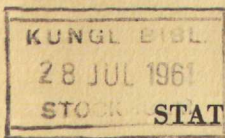




**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012



STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961:22

Utrikesdepartementet

Sou
1961:22



DEN SVENSKA UTVECKLINGSHJÄLPENS ADMINISTRATION

BETÄNKANDE AVGIVET AV
ADMINISTRATIONSUTREDNINGEN FÖR BISTÅNDET
TILL UTVECKLINGSLÄNDERNA MARS 1961

WITH A REVIEW IN ENGLISH

Stockholm 1961

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961

Kronologisk förteckning

1. Totalisatorverksamheten. Idun. 140 s. Jo.
2. Sparstimulerande åtgärder. Idun. 121 s. Fl.
3. Effektivare prisövervakning. Idun. 177 s. H.
4. Automatisk databehandling inom folkbokförings- och uppbördsväsendet. Idun. 230 s. Fl.
5. Begravningsplatser och gravar. Norstedt & Söner. 188 s. Ju.
6. Underrätterna. Idun. 339 s. Ju.
7. Enhetlig ledning av krigsmakten. Beckman. 120 s. Fö.
8. Om läkarbehov och läkartillgång. Idun. 228 s. I.
9. Principer för en ny kommunindelning. Beckman. 248 s. I.
10. Preliminär nationalbudget för år 1961. Marcus. V + 105 s. Fl.
11. Den allmänna brottsregistreringen. Kihlström. 318 s. Ju.
12. Statliga belastningsbestämmelser av år 1960 för byggnadsverk. Idun. 50 s. K.
13. Lantbrukets yrkesskolor. Kihlström. 206 s. Jo.
14. Pensionsstiftelser. I. Marcus. 184 s. Ju.
15. Polisens brottsbekämpande verksamhet. Idun. 251 s. + 2 s. ill. I.
16. Kriminalvård i frihet. Idun. 137 s. Ju.
17. Hjälpmedel i skolarbetet. Idun. 244 s. + 12 s. ill. E.
18. Totalförsvarets upplysningsverksamhet. Kihlström. 90 s. Fö.
19. Byggnadsindustrins arbetskraft. Idun. 150 s. S.
20. Vissa frågor rörande allmänna val. Idun. 173 s. Ju.
21. Författningsutredningen V. Organisationer. Besluts- teknik. Valsystem. Idun. 362 s. Ju.
22. Den svenska utvecklingshjälpens administration. Kihlström. 74 s. U.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961:22

Utrikesdepartementet



DEN SVENSKA
UTVECKLINGSHJÄLPENS
ADMINISTRATION

*Betänkande avgivet av
administrationsutredningen för biståndet
till utvecklingsländerna mars 1961*

WITH A REVIEW IN ENGLISH

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERI AKTIEBOLAG
STOCKHOLM 1961

Innehåll

Skrivelse till Statsrådet Ulla Lindström	5
Förteckning över använda förkortningar	7
Kapitel 1. Utvecklingshjälpens administrativa uppgifter	9
Kapitel 2. Den nuvarande organisationen	18
Kapitel 3. Utredningens omorganisationsförslag	29
A review of the committee's report	55

FIGURER

Fig. 1. Den multilaterala hjälpens kommunikationsvägar	10
Fig. 2. Den bilaterala hjälpens kommunikationsvägar mot bakgrund av den multilaterala hjälpens	14
Fig. 3. De icke-officiella förbindelserna med utvecklingsländerna mot bakgrund av den multilaterala och bilaterala hjälpens kommunikationsvägar	16
Fig. 4. Svenska officiella organs befattning med vissa biståndsfrågor	20
Fig. 5. Förbindelselinjerna inom den nuvarande biståndsadministrationen	25
Fig. 6. Svenska Utvecklingshjälpens organisation	36

BILAGOR

Bilaga 1. Direktiven för utredningen	43
Bilaga 2. Förteckning över personer som inkallats till »hearings» i Stockholm	47
Bilaga 3. Förteckning över personer som intervjuats i utlandet	49
Bilaga 4. Biståndsadministrationen i Storbritannien, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland	51
Bilaga 5. Kostnadskalkyl	53

Till

Statsrådet Ulla Lindström

För att verkställa utredning och avge förslag angående organisationen i Sverige för handläggning av frågor om tekniskt bistånd till underutvecklade länder och möjligheterna av en förstärkning av de personella resurserna för biståndsverksamheten tillkallade Statsrådet Lindström enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 20 maj 1960 undertecknade sju sakkunniga, nämligen professorn Sune Carlson (ordförande), dåvarande riksdagsledamoten direktör Nils Agerberg, riksdagsledamoten ombudsman Tore Bengtsson, riksdagsledamoten fröken Astrid Bergegren, riksdagsledamoten lantbrukare Thorbjörn Fälldin, dåvarande riksdagsledamoten disponent Sigfrid Löfgren samt kanslidirektören Carl Murray. Som expert tillkallades samtidigt byråchefen i civildepartementet Arne Aldestam och till sekreterare utsågs senare e. o. andre sekreteraren i utrikesdepartementet Bengt Rösiö. De för utredningen givna direktiven återfinns i bil. 1 till detta betänkande.

Vi har arbetat under namnet »Administrationsutredningen för biståndet till utvecklingsländerna», och vi började vårt arbete i oktober 1960 efter valet till andra kammaren.

Under utredningsarbetets gång har vi haft talrika konsultationer med representanter för statliga myndigheter, folkrörelser, missionen, näringslivets organisationer etc. (se bilaga 2). Närvarande vid dessa konsultationer har varit utredningens ordförande och sekreterare samt de av utredningens medlemmar, vilka haft möjlighet därtill. Utredningens ordförande och sekreterare har även under en tio-dagars studieresa till England, Frankrike, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland haft överläggningar med myndigheter och institutioner i dessa länder, vilka handlägger frågor beträffande hjälpen till utvecklingsländerna (se bilaga 3). Till alla dem, som på detta sätt välvilligt och intresserat lämnat oss upplysningar och råd, ber vi få framföra vårt tack. Informella anteckningar från samtliga konsultationer (c:a 300 sidor), vilka distribuerats till ledamöterna, finns t. v. deponerade i utrikesdepartementets arkiv.

Det material vi redovisar och de förslag vi kommer med i detta första betänkande avser endast utvecklingshjälpens administrativa och organisatoriska problem. Vi har betraktat som vår huvuduppgift att dra upp riktlinjer för hur en effektivare biståndsadministration bör se ut och fungera, snarare än att redogöra för den historiska utvecklingen och nuvarande

uppbyggnaden av en organisation, som visat sig vara otillfredsställande. Vi har begränsat vår analys till utvecklingshjälpens rent administrativa uppgifter och till de svårigheter man främst har mött vid handläggningen av dessa.

Under det fortsatta arbetet kommer vi att behandla frågorna beträffande rekryteringen av svenska fackmän för det tekniska biståndets tjänst samt mottagningen och placeringen i Sverige av stipendiater från utvecklingsländerna, ävensom de övriga frågor, som faller inom ramen för vårt utredningsuppdrag.

Stockholm den 29 mars 1961.

Sune Carlson

Nils Agerberg

Tore Bengtsson

Astrid Berggren

Thorbjörn Fälldin

Sigfrid Löfgren

Carl Murray

Bengt Rösiö

Förkortningar

ECAFE	=	Economic Commission for Asia and the Far East (FN-organ, sorterande under ECOSOC, för utvecklingsarbete i Asien)
ECE	=	Economic Commission for Europe (FN-organ, sorterande under ECOSOC, med uppgift att befrämja samhandel och ekonomisk utveckling i Europa)
ECLA	=	Economic Commission for Latin America (FN-organ, sorterande under ECOSOC, för utvecklingsarbete i Latinamerika)
ECOSOC	=	Economic and Social Council (FN:s ekonomiska och sociala råd)
ED	=	Ecklesiastikdepartementet
EPA	=	European Productivity Agency (OEEC-organ för produktivetsfrågor)
EPTA	=	Expanded Programme of Technical Assistance (FN:s extra tekniska hjälpprogram, som ligger utanför den ordinarie budgeten, och som administreras av de olika fackorganen inkl. FN:s Ekonomiska och Sociala Departement)
FAO	=	Food and Agriculture Organization (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation)
FiD	=	Finansdepartementet
FN	=	Förenta Nationerna
Fonden	=	Internationella Valutafonden, International Monetary Fund (FN-organ för samarbete rörande valutafrågor, växelkurser, betalningar etc.)
GATT	=	General Agreement on Tariffs and Trade (internationellt avtalssystem ang. tullar m. m.)
HD	=	Handelsdepartementet
IAEA	=	International Atomic Energy Agency (FN-organ för samarbete i fråga om atomenergins fredliga användning)
IBRD	=	Se Världsbanken
ICA	=	International Cooperation Administration (amerikanskt bilateralt biståndsprogram)
ICAO	=	International Civil Aviation Organization (FN-organ för civilflyg)
ID	=	Inrikesdepartementet
IDA	=	International Development Association (komplement till Världsbanken med uppgift att ge förmånliga långa lån till icke direkt produktiva investeringar, t. ex. vägar, utbildning, sjukvård)
IFC	=	International Finance Corporation (med Världsbanken samarbetande finansieringsföretag med uppgift att medverka i privata investeringar)
ILO	=	International Labour Organization (FN-organ för arbetsfrågor)
IMF	=	International Monetary Fund, se Fonden
ITU	=	International Telecommunication Union (FN-organ för telefrågor)
JoD	=	Jordbruksdepartementet
KF	=	Kooperativa förbundet
LO	=	Landsorganisationen i Sverige

OECD	=	Organization for Economic Cooperation and Development (den ur OEEC framväxta organisationen för ekonomisk samverkan och utveckling)
OEEC	=	Organization for European Economic Cooperation (europeiskt samarbetsorgan som främst haft till uppgift att underlätta handelsutbyte, jfr OECD)
SMHI	=	Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut
SoD	=	Socialdepartementet
Särskilda Fonden	=	Special Projects Fund, FN-fond för utvecklingsarbete i u-länderna, lydande under ECOSOC
TAB	=	Technical Assistance Board (samarbetsorgan mellan FN och dess fackorgan; svarar för planeringen av EPTA)
TAC	=	Technical Assistance Committee (under ECOSOC lydande FN-kommitté för tekniskt bistånd)
UD	=	Utrikesdepartementet
UNESCO	=	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (FN-organ för utvecklingsarbete på undervisnings, vetenskapens och kulturens område)
UNICEF	=	United Nations International Children's Emergency Fund (FN:s barnfond)
Världsbanken	=	International Bank for Reconstruction and Development, Internationella Återuppbyggnadsbanken (FN-organ för internationell återuppbyggnad)
WHO	=	World Health Organization (FN:s världshälsoorganisation)
WMO	=	World Meteorological Organization (FN-organ för internationellt meteorologiskt samarbete).

KAPITEL 1

Utvecklingshjälpens administrativa uppgifter

I detta kapitel erinras kortfattat om de administrativa skillnaderna mellan den multilaterala och den bilaterala biståndsverksamheten och om de olika uppgifter som i dessa sammanhang måste lösas av svenska myndigheter.

Den största delen av den statliga svenska utvecklingshjälpen är av multilateral typ och går via FN och dess fackorgan. För att förstå utvecklingshjälpens administrativa uppgifter måste man därför känna till hur dessa organ arbetar, och vilka krav de ställer på den svenska administrationen. Problemet kompliceras av det förhållandet, att flertalet av dessa internationella organisationer, såväl FN som dess underorgan, t. ex. FAO, WHO och UNESCO har andra uppgifter vid sidan av biståndsverksamheten och att de också för dessa ställer vissa krav på de svenska myndigheter, med vilka de står i löpande kontakt.

Sverige ger emellertid också bilateral hjälp till några utvecklingsländer, en hjälp som delvis är finansierad med insamlingsmedel. Detta senare bistånd lämnas direkt från land till land vid sidan av de internationella organisationerna. Slutligen biträder Sverige f. n. Förenta Staterna i deras bilaterala hjälpprogram genom att ta emot av USA finansierade stipendiater för utbildning i vårt land, det s. k. tredje-land-programmet.

Den här nämnda utvecklingshjälpen representerar dock bara en ringa del av Sveriges totala förbindelser med utvecklingsländerna. Huvuddelen av dessa förbindelser är av kommersiell och icke-offentlig natur. De kommersiella förbindelserna avser import och export av varor, direkta investeringar i dotterbolag o. dyl., och i samband härmed eller oberoende härav, en omfattande konsult- och utbildningsverksamhet. Bland de icke-kommersiella förbindelserna bör främst nämnas den biståndsverksamhet på undervisnings- och sjukvårdsområdet som missionen bedriver. Andra, mindre omfattande hjälpinsatser görs av de fackliga organisationerna, kooperationen, studentorganisationerna m. fl., i vissa fall genom icke-statliga internationella organisationer, som Fria Fackföreningsinternationalen och Internationella Kooperativa Alliansen.

