riksdagen. Genom den föreslagna interdepartementala samrådet blir det möjligt för biståndsmyndigheten att prestera förslag till anslag, svarande mot några olika realistiska alternativ för totalvolymen. Men om anslagsplaneringen på väsentliga områden skulle undandragas biståndsmyndighetens medverkan och inflytande, bortfaller en väsentlig del av underlaget för planering av biståndsverksamheten som sådan.

Enligt statskontorets mening talar övervägande skäl för att biståndsmyndigheten skall medverka vid utarbetandet av statsverkspropositionens anslagsförslag avseende samtliga biståndsformer. De skäl som anförts för att denna medverkan skall ske på så sätt att biståndsmyndigheten själv avger förslag till anslag har sin största tyngd när det gäller det bilaterala tekniska och humanitära biståndet. Det är alltså rimligt att biståndsmyndigheten i vanlig ordning framlägger förslag rörande bilateralt tekniskt och humanitärt bistånd i sin årliga petitaskrivelse. Detta förfarande bör tillämpas också i fråga om sådant bilateralt finansiellt bistånd som utgör en integrerad del av ett i övrigt tekniskt biståndsprojekt. Beträffande det övriga bilaterala finansiella och det multilaterala biståndet, där de ekonomisk-politiska och utrikespolitiska övervägandena är särskilt betydelsefulla, torde biståndsmyndighetens medverkan vid utarbetandet av anslagsförslagen lämpligen kunna ske inom ramen för det interdepartementala samrådsarrangemanget, vilket föreslagits skola innefatta även biståndsmyndigheten. Utredningen anser det naturligt att man härvid replierar på material sammanställt inom biståndsmyndigheten.

Utredningen erinrar om att i årets statsverksproposition begärts 20 milj. kr. för bilaterala finansiella projekt, som ej kunnat närmare preciseras vid propositionens utarbetande. Utredningen anser det lämpligt att förfara på analogt sätt i fråga om bilateralt tekniskt bistånd.

Relationer mellan biståndsmyndigheten och dess fältverksamhet

Utredningen redogör för normaltypen av avtal mellan Sverige och ett motagarland. Ett sådant s. k. länderavtal brukar innehålla beskrivning av projektets syfte och omfattning (»projekt» används här i betydelse som är gängse i biståndsterminologien, nämligen som beteckning för en biståndsin-sats såväl då den förberedande utreds och planeras som då den exekveras), bestämmelse att projektet skall stå under ledning av en styrelse på två personer, en från vardera landet, varvid normalt den svenske beskickningsche-

fen representerar Sverige, bestämmelser om koordinering av projektets verksamhet med mottagarlandets övriga verksamhet på samma eller näraliggande områden, om vartdera landets åtaganden och om äganderätt, om vissa förmåner samt om tidpunkt för ikraftträdande och om uppsägning.

Den redogör vidare för kostnadsplanering av ett projekt, bokföring, anställning av experter och inköpsverksamhet och konstaterar att den mer eller mindre planenliga utvecklingen i stort av ett projekt följs och styrs av NIB — förutom via löpande korrespondens — genom projektets kvartals- och årsrapporter, NIB-tjänstemäns besök vid projektet samt på grundval av muntliga rapporter vid projektchefens och annan fältpersonals besök i Stockholm.

Utredningen finner det vara riktigt, att så mycket som möjligt av projektadministrationen decentraliseras till fältet.

De argument som anförs härför är bl. a. följande. Ett projekt är i allmänhet avsett att leva vidare, även sedan det svenska biståndet planenligt upphört. Det bör därför vara ett av administrationens huvudsyften att under det skede då Sverige medverkar alltmera inpassa projektet på ett organiskt sätt i mottagarlandets förvaltningsapparat, där det i regel av naturliga skäl — det rör sig ju inte sällan om något för detta land helt nytt eller väsentligen nytt — från början ter sig främmande. En sådan inpassning, som också om möjligt bör innebära en påverkan på mottagarlandets förvaltning i rationaliserande riktning, kan icke ske med ett slag utan blir en följd av ett stort antal åtgärder, av vilka var och en för sig kanske är tämligen obetydlig. Det är icke lätt att från biståndsmyndighetens horisont bedöma såväl riktigheten av sådana åtgärder som den rätta tidpunkten för dem. Det är också mycket svårt för projektets personal att skriftligen ge biståndsmyndigheten tillräckligt fylligt underlag för beslut av ifrågavarande art, eftersom underlaget mången gång, även i ett ärende som kan te sig bagatellartat, skulle behöva utgöras av en vidlyftig exposé över stora delar av mottagarlandets förvaltningsuppbyggnad och förvaltningspraxis, inklusive historisk bakgrund samt de politiska och personliga faktorer som spelar in.

Förutsättningar för en stark decentralisering av administrationen från biståndsmyndigheten till fältet är emellertid, att projekt före igångsättandet är väl planerade, att planeringen drivits tämligen långt i detalj, att personal med administrativ skolning finns på fältet samt att biståndsmyndigheten har resurser för kontroll och erforderliga ingripanden.

Utredningen diskuterar den lämpliga ställningen för en svensk chefsadministratör på fältet. En sådan bör kunna vara chef för *ett* projekt eller *flera* närgränsande projekt. I förhållande till mottagarlandet bör han fungera som »chief adviser». En lämplig förebild i åtskilliga avseenden när det gäller att närmare precisera arbetsuppgifter och befogenheter är FN:s »resident representatives», vilka har ställning som diplomater. Utredningen tänker sig

att också en svensk chefsadministratör skall kunna ges diplomatisk ställning genom att anknytas till svensk beskickning som biståndsattaché.

Konsekvenserna i fråga om organisation och arbetsfördelning av långt driven decentralisering anger utredningen främst bli följande. Arbetsuppgifterna vid biståndsmyndighetens projektadministrativa enhet förändras från handläggning och beslut i detaljärenden i riktning mot rådgivning och kontroll. Projektets bokföring flyttas från biståndsmyndigheten till fältet. Projektets befattning med sin budget förändras såtillvida att relationerna till biståndsmyndigheten i viss mån förenklas under det att det interna ansvaret ökar.

Genom detaljerad planläggning innan ett projekt sätts igång kan en flerårsbudget skapas, helst avseende hela den tid under vilken svenskt bidrag är avsett att utgå. Projektet tillställs sina årsanslag (utbetalade exempelvis kvartalsvis i fyra poster) och ges rätt att i obegränsad omfattning reservera icke ianspråkta medel för framtida bruk. Biståndsmyndigheten skall icke ge detaljföreskrifter om fördelningen av årsanslaget på olika ändamål. Projektet ges således rätt att, om så befinns ändamålsenligt för att uppnå verksamhetens syfte, omfördela medel inom ramen för tillgängligt totalbelopp i förhållande till de beräkningar som uppgjorts vid projektets planering. Sådan omfördelning måste självfallet ske under beaktande av att framtida förutsebara kostnadsökningar icke uppstår därigenom. Projektets framställningar i budgetfrågor till biståndsmyndigheten skall avse endast anslagsförändringar, påkallade av ändringar i kostnadsläge. Av projektet initierade frågor om förändring av dess omfattning, materiellt eller i tiden, bör behandlas som ett gemensamt planerings- och projektadministrativt ärende och icke primärt såsom ett budgetärende.

I fråga om inköp torde i praktiken endast mindre förändringar komma att inträffa. Det händer i mottagarländer att för projekt behövliga varor endast sporadiskt kommer i marknaden. Ökad handlingsfrihet för projekten underlättar för dem att under sådana omständigheter göra snabba inköp i större kvantiteter. Biståndsmyndighetens inköpssektion kan emellertid antas bli anlita för service i ungefär samma omfattning som nu. Det bör alltså åligga sektionen att hålla projekten underrättade om vilka priser, kvalitéer, fraktkostnader och leveranstider samt vilken reservdelshållning och underhållstjänst i mottagarlandet som kan påräknas vid inköp genom sektionens försorg. Det får ankomma på projekten att bedöma om inköp skall ske lokalt, i Sverige eller i tredje land.

Utredningen anser att det bör närmare övervägas, om inte övergång till starkt decentraliserad projektadministration bör återverka på utformningen av länderavtal i vissa avseenden. Ökad handlingsfrihet för projekt i fråga om disposition av anslag borde helst i reglerande syfte åtföljas av att den ekonomiska innebörden av parternas i avtalet angivna åtaganden specificer-

ras i största möjliga utsträckning. Detta skulle emellertid kunna komma att föranleda relativt ofta återkommande avtalsrevision på grund av ändrade kostnadslägen. Det torde därför vara bättre att i annan skriftlig form gentemot såväl mottagarland som svensk lokal projektledning fastlägga den ekonomiska flerårsplan, som icke är avsedd att rubbas utan mycket starka skäl. Däremot torde det vara möjligt att i själva länderavtalet införa bestämmelse om rätt att från svensk sida genom biståndsmyndigheten — även när fråga är om projekt som formellt helt är mottagarlandets — utöva såväl sakrevision som kameral revision vid projekt, varvid den förstnämnda arten av revision bör gälla projektet i dess helhet och den sistnämnda de svenska medlens användning.

Utredningens behandling av detta avsnitt utmynnar i följande förslag.

Projektadministrationen decentraliseras i möjligaste mån från biståndsmyndigheten till fältet.

Decentraliseringsgraden i varje enskilt fall bestäms främst med hänsyn till tillgången på administrativ expertis vid projekt.

Projekt eller grupp av projekt, som — eventuellt efter avlastning av administrativa göromål från fackexperter — kan bereda heltidsarbete för administrativ expert, tillförs sådan expert i ledande ställning.

Fackexpert, som skall fungera såsom projektchef, ges före utsändandet viss systematiserad administrativ utbildning.

Biståndsmyndighetens projektadministrativa enhet inriktar allteftersom decentraliseringen fortskrider sin verksamhet enbart på rådgivning samt på kontroll av att projektet drivs planenligt och når sina syften.

Förutsättningen för den starka decentralisering av projektadministrationen som förordas är att förhandsplaneringen inte stannar vid stora drag utan drivs tämligen långt i detalj. Härvid kan s. k. nätverksplanering vara lämplig. Utredningen redogör utförligt för metoden för styrning av komplexa biståndsprojekt och har för sin del uppgjort en modell för »det logiska nätverket», applicerad på NIB:s Science Teacher's College i Nairobi, Kenya. Vidare krävs det att det finns personal med administrativ skolning på fältet och resurser för kontroll och uppföljning av planerad fältverksamhet.

Biståndsmyndighetens ledning och organisation

Styrelse och chef

Utredningen föreslår att biståndsmyndigheten får karaktär av centralt ämbetsverk. Dess chef bör därför vara generaldirektör och ordförande i verksstyrelsen. På grund av verksamhetens art bör styrelsen vara av s. k. lekmanntyp dvs. även ledamöter, som icke tillhör statsförvaltningen bör ingå i densamma. Ämbetsverkens styrelse brukar endast undantagsvis och

av särskilda skäl innehålla tjänstemän i Kungl. Maj:ts kansli. Sådana skäl synes enligt utredningen icke föreligga för biståndsstyrelsens del, om den föreslagna ordningen för interdepartementalt samråd kommer till stånd.