Den multilaterala hjälpen

Den multilaterala biståndsverksamheten (se fig. 1) administreras i princip av FN och dess fackorgan. Som fackorgan betraktar vi i detta sammanhang

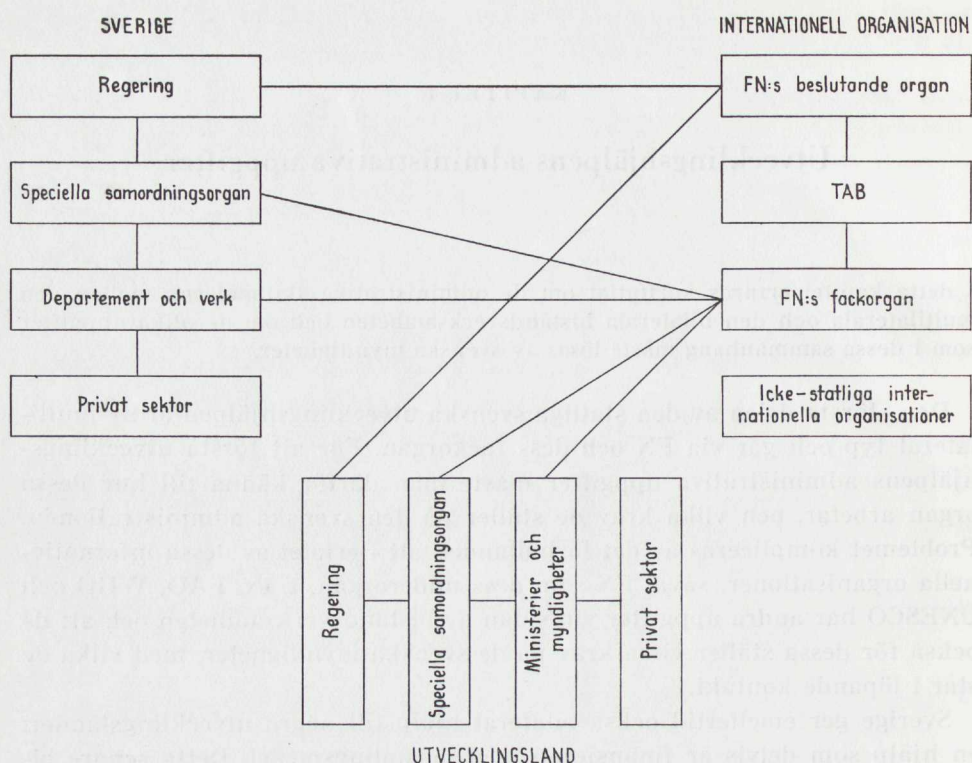


Fig. 1. Den multilaterala hjälpens kommunikationsvägar.

också den del av Departementet för Ekonomiska och Sociala Frågor inom FN:s sekretariat, som handlägger den tekniska hjälpen på de ekonomiska, statistiska, sociala och administrativa områdena. Ett mindre hjälpprogram, i vilket också Sverige deltar, administreras av OECD, men vi skall t. v. bortse från detta. Vissa av FN:s fackorgan har egna självständiga biståndsprogram, finansierade från deras egen budget — detta gäller främst den finansiella hjälpen från Världsbanken och IDA, men också en del av den tekniska hjälp som ges av FN, WHO, UNESCO och Internationella Valutafonden. Den största delen av det tekniska biståndet från FN:s fackorgan finansieras emellertid genom gemensamma fonder, EPTA och Särskilda Fonden, men även i dessa fall är det fackorganen som ombesörjer den egentliga administrationen av hjälpverksamheten. FN:s generalförsamling är dock högsta beslutande myndighet och fattar sina beslut på rekommendationer av ECOSOC och dess underkommitté TAC. Det högsta samordningsorganet på sekretariatsidan är TAB, som är sammansatt av representanter för FN:s och de medverkande fackorganens chefer. Men varken FN:s beslutande och rådgivande myndigheter, FN:s sekretariat eller TAB intar någon verkligt ledande ställning i FN:s tekniska hjälpprogram. Ja, det är egentligen miss-

visande att här tala om ett program, då det snarare gäller en samling från varandra fristående projekt. De olika fackorganen och deras sekretariat strävar efter att behålla största möjliga autonomi i sin verksamhet, och de vägrar att lyssna till några direktiv från en central instans. Inom en del av organisationerna finns det t. o. m. en liknande självständighetssträvan inom de olika underavdelningarna.

Man har ofta och delvis med rätta kritiserat den multilaterala biståndsverksamhetens administration inom FN och dess fackorgan, och därvid särskilt framhållit dess brist på enhetlig ledning. Till en del beror denna brist helt enkelt på missriktad sparsamhet. Att skära ned administrationskostnader och minska antalet tjänstemän kan på kort sikt vara politiskt tilltalande, även om detta i det långa loppet leder till att nödvändiga planerings- och samordningsuppgifter blir eftersatta. Men den viktigaste anledningen till brist på enhetlig ledning är, att medlemsstaterna ej i tid och med kraft sökt stävja de separatistiska tendenserna hos fackorganen och deras sekretariat. Under det att de beslutande och kontrollerande instanserna inom själva FN vanligen består av folk med politisk eller diplomatisk bakgrund, representeras medlemsstaterna i de olika fackorganen nästan alltid av folk med precis samma specialintressen och idiosynkrasi, som man finner bland tjänstemännen inom vederbörande sekretariat. Det är därför inte så underligt om man inom WHO kämpar för att samtliga hälsoprojekt skall ha högsta prioritet eller inom FAO anser att jordbruksutvecklingen måste komma före allt annat o. s. v. Det tillhör undantagen att en medlemsstat verkligen följer en enhetlig och klart genomtänkt linje med hänsyn till direktiven för och kontrollen av FN-hjälpens utformning, och att man inom de olika fackorganen för fram denna linje. Så länge detta förhållande består, kan man ej vänta sig någon verklig effektivisering av denna hjälp. Sveriges insats i detta avseende utvecklas tillfredsställande, men vi har ännu mycket att lära från t. ex. ett sådant land som Nederländerna. Att utforma en enhetlig politik, att konsekvent driva denna inom *samtliga* organisationer och att få andra stater att stödja den — det är kanske den allra viktigaste men också den svåraste administrativa uppgift vårt land har i samband med det multilaterala hjälpprogrammet. Om våra anslag till detta program kommer att ökas, synes oss denna uppgift ännu mer betydelsefull.

Den konkreta utformningen av de individuella biståndsprojekten äger rum genom förhandlingar mellan utvecklingsländernas regeringar (vanligen företrädade av sina utrikesministerier), fackministerier och myndigheter å ena sidan, och FN:s fackorgans sekretariat å den andra. I de länder där TAB har en lokal representant, brukar även han komma in i bilden. För att få till stånd en viss samordning av de olika hjälpönskemålen, har man inom flertalet utvecklingsländer upprättat ett speciellt samordningsorgan, i t. ex. premiärministerns kansli eller utrikesdepartementet. Sverige kommer in i bilden först när vi erhåller en förfrågan från ett av FN:s fackor-

gan, om vi kan ställa en expert till förfogande för en viss uppgift, ta hand om utbildningen av en viss angiven stipendiat, ordna ett seminarium av särskilt specificerat slag eller dylikt. För att samordna och delvis också handlägga dessa olika förfrågningar har vi upprättat särskilda organ, som kommer att beskrivas i nästa kapitel. Man bör lägga märke till att i intet fall förekommer det någon direkt kontakt mellan Sverige och utvecklingslandet ifråga. Kommunikationsvägarna blir därför ofta både långa och tidsödande. Gäller det exempelvis ett företag eller en institution inom den privata sektorn, som har behov av en expert av något slag, måste detta först vända sig till en statlig myndighet, som via det speciella koordinationsorganet och TAB:s representant på platsen tar kontakt med vederbörande FN-organ. Inom detta handläggs förfrågningen vanligen av en planeringsavdelning och en teknisk avdelning innan den når rekryteringsavdelningen, vilken i sin tur står i förbindelse med de svenska myndigheterna. Dessa får sedan vända sig till den privata sektorn i vårt land för att finna lämpliga kandidater. På samma sätt går den långa vägen tillbaka.

Av de administrativa uppgifter, som åvilar de svenska myndigheterna i samband med den multilaterala hjälpens genomförande, skall här beröras endast de två kvantitativt viktigaste, nämligen rekryteringen av experter och placeringen av stipendiater. Anordnandet av särskilda seminarier kan ur administrativ synpunkt betraktas som ett specialfall av stipendiatmottagningen. Administrationsuppgifterna i samband med expertrekryteringen består i att finna och utvälja lämpliga kandidater, som uppfyller de av FN-organen angivna kvalifikationerna med avseende på teknisk kompetens och språkkunskaper; att hjälpa vederbörande att bli friställd för uppdraget, därest han skulle bli antagen; och att om möjligt förbereda honom för hans tjänst i utlandet. Uppgiften försvåras av att man bara efterfrågar sådant folk, som redan har för mycket att göra och som har allra svårast att komma ifrån sina nuvarande anställningar. Men den försvåras också av det förhållandet, att det vanligen tar flera månader från det man insänt vederbörandes ansökningshandlingar, tills man kan få ett besked. Det slutgiltiga avgörandet om anställning ligger nämligen hos utvecklingslandets regering, som vanligen kräver att få välja mellan flera kandidater från olika länder, en procedur som kan medföra betydande tidsutdräkt. En av det svenska rekryteringsorganets kanske svåraste uppgifter blir därför att söka hålla den eventuelle kandidaten och hans nuvarande arbetsgivare vid gott mod, så att de inte förlorar intresset, innan äntligen ett besked kan erhållas. När å andra sidan utvecklingslandets regering bestämt sig för en kandidat, så insisterar man nästan alltid på att han skall tillträda sin tjänst omedelbart.

Om den myndighet, som utgör kontaktorgan för vederbörande FN-organ, kan finna kandidater inom sin egen förvaltning, är de administrativa problemen relativt enkla. Detta gäller, i stort sett, för t. ex. Luftfartsstyrelsens, SMHI:s och Telestyrelsens rekrytering av experter för resp. ICAO,

WMO och ITU. Måste man däremot gå ut på arbetsmarknaden och där kanske konkurrera om kandidater, som är eftersökta för andra internationella organisationers räkning, så blir naturligtvis rekryteringsuppgifterna betydligt svårare.

De administrativa uppgifterna i samband med stipendiatmottagningen består först och främst i att upprätta ett studieprogram för kandidaten ifråga, enligt de allmänna anvisningar beträffande studieinriktning och studietid, som man erhållit från vederbörande FN-organ, och efter konsultationer med lämpliga myndigheter, institutioner och företag. I många fall behöver detta program ändras både en och flera gånger, när sedan stipendiaten anlant till Sverige, t. ex. på grund av att man måste veta mer om hans intressen eller därför att någon institution som man tidigare vidtalat blivit förhindrad att ta hand om honom. Programmet måste följas upp, och man måste kontrollera, att vederbörande verkligen får ut det som man önskar sig av hans Sverigevistelse. Härvid måste man särskilt beakta, att de allmänna politiska, ekonomiska och sociala förhållandena i Sverige är helt andra än i stipendiatens hemland, och att han måste lära sig förstå, hur dessa skillnader påverkar tillämpningen av här förvärvade kunskaper. Ofta är det angeläget att stå i kontakt med stipendiaten långt efter det han lämnat Sverige så att man kan lämna de ytterligare råd och upplysningar som han senare kan behöva.

Men stipendiatmottagningen har också en mer personlig eller kurativ sida. Stipendiaten, som ytterligt sällan kan tala svenska, och som vanligen är helt ovan vid vårt klimat, kan behöva hjälp med anskaffning av bostad, inköp av kläder, kontakt med andra stipendiater, planerandet av sin fritid etc. Han kan bli sjuk, bli barnafader och mycket annat. Allt detta kräver en betydande personell insats av den svenska myndighet som har ansvaret för hans vistelse här. Vi kommer nedan att skilja mellan stipendiatverksamhetens utbildningsproblem och kurativa problem.

Det är ytterligare en uppgift i samband med det multilaterala biståndet som bör nämnas. För att underlätta den framtida rekryteringen av experter och placeringen av stipendiater och för att rent allmänt påverka den allmänna opinionen är det nödvändigt att sprida kännedom om hjälpverksamheten och om Sveriges insats härvidlag. En viss informations- och public relations-verksamhet är således nödvändig, och det är viktigt att denna inriktas just på de befolkningsgrupper som närmast kan bli berörda av olika biståndsprogram.

Den bilaterala hjälpen

Som ovan nämnts lämnas den bilaterala hjälpen direkt av ett land till ett annat utan något internationellt organ som mellanled (se fig. 2). Detta innebär, att de administrativa uppgifter, som inom det multilaterala bistånds-

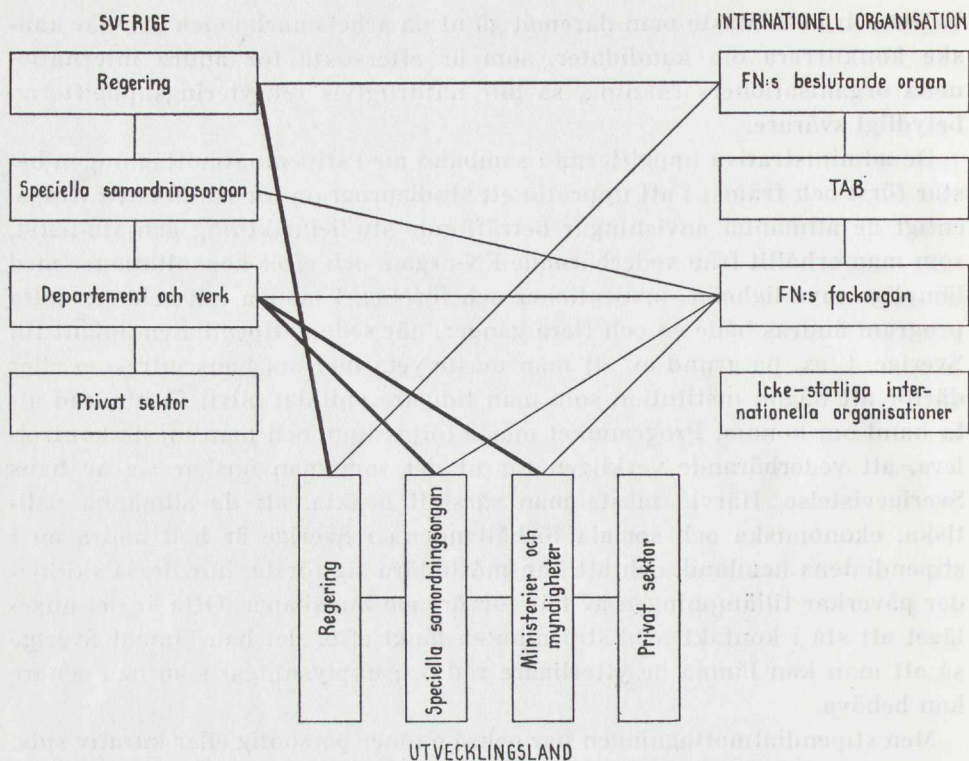


Fig. 2. Den bilaterala hjälps kommunikationsvägar mot bakgrund av den multilaterala hjälps.

programmet omhändertas av FN:s fackorgan, i detta fall åvilar svenska myndigheter. Visserligen undgår man de besvärliga samordningsproblemen mellan rivaliserande internationella organisationer och en del av de långa och tidsödande kommunikationsvägarna, men man får andra problem istället. Riktlinjerna för verksamheten och fördelningen av anslagen på olika länder bestäms av den svenska regeringen, och den konkreta utformningen av de enskilda projekten sker genom direkta diplomatiska förhandlingar mellan Sverige och vederbörande utvecklingsland. Detsamma gäller urvalet av experter som skall sändas ut, och av stipendiaterna som skall utbildas i Sverige. Det tekniska, administrativa och ekonomiska ansvaret för projektens genomförande, liksom kontrollen därav, vilar också på de svenska myndigheterna. Antalet beslut, som måste fattas, blir därför mycket större än inom den multilaterala hjälpen, och många av dessa beslut måste fattas snabbt. I den mån man redan vid valet av projekt tar hänsyn till tillgången på lämpliga experter för tjänstgöring ute på fältet och till placeringsmöjligheterna i Sverige för stipendiaterna, bör däremot problemen med expertrekrytering och stipendiatmottagning vara enklare än inom den multilaterala hjälpen.

Det har framgått av ovanstående att den bilaterala hjälpverksamhetens speciella administrationsproblem avser uppgifter såväl ute på fältet som på hemmaplan. Till de förstnämnda uppgifterna hör förberedande studier av olika hjälpprojekt samt förhandlingar med myndigheterna i resp. utvecklingsland vid själva överenskommelsen om projektet, under dettas genomförande och i samband med den dagliga administrationen och arbetsledningen därav. Bland hemmauppgifterna märker man särskilt fortsatt studium, detaljplanering och budgetering av projekt, den erforderliga tekniska rådgivningen till fältpersonalen samt den allmänna administrationen och kontrollen. Det är självklart att ett enskilt land inte har samma förutsättningar att handlägga dessa uppgifter som en internationell organisation, vilken genom sina kontakter kan utnyttja all världens sakkunskap ifråga om såväl tekniska problem som kännedom om de lokala förhållandena i olika utvecklingsländer. Särskilt gäller naturligtvis detta ett litet land som Sverige, som inte har stormakternas finansiella och framför allt personella resurser och inte heller den erfarenhet av utvecklingsländernas speciella problem som flera andra länder sedan gammalt har.

För att bli så effektiv som möjligt bör den bilaterala hjälpen till ett utvecklingsland samordnas med den multilaterala och om möjligt även med den bilaterala hjälp, som landet ifråga erhåller från andra länder. Framför allt är det önskvärt att en sådan samordning äger rum beträffande hjälpen från OECD-länderna och kanske speciellt från de nordiska länderna. Planer föreligger också att etablera särskilda organ för detta ändamål. En koordination av den bilaterala och den multilaterala hjälpen blir absolut nödvändig om, vilket har föreslagits, Sverige skulle på bilateral basis stödja FN-program, t. ex. med materiel och stipendier eller genom att ställa biträdande experter till förfogande för tjänstgöring under en »vanlig» FN-expert. Administrativt sett medför dessa samordningskrav, att de svenska myndigheter, som handlägger den bilaterala hjälpen, kontinuerligt måste följa vad som händer på biståndsområdet, och särskilt vad som händer i de länder, där vi redan har eller tänker starta bilateral hjälpverksamhet. Man måste härvid hålla i minnet, att resultatet av en viss hjälpaktion beror mycket på om den sätts in just vid den rätta tidpunkten, och denna tidpunkt beror i sin tur ofta på hur långt man hunnit med andra hjälpprojekt.

Även beträffande den bilaterala hjälpen förekommer det helt naturligt vissa informations- och public relations-uppgifter. Särskilt gäller detta, när biståndsprogrammet finansieras genom insamlingar från allmänheten. Man bör emellertid lägga märke till att upplysnings- och kontaktverksamheten i detta senare fall riktar sig till en helt annan kategori människor än när avsikten är att underlätta rekrytering av experter och placering av stipendiater.

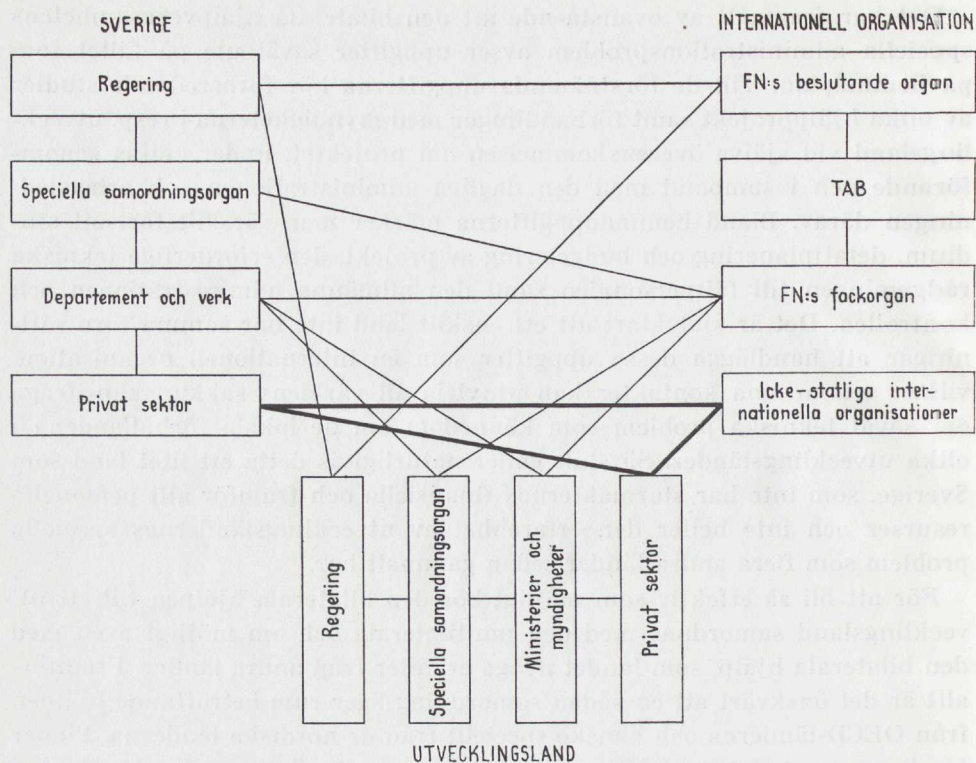


Fig. 3. De icke-officiella förbindelserna med utvecklingsländerna mot bakgrunden av den multilaterala och bilaterala hjälpens kommunikationsvägar.

Övriga samordningsuppgifter

Den multilaterala och bilaterala biståndsverksamheten behöver också samordnas med de övriga insatser, kommersiella och icke kommersiella, som Sverige gör i utvecklingsländerna (se fig. 3), och med de andra åtgärder och ställningstaganden, i vilka vårt land deltar, i FN, GATT och OECD, beträffande frågor, som berör utvecklingsländerna. Det är inte bara inom de olika FN-organen, som Sverige behöver driva en enhetlig och målmedveten politik med avseende på utvecklingsländernas problem, utan man måste ta hänsyn till dessa också vid utformningen av vår handelspolitik, reglerna för exportkreditgivningen, valutareglerna etc. De olika samordningsuppgifter som här är nödvändiga måste naturligtvis i sista hand åvila regeringen, men de måste förberedas och följas upp inom lägre organ. Det är ju också inom dessa lägre organ, som man måste behandla alla de samordningsfrågor som inte är av den storleksordningen, att de måste föras upp på regeringsplanet. Med avseende på utvecklingshjälps administrativa uppgifter innebär dessa samordningskrav dels att de organ, som svarar för de multilaterala och bilaterala biståndsprojekten, måste följa med och ta hän-

syn till vad som händer på en mängd andra områden, dels att de, som har ansvaret för dessa senare, känner till och beaktar utvecklingen på biståndsområdet. Samma sak gäller naturligtvis ifråga om de olika hjälpinsatser som görs i utvecklingsländerna av t. ex. missionen, näringslivet och kooperationen.

Av vad som här har anförts torde framgå, att planerings- och samordningsuppgifterna är ett av utvecklingshjälpens mest komplicerade men också mest trängande administrativa problem.

KAPITEL 2

Den nuvarande organisationen

Under denna något pretentiösa rubrik ges en kortfattad översikt över de olika organ, vilka i vårt land handlägger biståndsfrågor samt några av de viktigare administrativa problem, som sammanhänger med dessas verksamhet. Framställningen gör ej anspråk på fullständighet utan är endast avsedd att tjäna som bakgrund till den diskussion om utredningens organisationsförslag, vilken följer i nästa kapitel.

För att förstå den svenska biståndsverksamhetens nuvarande organisation eller kanske snarare brist på organisation, måste man känna till något om dess ursprung. Liksom fallet var med de olika FN-organen har biståndsfrågorna här i Sverige i stort sett kommit att läggas på redan existerande myndigheter och institutioner, vilka tillskapats för helt andra ändamål. De nya arbetsuppgifter som följt härav har emellertid oftast måst lösas utan någon förstärkning av personalen. Att man under sådana förhållanden lyckats så bra som man gjort, kan endast förklaras genom den entusiasm, det intresse och den generositet beträffande sin fritid, som enskilda personer visat då det gällt bistånd till utvecklingsländerna.

Statliga och halvstatliga organ

De olika FN-organen, som administrerar biståndsverksamhet av olika slag, har vanligen speciella kontaktorgan inom den svenska förvaltningen (se figur 4). Det finns t. ex. en FAO-kommitté, ett UNESCO-råd, en UNICEF-kommitté, en Nämnd för internationella hälsovårdsärenden och en Delegation för internationellt socialpolitiskt samarbete, som är kontaktorgan för resp. FAO, UNESCO, UNICEF, WHO och ILO. Luftfartsstyrelsen är på samma sätt kontaktorgan för ICAO, Telegrafstyrelsen för ITU, Riksbanken för IBRD etc.

I och med att FN-organen började ta upp biståndsfrågor på sina arbetsprogram, var det naturligt att de även beträffande dessa vände sig till sina normala förbindelser i Sverige. Så sker fortfarande i viss utsträckning. Sedan 1952 har emellertid huvuddelen av den multilaterala hjälpens svenska administration handlagts av Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet, vilket inom sitt sekretariat byggt upp en särskild avdelning härför. Institutet ombesörjer sålunda rekryteringen av experter och mottagningen av stipendiater för FN:s, UNESCO:s och, i stort sett, ILO:s räkning. Det

tjänstgör dessutom som sekretariat för den svenska UNICEF-kommittén. Ifråga om övriga FN-organ handläggs emellertid alltjämt expert- och stipendiatfrågor av de ordinarie kontaktorganen, stundom i samråd med Svenska Institutet, som även svarar för stipendiatverksamhetens kurativa sidor.

Den bilaterala svenska hjälpen administreras av Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, vilken har sitt sekretariat förlagt till Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd. Även om Centralkommittén kanske inte bör betraktas som ett statligt organ, bestrids dess administrationskostnader helt av statsmedel. Liksom Svenska Institutet är det ett halvstatligt organ.

Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd har en tredje och mycket arbetskrävande uppgift i samband med det amerikanska tredje-land-programmet, nämligen att svara för stipendiatplaceringen i Sverige.

I figur 4 har ett försök gjorts att illustrera de viktigaste administrativa uppgifter, som f. n. åvilar dessa olika organ. Figuren är emellertid endast en principskiss, och för vissa organ anger den uppgifter, vilka ännu ej förekommit i praktiken. Här följer några kommentarer som erfordras för att man skall förstå de nuvarande administrativa problemen.

Utrikesdepartementet är i figur 4 angivet som kontaktorgan närmast för FN och IAEA. Departementet svarar rent allmänt för den politiska bedömningen av bistandsfrågor och förbereder konseljärenden, för vilka i regel statsrådet Lindström är föredragande. UD ger vanligen instruktioner till svenska delegater i internationella organ, samordnar dessas arbete, distribuerar rapporter. Den bilaterala bistandsverksamheten och FN:s bistandsprogram faller på UD:s politiska avdelning (tredje byrån) under det att frågor om utvecklingsländerna, vilka kommer upp i OECD, EPA, GATT m. m. hänförs till handelsavdelningens första och andra byråer. Handelsavdelningens tredje byrå svarar för stipendiat på atomområdet och för ECE, ECAFE och ECLA. Chefen för politiska avdelningen (eller biträdande chefen eller annan ersättare) sitter med i Centralkommittén, chefen för tredje politiska byrån i den nedan berörda Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden, chefen för pressbyrån i Svenska Institutets styrelse och chefen för handelsavdelningen i Exportkreditnämnden.

Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet svarar, inom ramen för sitt *ordinarie program*, för vissa uppgifter, vilka är av tekniskt-biståndstyp. Hit hör främst omhändertagande av stipendiat, som kommer till Sverige på (i regel reciproka) stipendier över åttonde huvudtiteln och en del av den allmänna upplysning om Sverige, som Institutet bedriver. Inom *avdelningen för tekniskt bistånd* svarar man, som redan nämnts, främst för expertrekrytering och stipendiatmottagning för vissa FN-organ och det amerikanska tredje-land-programmet. Centralkommittén, Svenska Institutets »ordinarie» del och dess avdelning för tekniskt bistånd har gemensam eko-

Fig. 4. Svenska officiella organs befattning med vissa bistandsfrågor.

Namn	Kontaktorgan i Sverige för internationell organisation				Expertrekrytering		Stipendiatmottagning		
	Organisationsnamn	Är vanligen representerad vid organisationens möten etc.	Kontakt avseende andra frågor än bistandsverksamhet	Kontakt avseende bistandsfrågor	Inom egen valtning	Utom egen valtning	Placering inom egen valtning	Placering utom egen valtning	Kurativ verksamhet
Utrikesdepartementet	FN IAEA	Ja Ja	Ja Ja	Ja Ja	Nej Nej	Nej Ja	Nej Nej	Nej Ja	Nej Nej
Svenska Institutet: ordinarie program					Nej	Nej	Nej	Ja	Ja
Svenska Institutet: avdelningen för tekniskt bistånd	FN UNESCO ILO	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Delegationen för internationellt socialpolitiskt samarbete	ILO	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Nämnden för internationella hälsovårdsärenden	WHO	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Svenska Unicef-kommittén	UNICEF	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Luftfartsstyrelsen	ICAO	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut	WMO	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Telestyrelsen	ITU	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Svenska Unesco-Rådet	UNESCO	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Svenska FAO-kommittén	FAO	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Riksbanken	IBRD IMF IDA IFC	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd					Nej	Ja	Nej	Ja	Ja

nomiavdelning, men den kamerala personalen avlönas över Institutets ordinarie stat. För detta arbete lämnar Centralkommittén ett bidrag om 27 000 kronor per år till Institutet.

Institutets högsta ledning utgöres av dess styrelse på 12 ledamöter, vilken sammanträder cirka en gång per månad. Styrelsen befattar sig emellertid i huvudsak med frågor rörande institutets ordinarie program, och institutets avdelning för tekniskt bistånd arbetar i hög grad självständigt gentemot styrelsen. Denna avdelning hade budgetåret 1959—60 15 anställda (en bitr. direktör, två förste sekreterare, 4 amanuenser, 5 kontorister, varav en på halvtid, 1 kontorsbiträde/telefonist, 1 expeditiönsföreståndare samt en expeditiönsvakt på halvtid) och dess totala kostnader uppgick till 325 000 kronor.

Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, som icke alls är en kommitté i ordets vanliga bemärkelse utan en församling bestående av ett sextio-tal representanter för regering, riksdag, folkrörelser m. m., sammanträder cirka 2 gånger om året. Ordföranden, som även är ordförande i Centralkommitténs arbetsutskott, utses av Kungl. Maj:t, och vice ordföranden, som även är ordförande i arbetsutskottets beredningsdelegation, väljes av kommittén. Arbetsutskottet har 17 ledamöter och sammanträder 4 å 5 gånger per år, beredningsdelegationen 8 ledamöter med 5—10 sammanträden om året.

Inom Centralkommitténs arbetsutskott har man vid sammanträdena diskuterat frågor som t. ex. anslag till olika projekt, personalanställningar och planläggning av Sverige Hjälper-insamlingen. Beredningsdelegationen har vid sina sammanträden fattat beslut om löne- och anställningsvillkor, bemyndiganden att företaga tjänsteresor, fastställande av stadgar och budget för fältprojekt etc.

För de löpande administrativa uppgifterna svarar sekretariatet vilket har samma chef som Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd. Dessa uppgifter avser den centrala planeringen, ledningen och kontrollen av de bilaterala projekten i Etiopien, Pakistan och Ceylon, anordnandet av kursverksamhet i Sverige och den förberedande handläggningen av den fristående bilaterala stipendieverksamheten, till vilken medel beviljas av Kungl. Maj:t från fall till fall. Sekretariatets personal uppgår till 6 personer och de centrala administrationskostnaderna samt kostnaderna för upplysningsverksamhet uppgick under budgetåret 1959—60 till 163 000 kronor.

Delegationen för internationellt socialpolitiskt samarbete har 7 ledamöter, som utses av Kungl. Maj:t, fyra av dem efter förslag av Arbetsgivareföreningen respektive LO. Den är svenskt kontaktorgan för ILO:s ärenden och sammanträder 3—5 ggr per år. Således svarar Delegationens sekreterare, i samråd med Svenska Institutet, för mottagningen av ILO-stipendiater som kommer till Sverige. Sekreteraren uppbär ersättning enligt kommittékungörelsen med ungefär 300 kronor i månaden. För skrivgöromål anlitas socialdepartementets personal, stundom mot övertidsersättning el. dyl.

Nämnden för internationella hälsovårdsärenden, som har 11 medlemmar, sammanträder 6—8 gånger om året. Den är Världshälsoorganisationens kontaktorgan och väljer ut svenska WHO-expertyper, föreslår svenskar till WHO-stipendier och tar hand om WHO-stipendier som kommer hit. En ledamot av nämnden, som har vissa sekreterareuppgifter, uppbär ett årligt arvode av 3 500 kronor. Vidare finns en juridiskt utbildad sekreterare som mot arvode tjänstgör någon timme om dagen, samt en kvinnlig första kansliskrivare, som helt avlönas av medicinalstyrelsen, för vilken hon har vissa översättningsuppdrag. Nämndens ledamöter uppbär ersättning endast enligt kommittékungörelsen.

Svenska Unesco-rådet sorterar under ecklesiastikdepartementet, och har 18 av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter, ett arbetsutskott med 9 medlemmar samt ett eget sekretariat. Rådet sammanträder minst 4 gånger per år och arbetsutskottet minst en gång i månaden. Rådet har huvudsakligen förmedlande uppgifter, föreslår deltagare i konferenser etc., under det att expertrekrytering och stipendiatmottagning inom Unesco:s område i princip ligger hos Svenska Institutet. Rådets ordförande uppbär ett årligt arvode om 4 200 kronor, och därjämte utgår 9 000 kronor i ersättning till rådets ledamöter och till sakkunniga. För utredningskostnader finns ett anslag på 5 000 kronor. Sekretariatets personal består av en sekreterare (fr. o. m. 1.7.1961 i byrådirektörsgraden), ett arvodesanställt skrivbiträde samt därtill tillfälligt anställd personal, volontärer etc. inom en total årlig kostnadsram av c:a 75 000 kronor. Därjämte har tre arkivarbetare ställts till förfogande.

Svenska FAO-kommittén har 6 ledamöter och sammanträder 3—5 gånger om året. Den är kontaktorgan för FAO och har till uppgift att bl. a. rekrytera experter och ta emot stipendier. Kommittén har en sekreterare, som uppbär ersättning enligt kommittékungörelsen, varjämte finns ett råd omfattande ett femtontal experter.

Svenska Unicef-kommittén, som är statlig, är remissorgan för Unicef-ärenden, förbereder de svenska ärendena till Unicef:s styrelsemöten, bedriver upplysningsverksamhet, rekryterar personal för Unicef:s sekretariat och fältprojekt m. m. Den består av 9 ledamöter och sammanträder 4—5 gånger per år. Som tidigare nämnts tjänstgör Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd som sekretariat åt kommittén.

Luftfartsstyrelsen är svenskt kontaktorgan för ICAO och svarar, i samråd med Svenska Institutet, för expert- och stipendiatfrågor på civilflygfartens område.

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut svarar, liksom i samråd med Svenska Institutet, för expertrekrytering och stipendiatmottagning på meteorologins område, i egenskap av kontaktorgan för WMO. Vid sidan härav har Flygvapnet skickat meteorologier experter till Etiopien.

Telestyrelsen som är kontaktorgan för ITU har i denna egenskap till uppgift att svara för expertrekrytering på teleområdet och, i samråd med Sven-

ska Institutet, för mottagning av stipendiater. Vid sidan härav har svenska teletekniker hjälpt till att bygga upp Etiopiens televäsen.

Riksbanken fungerar, tillsammans med *Finansdepartementet*, som Sveriges förbindelseorgan med Världsbanken, IMF, IFC och IDA. Banken har därjämte på bilateral basis lämnat experthjälp till Sudan.

Privata organ

Som nämnts i föregående kapitel förekommer svenska hjälpinsatser för utvecklingsländerna, organiserade av missionen, de fackliga organisationerna, kooperationen, studentorganisationerna etc. En betydande konsult- och utbildningsverksamhet äger också rum av svenska exportföretag och deras dotterbolag, konsult- och entreprenadföretag o. dyl.

Missionen, som bedrivs av en rad fristående men delvis samarbetande samfund, drev under 1959 1 764 skolor eller andra utbildningsanstalter i utvecklingsländerna. Redan 1907 grundade Missionsförbundet sin första yrkesskola i Kongo. Denna, som alltjämt existerar, har idag nära 60 elever i 4-åriga kurser. Totalt driver missionen f. n. 13 hantverks- eller yrkesskolor, och, på hälso- och sjukvårdsområdet, 176 sjukhus och kliniker. Totalt insamlade missionen år 1959 22 miljoner kronor, vilket är mer än Sveriges totala statsanslag för internationell hjälpverksamhet budgetåret 1960/61.

Kooperativa förbundet finansierar med medel från insamlingen »Utan gränser» en kooperativ skola i Indien. Detta sker i samarbete med Internationella Kooperativa Alliansen. Tillsammans med Lantbruksförbundet skall KF ordna ett seminarium i kooperation för stipendiater från utvecklingsländerna. Även vissa stipendier skall ställas till förfogande.

Sveriges Lantbruksförbund tar emot studiebesökande som kommer för att under längre eller kortare tid studera den svenska jordbrukskooperationen etc., och skickar från sitt konsultföretag LBF ut lantbruksexperten på kommersiell basis till bl. a. utvecklingsländerna.

Landsorganisationen har lämnat stöd till Fria Fackföreningsinternationens skolor i Kampala (Uganda) och Calcutta, har bedrivit en insamlingskampanj för FFI:s skolor m. m., humanitär verksamhet och uppbyggande av fackföreningar, tar emot studiebesök och har ställt en expert till förfogande för att utbilda fackföreningsledare i Östafrika.

Sveriges Förenade Studentkårer har genom insamlingar och med hjälp av statliga bidrag berett möjlighet för 12 indonesiska studenter att studera i Sverige, och inom studentkårerna pågår fortlöpande ett insamlingsarbete till stipendier åt studenter från utvecklingsländerna. Dessa insamlingar beräknas inbringa c:a 300 000 kr. kontant årligen, förutom arbetsinsatser m. m.

Sveriges Ungdomsorganisationers Landsråd är bl. a. svensk nationalkommitté för World Assembly of Youth, som avser ge stipendier åt afrikanska studenter för att under 1961 studera de svenska ungdomsorganisationernas

arbete. Landsrådet är internationellt kontaktorgan för ett stort antal svenska ungdomsorganisationer, som bl. a. ordnar »arbetslag» som reser till utvecklingsländer.