Biståndsmyndigheten kommer att ha intressegemenskap med ett mycket stort antal grupper och organisationer, som verkar inom eller stöder u-landsbiståndet. Det finns ej möjlighet att inrymma representation för alla eller ens flertalet av dessa i verksstyrelsen. Erforderliga kontakter med olika intressegrupper förutsätts i stället skola äga rum i samrådsform. För att vinna snabbhet och effektivitet i styrelsearbetet och för att öka möjligheterna att i regel nå fulltalighet vid styrelsesammanträde föreslås att ledamotsantalet begränsas till sex förutom ordföranden. Suppleanter för ledamöterna torde då icke behövas, anser utredningen.

Organisatorisk uppbyggnad

Med tanke på att integrerade biståndsprojekt kan förväntas bli alltmer vanliga kan ifrågasättas om inte exempelvis planeringsarbetet för tekniskt och finansiellt bistånd även inom myndigheten borde förläggas till samma organisatoriska enhet, vilket även skulle möjliggöra en geografisk indelningsgrund vid uppbyggnaden av biståndsmyndighetens organisationsstruktur. Övervägande skäl finner dock utredningen tala för att tekniska och finansiella biståndsärenden tills vidare hänförs till skilda organisationsenheter. Varken tillgången på biståndsexpertis i dagens läge eller biståndsverksamhetens nuvarande omfattning möjliggör geografisk specialisering i den utsträckning som i och för sig vore önskvärd. För att den löpande verksamheten icke skall störas är det dessutom lämpligt att omorganisationen görs med så få samtidiga ingrepp som möjligt. Samordningen mellan biståndslagen bör därför i första hand bli en uppgift för verksledningen. Ett projekt bör anförtros en finansiell eller teknisk organisationsenhet, beroende på vilka aspekter som överväger vid dess planering och genomförande. Då så bedöms erforderligt, kan personal omplaceras från den ena avdelningen till den andra för kortare eller längre tid. För att handha större integrerade projekt kan särskilda arbetsgrupper bildas, innehållande representanter för båda enheterna.

För att sköta *det tekniska biståndet* föreslår utredningen två byråer varav den ena för planering (byrå 1), och den andra för ledning, rådgivning och övervakning av pågående projekt (byrå 2). Inom tekniskt bistånd förutses rymmas även humanitärt bistånd samt tekniskt bistånd i anslutning till multilaterala biståndsinsatser.

Personaluppsättningen på de två byråerna föreslås vara sammanlagt två byråchefer, sex byrådirektörer, elva byråsekreterare, en kanslist och åtta biträden.

Även för *det finansiella biståndet* föreslås inrättandet av två byråer. Den ena av dessa (byrå 3) skall därvid handha det allmänna planeringsarbetet,

utformningen av de finansiella biståndsavtalen liksom ärenden rörande finansiellt programbistånd, bistånd via nationella och regionala utvecklingsbanker samt planering av varubistånd, medan den andra (byrå 4) skall sköta finansiellt projektbistånd.

De båda byråerna föreslås tillsammans få följande personal: två byråchefer, fyra byrådirektörer, två byråsekreterare och fyra biträden.

Utredningen föreslår att biståndsmyndigheten skall innefatta ytterligare tre byråer, nämligen byrå 5 för kameral verksamhet, inköp, administrativ rationalisering m. m., byrå 6 för rekryterings- och utbildningsfrågor och övriga personalärenden samt byrå 7 för informations- och dokumentationsfrågor. Verksamheten vid dessa byråer behandlas närmare i det följande, likaså den för byråerna föreslagna personaluppsättningen.

Vad beträffar *verksledningen* konstaterar utredningen att arten av biståndsmyndighetens verksamhet gör att varje byrås arbete kommer att gripa in i de andra byråernas i mycket hög grad. Detta medför i sin tur att praktiska koordinationsfrågor ständigt blir aktuella. Det är icke möjligt och icke heller lämpligt att verkschefen själv handlägger sådana frågor och dessutom svarar för mera principiella samordningsproblem samt övrig ledning av verksamheten i stort, särskilt med hänsyn till att han måste ägna en stor del av sin tid åt sammanträden utom verket och åt resor. Verksledningen bör därför förutom generaldirektören omfatta ett mindre antal avdelningschefer och fungera såsom en biståndsstyrelsens direktion. Även för avdelningschefernas del måste förutsättas ofta förekommande besök vid fältprojekt och andra utrikes tjänsteresor, till tiden icke sällan sammanfallande med verkschefens. Hemmavarande avdelningschef eller avdelningschefer måste då svara icke blott för sig underställda byråer utan för verket i dess helhet.

Mellan byråerna 1 och 2 samt mellan 3 och 4 råder ett särskilt nära samband eftersom det förstnämnda byråparet skall handlägga företrädesvis tekniskt och det sistnämnda företrädesvis finansiellt bistånd. Även byråerna 5, 6 och 7 bildar en naturlig grupp, enär de — samtidigt som var och en av dem har viss utåtriktad verksamhet — gemensamt skall svara för interna administrativa uppgifter och serviceuppgifter vid den centrala biståndsmyndigheten. Sådana uppgifter ankommer icke till någon del på byråerna 1—4.

Följande avdelningsindelning föreslås därför.

avdelning I: byråerna 1 och 2

avdelning II: byråerna 3 och 4

avdelning III: byråerna 5, 6 och 7

För biståndsmyndighetens styrelse och verksledning föreslås att ett sekretariat inrättas med en byråsekreterare och en assistent.

Sammanlagt skall enligt utredningens förslag biståndsmyndighetens personal uppgå till 127 befattningshavare.

N I B : s r å d

I NIB:s råd, som ursprungligen omfattade ett 60-tal ledamöter men i december 1964 bestod av 49 personer, ingår representanter dels för organ som verkar på områden för u-landsbistånd, dels för organisationer och institutioner, som är sakkunniga på ämnesområden av betydelse för NIB:s verksamhet. Inom rådet finns utskott. För den nya biståndsmyndighetens del förutsetts fortsatt utveckling av det fr. o. m. hösten 1964 av NIB tillämpade systemet med särskilda arbetsgrupper inom fackområden, på vilka biståndsmyndigheten arbetar.

Genom arbetsgrupperna och det tidigare nämnda samrådsförfarandet med frivilligorganisationer och andra organ, som bedriver eller stöder biståndsverksamhet, torde de syften nås, för vilka NIB:s råd inrättades. Någon motsvarighet till rådet föreslår utredningen därför icke för biståndsmyndighetens del.

Stipendiatverksamhet

Utredningen konstaterar att stipendiatverksamheten utgör en viktig del av det tekniska biståndet. Verksamheten avser förmedling av utbildning och därmed förknippade funktioner, inklusive mottagnings- och kuratorsverksamhet. I administrationen ingår dessutom att handha de medel, som använts för verksamheten.

NIB sköter den bilaterala stipendiatverksamheten. Ärenden angående utbildning handläggs därvid av stipendiatbyrån, som är indelad i en planerings- och en mottagningsenhet, och av expertrekryteringsbyråns utbildningssektion.

För den multilaterala stipendieringen är NIB serviceorgan för mellanstatliga organ. Dessa utväljer stipendiater och fastställer utbildningsområde, medan NIB ombesörjer att studieprogrammet genomförs.

Utredningen framför beträffande stipendiatverksamheten synpunkter på planering, utlysning av lediga stipendier, urval, administration, utbildning samt mottagning och kurativ verksamhet.

Vad beträffar den multilaterala stipendiatverksamheten erinrar utredningen om att studier i Sverige för utländska studerande sedan avsevärd tid förmedlas av Svenska institutet. Skillnaden mellan NIB:s arbete på det multilaterala stipendieområdet och institutets studieförmedling består väsentligen däri, att de studerande i förstnämnda fallet kommer från u-länder och i det senare fallet från andra länder. Om Svenska institutet för biståndsmyndighetens räkning övertog den multilaterala stipendiatverksamheten, skulle detta innebära en nära till hands liggande tillämpning av principen om utläggning av verksamhet från biståndsmyndigheten till specialistorgan.

Utredningen sammanfattar sina synpunkter på stipendiatverksamheten enligt följande. Den teoretiska och praktiska utbildningen som meddelas i

Sverige bör i princip genomföras av de myndigheter och institutioner, som har ansvaret för undervisning och utbildning. Följaktligen bör bilaterala stipendiater från u-länderna inordnas i det allmänna undervisningssystemet. Stipendiatverksamhet för multilaterala organ bör lämpligen bedrivas av Svenska institutet. Mottagnings- och kuratorsverksamhet är nödvändig för att omhänderta och inpassa stipendiaterna i den svenska miljön. Denna verksamhet har sådan anknytning till utbildningen, att de nämnda myndigheterna och institutionerna bör ha hand om den. Erforderliga medel för verksamheten bör beräknas av biståndsmyndigheten, som också bör till Kungl. Maj:t lämna förslag till anslag. Principiella frågor i samband med stipendiatverksamheten handläggs också i fortsättningen av biståndsmyndigheten.

Utredningens förslag för stipendiatverksamhetens fortsatta bedrivande är följande.

Ansvaret för teoretisk och praktisk utbildning i Sverige av u-landsstipendiater anförtros de myndigheter och institutioner som har till uppgift att meddela sådan undervisning och utbildning. Förmedling av praktisk utbildning av bilaterala u-landsstipendiater vid industrier och andra företag överflyttas till arbetsmarknadsverket. Dessa myndigheter och institutioner verkställer i förekommande fall slutligt urval bland stipendiekandidaterna samt avgör och svarar för ekonomiska och administrativa frågor sammanhängande med utbildningen. At biståndsmyndigheten uppdras att förhandla med Svenska institutet om att institutet skall övertaga, för biståndsmyndighetens räkning och enligt dess riktlinjer, förmedling av studier för multilaterala stipendiater samt genomförande av studiebesök — delegationers och enskilda personers från u-länder — avseende förvaltning och andra samhällsfunktioner. Erforderlig mottagnings- och kuratorsverksamhet knyts till utbildningen på sådant sätt, att det med verksamheten förenade ansvaret åvilar myndighet eller institution, som svarar för utbildning.

Vad angår den ekonomiskt-administrativa delen av verksamheten föreslår utredningen bl. a., att den centrala biståndsmyndigheten beräknar medelsbehovet för stipendiatverksamheten och gör upp förslag till anslag. Av återstående arbetsuppgifter i samband med stipendiatverksamheten föreslår utredningen, att planeringsbyrån (byrå 1) skall ombesörja erforderlig planering, medan inom personalbyrån (byrå 6) skall ligga ansvaret för utlysning av stipendier, urval av stipendiater och kursverksamhet, bl. a. genom utkontraktering. Den ekonomiskt-administrativa byrån (byrå 5), slutligen, skall ha vissa kontrolluppgifter. Föreslagen personaluppsättning för dessa enheter är avsedd att täcka även dessa uppgifter.