Det finns många andra organisationer och institutioner, som ger olika slags hjälp till utvecklingsländerna, men de här anförda exemplen må vara tillräckliga för att illustrera hur det frivilliga hjälparbetet är organiserat.

Näringslivets insats när det gäller teknisk utbildning i utvecklingsländerna har ej kunnat fastställas statistiskt. Flera exportföretag har upprättat särskilda yrkesskolor eller anordnar kurser i de länder där de har dotterföretag, och en ström av tekniker kommer varje år till Sverige för utbildning i moderbolagens kontor, laboratorier och fabriker. Entreprenadföretagen, som bygger dammar, broar, sjukhus o. s. v. i utvecklingsländerna, bedriver också en omfattande utbildningsverksamhet. Dessutom medverkar Svenska Arbetsgivareföreningen och Landsorganisationen i stödet av det svenska bilateralaste biståndsprogrammet.

Svenska Industrins Praktiknämnd ordnar årligen 900 korttidsplatser inom den svenska industrin för utländska praktikanter, även från utvecklingsländerna.

Samordningsorgan

Som har framgått av kapitel 1, är samordningen av alla multilaterala och bilaterala hjälpaktioner, av de privata insatserna, av näringslivets aktioner etc. ett av utvecklingshjälpens mest komplicerade och mest trängande administrativa problem. I fig. 5 har vi försökt visa hur denna samordning f. n. sker.

Den slutliga samordningen av de svenska officiella insatserna för utvecklingsländerna åvilar naturligtvis *regeringen*. Det är där som Sveriges uppträdande i FN och dess fackorgan, inklusive Världsbanken, Valutafonden, IDA och IFC, i GATT, OEEC och EFTA etc. bestäms, och det är där principerna för vår valutapolitik och våra exportgarantier utformas. I viss utsträckning blir naturligtvis också de privata hjälpinsatserna beroende av regeringspolitiken.

Beredningen för internationella biståndsfrågor. För att stå till regeringens förfogande som ett rådgivande organ rörande biståndsfrågor av principiell karaktär tillsattes i februari 1961 en särskild beredning. Denna, i vilken statsministern är ordförande, består av finansministern, handelsministern, statsrådet Ulla Lindström och 19 representanter för Riksdagen, folkrörelserna, olika näringslivsorganisationer m. m. Den synes vara tänkt som en diskussionsgrupp på hög nivå, där man vid behov kan träffas för informella överläggningar. Beredningen har en heltidsanställd sekreterare, som tidigare tjänstgjort i Riksbanken.

EXEMPEL PÅ BISTÄNDSVERKSAMHET
VIRTIGARE BISTÄNDSADMINISTRERANDE
MYNDIGHETER OCH ORGAN

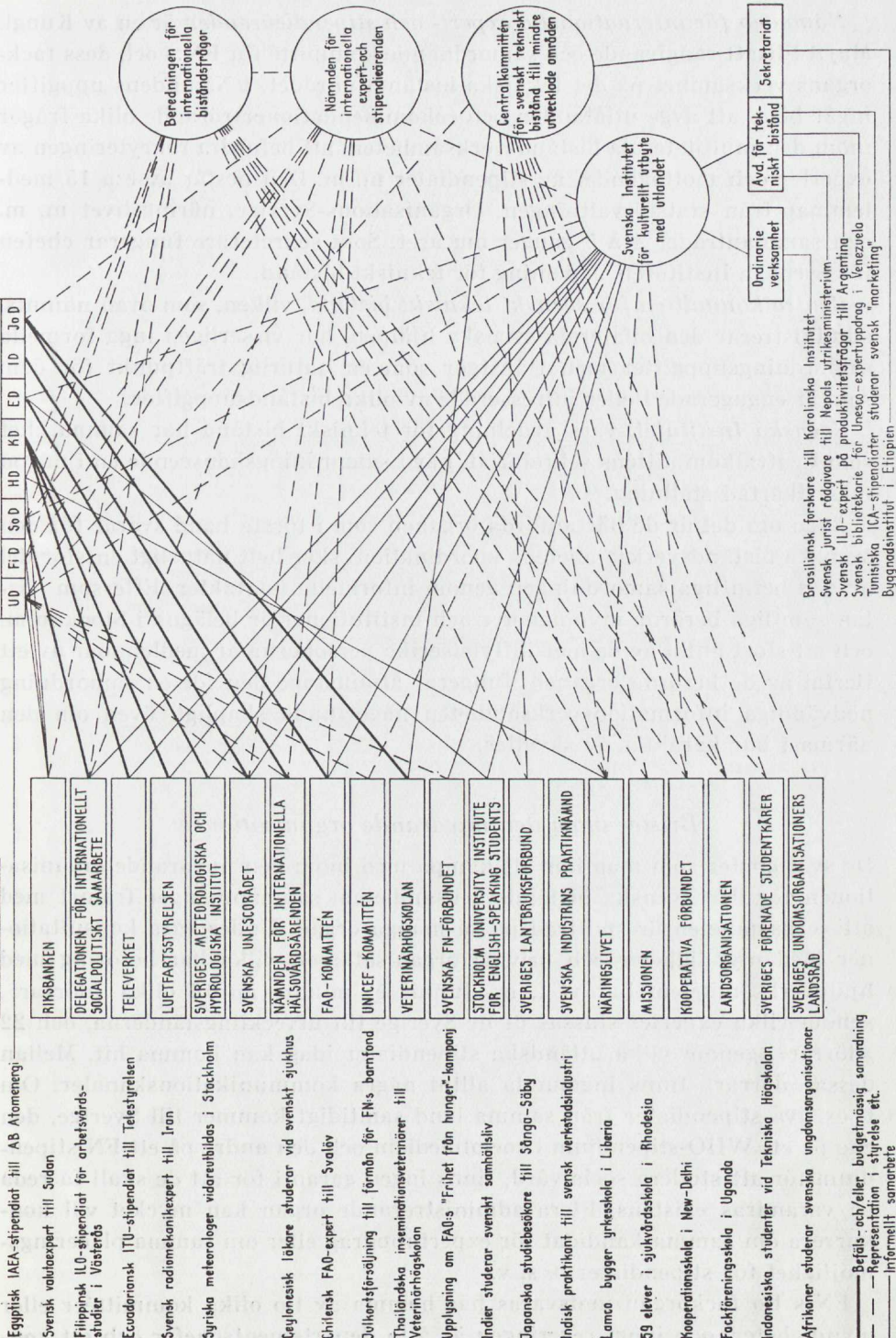


Fig. 5. Förbindelselinerna inom den nuvarande biståndsadministrationen.

— Befäls- och/eller budgetmässig samordning
 - - - Representation i styrelse etc.
 Informellt samarbete

Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden är en av Kungl. Maj:t tillsatt rådgivande och samordnande kommitté för FN:s och dess fackorgans verksamhet på det tekniska biståndsområdet. I Nämndens uppgifter ingår bl. a. att avge utlåtanden och rekommendationer rörande olika frågor inom den multilaterala biståndsverksamheten, att befordra rekryteringen av experter och mottagandet av stipendiater m. m. Den består av c:a 15 medlemmar från statsförvaltningen, Organisations-Sverige, näringslivet m. m. och sammanträder 4 à 5 gånger om året. Som sekreterare fungerar chefen för Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd.

Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, vilken, som ovan nämnts, administrerar den bilaterala svenska hjälpen, har visserligen inga formella samordningsuppgifter men tjänstgör som en naturlig träffpunkt för dem som är engagerade i eller intresserade av olika biståndsuppgifter.

Svenska Institutet, vars avdelning för tekniskt bistånd har samma chef som Centralkommitténs sekretariat, har i samordningshänseende en i någon mån likartad ställning.

Även om det är de här anförda organen som i första hand svarar för den svenska biståndsverksamhetens koordination, sker helt naturligt en stor del av den befintliga samordningen genom informella kontakter. Eftersom nästan samtliga berörda myndigheter och institutioner är belägna i Stockholm, och ett stort antal av de mer inflytelserika personerna är medlemmar av ett flertal av de berörda organen, fungerar åtminstone den för en samordning nödvändiga informationsverksamheten någorlunda skapligt, även om den närmast har karaktär av skvaller.

Brister inom den nuvarande organisationen

De svårigheter som man har att kämpa med inom den nuvarande organisationen för den svenska biståndsverksamheten, sammanhänger främst med att verksamheten är splittrad på så många organ. Under våra konsultationer med myndigheter och privata organisationer, vilka har beröring med hjälpverksamheten, har vi t. ex. funnit ej mindre än 16 olika »dörrar», genom vilka experter slussas ut ur Sverige till utvecklingsländerna, och 22 »dörrar», genom vilka utländska stipendiater idag kan komma hit. Mellan dessa »dörrar» finns ingalunda alltid några kommunikationskanaler. Om t. ex. två stipendiater från samma land samtidigt kommer till Sverige, den ene på ett WHO-stipendium i socialmedicin och den andre på ett FN-stipendium för att studera socialvård, finns ingen garanti för att de skall få reda på varandras existens. Flera administrerande organ kan mycket väl konkurrera om samma kandidat för expertuppdrag eller om samma placeringsmöjlighet för stipendiater o. s. v.

FN:s tio fackorgan motsvaras här hemma av tio olika kommittéer eller myndigheter, och inom regeringen är åtta departementschefer och ett kon-

sultativt statsråd inkopplade på frågor rörande biståndsverksamheten. Inom utrikesdepartementet är handläggningen av dessa frågor splittrad på ett flertal byråer. Insamlingar till förmån för utvecklingsländerna bedrivs av bl. a. Centralkommittén, KF, LO, TCO, Röda Korset, Rädda Barnen och de olika studentkårerna.

I inledningen till detta kapitel har redan framhållits att de nya arbetsuppgifter som biståndsverksamheten medfört för olika myndigheter och institutioner ofta måst lösas utan någon förstärkning av de personella resurserna. Inom Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd och inom Centralkommitténs sekretariat har man förvisso folk som helt ägnar sig åt hjälpverksamheten, men dessa är rena administratörer, som måste vända sig till andra myndigheter och institutioner för att få tillgång till teknisk sakkunskap. De är för övrigt så belastade med löpande rekryterings-, stipendiat- och insamlingsärenden att de icke har någon tid över för planerings-, samordnings- och kontrolluppgifter. Ja, situationen är faktiskt den, att det inte finns en enda tjänsteman som helt kan ägna sig åt planering. Organisationen är f. ö. så fåtaligt bemannad att den helt enkelt inte tål att en cheftjänsteman reser bort eller blir sjuk under en längre period. Inom åtminstone en del av de myndigheter, som utan hjälp av Svenska Institutet handlägger rekryterings- och stipendiatmottagningsuppgifterna är personalbristen ännu värre.

För det multilaterala biståndet har bristerna inom den nuvarande administrationsapparaten bidragit till att Sverige icke kunnat göra den insats på exempelvis expertrekryteringsområde, som man önskat från FN-organens sida. För den bilaterala verksamheten har avsaknaden av personal, som kontinuerligt kunnat ägna sig åt planerings-, samordnings- och kontrolluppgifter, bl. a. medfört att alla möjliga idéer om biståndsprojekt tagits upp till diskussion inom olika instanser utan att de varit tillräckligt genomtänkta. Eftersom en högre instans ej alltid kunnat lita på att ett ärende varit fullt förberett, har många beslut kommit att fattas på en för hög nivå, vilket ofta verkat fördröjande. Med det utomordentliga och mycket glädjande intresse som visats biståndsverksamheten under senare tid, har man nästan fått intrycket av att den svenska bilaterala hjälpen uppfattats som någon sorts jättelik julklappsutdelning, där vem som helst kan komma med önskningar om vad som skall göras för utvecklingsländerna — utom de själva. Dessa önskningar har framförts till alla tänkbara instanser, Centralkommitténs olika organ, regeringen och riksdagen o. s. v. Bristen på folk som ur teknisk, administrativ och finansiell synpunkt kan följa och kontrollera de olika fältprojekten, blir särskilt oläglig, när dessa finansieras inte bara med svenska insatser utan även med medel som respektive utvecklingsland ställer till förfogande.

Som ett resultat av de här anförda bristerna har hela floran av kommittéer, beredningar och nämnder, som handlägger de svenska biståndspro-

grammen, kommit att sakna det fasta underlag i form av verkligt utarbetade projekialternativ, finansplaner och kontrollrapporter, som är nödvändiga för att det skall göra ett effektivt arbete. Och dessa kommittéer är ju inte särskilt billiga i drift: det sammanlagda antalet sammanträdesdagar under ett år enbart för medlemmarna av de sju viktigaste av dem uppgår till över 450, och då är icke den nyinrättade beredningen medräknad. Visserligen ägnas en del av dessa sammanträden åt andra spörsmål än biståndsfrågor, men om man med utgångspunkt från medlemmarnas lön per arbetstimme skulle beräkna de verkliga kostnaderna för denna kommittéapparat, inklusive förberedelse- och resetider, komme man säkerligen fram till mycket höga tal.

Ytterligare ett problem inom den nuvarande organisationen måste nämnas. Till följd av den oklara ställning, som personalen har inom såväl Svenska Institutet som Centralkommitténs sekretariat, har dessa organ haft vissa svårigheter att rekrytera och framför allt behålla personal. Vi skall återkomma härtill i nästa kapitel.

KAPITEL 3

Utredningens omorganisationsförslag

Mot bakgrunden av föregående översikter över utvecklingshjälpens administrativa uppgifter och nuvarande organisation föreslås i detta kapitel inrättandet av ett nytt centralt organ. Efter en redogörelse för de förutsättningar, på vilka förslaget vilar, beskrivs det nya organets administrativa uppgifter, dess relationer till andra myndigheter och institutioner, dess organisatoriska uppbyggnad samt dess beräknade kostnader.

Den analys av utvecklingshjälpens administrativa uppgifter och nuvarande organisation, för vilken vi redogjort ovan, visar att den nu befintliga administrativa apparaten icke ens räcker till för ett hjälpprogram av nuvarande omfattning, än mindre för att ta hand om de väsentliga ökningar i detta program, som man kan förvänta i en snar framtid. Vi föreslår därför upprättandet av ett nytt centralt organ, kallat *Svenska Utvecklingshjälpen*, som får överta en stor del av det arbete, som nu är splittrat på flera myndigheter och institutioner. Vi har valt namnet Svenska Utvecklingshjälpen därför att det är kort, därför att det utan omsvep säger vad saken gäller, och därför att det går lätt att översätta till de globala språken. Vi har också sökt undvika allt som kan ge antydning om ett ämbetsverk, vilket är något vi inte velat tillskapa. Vid utformningen av vårt förslag har vi tagit hänsyn till de erfarenheter på biståndsadministrationens område som man redan har här i Sverige och i viss mån också i utlandet (se bilaga 4). Innan vi närmare redogör för vårt förslag, vill vi emellertid ange de antaganden och förutsättningar, som legat till grund för vårt val mellan olika alternativa lösningar.

Antaganden och förutsättningar

Vid våra ställningstaganden har vi utgått ifrån att den svenska insatsen för utvecklingsländerna kommer att öka väsentligt i framtiden, men att man idag icke kan förutse när eller hur denna ökning kommer att ske. Detta medför bl. a. att den föreslagna organisationen måste ha stor anpassningsbarhet, den måste kunna utökas och sammandras allt efter behov. Vi räknar med att såväl de multilaterala som de bilaterala programmen kommer att bli större, och att olika mellanformer mellan dessa kommer att utvecklas, som exempelvis nya kurser av samma typ som de vid Veterinärhögskolan eller

en samordning av bilaterala stipendier och biträdande experter med multilateralt administrerade projekt. På grund av vårt lands speciella ställning med avseende på neutralitet, avsaknad av koloniala engagemang och av minoriteter inom landet etc. har vi speciella förpliktelser gentemot de multilaterala programmen, särskilt med avseende på den tekniska hjälpen, som är administrativt sett besvärligast. Att i största möjliga utsträckning fullgöra dessa förpliktelser har också hittills varit vår officiella politik. Vi räknar med att den kommer att förbli densamma även i fortsättningen.

Finansieringen av den utvidgade biståndsverksamheten måste, enligt våra antaganden, ske nästan helt med statsmedel. Även om insamlingsaktioner av olika slag kommer att göras också i framtiden, räknar vi med att vad som på detta sätt ges, endast kan täcka en liten del av den totala insats som kommer att krävas av vårt land. Det är alltså här fråga om en organisation som främst skall förvalta statsmedel.

Med ökade bilaterala insatser har vi räknat med att samordningen mellan dessa och dem som görs av t. ex. exportindustrin och missionen i utvecklingsländerna kommer att bli allt viktigare. Detsamma gäller samordningen mellan den svenska hjälpen och den från andra länder. Vi har utgått från att våra bilaterala insatser inte av prestigehänsyn kommer att begränsas på så sätt, att alla av Sverige finansierade experter måste vara svenskar eller att alla svenska stipendier förutsätter studier just i Sverige. På många för utvecklingsländerna särskilt viktiga områden har vi ju mycket liten erfarenhet, och vår brist på språkkunskaper och dokumentation gör ofta Sverige olämpligt som studieland. Den föreslagna organisationen måste utformas så att den även kan ta hand om dessa olika samordningsuppgifter.

Redan nu berör biståndsverksamheten så många olika fackområden att man svårigen skulle kunna tänka sig ett administrativt organ som besatte teknisk kompetens på alla dessa områden. Vi har därför förutsatt att denna kompetens, i framtiden liksom idag, måste hämtas utifrån i form av tillfälligt anställda konsulter, rådgivande expertkommittéer eller specialister inom statsförvaltning, undervisnings- och forskningsinstitutioner, näringsliv etc., med vilka man kan rådgöra från fall till fall. Beträffande det bilaterala programmet har vi tänkt oss, att administrationen av vissa projekt skall kunna övertagas av utomstående organ: någon myndighet, missionen, kooperationen, ett svenskt företag i utlandet etc. Det kan t. ex. gälla ett av missionen förvaltadt sjukhus eller en yrkesskola som byggts av ett företag och som man vill utvidga för utbildning av fler personer än vad företaget självt behöver. Det finns säkert flera myndigheter och institutioner som skulle behöva en viss personalförstärkning för att på ett tillfredsställande sätt kunna uppfylla de anspråk, som ställs på dem i samband med utvecklingshjälp och övriga ökade utlandskontakter. En tänkbar utväg synes därvidlag vara att berörda sekretariat — Svenska Unescorådets och Nämndens för internationella hälsovårdsärenden — inlemmades i den centrala

statsförvaltningen, så som nu realiter gäller ifråga om FAO-kommittén och Delegationen för internationellt socialpolitiskt samarbete. Vi har emellertid ej haft möjlighet att närmare gå in på detta problem. För övrigt synes det oss lämpligare att sådana personalfrågor handläggas den vanliga petita-vägen och icke i samband med utvecklingshjälpen.

Eftersom vi alltså anser det omöjligt att skapa ett organ med teknisk sakkunskap på alla tänkbara områden, har vi förutsatt att det föreslagna organet skall samarbeta mycket intimt med andra myndigheter och institutioner. Bland dessa kommer utrikesdepartementet och Svenska Institutet att vara särskilt viktiga, och vi skall längre fram återkomma till arbetsfördelningen mellan dessa och det nya organet. Rent budgetmässigt har vi tänkt oss att det nya organet inordnas under tredje huvudtiteln, d. v. s. utrikesdepartementet.

Slutligen har vi utgått från att kostnaderna för administrationen av biståndsverksamheten bör hållas så låga som möjligt, och att dessa kostnader helt bör bäras av staten. Samtidigt har vi emellertid varit på det klara med att de verkligt stora kostnaderna är de som uppstår ute i fältet. Den totala kostnaden för att exempelvis hålla en expert i ett utvecklingsland beräknas till 2 å 3 gånger hans hemmalön. Om man genom en bättre planering och teknisk service från hemmaadministrationens sida kan effektivisera expertens arbete ute i fältet eller stipendiaternas arbete här i Sverige, bör man göra detta, och det gäller såväl det multilaterala som det bilaterala programmet. Om därvid de s. k. administrationskostnadernas andel av de totala kostnaderna sannolikt kommer att stiga anser vi dock detta vara en lönande investering.

Vid utarbetandet av vårt organisationsförslag har vi också utgått från att om man i det långa loppet vill ha en arbetsuppgift väl utförd, så måste man betala för den. De arbetsuppgifter det här gäller är nästan alla sådana som kräver en heltidsinsats, och de kan inte effektivt skötas på lediga stunder av folk, som redan är fullt sysselsatta. Vår avsikt har varit att skapa en ändamålsenlig och slagkraftig organisation.

Vid bedömningen av vad den nya administrationsapparaten totalt bör få kosta har vi utgått från det totala statliga svenska bidraget till internationell hjälpverksamhet. Detta uppgick under budgetåret 1960/61 till cirka 20 miljoner kronor, och i innevarande års statsverksproposition är det för budgetåret 1961/62 upptaget till cirka 35 miljoner kronor. (Härtill kommer alltså frivilliga medel från insamlingar som »Sverige Hjälper» och »Utan gränser».) Vi räknar med att de totala administrationskostnaderna bör kunna begränsas till 5 å 6 procent av detta belopp. Skulle man kunna hålla en sådan siffra som ledstjärna även vid biståndsverksamhetens framtida ökning, anser vi att man måste vara nöjd.

Det nya organets arbetsuppgifter och relationer till andra myndigheter och institutioner

Svenska Utvecklingshjälpen är först och främst tänkt som ett centralt kontakt-, informations-, planerings-, samordnings- och kontrollorgan för alla frågor, som berör den officiella svenska hjälpen till utvecklingsländerna. Som sådant får det nya organet framför allt till uppgift att hålla sig informerat om vad som händer på biståndsområdet både i Sverige och i utlandet, att tillsammans med utrikesdepartementet utarbeta direktiv för Sveriges delegationer till olika internationella organisationer och att överhuvudtaget verka för utformandet och genomförandet av en enhetlig biståndspolitik. För att kunna fullgöra dessa uppgifter bör Utvecklingshjälpen så mycket som möjligt vara representerad i de delegationer som i FN och dess fackorgan företräder Sverige beträffande bistandsfrågor. Vi föreslår också, att Svenska Utvecklingshjälpen blir helt ansvarig för den löpande administrationen av den bilaterala bistandsverksamheten. Svenska Utvecklingshjälpen avses sålunda överta de arbetsuppgifter som nu åvilar Centralkommitténs arbetsutskott, beredningsdelegation och sekretariat, Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden och Svenska Unicef-kommittén samt, när detta befinnes lämpligt, Beredningen för internationella bistandsfrågor.

Då det är nödvändigt med en samordning av den bilaterala och den multilaterala hjälpen och dess olika blandformer, föreslår vi, att Svenska Utvecklingshjälpen också får hand om den löpande administrationen av den multilaterala bistandsverksamheten, dock med vissa undantag som vi strax skall beröra. Av denna anledning önskar vi till Utvecklingshjälpen överföra hela den avdelning inom Svenska Institutet, som handlägger teknisk-hjälparenden för FN, UNESCO och ILO. Men det nya organet skulle få ytterligare uppgifter. Framförallt synes det oss nödvändigt att all *kurativ* verksamhet i samband med stipendiatmottagningen centraliseras till detsamma. På så sätt blir det lättare att behandla alla stipendiater lika, att hjälpa dem i olika avseenden, och att ur ren säkerhetssynpunkt upprätthålla nödig kontroll. Detta är en fråga, som vi skall återkomma till i vårt nästa delbetänkande.

Det finns mycket, som talar för en centralisering av alla multilaterala stipendiats- och rekryteringsärenden till ett organ. Man vinner specialiseringens fördelar, man får ett enhetligt uppträdande gentemot arbetsmarknaden och de internationella organisationerna etc. Vi har diskuterat detta alternativ, men i vårt förslag har vi icke önskat gå så långt. Sålunda tycker vi inte att det finns någon anledning att frånta Telestyrelsen, Luftfartsstyrelsen och SMHI, vilka är de ordinarie kontaktorganen för ITU, ICAO resp. WMO deras hittillsvarande befogenheter att rekrytera experter eller att placera stipendiater, så länge detta sker *helt inom den egna förvaltningen*, och Svenska Utvecklingshjälpen hålls informerad. Så snart vederbörande organ

måste gå utanför det egna verket för att finna en expert eller placera en stipendiat, bör emellertid ärendets handläggning överlätas på Utvecklingshjälpen. Beträffande Nämnden för internationella hälsovårdsärenden, som hittills handlagt teknisk-hjälp-frågor för WHO, anser vi att motsvarande gräns bör dras vid sjukhusen och klinikerna. Även beträffande WHO-programmet synes det oss emellertid lämpligt att alla frågor om rekrytering av experter utöver läkare och sjuksköterskor och om placering av stipendiater utanför sjukhus o. dyl. överföres på Utvecklingshjälpen. Vad slutligen beträffar FAO-programmet, där Sveriges insats hittills varit relativt liten, synes oss däremot alla skäl tala för att det helt handlägges av Svenska Utvecklingshjälpen. Här är det ju icke fråga om vare sig ett visst verk eller om personal av speciell typ som läkarkåren. Det synes oss också att det organ som vi här föreslår kommer att ha helt andra förutsättningar att rekrytera experter och placera stipendiater än vad FAO-kommittén, med dess mycket begränsade personalresurser, har haft. Däremot faller det utom vårt uppdrag att avgöra i vad mån FN:s fackorgans svenska kontaktmyndigheter som FAO-kommittén, Delegationen för internationellt socialpolitiskt samarbete etc. skall kvarstå för handläggning av andra frågor än dem som rör utvecklingshjälp.