Expert-, informations- och kameralverksamhet**Expertrekrytering m. m.**

Handläggningen av rekryterings- och utbildningsärenden för experter sker f. n. inom NIB:s expertrekryteringsbyrå, som är indelad i en planerings- och urvalssektion samt en utbildningssektion. Rekrytering av mindre omfattning, huvudsakligen inom den multilaterala verksamheten, omhänders av andra myndigheter.

Utredningen erinrar om de svårigheter som föreligger att rekrytera experter i en arbetsmarknadssituation som präglas av brist på akademisk och annan utbildad arbetskraft.

Den bilaterala rekryteringen har högsta prioritet i expertrekryteringsbyråns arbete vid NIB, då den är av obligatorisk karaktär. Det är nödvändigt att de anmälda personalbehoven fylls. När det gäller den multilaterala rekryteringen, som i princip bedrivs i internationell konkurrens, är de medverkande länderna inte förpliktade att prestera något bestämt kvantum kandidatförslag. Vissa skyldigheter på det allmänna planet kan dock sägas föreligga. Under den tid NIB har bestått har den bilaterala rekryteringen kommit att upptaga en allt större del av den totala personalanskaffningen, samtidigt som rekryteringsvolymen avseende icke svenskavlönade multilaterala experter minskat både absolut och relativt. Detta har lett till en ökande disproportion mellan det svenska ekonomiska bidraget till den multilaterala biståndsverksamheten och svenska experters medverkan i denna. Expertrekryteringsbyrån har inte förfogat över tillräckliga resurser för att vid sidan av den bilaterala rekryteringen kunna göra en tillräcklig insats på det multilaterala området. Svenskavlönade s. k. biträdande multilaterala experter har dock kunnat rekryteras i avsedd utsträckning.

Från det multilaterala biståndets huvudmän har i olika sammanhang framförts krav på aktivare svenska insatser vad avser rekrytering liksom ökat arbete på kvalitativ prövning av expertkandidater. Det har också framgått av uttalanden att den multilaterala verksamhetens företrädare förväntar sig, att en ökning av ett lands ekonomiska bidrag till verksamheten skall åtföljas av en intensifiering av de praktiska insatserna i form av expertrekrytering. Denna sammankoppling av penningbidrag och praktiska insatser har i princip accepterats på svensk sida.

Alla åtgärder ägnade att bredda rekryteringsbasen såväl kvantitativt som kvalitativt liksom en förbättrad rekryteringsmetodik i vid bemärkelse är väsentliga, säger utredningen. En högre målsättning när det gäller omfattningen av den multilaterala rekryteringen bör uppställas och resurser skapas för att kunna uppnå ett sådant mål. Likaså måste stora krav ställas på planeringen på såväl kort som lång sikt.

Utredningen erinrar i detta sammanhang om de diskussioner som förts

om ett arrangemang med »dubbling» av tjänster inom statsförvaltningen för att frigöra potentiella experter.

Utredningen anser vidare att det bör prövas i vad mån anlitaandet av nordisk eller annan utländsk personal skulle kunna förbättra det svenska rekryteringsläget. Denna utväg bör dock tillgripas endast i de fall det kan konstateras att konkurrens härigenom inte uppkommer med resp. länders bilaterala insatser eller med de multilaterala organens program.

För att öka tillgången på experter behövs över huvud taget ett intensifierat arbete på att spåra upp kvalificerade kandidater. Härvid bör möjligheterna prövas till samarbete med frivilliga organ som utför biståndsarbete med experthjälp, t. ex. missionen, Rädda barnen m. fl. Genom »beredskapsutbildning» bör expertregistret kunna utökas med en reserv av prövade och utbildade kandidater. Vidare bör ett särskilt kartotek upprättas för kontaktpersoner och kontaktorganisationer.

Vad beträffar den rekryteringsverksamhet som nu ligger utanför NIB påpekar utredningen att huvudansvaret för rekrytering till de i EPTA deltagande organisationerna ICAO, WMO, ITU och UPU vilar på resp. organisationers svenska förbindelseorgan, nämligen luftfartsstyrelsen, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, telestyrelsen och poststyrelsen. Experterna står som regel att finna inom verken men vissa möjliga kandidater återfinns även utanför dessa.

Den aktivaste rekryteringen finner utredningen bäst kunna åstadkommas om huvudansvaret för rekryteringen till nämnda fackorgan även i fortsättningen ligger kvar på resp. myndigheter, vilka besitter facklig sakkunskap och när det gäller den egna personalen personkännedom. Biståndsmyndigheten bör dock omhänderha rekryteringen utanför dessa myndigheters personalkadror genom att ta kontakt med berörda organisationer och personalkategorier. Under alla förhållanden bör ett nära samarbete mellan biståndsmyndigheten och ifrågavarande myndigheter etableras i syfte att aktivera rekryteringen. Prövnings- och urvalsförfarandet bör integreras med biståndsmyndighetens förfarande. Prövning av fackliga meriter bör ankomma på vederbörande myndighet även i fråga om expertkandidater som icke tillhör deras personal. Utbildnings- och informationsfrågor bör lösas i samråd med biståndsmyndigheten.

Om tillhandahållande av biträdande experter till de fyra FN-organen blir aktuellt, anser utredningen det av praktiska och formella skäl vara mest ändamålsenligt att huvudansvaret för all rekrytering av biträdande experter ligger på biståndsmyndigheten, dock i samarbete med de svenska fackmyndigheterna.

Utredningen behandlar vidare under detta avsnitt frågan om en samordning av de personaladministrativa funktionerna.

Efter förverkligandet av förslaget om stipendiatbyråns upplösning och överförande i allt väsentligt av stipendiatverksamhetens exekutiva funktio-

ner på utomstående organ skulle för biståndsmyndigheten huvudsakligen kvarstå endast expertrekryteringsbyrån och personalsektionens personaldetalj med personaladministrativa funktioner.

Då ett organisatoriskt sammanförande av dessa funktioner under en chef till en byrå skulle medföra åtskilliga fördelar, föreslår utredningen att biståndsmyndighetens personaladministration koncentreras genom inrättandet av en personalbyrå. Byrån föreslås uppdelad på tre sektioner, en rekryteringssektion (motsvarande NIB:s planerings- och urvalssektion), en utbildningssektion (motsvarande denna sektion inom NIB), samt en personaladministrativ sektion (motsvarande personaldetaljen inom NIB:s personalsektion). Kanslidetaljen vid NIB:s personalsektion föreslås inlemmad i den föreslagna ekonomiskt-administrativa byrån.

Den för byrån föreslagna personaluppsättningen är en byråchef (personalkonstabel) fyra byrådirektörer, tolv byråsekreterare, en assistent, sex kanslistor och elva biträden.

I n f o r m a t i o n o c h d o k u m e n t a t i o n

Utredningen erinrar om att det i samband med inrättandet av en informationsbyrå vid NIB:s tillkomst anfördes, att nämnden behövde en effektiv informations- och dokumentationsservice bl. a. för planeringen av sin verksamhet.

Informationsverksamheten redovisas nu i statskontorets förslag uppdelad på tre grupper, nämligen egentlig intern information som riktar sig till biståndsmyndighetens personal, vidare utvidgad intern information som riktar sig till den svenska biståndsverksamhetens fältpersonal, utrikesförvaltningen m. fl. samt slutligen egentlig extern information som går till mottagare utanför biståndsmyndigheten. Utredningen understryker betydelsen av samtliga dessa tre former av information i ett läge av expanderande biståndsverksamhet.

Vad angår den externa informationen inbegriper den en upplysning av allmänheten med objektiva fakta — såväl i fråga om innehållslig fakticitet och formuleringsmässig neutralitet som i fråga om urvalet av de frågor som behandlas. Utredningen kan också tänka sig en ambitiösare linje, enligt vilken den externa informationsverksamheten i hemlandet skulle ha till sin uppgift att söka samla en bred och välunderrättad opinion till stöd för statsmakternas aktuella insatsplaner och resurskrav. Utredningen anser att syftet med informationsverksamheten bör ligga närmare den mera ambitiösa linjen.

Informationsförmedlingen skall för övrigt innefatta en service med svar på förfrågningar, dels från verks- och fältpersonal (intern information), dels från allmänheten och från internationella organisationer och utländska biståndsmyndigheter. En viktig arbetsuppgift medför hänvändelser från press, radio etc. med begäran om ytterligare fakta eller kommentarer be-

träffande nyheter på biståndsområdet. En annan uppgift av motsvarande slag är hänvändelser från bildnings- och andra organisationer, skolor etc. om medverkan vid kurser, konferenser o. d.

Vad beträffar informationsverksamhetens administrativa sida hävdar utredningen, att mångsidigheten i arbetsuppgifter medför stort behov av fasta, ändamålsenligt organiserade arbetsrutiner för materialets behandling. Standardiserade rutiner är sålunda nödvändiga för säkerhet och snabbhet i bevakningen och för förmedlingen av information. Därmed kan man vinna tid för en icke rutinbetonad handläggning av informationens egentliga innehåll och utformning.

En fast arbetsfördelning och en därmed följande viss grad av specialisering anses nödvändig. Det ligger emellertid i arbetets natur, att samtliga tjänstemän måste besitta goda allroundkunskaper om biståndsverksamheten och att de vid behov måste kunna rycka in för varandra.

Informationsbyrån föreslås få följande personal: en byråchef (informationschef), en byrådirektör, fyra byråsekreterare, en assistent och sex biträden.

K a m e r a l v e r k s a m h e t m. m.

Utredningen påpekar, att efter genomförande av förslagen beträffande relationerna mellan den centrala biståndsmyndigheten och dess fältverksamhet, kommer arbetet för en kameral enhet hos myndigheten att omfatta inte bara handhavande av dennas egna kamerala angelägenheter utan även i stor utsträckning kameral rådgivning åt fältverksamheten, bl. a. beträffande kontoplaner, driftsbokföring och stickprovsrevision på fältet. Till den kamerala enheten bör också förläggas granskning av reseräkningar samt biljettbeställningar och andra reseförberedelser för myndighetens personal.

Den nya biståndsmyndighetens inköpsverksamhet kommer att vara mera omfattande än NIB:s. Värdeinnehåll kan särskilt det finansiella varubiståndet få stort inflytande på denna verksamhet.

För de större tekniska biståndsprojektens del och för grupper av projekt med gemensam administrativ ledning erfordras kontors- och annan administrativ rationaliseringsservice från myndigheten. En sådan verksamhet kan betraktas som en icke betydelselös insats på utvecklingsbiståndets område. Behovet härav accentueras efter genomförande av förslagen administrativ decentralisering till fältet. Funktionen tillhör fältadministrationen men bör av praktiska skäl förenas med motsvarande uppgifter för myndighetens eget behov. Till detta bör läggas ansvaret för telefonväxel-, receptions- och expeditivaktjänst m. m.

Den ökade omfattningen och betydelsen av kameral-, inköps- och kontorsrationaliseringsfunktioner gör, att en särskild ekonomiskt-administrativ byrå (byrå 5) föreslås inrättad för dessa uppgifter.

Personaluppsättningen skall enligt utredningens förslag vara en byråchef, tre byrådirektörer, fyra byråsekreterare, sex byråassistenter, assistenter eller kanslistier, 16 biträden och tre expeditionsvakter.

Föredraganden

Principer för utvecklingsbiståndet

Principer och riktlinjer för det svenska utvecklingsbiståndet fastställdes år 1962 på grundval av prop. 1962: 100 (SU 135—138, rskr 313—316). Vad som där sades äger fortfarande giltighet och har under de tre gångna årens många diskussioner i biståndsfrågorna aldrig allvarligt ifrågasatts. Denna kontinuitet och allmänna enighet i den grundläggande synen på den svenska biståndsgivningen är väsentlig. Detta bör inte undanskymmas av de åsiktsbrytningar som tid efter annan kan uppstå i enskilda frågor. Det är naturligt att olika uppfattningar gärna bildas på ett område där erfarenheterna är begränsade och engagemanget starkt. Det är också naturligt att växande erfarenheter och ökande biståndsvolym aktualiserar frågor av administrativ och organisatorisk natur. Dessa frågor måste uppmärksammas om inte biståndsverksamhetens effektivitet och expansion skall hämmas.

Den första omfattande utredningen rörande det svenska utvecklingsbiståndets administration skedde åren 1960—61 (SOU 1961: 22, 1961: 50). På grundval härav föreslogs och beslöts inrättandet av NIB fr. o. m. den 1 januari 1962 (prop. 1961: 174, SU 157, rskr 365). Sedan dess har många nyttiga erfarenheter gjorts av de speciellt svåra administrativa problem som är förenade med en nyupprättad biståndsmyndighets snabbt expanderande verksamhet. Samtidigt har den år 1962 inledda bilaterala finansiella biståndsgivningen lämnat försöksstadiet och nått en sådan stadga och omfattning att dess införlivande med biståndsmyndighetens verksamhet aktualiserats. Vid årsskiftet 1963/64 var tiden mogen för en andra utredning av utvecklingsbiståndets administration. Genom de förslag som statskontoret efter denna utredning lagt fram har förutsättningar skapats för en administrativ ordning som bättre än f. n. ansluter sig till de i prop. 1962: 100 uppdragna riktlinjerna för den svenska biståndsverksamheten.

Innan jag går in på de förslag som utredningen utmynnar i, vill jag beröra frågan om de olika biståndsformernas karaktär och avgränsning. Denna fråga har nämligen vissa principiella aspekter som återspeglas såväl i statskontorets belänkande som i de förslag jag i det följande kommer att framlägga. Den har dessutom indirekt kommit att spela en framträdande roll i den allmänna debatten. Det har sålunda ofta påtalats att den centrala biståndsmyndigheten inte fått ansvaret för alla biståndsformer — handels-

politiskt, kommersiellt, finansiellt, tekniskt och humanitärt bistånd, multilateralt och bilateralt.

I prop. 1962: 100 lanserades de båda begreppen *handelspolitiskt bistånd* och *kommersiellt bistånd*. Härmed avses statliga åtgärder i syfte att underlätta och stabilisera u-ländernas export resp. att främja egna företags export till och investeringar i u-länderna. Som konkreta exempel kan nämnas våra initiativ för att åstadkomma en sänkning av tullarna på tropiska produkter och våra speciellt förmånliga kreditgarantier vid export av särskild betydelse för u-länders ekonomiska utveckling. Att här tala om bistånd är ändamålsenligt, eftersom dessa åtgärder åtminstone på längre sikt är av väl så stor betydelse för u-ländernas ekonomiska utveckling som de mera direkta och renodlade biståndsformerna. Biståndsbeteckningen kan samtidigt bli missvisande i den mån den inger föreställningar om att ifrågavarande åtgärder är principiellt likvärdiga och administrativt jämförbara med tekniskt, humanitärt och finansiellt bistånd, vilket de givetvis inte är. Det handelspolitiska och det kommersiella biståndet är endast element i den allmänna handelspolitiska och exportstödjande verksamheten. Det är därför naturligt att statskontoret icke funnit det lämpligt att överföra handläggningen av ifrågavarande biståndsärenden från de allmänna handelspolitiska och exportstödjande organen till den centrala biståndsmyndigheten. Detta hindrar inte att handelspolitiska och kommersiella åtgärder av utvecklingsfrämjande natur bör utgöra ett viktigt led i den allmänna svenska biståndspolitik och samordnas med dess övriga grenar.

Också begreppen *multilateralt tekniskt och finansiellt bistånd* kan tolkas olika. Ett första problem ligger i själva avgränsningen av dessa biståndsformer. Hur skall man betrakta svenska biståndsinsatser i anslutning till de internationella organens biståndsverksamhet? Här har praxis hittills varit vacklande. Utredningen föreslår nu att sådana biståndsinsatser skall betraktas som bilaterala. Jag finner detta rimligt. Begreppet bilateralt bistånd utvidgas därmed till att avse allt bistånd som på svenskt initiativ destinerats till visst mottagarland. Härvid fästs alltså inte något avseende vid huruvida eller i vilken grad ett internationellt organ berörs av, medverkar i eller ombesörjer de svenska biståndsinsatserna. På så sätt blir begreppet multilateralt tekniskt bistånd fortsättningsvis begränsat till att avse frågor rörande EPTA, Särskilda fonden, UNICEF och andra multilaterala tekniska biståndsprogram där bidragen förlorat sin nationella identitet när de når mottagaren. Det humanitära biståndet föreslås behandlat på motsvarande sätt. För det finansiella biståndet tillämpas redan denna princip för distinktionen mellan multilateralt bistånd, dvs. bidragen till IDA, och bilateralt bistånd, vari inkluderas s. k. parallellfinansieringstransaktioner i samverkan med Världsbanken/IDA. Jag återkommer i det följande till de närmare konsekvenserna av nyssnämnda förslag.

Som ett andra begreppsmässigt problem skulle jag vilja beteckna det jäm-

ställande av multilateralt och bilateralt bistånd som ofta sker — och som ligger nära till hands. Ett sådant jämställande leder lätt till slutsatsen att det multilaterala och det bilaterala biståndet är från svensk administrativ synpunkt likvärdiga och alltså bör på samma sätt anförtros åt den centrala biståndsmyndigheten. Man förbiser emellertid då att det multilaterala biståndet i själva verket administreras uteslutande av vederbörande internationella biståndsorgan. Det är ju detta som är det multilaterala biståndets främsta karakteristikum och största fördel. Vår befattning med det multilaterala biståndet är alltså mycket begränsad. Vi inbetalar våra bidrag, vilket är en rent bankmässig transaktion. Vi deltar vidare genom våra representanter i de av de internationella biståndsinstitutionernas styrande organ, där Sverige blir invalt, och då i utformningen av deras »policy» och fattande av beslut. Det multilaterala biståndet är ett led i våra allmänna förbindelser med FN-organen och Världsbanksgruppen. När det gäller det multilaterala finansiella biståndet ombesörjs de begränsade administrativa funktionerna i vårt land huvudsakligen av riksbanken i dess egenskap av depositionsställe och förbindelseorgan för Världsbanksgruppens institutioner. Slutligen medverkar vi vid dels rekrytering av svenska experter, dels mottagande av utländska stipendiater för de internationella biståndsorganens räkning. Detta senare är en uppgift som inte mycket skiljer sig från rekrytering och mottagande av bilaterala experter och stipendiater och som alltså biståndsmyndigheten helt naturligt svarar för.

Med nyssnämnda snäva avgränsning av begreppet multilateralt tekniskt och finansiellt bistånd skulle det inte fylla något praktiskt syfte att överföra dessa biståndsformer till biståndsmyndigheten. Statskontoret begränsar sig också till att föreslå att förekommande verksfunktioner — dvs. de administrativa åtgärder som inte bör ligga i ett departement — i den mån de inte åligger riksbanken, anförtros åt biståndsmyndigheten. Det rör sig här huvudsakligen om expertrekrytering och stipendiatmottagning, uppgifter som redan ankommer på NIB. Vidare bör enligt förslaget biståndsmyndigheten ges möjlighet att följa och påverka även våra mer policybetonade relationer till internationella organ som administrerar det multilaterala biståndet. Därom är jag ense med statskontoret.

Bilateralt tekniskt och finansiellt bistånd är de biståndsformer som kräver administrativa insatser i större skala från givarlandet. Till samma kategori hör också delar av det bilaterala humanitära biståndet. Dessa administrativa insatser förutsätter i sin tur betydande personella resurser och en väl utbyggd organisation såväl centralt som ute på fältet. Det är här som en biståndsadministrerande myndighet blir oumbärlig och frågorna om dess kompetensområde, organisatoriska struktur och relationer utåt blir aktuella. Det är också dessa biståndsformer och frågor, som statskontorets utredning koncentrerat sig på och som jag i det följande kommer att uppehålla mig vid.

Jag vill dock först beröra ytterligare en fråga av mera allmän innebörd. Av vad som tidigare sagts framgår att statskontoret förordad att praktiskt taget allt som kan betecknas som biståndsadministration skall föras in under den nya biståndsmyndigheten. Jag kan ansluta mig till denna princip. Gränsdragningen mellan de olika biståndsformerna mister därmed sin betydelse. I stället aktualiseras frågan om vad som skall innefattas i begreppet biståndsadministration. Enligt min uppfattning bör detta begrepp ges vidast möjliga innebörd. Det bör sålunda inte begränsas till de rent verkställande funktionerna utan också inbegripa planering, inte bara av varje enskild insats för sig utan också på längre sikt och inom biståndsmyndighetens hela kompetensområde. Detta är också naturligt med hänsyn till det nära sambandet mellan planering och verkställighet.

Om alltså all administration i vidsträckt bemärkelse av utvecklingsbiståndet är en naturlig uppgift för biståndsmyndigheten, är det lika naturligt att biståndspolitikerna skall utformas och fastställas av regering och riksdag gemensamt, naturligtvis i stor utsträckning med stöd av material och förslag, som samlats och utarbetats inom myndigheten. Statsmakternas inflytande över princip- och policyfrågorna vad beträffar såväl de allmänna riktlinjerna för biståndsverksamheten och tillämpningen av dem som större enskilda biståndsinsatser är desto viktigare som det här gäller frågor av utrikespolitisk och samhällsekonomisk betydelse som starkt engagerar breda lager av vårt folk.

Mot bakgrund av det här anförda kommer jag i det följande att i första hand behandla statskontorets rent administrativa förslag. Därefter kommer jag att beröra några förslag och frågor, som befinner sig inom det biståndspolitiska området eller gränsar till detta.

Biståndsmyndighetens kompetensområde m. m.

Det utvidgade utredningsuppdrag, som statskontoret fick i januari föregående år, tog främst sikte på en samordning av de olika biståndsformernas centrala administration, i syfte att åstadkomma en rationell och effektiv förvaltning. I statskontorets redogörelse föreslås nu att detta syfte förverkligas genom att biståndsmyndighetens kompetensområde vidgas. I samma syfte föreslås en rationalisering av biståndsmyndighetens organisation och en förstärkning av dess aktionsmöjligheter.

Den *vidgning av biståndsmyndighetens kompetensområde* som statskontoret föreslår avser både det tekniska, det humanitära och det finansiella biståndet.