Som ovan nämnts förutsätter vi att Svenska Utvecklingshjälpen skall samarbeta mycket intimt med utrikesdepartementet och Svenska Institutet. Utrikesdepartementet handlägger ju frågor om den officiella svenska representationen i internationella organisationer, och våra beskickningar och konsulat intar en central plats i förvaltningen av de bilaterala biståndsprojekten ute i fältet. Vi har icke ansett oss böra närmare gå in på denna senare fråga, då det synes oss att man ännu så länge har alltför liten erfarenhet av fältprojektens administrativa problem för att kunna diskutera dem. Vi har f. ö. under utredningsarbetet kommit fram till vissa synpunkter på samordningen av utvecklingsfrågor m. m. inom utrikesdepartementet. Huruvida den nuvarande splittringen kan undvikas genom en organisatorisk förändring, faller emellertid utanför vårt mandat.

Svenska Institutet bedriver en omfattande stipendiatverksamhet inom ramen för sitt ordinarie kulturella utbyte med utlandet, och vi är fullt medvetna om att det kommer att bli en viss dubblering mellan denna och Utvecklingshjälpens stipendiatmottagning. Den personal som handlägger dessa uppgifter i de två institutionerna måste därför arbeta i mycket nära kontakt med varandra och om möjligt i angränsande lokaler. Vi har diskuterat möjligheten av att låta Svenska Institutet svara för all stipendiatmottagning — liksom British Council gör i England — men vi har ej ansett oss kunna förorda detta. Det är framförallt två omständigheter som därvid varit avgörande. För det första skulle ett sådant förfarande komplicera vårt uppträdande gentemot de olika FN-organen, men det är nödvändigt att den svenska organisationen görs så enhetlig och lätthanterlig som möjligt, så

att den därigenom blir slagkraftig. För det andra synes det oss viktigt att expert- och stipendieverksamhet lägges under samma organ. F. d. experter bör kunna bli till speciell hjälp när det gäller att placera och ta hand om stipendiater, och vi hoppas att bilaterala stipendiater mer och mer skall kunna knytas till multilaterala expertuppdrag.

Att å andra sidan överföra Svenska Institutets stipendiatverksamhet till Utvecklingshjälpen synes oss föga lämpligt. Dels hänger den alltför mycket ihop med Institutets övriga verksamhet, som berör helt andra områden än utvecklingsproblemen, dels kommer majoriteten av Institutets stipendiater och tillfälliga besökare från industriländerna.

Vi räknar emellertid med att Institutet kommer att på uppdrag av Utvecklingshjälpen få ta hand om en del andra uppgifter, som hittills delvis försummats i brist på medel. Dit hör främst framskaffandet av dokumentation på främmande språk om svenska förhållanden för expertens och stipendiatens räkning och anordnandet av kurser av olika slag. Vi skall återkomma till dessa uppgifter i vårt nästa delbetänkande. När det gäller upplysningen utomlands om den svenska insatsen på biståndsverksamhetens område hoppas vi också att Institutet liksom hittills skall göra en väsentlig insats.

Rent allmänt kommer det av oss föreslagna organet att syssla med hjälp till utvecklingsländerna, medan Svenska Institutet kommer att bibehålla de kulturella kontakterna med samtliga länder. Någon klar gränsdragning mellan de länder som kan hänföras till det nya organets verksamhetsområde och övriga länder kan och bör inte dragas. Av dessa skäl bör även i fortsättningen en effektiv samordning mellan dessa två verksamhetsområden bibehållas. Ansvaret för denna samordning bör ankomma både på styrelsen och chefen för Svenska Institutet och på styrelsen och chefen för det nya organet.

Organisatorisk uppbyggnad

Svenska Utvecklingshjälpen föreslås ha tre olika organ: en styrelse, ett sekretariat och ett råd. (Se fig. 6). Som chef för sekretariatet finns en generalsekreterare. När vi valt denna titel har vi utgått från att man klart måste ange vederbörandes befogenheter och position, men att man bör undvika de vanliga byråkratiska ämbetsmannabeteckningarna. Vi har också velat välja en titel som svarar mot internationell praxis. Vi skall här beskriva dessa tre organ i nu nämnd ordning.

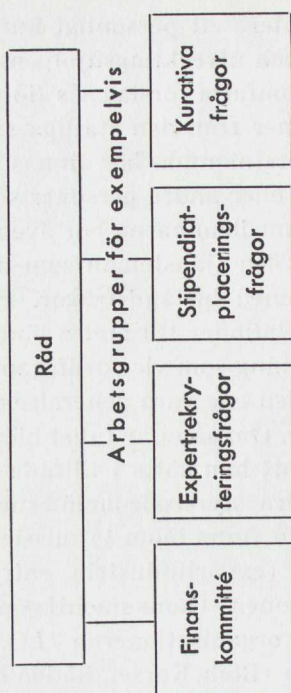
Svenska Utvecklingshjälpens styrelse

För att förvalta de medel som staten ställer till förfogande för multilateral och bilateral biståndsverksamhet och för att leda denna verksamhet tillsätts en styrelse. På denna bör ställas två krav, nämligen att den skall vara ar-

betande och att den skall representera ett personligt kunnande om och erfarenhet av utvecklingsländernas och utvecklingshjälpens problem. Den bör därför inte vara alltför stor, utan omfatta förslagsvis tio personer. Av dessa synes det rimligt att hälften kommer från den statliga sektorn och hälften från den privata. Bland de fem förstnämnda bör finnas representanter för handels- och finansdepartementen eller andra personer som motsvarar denna expertis. Bland de fem statliga medlemmarna bör även ingå en representant för UD, som förutsättes vara den tjänsteman som närmast svarar för utrikesdepartementets befattning med bistandsfrågor. På grund av UD:s centrala roll ifråga om Sveriges relationer till andra länder synes UD:s representant i styrelsen böra ha ställning som vice ordförande. Av de två återstående statliga ledamöterna bör den ene vara generalsekreteraren, som ev. också kan fungera som ordförande. Om så ej är fallet bör ordföranden uppbära ett arvode av sådan storlek att han sätts i tillfälle att ägna avsevärd tid åt detta uppdrag. De fem andra styrelseledamöterna bör representera den typ av sakkunskap som man bör finna inom 1) missionen (statskyrkans och frikyrkornas); 2) näringslivet (exportindustrin, entreprenad- och konsultföretagen etc.); 3) kooperationen (konsumentkooperation och jordbrukskooperation); 4) de fackliga organisationerna (LO, TCO, SACO etc.) och 5) de humanitära hjälporganen (Röda Korset, Rädda Barnen etc.). Samtliga ledamöter utses av Kungl. Maj:t. Det förutsättes att ledamöterna från den statliga sektorn är de personer som inom resp. departement eller organ svarar för de bistandsfrågor som främst berör utvecklingsländerna. På så sätt skulle styrelsen kunna hålla sig informerad om vad som händer och om vilka aktioner Sverige förbereder inom GATT, OECD, IBRD, IDA, Internationella Råvarukommissionen o. s. v. och möjligheter skapas för en samordning av vår insats på ett lägre plan än inom själva regeringen. Vi förutsätter att samtliga ledamöter från både den statliga och privata sektorn utses på grund av personliga erfarenheter och kunskaper. Om suppleanter eller ställföreträdare erfordras bör samma krav ställas på dem och därjämte bör för kontinuitetens bibehållande tillses att personvalet växlar så litet som möjligt. Ersättare bör vara närvarande endast vid ordinarie ledamots frånvaro. Styrelsen bör däremot givetvis kunna för utredningar anlita eller rådgöra med andra personer som konsulter eller experter då så befinnes nödvändigt för överläggningarna. Eftersom Utvecklingshjälpen på sätt och vis kommer att representera samtliga departement och myndigheter i bistandsärenden, räknar vi med att sådana konsultationer kommer att bli mycket vanliga. Styrelsen bör sammanträda ungefär en gång i månaden.

Svenska Utvecklingshjälpens sekretariat

Beträffande bemanningen och organisationen av sekretariatet anser vi att den blivande generalsekreteraren och styrelsen bör lämnas största möjliga



Anm. Som sekreterare i finanskommittén förutsättes en tjänsteman i planerings- och budgeteringssektionen fungera. Sekreterare i varje arbetsgrupp bör vara någon tjänsteman ur motsvarande sekretariatssektion.

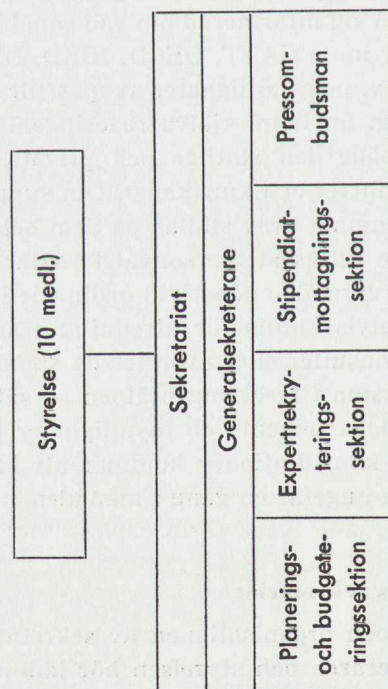


Fig. 6. Svenska Utvecklingshjälpens organisation.

frihet. De förslag vi här gör bör därför betraktas endast som en skiss, vilken vi behövt göra för att få ett begrepp om organisationens framtida kostnader, och löneläget har antytts endast för att möjliggöra en ungefärlig kostnadskalkyl över personalstaten. (Se bil. 5).

Generalsekreteraren är chef för sekretariatet och förestår hela Svenska Utvecklingshjälpen. Han bör följaktligen vara en toppkraft som tack vare kunnande, erfarenhet och omdöme har förmåga att vinna nödvändigt förtroende hos myndigheter, näringsliv och folkrörelser. Man bör därför räkna med ett arvode motsvarande lönegrad B 6. Förutom att leda organets verksamhet bör han kunna förhandla med industrichefer om expertfrågor, vara svensk representant vid internationella konferenser som t. ex. FN:s fackorgans möten, hålla löpande kontakter med sina kolleger i andra länder etc. Eftersom man bör utgå från att han under en stor del av året vistas på resor har vi diskuterat möjligheten att han skulle ha en permanent ersättare. Vi är emellertid av den uppfattningen att tillskapandet av en sådan post bara skulle komplicera kommunikations- och befälsförhållandena, utan att ändå lösa ersättarproblemet. Vi vill därför avråda från en sådan lösning och föreslår istället att generalsekreteraren vid frånvaro ersättas av en av de två cheferna för planerings- resp. expertrekryteringssektionerna.

Sekretariatet består i övrigt av tre sektioner: 1) en planerings- och budgeteringssektion; 2) en expertrekryteringssektion; 3) en stipendiatsektion; och därtill kommer 4) en pressombudsman.

Planerings- och budgeteringssektionen har tre huvuduppgifter, nämligen a) att utgöra ett centralt informations-, planerings- och utredningsorgan i alla frågor som berör utvecklingshjälpen; b) att svara för den löpande förvaltningen av fältprojekten och c) att ombesörja budgetbehandling, petitaskrivning, ekonomiska kalkyler, överinseende över den kamerala förvaltningen etc. Denna sektion har alltså en central ställning — det är den som tar initiativ, som gör upp promemorior, som utarbetar alternativ till vilka de politiskt beslutande instanserna kan ta ställning, som följer med vad som händer på biståndsfältet och som överhuvudtaget ägnar sig åt principfrågor. Det bör stå i intim kontakt med olika myndigheter och med dess systerorgan i andra länder, framförallt de nordiska. Dess chef bör därför få en sådan ställning, förslagvis motsvarande lönegrad B 1, att den är lockande för en förstklassig kraft som kan representera Svenska Utvecklingshjälpen i internationella sammanhang, och som, alternativt med chefen för expertrekryteringssektionen, kan tjänstgöra som ställföreträdare för generalsekreteraren under dennes frånvaro. På sektionen bör vidare finnas en ekonom av facket som kan tjänstgöra som ekonomichef och därvid svara för den ekonomiska sidan av utvecklingshjälpens administration, såväl centralt i Stockholm som ute på fältet. Beträffande den övriga personalen synes angeläget att där finns någon med ekonomisk utbildning och någon som har personlig och relativt långvarig erfarenhet av utvecklingsländer — t. ex. en från

utrikesförvaltningen lånad tjänsteman, varigenom man dessutom skulle få förmånen av en personlig anknytning till UD. Den totala lönekostnaden för sektionen beräknas uppgå till 169 000 kronor.

Vi har räknat med att ingen särskild personal behövs för bokförings- och kassaarbete. Detta åvilar f. n. Svenska Institutet. Genom att detta i fortsättningen icke längre kommer att syssla med biståndsfrågor finns visserligen intet logiskt skäl varför just Svenska Institutet skulle ha hand om det kamerala rutinarbetet. För ett sådant arrangemang talar emellertid flera omständigheter. Svenska Institutets personal har nu förvärvat en erfarenhet av dessa ganska komplicerade utbetalningar etc., som det vore synd att inte utnyttja. Då, som vi antagit, Svenska Institutet, liksom Svenska Utvecklingshjälpen, i framtiden skall ligga i Sverige-huset, vore det förmånligt att ha en gemensam kameral organisation, särskilt som Svenska Institutet då kommer att svara även för Svenska Turisttrafikförbundets kamerala arbete, liksom man redan nu har hand om Svensk-Amerikanska Nyhetsbyråns räkenskaper. Genom att man skapar ett relativt stort kameralt organ kan detta utnyttja personal och kostnadskrävande kontorsmaskiner på ett mer rationellt sätt än om de kamerala uppgifterna sköts av varje organ för sig.