Vad först det tekniska biståndet beträffar föreslås att den biståndsverksamhet som f. n. redovisas under anslagsrubriken »Övrigt multilateralt tekniskt bistånd» överförs till biståndsmyndigheten. Det rör sig här huvudsakligen om de svenska insatser för utbildning av afrikanska kvinnor,

som administreras av vissa FN-organ. Dessa insatser utgör ett komplement till vederbörande organs löpande multilaterala biståndsverksamhet. De har efter svenskt initiativ inriktats på vissa länder och kontrolleras fortlöpande från svensk sida. I enlighet med vad jag tidigare sagt bör detta hädanefter betraktas som bilateralt bistånd. Det bör därmed föras in under biståndsmyndighetens verksamhet. Från samma anslag täcks emellertid också vissa utgifter, som uppkommer till följd av rekommendationer i FN eller som annars inte kan förutses i vanlig ordning eller är av mera speciell politisk natur. Aktuella exempel härpå är bidrag till Civila Kongofonden, till ett nytt FN:s forsknings- och utbildningsinstitut och till världsbefolkningskonferensen 1965. I dessa fall tas inte initiativet från svensk sida och de svenska bidragen absorberas omgående i ifrågavarande internationella verksamhet. Det är en multilateral biståndsgivning för vars överföring till biståndsmyndigheten inte kan anföras någon administrativ motivering. Samråd bör emellertid ske i vanlig ordning.

För det humanitära biståndet förutses i stort sett motsvarande ordning. Den bilaterala humanitära biståndsadministrationen skulle alltså framdeles ankomma på biståndsmyndigheten. Detta bistånd lämnas huvudsakligen i form av hjälpaktioner med anledning av naturkatastrofer. Hit hänförs också biståndsåtgärder för utbildning av flyktingar. I båda fallen rör det sig om biståndsgivning som har uppenbara beröringspunkter med det tekniska biståndet. Detsamma gäller de stödbidrag som i vissa fall lämnas till biståndsinsatser av frivilligorganisationer som Röda Korset, Rädda Barnen och missionen. Även ärenden rörande sådana bidrag bör enligt statskontoret beredas av biståndsmyndigheten. Jag tillstyrker dessa förslag. Som statskontoret föreslagit bör undantag göras för humanitärt bistånd av multilateral natur, dvs. huvudsakligen bidragen till FN:s flyktingprogram.

Vidare förordar statskontoret att en inordning under biståndsmyndigheten av de administrativa uppgifter, som hänför sig till Sveriges medverkan i nordiska biståndsprojekt, sker vid eventuell tillkomst av ytterligare sådana projekt men att tills vidare nuvarande ordning bibehålls. Dessa uppgifter är emellertid av samma karaktär som de som avser rent svenska bilaterala projekt. Jag anser det därför önskvärt att de snarast överförs till biståndsmyndigheten. Detta synes möjligt att göra varvid hänsyn givetvis måste tas till ifrågavarande biståndsverksamhets nordiska karaktär och därav betingade former för ansvar och beslut. Jag föreslår alltså att även dessa uppgifter nu lämnas till biståndsmyndigheten.

När det gäller det finansiella biståndet föreslår statskontoret att den bilaterala biståndsadministrationen överförs till biståndsmyndigheten. Härvid ges begreppet bilateralt bistånd vidast möjliga tolkning. I fråga om det multilaterala finansiella biståndet anses de mycket begränsade administrativa funktionerna vara av den arten, att de även i fortsättningen lämpligen fullgörs i första hand av riksbanken. Förslaget om biståndsmyn-

dighetens övertagande av den bilaterala finansiella biståndsgivningen är den mest genomgripande av statskontorets rekommendationer. Den innebär, om man utgår från statsverkspropositionens anslagsförslag för 1965/66, att den av biståndsmyndigheten administrerade biståndsvolymen skulle öka med omkring 160 %.

Att ärenden rörande det bilaterala finansiella biståndet hittills handlagts i finansdepartementet, även när de varit av administrativ natur, sammanhänger inte bara med att denna biståndsform initierades inom den svenska biståndsgivningen först sedan NIB:s verksamhetsområde redan hade precisrats. Det ansågs också att biståndsnämndens kapacitet under de första åren skulle tagas helt i anspråk av de problem som är förenade med upprättandet av en ny organisation och med den expanderande och arbetskrävande tekniska biståndsverksamheten. Det var vidare ändamålsenligt att den bilaterala finansiella biståndsgivningen i sitt initialskede, då riktlinjerna för dess fortsatta bedrivande successivt utformades, kunde ske i nära kontakt med den löpande policy-beredande verksamheten i Kungl. Maj:ts kansli. Sedan NIB nu vunnit administrativ stadga och konsoliderat sin tekniska biståndsverksamhet och sedan den finansiella biståndsgivningen efter tre år kan anses ha lämnat försöksstadiet, är tiden mogen för det bilaterala finansiella biståndets överföring till biståndsmyndigheten. Jag kan därför ansluta mig till statskontorets förslag också på denna punkt.

Statskontoret föreslår vidare att inom biståndsmyndigheten särskild personal avdelas för finansiellt bistånd. Även om det tekniska och det finansiella biståndet måste bringas att samverka — stundom inom ramen för ett och samma »integrerade» projekt — och följaktligen båda bör ingå i biståndsmyndighetens kompetensområde, skiljer sig de båda biståndsformerna i väsentliga avseenden från varandra. Sålunda syftar det tekniska biståndet som bekant till kunskapsförmedling medan det finansiella biståndets huvudsyfte är kapitalöverföring. Detta innebär inriktning på olika projekttyper: i det förra fallet med tonvikten på utbildning, i det senare med infrastrukturell och industriell utveckling som grundläggande element. Finansiellt bistånd lämnas vidare i betydligt större skala än tekniskt bistånd. Detta gäller både de enskilda biståndsinsatsernas storlek och den totala biståndsvolymen, varav internationellt sett det finansiella biståndet svarar för omkring 90 %. Den finansiella biståndsgivningen kräver erfarenhetsmässigt personal med samhällsekonomisk utbildning och kompetens, liksom den engagerar ingenjörsteknisk sakkunskap i större utsträckning och över ett bredare register än det »tekniska» biståndet. Det finansiella biståndets speciella karaktär och krav återspeglas i dess institutionella särskiljande från det tekniska biståndet såväl i den internationella biståndsadministrationen som i många nationella förvaltningar. Jag anser det mot denna bakgrund naturligt att det finansiella biståndet på sätt, som stats-

kontoret föreslår och vartill jag återkommer, hålls samman som en administrativ enhet inom biståndsmyndigheten.

Upprättandet av NIB var första etappen på vägen mot en total samordning av den svenska biståndsadministrationen. Därigenom skapades ett centralt organ för i första hand det bilaterala tekniska biståndet. Denna samordning föreslås nu ytterligare utbyggd. Framst sker detta genom att den bilaterala finansiella biståndsgivningen överförs till biståndsmyndigheten. Härtill kommer tidigare nämnda tekniska och humanitära biståndstyper som för närvarande administreras i annan ordning. Därmed sammanförs praktiskt taget all biståndsadministration till en enda myndighet.

Förstärkning av biståndsmyndigheten

Statskontoret föreslår vidare en *rationalisering och förstärkning av biståndsmyndigheten* i fråga om såväl inre organisation som yttre relationer. Jag skall här först behandla de centrala dragen i den föreslagna reorganisationen och återkommer senare till vissa mer speciella frågor.

Biståndsmyndigheten föreslås sålunda få karaktär av självständigt centralt ämbetsverk med en generaldirektör som chef och tillika ordförande i verksstyrelsen. Denna skulle i motsats till nuvarande NIB-styrelse inte innefatta några departementstjänstemän. Jag kan ansluta mig till dessa förslag men vill på den senare punkten understryka den förutsättning som statskontoret självt anger: ett effektivt interdepartementalt samrådsförfarande måste komma till stånd, i vilket även biståndsmyndigheten inbegrips. Härmed bör en viss ersättning kunna erhållas för det informationsutbyte och samråd som f. n. möjliggörs genom departementstjänstemäns placering i NIB-styrelsen.

Vidare föreslår statskontoret att antalet styrelseledamöter reduceras från nuvarande elva till sju, inklusive ordföranden, varjämte suppleanterna skulle försvinna. Syftet är givetvis att göra styrelsens arbetsformer smidigare och mer effektiva. Någon motsvarighet till NIB:s råd anses inte erforderlig. Sammantaget innebär dock dessa förslag en begränsning av möjligheterna att med den statliga biståndsverksamheten associera den sakkunskap och det intresse som finns företrädda inom stora kretsar av riksdagen, organisationslivet och missionen. Samtidigt förutses en betydande vidgning av det ämnesområde, som biståndsmyndigheten skall täcka, vartill kommer en väntad expansion av biståndsvolymen. Risken för att en sjuannestyrelse utan suppleanter inte alltid kommer att vara beslutför bör också framhållas. Förslaget inger alltså vissa betänkligheter i detta stycke. Ehuru införstådd med önskvärdheten av att antalet styrelseledamöter i effektivitetens intresse hålls lågt, vill jag för egen del förordna en medelväg som innebär att ledamotsantalet reduceras från elva till åtta, inklusive ordföranden.

Statskontoret föreslår att chefen för biståndsmyndigheten skall ingå i ett interdepartementalt samrådsforum, till vilket jag återkommer i det följande. Jag biträder detta förslag, som ligger i linje med nuvarande ordning. Vidare föreslås biståndsmyndigheten vara representerad med en ledamot i exportkreditnämnden vid handläggning av ärenden rörande u-länderna. Antalet ledamöter i exportkreditnämnden är redan lika högt som i den enligt utredningen alltför stora NIB-styrelsen. Jag anser det därför till fyllest, att det ömsesidiga samrådsbehovet tillgodoses genom att en representant för biståndsmyndigheten får tillfälle att närvara och yttra sig vid de sammanträden med exportkreditnämnden där s. k. u-garantiärenden av intresse för biståndsmyndighetens verksamhet behandlas.

Vad gäller biståndsmyndighetens kontakter och samarbete med andra verk, organisationer och intressegrupper har statskontoret tänkt sig ett rätt förmlöst förfarande. Man förutsätter fortsatt utveckling av det från hösten 1964 tillämpade systemet med särskilda arbetsgrupper inom fackområden på vilka biståndsmyndigheten arbetar. Man förordar att biståndsmyndigheten är representerad i de svenska kontaktorganen för olika mellanstatliga organisationer som verkar på biståndsområdet, såsom FAO, ILO, UNESCO etc. Man anser det angeläget med samråd mellan biståndsmyndigheten och näringslivets topporganisationer. Och man rekommenderar kontakter och erfarenhetsutbyte med frivilligorganisationer, verksamma på biståndsområdet. Någon formalisering bedöms inte vara önskvärd. Genom arbetsgrupperna och samrådsförfarandet förmodar man, att de syften skall nås för vilka NIB:s råd inrättades. Som redan nämnts föreslås därför inte någon motsvarighet till rådet för den nya biståndsmyndighetens del.

Jag kan dela statskontorets pragmatiska syn på biståndsmyndighetens relationer utåt. Jag vill därför tillstyrka att man söker sig fram på de vägar som antytts. Följaktligen är jag också beredd att — ehuru med någon tvekan — acceptera det föreslagna avskaffandet av rådsinstitutionen. Jag vill dock inte utesluta möjligheten av att, sedan viss erfarenhet av de nya administrationsformerna vunnits, frågan om ett bredare konsultativt forum ånyo kan komma att aktualiseras. Skulle så bli fallet, bör kunna övervägas att reorganisera den under åren 1961—1963 verksamma s. k. u-beredningen. Jag vill vidare framhålla angelägenheten av att de löst skisserade kontakt- och samrådsförfarandena inte i praktiken kommer att föregripa ställningstaganden som ankommer på biståndsmyndighetens styrelse eller på Kungl. Maj:t.

Biståndsmyndighetens chef och avdelningschefer föreslås fungera som en direktion, till vilken olika byråchefer och utanför byråorganisationen stående expertis skall kunna adjungeras. Denna direktion förutsätts komma att ofta sammanträda med företrädare för andra verksledningar, näringslivet och frivilligorganisationerna. Mot denna bakgrund föreslås inrättandet av ett sekretariat för styrelse och verksledning. Jag har inga invändningar mot

dessa arrangemang. Gränserna och formerna för direktionens verksamhet och avgöranden måste emellertid preciseras.

Jag kan i detta sammanhang också i princip godtaga förslaget att biståndsmyndigheten genom »utkontraktering» anförtror fackbetonade delar av viss biståndsplanering och biståndsadministration åt fackmyndigheter, institutioner och andra organ. Det bör emellertid ankomma på Kungl. Maj:t att pröva detta förfarande när det aktualiseras i det enskilda fallet. Det måste tillämpas med urskillning så att man inte äventyrar den samordning och rationalisering av biståndsverksamheten som är utredningens grundtanke.

Enligt statskontoret bör den biståndsadministrativa reorganisationen, vars huvuddrag jag här behandlat, föranleda inrättandet av en ny biståndsmyndighet. NIB skulle därmed upphöra den 1 juli 1965. Efterträdaren, den nya biståndsmyndigheten, skulle enligt förslaget kunna benämnas statens styrelse för internationellt bistånd.

Jag har inga invändningar mot att man manifesterar förändringarna i och förstärkningen av det svenska biståndsorganet och dess ställning genom att inrätta ett nytt verk. Namnförslaget är i och för sig acceptabelt men den närmast till hands liggande förkortningen, SIB, är redan inregistrerad och därmed upptagen. I motsvarande internationella sammanhang används alltmör beteckningar vari begreppet utveckling ingår. Jag förordar därför att den nya centrala myndigheten för det svenska utvecklingsbiståndet benämns styrelsen för internationell utveckling (utvecklingsstyrelsen eller u-styrelsen). Som lämplig förkortning kan tänkas initialerna i den engelska översättning av styrelsens namn som torde komma att användas utåt, nämligen Swedish International Development Agency, alternativt Authority — SIDA.

Fältverksamheten

I sin redogörelse framhåller statskontoret önskvärdheten av största möjliga decentralisering av fältverksamhetens administration. Statskontoret framlägger detaljerade förslag rörande vilka åtgärder som bör förbehållas den centrala ledningen och vilka som med fördel kan läggas i den lokala projektledningens hand. Jag ansluter mig i princip till den avvägning som görs. Den närmare utformningen av principen ankommer på Kungl. Maj:t och dess tillämpning i praktiken måste naturligtvis åvila biståndsmyndigheten. För fullständighetens skull vill jag dock nämna något härom. Jag finner det tillrådligt att man i den takt som lämpar sig successivt lägger över det omedelbara ansvaret för projektadministrationen på den lokale projektchefen. Detta förutsätter att planeringen av projektet varit synnerligen noggrann och detaljerad, att erforderliga administrativa resurser tillförts projektet och att den projektadministrativa byrån inom den centrala biståndsmyndigheten kan effektivt övervaka fältverksamhetens planmässiga genomförande för att vid behov kunna ingripa med råd och dåd. Decentra-

liseringsgraden måste bli beroende på förhållandena i det enskilda fallet och, såsom statskontoret anför, bestämmas främst med hänsyn till tillgången på administrativ expertis vid projektet. Om verksamhetens omfattning gör det skäligt, bör en särskild chefsadministratör tillsättas vid ett projekt eller en grupp av projekt.

Liksom statskontoret anser jag att det ofta kan vara riktigt att chefsadministratören anknyts till den svenska beskickningen i mottagarlandet såsom biståndsattaché. Stundom kan det emellertid visa sig att hans rörelsefrihet blir större utan ett sådant arrangemang och även i andra avseenden kan synpunkter anföras både för och emot. En chefsadministratör bör t. ex. enligt statskontorets mening se som en viktig uppgift att rapportera till biståndsmyndigheten om andra biståndsgivande länders insatser i mottagarlandet. I den mån chefsadministratören är knuten till beskickningen får sådan rapportering, som givetvis är av intresse också för berörda departement, ses som ett led i utrikesförvaltningens arbete. Frågan om biståndsattachéernas ställning och arbetsuppgifter över huvud synes böra bli föremål för närmare utredning.

Helt naturligt har statskontoret icke gått in på frågan om biståndsstyrelsens förbindelselinjer till utlandet. I instruktionen för NIB föreskrivs att nämnden i dessa hänseenden skall följa utrikesministerns direktiv. Detsamma bör gälla den nya myndigheten.

Inte heller statskontorets förslag att decentralisera projektadministrationen bl. a. rörande budget och redovisning synes böra underställas riksdagen. I den utsträckning det kan bli aktuellt att frångå gällande bokföringsbestämmelser m. m. torde frågan i första hand böra prövas av riksrevisionsverket.

Den i och för sig önskvärda decentraliseringen får icke heller föras så långt att man generellt anförtror åt projektcheferna att självständigt välja leverantörer och bestämma inköpsvillkor. De möjligheter till betydande rabatter som kan föreligga på grund av den samlade biståndsverksamhetens tyngd skulle då kunna gå förlorade. Liksom hittills bör man eftersträva ett samrådsförfarande, där inköpsvillkoren kan vägas mot ärendets brådska och hänsyn till tull- och transportfaktorer och där hemmamyndigheten i sista hand måste bestämma.

Statskontoret föreslår att man i själva länderavtalen inför bestämmelse om rätt att från svensk sida utöva såväl sakrevision som kameral revision även vid projekt som formellt helt är mottagarlandets. Jag kan biträda önskemålet att en dylik avtalsreglering i möjlig mån eftersträvas.

Stipendiatverksamheten

Administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna förordade i sitt betänkande (SOU 1961: 22) en stark koncentration av stipendiatverksamheten till den föreslagna NIB och stöddes av det stora flertalet

remissinstanser. I enlighet därmed inrättades en särskild byrå inom NIB för omhändertagande av alla stipendiater från u-länder med svenska stipendier eller stipendier från FN och dess fackorgan, liksom de amerikanska s. k. tredjelandsstipendiaterna, medan Svenska institutet behöll befattningen med det ordinarie stipendiatutbytesprogrammet och med studiebesökarna.

Statskontoret har emellertid funnit att denna koncentration av stipendiatverksamheten till biståndsmyndigheten åter bör upphävas och förordar i stället att bilaterala stipendiater från u-länderna inordnas i det allmänna undervisningsväsendet, medan stipendiatverksamheten för multilaterala organ skulle bedrivas av Svenska institutet. Urval och mottagning av stipendiaterna och den kurativa verksamheten skulle också anförtros nämnda institutioner. Planeringen av stipendiatverksamheten skulle dock ombesörjas av biståndsstyrelsen som också skulle handha utlysningen av stipendierna, anordna introduktionskurser och undervisning i svenska samt bistå berörda myndigheter och institutioner genom att förbereda det slutliga urvalet bland stipendiatkandidaterna. Därutöver skulle biståndsmyndigheten handlägga diverse andra administrativa åtgärder, bl. a. omhändertagandet av besökande tjänstemän och personer på hög nivå, och sådana uppgifter som generaldirektören bedömer inte böra handhas utanför verket. Beräkningen av medelsbehovet för hela stipendieverksamheten skulle likaledes handhas av biståndsstyrelsen, som skulle till Kungl. Maj:t inge därav föranledda förslag.

NIB:s styrelse har beträffande stipendiatverksamheten gjort följande uttalande.

Statskontoret har i sin utredning skisserat ett förslag att överflytta de arbetsuppgifter som f. n. vilar på nämndens stipendiatbyrå till Svenska institutet, universiteten m. fl. institutioner. Enligt styrelsens uppfattning kan skäl anföras såväl för som emot en sådan överflyttning. Underlag för ett definitivt ställningstagande föreligger dock inte. Spörsmålet om stipendiatfrågornas framtida handläggning bör därför bli föremål för fortsatt utredning. Denna kan lämpligen utföras av den nya biståndsmyndigheten. I avvaktan på resultatet av denna utredning bör nämndens stipendiatbyrå tills vidare överföras till den nya biståndsmyndigheten.

I likhet med NIB:s styrelse finner icke heller jag statskontorets förslag i detta avseende helt övertygande. Att överlåta de multilaterala stipendiaterna på Svenska institutet skulle vara en återgång till de förhållanden som en gång övergivits. Den goodwill för svensk biståndsverksamhet i allmänhet som nuvarande NIB förvärvat hos de internationella biståndsorganen genom sina tjänster gentemot deras stipendiater är ett värde som kan omsättas i gentjänster på andra områden av samarbete och som man kanske inte utan vidare bör avhända sig. Det är vidare angeläget att undvika att stipendiaterna i praktiken behandlas efter olika normer allteftersom de studerar vid ett universitet, arbetar i en industri eller är anknutna till en förvaltning. Enligt statskontorets mening skall biståndsmyndigheten alltjämt vara avgörande instans i principfrågor, varför det sannolikt ändå blir en stor

mängd ärenden av individuell karaktär som denna måste handlägga. Det rationella i en sådan uppdelning är något tvivelaktigt. Jag ansluter mig därför till uppfattningen inom NIB:s styrelse att stipendiatbyrån tills vidare bör kvarligga inom biståndsmyndigheten. Denna fråga bör underkastas ytterligare utredning.

Expertrekrytering m. m.

Statskontoret har i redogörelsen för sin utredning erinrat om de svårigheter som expertrekryteringen erbjuder i en arbetsmarknadssituation, som präglas av brist på akademisk och annan utbildad arbetskraft. I redogörelsen påpekas också att man måst ge högsta prioritet åt rekryteringen av de oundgängliga bilaterala experterna. Detta har lett till att rekryteringen av multilaterala experter kommit i andra hand. Proportionen mellan ekonomiska bidrag från Sverige till den multilaterala biståndsverksamheten och våra personella bidrag med expertmedverkan är också mindre god. Önskemålen hos den multilaterala verksamhetens företrädare om flera experter från Sverige i samband med den ökade svenska bidragsgivningen delas av den svenska opinionen. En intensifierad expertrekrytering bör därför eftersträvas. Statskontoret förordar i detta syfte en effektivisering av utlysningen av lediga expertuppdrag. Vidare föreslås expertgrupper på de viktigaste fackområdena som kan råda och bistå biståndsmyndigheten vid rekryteringen. Utredningen pekar vidare i detta sammanhang på möjligheten att rekrytera personal utanför Sverige — i första hand i de övriga nordiska länderna men även utanför Norden. Den nämner också eventuella arrangemang med »dubbling» av tjänster inom statsförvaltningen för att frigöra experter.

Jag instämmer med statskontoret i dess beskrivning av situationen och i dess målsättning. Rekrytering av experter till både bilaterala och multilaterala program bör bedrivas med all energi. Det är dock förståeligt att rekryteringen för multilaterala ändamål med hänsyn till knapphetsläget kommit att träda något i bakgrunden. I den mån rekryteringssvårigheterna kan lindras genom särskilda åtgärder för utbildning av experter bör sådana utvägar prövas. Ett vidgat samarbete med näringslivet på olika avsnitt av biståndsverksamheten bör också kunna bredda basen för expertrekryteringen.

Statskontoret behandlar den rekryteringsverksamhet som nu ligger utanför NIB, dvs. den rekrytering av experter till några i EPTA deltagande organisationer, som sköts av respektive organisationers svenska förbindelseorgan. I likhet med statskontoret finner jag att huvudansvaret för denna rekrytering även i fortsättningen bör ligga kvar hos berörda myndigheter. Eventuell rekrytering av s. k. biträdande experter enligt särskilt avtal med olika FN-organ bör däremot av praktiska och formella skäl åvila biståndsmyndigheten. I båda fallen bör givetvis biståndsmyndigheten och fackmyndigheterna samarbeta.

Statskontoret framhåller, att sedan stipendiatbyrån upplösts och dennas exekutiva funktioner överförts på utomstående organ skulle för biståndsmyndighetens del huvudsakligen kvarstå expertrekryteringsbyrån och personalsektionens personaldetalj med personaladministrativa funktioner. Åtskilliga fördelar skulle enligt statskontoret kunna uppnås om de funktioner, som dessa enheter har om hand, organisatoriskt sammanfördes under en chef till en personalbyrå.

Visserligen har jag redan tidigare anfört att stipendiatbyrån inte bör upplösas f. n. utan tills vidare fortfara att fungera, men detta finner jag inte inverka på lämpligheten av att sammanföra personalfunktionerna utanför stipendiatbyrån till en särskild enhet. Jag biträder därför förslaget att en personalbyrå inrättas. Efter biståndsmyndighetens bedömande bör personalbyrån också kunna få i uppdrag att bistå med sådan rekrytering för kortare eller längre anställning i statlig tjänst, varom framställningar inkommer från intresserade regeringar i u-länderna.

Information och dokumentation

Statskontoret har framhållit betydelsen av biståndsmyndighetens informationsverksamhet i dess olika former i ett läge av expanderande biståndsverksamhet. Jag instämmer häri. Behovet av ett effektivt arbetande informationsorgan och en omsorgsfull nyhetsförmedling får anses dokumenterat av erfarenheter från NIB:s arbete. Den föreslagna organisationen tar även hänsyn till synpunkten att både extern och intern information samlas inom samma arbetsenhet.

Det är sålunda en viktig intern informationsuppgift för detta organ att för verksledningen, fackbyråerna och fältarbetarna tillhandahålla, bearbeta och kanalisera utifrån emanerande tidnings- och tidskriftsinformation, FN-material och annan dokumentation. Till detta kommer den allmänna information om biståndsmyndighetens egen verksamhet, som ger sammanhang och överblick och som bör spridas både inom och utom myndigheten som hittills. Den föreslagna organisationen bör ta hänsyn till dessa informationsbehov. Den interna informationen bör vidare kompletteras av den utåtriktade informationen, kommunikér etc., som bör ges spridning också inom biståndsmyndigheten och till dess fältarbetare. Övrig intern information bör åvila fackbyråerna genom delgivning av promemorior och översikter, framställda inom vederbörande byråer, där sakkunskap är tillfinnandes och där informationsenheten blir mottagande.

Vad beträffar den externa informationen torde det stå klart att en väsentlig del av denna måste bestå i verksamhet av den typ, som brukar benämnas »talesmannafunktion» och som kan antagas bli allt viktigare, allteftersom den svenska biståndsverksamhetens omfattning växer. För detta syfte måste informationschefen och hans närmaste medarbetare vara kontinuerligt un-

derrättade om vad som tilldrar sig inom myndigheten och fältprojektet. Utom den delgivning som rutinmässigt förekommer från fackbyråerna är det av väsentlig betydelse att informationschefen kan hålla direkt kontakt med generaldirektör och styrelse. Denna kontakt bör inte begränsas till ärenden av direkt publicitetsintresse utan informationschefen bör ha kunskap om hela arbetsfältet på högsta nivå. Annan extern information bör belysa de svenska biståndsinsatsernas omfattning och inriktning i form av publikationer, pressöversikter, kurser, seminarier etc. Detta är självfallet en viktig uppgift för det nya biståndsorganet, även om det kan synas väl ambitiöst att som statskontoret diskuterar »söka samla en bred och välunderrättad opinion till stöd för statsmakternas aktuella insatsplaner och resurskrav». Den opinionsbildande debatten bör ju i första hand ske med stöd av folkrörelserna och tidningspressen samt i riksdagen och andra politiska fora. Nämnas bör vidare den information, som mera allmänt vill belysa u-landsproblematiken, särskilt FN:s och dess fackorgans verksamhet på biståndsområdet. Härvid biträder emellertid även Svenska FN-förbundet, som har god överblick över FN:s roll i biståndsarbetet.

Jag föreslår inrättande av en biståndsmyndighetens informationsenhet och återkommer senare till dess personaluppsättning.

Kameral verksamhet m. m.

Statskontoret har föreslagit att en särskild ekonomiskt-administrativ byrå för kameral-, inköps- och kontorsrationaliseringsfunktioner tillskapas inom den nya biståndsmyndigheten. Som skäl anføres att dessa verksamhetsgrenar kommer att expandera. Det kamerala arbetet för myndighetens egen räkning ökar givetvis med den administrativa personalens påbyggnad. Därtill kommer rådgivningen för fältverksamheten. Inköpen kommer att bli mer omfattande inte minst genom att det finansiella varubiståndet förs in under det nya biståndsorganet. Slutligen kommer administrativ rationaliseringsservice från myndigheten att erfordras för de större tekniska biståndsprojekten och för grupper av projekt med gemensam administrativ ledning. Dessa skäl finner jag övertygande och föreslår därför att en ekonomiskt-administrativ byrå inrättas.

Anslagsberäkningar

Styrelsen för internationell utveckling: Avlöningar

	Anslag
1965/66 (förslag)	5 420 000

Något anslag under denna rubrik finns inte upptaget i riksstaten för innevarande budgetår. Däremot har för Nämnden för internationellt bistånd (NIB): Avlöningar anvisats 2 614 000 kr. I årets statsverksproposition (bil.

5 s. 28) har upptagits motsvarande anslag med ett preliminärt beräknat belopp av 2 867 000 kr.

Med hänsyn till det nya ämbetsverkets ansvarsfulla uppgifter bör tjänsten som generaldirektör placeras i lönegraden Bp 7. Vidare finner jag det skäligt att generaldirektören tillerkänns ett representationsbidrag. Detta bör fastställas till 10 000 kr.

Verket bör organiseras på tre avdelningar under ledning av avdelningschefer i Be 4. Jag förordar vidare, att avdelningarna I och II för tekniskt och humanitärt resp. finansiellt bistånd bör bestå av vardera två byråer med byråchefer i lönegraden Be 3. Avdelning III bör bestå av en byrå för ekonomiska och administrativa frågor och en byrå för personalfrågor, båda ledda av byråchefer i Be 3. Till denna avdelning bör även föras en enhet för informationsfrågor samt den nuvarande stipendiatbyrån. Personalbehovet beräknar jag för avdelning I till tre avdelningsdirektörer i Be 1, sex byrådirektörer i högst Ae 27, tio förste byråsekreterare eller byråsekreterare i högst Ae 23, två kanslister och åtta biträden. För avdelning II beräknar jag fyra byrådirektörer i högst Ae 27, två förste byråsekreterare eller byråsekreterare i högst Ae 23, en kanslist och fyra biträden. För avdelning III beräknas en avdelningsdirektör i Be 1, fyra byrådirektörer i Ae 27, fem byrådirektörer i högst Ae 27, fjorton förste byråsekreterare eller byråsekreterare i högst Ae 23, fjorton byråassistenter, assistenter eller kanslister, 28 biträden, en materialförvaltare och två expeditionsvakter. Härav avses en tjänst som förste byråsekreterare eller byråsekreterare och en biträdestjänst för verksledningens kansli. Enheten för informationsfrågor bör ledas av en informationschef i Be 1 och i övrigt bestå av en byrådirektör i högst Ae 27, tre förste byråsekreterare eller byråsekreterare i högst Ae 23, en assistent och sex biträden. Samtliga tjänster bör vara extra ordinarie. Den nuvarande stipendiatbyråns personal, sammanlagt sexton befattningshavare, bör vidare överföras till det nya verket. Mot den föreslagna lönegradsplaceringen av tjänsterna m. m. i styrelsen har vederbörande personalorganisationer förklarat sig icke ha något att erinra.

NIB har sedan en tid tillgång till en administrativ expert på hög nivå (jfr prop. 1964: 1 bil. 5 s. 43). Möjlighet bör finnas att vid behov alltjämt ha sådan expertis knuten till biståndsmyndigheten. Omorganisationen torde i övrigt kräva vissa övergångsåtgärder och jag hemställer att Kungl. Maj:t inhämtar riksdagens bemyndigande att vidtaga sådana åtgärder.

De av mig förordade förslagen innebär att biståndsmyndigheten sedan sin tillkomst den 1 januari 1962 ökat från 32 befattningshavare (jfr prop. 1961: 174 s. 47) till här förordade 147 befattningshavare. Större delen av denna ökning har fallit på de två senaste budgetåren. Per den 19 februari 1965 uppgick antalet tjänstemän i NIB till 108 av vilka 22 extra. Enligt statskontorets förslag skulle, om stipendiatbyrån inkluderas, antalet anställda stiga till 143. I jämförelse med utredningens förslag förordar jag sålunda en viss förstärkning av personalantalet, vilket jämte en nppväxling av ett fler-

tal tjänster bör möjliggöra en förbättrad personalrekrytering. Den nu föreslagna organisationen bör enligt min mening vara tillräcklig för att möta behoven även vid en ökad biståndsvolym. Jag vill i sammanhanget understryka vikten av att de administrativa uppgifterna kommer att decentraliseras till fältprojekten i utlandet. Med hänsyn till att den föreslagna organisationen innebär en stark ökning av personaluppsättningen inom biståndsmyndigheten förutsätter jag att viss tid åtgår för att besätta samtliga tjänster.

Jag beräknar medelsbehovet för avlöningar till ordinarie tjänstemän till 49 000 kr. och till icke-ordinarie personal till 3 111 000 kr. samt för rörligt tillägg till 1,8 milj. kr. I enlighet med vad jag förordat i det föregående bör 10 000 kr. beräknas för representationsbidrag till generaldirektören. Till arvoden och särskilda ersättningar bestämda av Kungl. Maj:t bör beräknas 50 000 kr. samt till expertis 400 000. Några särskilda medel för tillfällig personal anser jag mig icke behöva beräkna. Det sammanlagda medelsbehovet beräknar jag således till 5 420 000 kr. Detta innebär en ökning med 2 553 000 kr. i jämförelse med det belopp jag preliminärt beräknade i årets statsverksproposition (bil. 5 s. 28) för Nämnden för internationellt bistånd (NIB): Avlöningar.

Styrelsen för internationell utveckling: Omkostnader

	Anslag
1965/66 (förslag)	1 550 000

Något anslag under denna rubrik finns inte upptaget i riksstaten för innevarande budgetår. Däremot har för Nämnden för internationellt bistånd (NIB): Omkostnader anvisats 590 000 kr. I årets statsverksproposition (bil. 5 s. 29) har upptagits motsvarande anslag med ett preliminärt beräknat belopp av samma storlek som för budgetåret 1964/65.

Med hänvisning till beräkningen i den följande sammanställningen upp- tar jag anslaget till 1 550 000 kr. Jag har därvid under anslagsposten till expenser inräknat 110 000 kr. för engångsanskaffning av inventarier m. m. i samband med den i förhållande till NIB utökade organisationen.

	Förslag 1965/66
1. Sjukvård m. m., <i>förslagsvis</i>	15 000
2. Reseersättningar m. m., <i>förslagsvis</i>	750 000
3. Expenser, <i>förslagsvis</i>	685 000
4. Publikationstryck m. m., <i>förslagsvis</i>	100 000
	<hr/>
	1 550 000

I detta sammanhang torde jag få anmäla, att riksförsäkringsverket med skrivelse den 18 december 1964 överlämnat viss utredning om multilaterala

biståndsexperters förmåner inom det svenska socialförsäkringssystemet. Jag är inte beredd att nu lägga fram förslag i ämnet. Kungl. Maj:t bör emellertid, därest riksdagen inte har någon erinran däremot, i särskilt ömmande fall kunna utge bidrag till sjukvårdskostnader m. m. för multilaterala experter m. fl. och deras familjer. Kostnaderna bör belasta anslagsposten sjukvård m. m. under förevarande anslag.

Beredningen av frågor rörande biståndspolitiken

I dei föregående har jag behandlat den reorganisering av den svenska biståndsadministrationen som statskontoret föreslår i sin utredning och som jag kunnat ansluta mig till. Det är min förhoppning att den biståndsmyndighet och den administrationsordning, som nu skapas, skall ge det organisatoriska underlaget för en effektiv och expanderande svensk biståndsgivning.

En väl avpassad institutionell ram och rationella administrativa förfaranden är emellertid inte nog. För att utvecklingsbiståndet skall nå sina syften måste det utformas i enlighet med en noga övervägd allmän biståndspolitik. Den policy-skapande funktionen är speciellt betydelsefull på ett område där våra erfarenheter och resurser är så små i förhållande till uppgifterna som de är när det gäller att bidra till de nödlidande och fattiga folkens ekonomiska och sociala utveckling. Detta är ett område där små felbedömningar kan leda till stora missgrepp. En felaktigt utformad eller avvägd biståndspolitik kan betyda stora förluster av insatta medel, förtroende och förhoppningar och därmed äventyra biståndets syften. Å andra sidan kan en väl genomtänkt och samordnad biståndspolitik betyda mer för det faktiska resultatet än själva den penningmässiga biståndsvolymen. Det är därför angeläget att skapa förutsättningar för utformandet av en sådan politik.

En första förutsättning är att det kan tillhandahållas bästa möjliga erfarenhetsunderlag och bakgrundsmaterial. Härvid bör man givetvis dra fördel av den snabbt växande internationella dokumentationen, som inte längre är begränsad till allmänna utvecklingsteorier utan också inrymmer evalueringar av konkreta biståndsinsatser. Vi måste också själva i växande omfattning göra sådana eftervärderingar av våra egna projekt. Vi måste skapa underlag — så långt det går — för samma slags produktivitetmässiga överväganden på biståndsområdet som när det gäller användningen av våra resurser i vår egen samhällsekonomi. Detta är väsentligen uppgifter för biståndsmyndigheten. Men det är inte bara en fråga om att kompilera material. Detta skall analyseras, tolkas och omsättas i konkreta rekommendationer och handlingsalternativ. Utredningar skall göras och en omfattande planering skall ske, inte bara av enskilda projekt utan av hela biståndsverksamhetens avvägning och inriktning på längre sikt. Också detta är uppgifter för vilka biståndsmyndigheten måste bära det huvudsakliga ansvaret.

Beslut om biståndspolitikens utformning fattas av regering och riksdag. Kungl. Maj:ts beslut och förslag till riksdagen föregås av beredning i gängse form. Flera departement berörs av de biståndspolitiska ärendenas beredning. Dessa ärenden har nämligen ofta såväl utrikes- och handelspolitiska som finansiella och samhällsekonomiska aspekter. De bereds i enlighet med departementsstadgan inom olika departement. Ett betydande ömsesidigt informations- och samordningsbehov föreligger alltså. Det är en förutsättning för en samlad svensk biståndspolitik att dessa behov kan tillgodoses. Jag avser inte här behovet av kontakter mellan närmast berörda departementstjänstemän vid beredning av löpande ärenden utan behovet av regelbundet återkommande information och diskussion som ett led i beredningen av mera principiella biståndsfrågor. Jag biträder därför statskontorets förslag att ett särskilt interdepartementalt samrådsorgan inrättas för detta ändamål, bestående av företrädare — i princip på statssekreterarnivå — för berörda departement, främst utrikes-, finans- och handelsdepartementen men också social-, ecklesiastik- och jordbruksdepartementen vid överläggningar i ämnen som angår deras områden. Även statsrådsberedningen och biståndsmyndigheten bör vara företrädade i detta organ, som jag vill benämna biståndsberedningen. Denna bör ledas av ett statsråd. Övriga berörda statsråd bör givetvis kunna delta i den omfattning de finner behövt. Som exempel på frågor som bör tagas upp i biståndsberedningen kan nämnas frågor rörande biståndsvolymen, avvägningen mellan olika biståndsformer, villkoren för utvecklingskrediterna, länderprioriteringen, samarbetet med näringslivet och riktlinjerna för instruktioner till våra företrädare i internationella biståndsorgan.

Statskontoret understryker att det inte är fråga om att skapa någon beslutande instans utan bara ett forum för information och diskussion rörande frågor av större betydelse. Självfallet kan det inte bli tal om att diskussionerna inom biståndsberedningen skulle föregripa avgöranden på regeringsnivån eller inkräkta på biståndsmyndighetens befogenheter. Men biståndsberedningens värde ligger i att den genom sin sammansättning täcker alla biståndsformer och alla aspekter på en samlad biståndspolitik.

Ett viktigt moment i biståndspolitikens utformning är utarbetandet av statsverkspropositionens anslagsförslag avseende de olika biståndsformerna. Statskontoret anser övervägande skäl tala för att biståndsmyndigheten skall medverka i detta arbete när det gäller samtliga biståndsformer. Jag kan avsluta mig till denna uppfattning liksom till statskontorets förslag rörande de former i vilka denna medverkan bör ske. Statskontoret förordar att biståndsmyndigheten i vanlig ordning skall framlägga förslag till anslag till bilateralt humanitärt och tekniskt bistånd och sådant bilateralt finansiellt bistånd som utgör en integrerad del av ett i övrigt tekniskt biståndsprojekt. Dessa biståndsformer svarar för de mest personalkrävande insatserna, vilkas samlade storlek maximeras av biståndsmyndighetens planerings- och admini-

strationskapacitet och vilkas utformning är resultatet av överväganden och bedömningar som måste ske inom myndigheten. När det gäller de övriga biståndsformerna, dvs. det multilaterala biståndet och huvudparten av det bilaterala finansiella biståndet, är de biståndsadministrativa synpunkterna mindre väsentliga. Här är, som utredningen framhåller, de ekonomisk-politiska och utrikespolitiska övervägandena desto betydelsefullare. Biståndsmyndighetens medverkan i utarbetandet av anslagsförslagen beträffande dessa biståndsformer föreslås ske inom ramen för det samråd som kommer att äga rum inom biståndsberedningen. Enligt min bedömning tillgodoser det av statskontoret föreslagna förfarandet kravet på en samlad värdering av alla de faktorer som påverkar anslagsförslagen för samtliga biståndsformer.

Hemställan

Under åberopande av vad jag sålunda anfört hemställer jag, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

I. besluta att nämnden för internationellt bistånd skall upphöra den 1 juli 1965 och att samma dag skall inrättas en ny central myndighet för administration av internationellt bistånd, benämnd styrelsen för internationell utveckling, i huvudsaklig överensstämmelse med vad jag förordat i det föregående,

II. bemyndiga Kungl. Maj:t att meddela de övergångsbestämmelser som fordras för genomförande av de framlagda förslagen,

III. bemyndiga Kungl. Maj:t att fastställa personalförteckning för styrelsen för internationell utveckling i enlighet med vad jag förordat i det föregående,

IV. godkänna följande avlöningsstat för styrelsen för internationell utveckling att tillämpas tills vidare fr. o. m. budgetåret 1965/66.

Avlöningsstat

1. Avlöning till ordinarie tjänstemän, <i>förslagsvis</i>	49 000
2. Arvoden och särskilda ersättningar bestämda av Kungl. Maj:t, <i>förslagsvis</i>	50 000
3. Avlöningar till övrig icke-ordinarie personal, <i>förslagsvis</i>	3 111 000
4. Ersättningar till expertis, <i>förslagsvis</i>	400 000
5. Representationsbidrag till generaldirektören ..	10 000
6. Rörligt tillägg, <i>förslagsvis</i>	1 800 000

Summa kr. 5 420 000

Kungl. Maj:ts proposition nr 63 år 1965

V. till *Styrelsen för internationell utveckling: Avlöningar* för budgetåret 1965/66 anvisa ett förslagsanslag av 5 420 000 kr.

VI. till *Styrelsen för internationell utveckling: Omkostnader* för budgetåret 1965/66 anvisa ett förslagsanslag av 1 550 000 kr.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Erik Cornell

Förkortningar

EPTA	Expanded Programme of Technical Assistance (FN:s utvidgade program för tekniskt bistånd)
FAO	Food and Agriculture Organization (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation)
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationella civila luftfartsorganisationen)
IDA	International Development Association (Internationella utvecklingsfonden)
ILO	International Labour Organization (Internationella arbetsorganisationen)
ITU	International Telecommunications Union (Internationella teleunionen)
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (FN:s organisation för undervisning, vetenskap och kultur)
UNICEF	United Nations Children's Fund (FN:s barnfond)
UNKRA	United Nations Korean Relief Agency (FN:s biståndsorgan för Korea)
UPU	Union Postale Universale (Världspostföreningen)
WMO	World Meteorological Organization (Meteorologiska världsorganisationen)