Expertrekryteringssektionen får i stort sett samma uppgifter som motsvarande sektion inom Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd f. n. har. Eftersom det emellertid blir denna sektion som i det dagliga arbetet mest av alla kommer att hålla kontakt med FN:s multilaterala verksamhet, är det önskvärt att dess chef kan få uppträda på Svenska Utvecklingshjälpens vägnar i sådana internationella sammanhang, där han genom sitt arbete är en naturlig expert. De holländska erfarenheterna visar vilken betydelse det har att den, som har ansvaret för expertrekryteringen, under olika internationella möten blir känd av representanterna för utvecklingsländerna. Det är bl. a. på så sätt som ett förtroende till ett visst lands hjälpåtgärder skapas. Vid behov bör chefen för expertrekryteringssektionen, alternativt med chefen för planeringssektionen, tjänstgöra som ersättare för generalsekreteraren. Även han föreslås därför få en tjänst motsvarande lönegrad B 1. Beträffande övrig personal hänvisas till kostnadskalkylen i bil. 5, som för denna sektion upptar ett beräknat lönekonto på 113 000 kronor.

Stipendiatsektionen på Svenska Institutet har hittills haft mycket begränsade möjligheter att ägna sig åt den kurativa sidan av stipendiatmottagningen, och det är synnerligen angeläget att denna i fortsättningen uppmärksammas mer än som hittills varit möjligt. Det gäller att personligen ta hand om utländska stipendiater, möta dem, hjälpa dem med inköp, bistå dem i praktiska och personliga angelägenheter etc. Det synes lämpligast att detta görs av relativt unga tjänstemän som disponerar sin tid och som personligen har intresse att också utom tjänsten träffa och umgås med stipendiaterna. Vidare har sektionen till uppgift att utarbeta program för stipendiater och att, i samråd med andra berörda organ, ev. anordna kurser. Per-

sonalbehovet har kalkylerats i bil. 5, och lönekostnaden beräknas till 118 000 kronor.

Pressombudsman. Svenska Utvecklingshjälpen kommer även att ha behov av informationspersonal med uppgift att sprida kännedom i Sverige om de svenska insatserna, att skapa goodwill för verksamheten och därigenom underlag för fortsatta bidrag i form av såväl penningmedel som personliga insatser, att svara på allmänhetens frågor, att hålla kontakt med pressen, att ev. utge publikationer o. s. v. För detta arbete synes det angeläget att anställa en professionell pressombudsman, som har erforderliga kontakter och kännedom om massmedias praktiska utnyttjande. Han bör givetvis till sitt förfogande ha erforderlig skrivhjälp, men däremot torde det f. n. inte vara nödvändigt att anställa mer än en person.

Inom sekretariatet bör, förutom kansli- och vaktmästarpersonal, vidare finnas praktikanter, exempelvis studenter som tar semestervikariat, nyexaminerade samhällsvetare, som vill ha meriter, UD-kandidater som behöver den i attachékungörelsen föreskrivna praktiska tjänstgöringen o. s. v.

Allmänna personalfrågor. Som allmän riktlinje synes man böra ha korttidsanställningar (utom givetvis för kanslipersonalen). Ifråga om generalsekreteraren förefaller det sålunda lämpligt att tillämpa anställning med förordnande för viss tid, förslagvis sex år. Härigenom skulle möjlighet finnas att med lämpliga intervaller tillföra Utvecklingshjälpens ledning impulser och erfarenheter från andra verksamhetsfält. Dessutom kan göras gällande, att den som under en period av sex år varit verksam inom ett arbete av detta slag med omfattande resor och förhandlingar bör beredas tillfälle att, om han så önskar, övergå till annan, i sådant avseende mindre pressande, verksamhet.

När det gäller sekreterarepersonalen är det av stor betydelse att Utvecklingshjälpen kan till sig knyta personal som spänner över ett brett register och med olika slag av kvalifikationer. Vi tror, att det bör vara så att Svenska Utvecklingshjälpen inte skall vara en arbetsplats där sekreterarpersonalen stannar till pensionsavgången. Vi tror inte heller att Svenska Utvecklingshjälpen kan bli en institution för grundläggande personalutbildning. Detta nya organ bör därför beredas möjlighet att från olika statliga myndigheter och från näringslivet engagera personer, som inom ett eller flera av Utvecklingshjälpens arbetsområden skaffat sig en sådan allmän bakgrund att de omedelbart kan sättas in på aktuella arbetsuppgifter. Här gäller emellertid, att kraven måste ställas högt ifråga om allmän kunskap om förhållandena i det svenska samhället. Samtidigt som Svenska Utvecklingshjälpen således är i behov av kvalificerad personal, kan arbetet där vara en god skola för personer som avser att ägna sig åt arbete med internationell anknytning i Sverige eller utlandet. Det skulle, mot denna bakgrund, säkerligen vara det i alla avseenden lämpligaste om Svenska Utvecklingshjälpen endast disponerade över en förhållandevis liten grupp av fast engagerad personal och i

huvudsak arbetade med personal som för kortare tid, t. ex. 2—3 år, vore tjänstledig från sina reguljära befattningar. Vi finner det naturligt vänta sig att de offentliga myndigheterna på alla sätt skall medverka till att kvalificerade och personligen lämpade tjänstemän inom förvaltningen beredes tjänstledighet, för att på detta sätt under en begränsad tid arbeta inom Utvecklingshjälp. Sådan för kortare tid engagerad personal bör anställas som extra tjänstemän eller mot arvode.

Även från de enskilda företagen bör man söka engagera personal för kortare anställningar. Vi tror, att industrins intresse för utbildning av specialister för internationella arbetsuppgifter skulle vara väl förenligt med åtgärder för att stimulera kvalificerade industritjänstemän till att under en tid arbeta inom Utvecklingshjälp.

Lönesättningen inom Utvecklingshjälp bör vara personlig. En organisation med låsta tjänster skulle bli onödigt dyrbar i många fall och skulle i andra situationer göra det svårt att förvärva lämpliga tjänstemän. Det bör falla på Svenska Utvecklingshjälps styrelse att besluta om löner till sekreterarepersonalen och personal i övrigt, där lönerna ej fastställts av Kungl. Maj:t och riksdagen.

Ett allmänt krav på Svenska Utvecklingshjälp är, som tidigare framhållits, att det måste vara en mycket plastisk organisation, som kan utvidgas resp. inskränkas beroende på det svenska hjälpprogrammets omfattning och inriktning. Det bör ankomma på generalsekreteraren och styrelsen att i de årliga petitaskrivelserna framlägga förslag till lämplig personalstat för ett år i taget. Som inledningsvis framhölls i detta kapitel är det vidare nödvändigt att erhålla teknisk sakkunskap genom att tillfälligt anlita konsulter, inte minst utländska sådana. En kvalificerad svensk konsult torde kosta ungefär 5 000 kr. i månaden, och en utländsk 7 500 kr. (inkl. resor etc.). En rimlig uppskattning torde vara 2 utländska och 7 svenska konsultmånader, d. v. s. konsultarvoden om totalt 50 000 kr.

Lokalfrågor. Vi har utgått från att lokaler sedermera kan fås i det nya Sverige-huset. Det synes tvivelaktigt att Svenska Institutets och Centralkommitténs nuvarande lokaler på Fleminggatan 75 blir tillräckliga intill dess de nya i Sverige-huset kan tas i anspråk. De närmare besluten om lokaler bör emellertid fattas av det nya organets ledning.

Svenska Utvecklingshjälps råd

Då det är angeläget att Svenska Utvecklingshjälp har löpande kontakt med en mängd myndigheter, vetenskaps- och utbildningsinstitutioner, fackliga och ideella organisationer etc., förutses inrättande av ett råd, som bl. a. skall ersätta den nuvarande Centralkommittén. Liksom för Centralkommittén förutsattes att detta råd icke kommer att medföra några kostnader för den nya organisationen. I detta råd tänkes således ingå representanter för

alla de organisationer som f. n. ingår i Centralkommittén, varjämte det bör vara rådet obetaget att med sig upptaga ytterligare medlemmar. Vidare synes Kungl. Maj:t böra utse en del av rådets ledamöter, och vi tänker oss därvid ledamöter i UNESCO-rådet, FAO-kommittén o. dyl., vilka inom dessa sina respektive kommittéer får kontakt med utvecklingsfrågor. Rådet som, i likhet med Centralkommittén, förutsättes sammanträda 1 à 2 gånger om året, skall ha en allmänt konsultativ funktion och tjänstgöra som förbindelseorgan mellan Svenska Utvecklingshjälpen och den allmänna opinionen.

Man bör visserligen vara skeptisk mot alltför stora organisationer, men det är angeläget att medlemmarna av olika folkrörelser och dessas exekutivorgan får möjlighet att göra en insats, och helst då en mer reell insats än att deltaga i sammanträden. Rådet bör därför vid behov inom sig utse små arbetsgrupper eller kommittéer med uppgift att bistå sekretariatet. Således anser vi att det bör finnas en arbetsgrupp för kurativa frågor i samband med stipendiatmottagningen, med uppgift att sörja för att folkrörelserna kopplas in på omhändertagandet av stipendiater från utvecklingsländerna. Vidare kan man tänka sig arbetsgrupper för rekryteringsfrågor och för stipendiatplacering. Härtill återkommer vi emellertid i nästa delbetänkande. Man bör vidare ha en finanskommitté med uppgift att lämna råd om och samtycke till användningen av insamlade — alltså icke ur statsbudgeten utgående — medel. Dessa beslut bör givetvis fattas i samråd med Svenska Utvecklingshjälpens andra organ, så att den därigenom möjliggjorda verksamheten samordnas med annat bistånd. Vi förutsätter alltså att styrelsen och finanskommittén är samstämmiga i sina besked om användningen av insamlingsmedel, men om så ej skulle vara fallet bör möjlighet finnas att hänskjuta frågan till Kungl. Maj:t.

Var och en av dessa kommittéer bör ha en förankring i sekretariatet i så måtto att chefen för närmast berörda sekretariatssektion är sekreterare i kommittén. Det bör inte vara något hinder att, om behov yppar sig, tillsätta andra kommittéer, men arbetet torde kunna ske relativt formlost — i många fall synes det inte vara nödvändigt att sammankalla plenarsammanträden, utan arbetsgruppernas medlemmar kan telefonledes konsulteras av sekretariatet i frågor som rör vederbörandes verksamhets- och erfarenhetsområde.

Ekonomiska beräkningar

De beräkningar vi gjort över vad den nya organisationen kan väntas kosta (se bil. 5) slutar på en summa av kr. 1 178 000: —. Dessa kostnadskalkyler är naturligtvis ytterst preliminära och för att inte ge sken av onödig exaktitet och för att ej på något sätt binda organets framtida ledning har vi redovisat de olika kostnadsposterna enbart i form av klumpsummor. Det har framgått av vad vi tidigare sagt att arvoden för samtliga chefsbefattningar

bör upptagas till sådana belopp, att det nya organet får möjlighet att på dessa poster locka till sig verkligt kvalificerade personer. De totala löne- kostnaderna påverkas av att en relativt stor del av personalen beräknas bli anställd på begränsad tid.

Beträffande övriga kostnadsposter vill vi endast anföra följande. Önskvärdheten av att chefstjänstemännen får tillfälle att snarast möjligt genom utlandsresor besöka bilaterala svenska fältprojekt, internationella sammankomster, systerorgan i andra länder etc., gör att ett relativt stort belopp för resekostnader bör upptagas i budgeten. Vi anser nämligen att sådana resor bör bestridas av Utvecklingshjälpens egna medel och att de i största möjliga utsträckning skall få göras på beslut av Svenska Utvecklingshjälpens styrelse. Slutligen bör observeras att den i kostnads kalkylen upptagna posten för inköp av inventarier i viss mån har karaktär av engångsanslag.

BILAGA 1

Direktiven för utredningen

Tekniskt bistånd till ekonomiskt och socialt mindre utvecklade områden lämnas antingen multilateralt genom Förenta Nationerna och andra internationella organ eller bilateralt — direkt från ett land till ett annat. År 1950 inleddes FN:s utvidgade verksamhet för tekniskt bistånd (EPTA). Inom ramen för EPTA har sedan sammanlagt 8 000 experter från olika länder, därav över 550 från Sverige, sänts ut som rådgivare samt 14 000 stipendier utdelats till fackmän från underutvecklade länder för studier utomlands. Av stipendiaterna har under tioårsperioden inemot 1 500 mottagits och givits handledning i Sverige. Som ett komplement till EPTA upprättades 1958 FN:s särskilda fond för tekniskt bistånd, främst i avsikt att möjliggöra även kapitalkrävande bistandsprojekt. Under fondens första verksamhetsår har ett 40-tal projekt beslutats, vilka huvudsakligen avser undersökningar för utveckling av naturtillgångar samt upprättandet av institutioner för teknisk utbildning och forskning. Såväl EPTA:s som Särskilda fondens verksamhet finansieras genom frivilliga bidrag från ett stort antal länder. För 1960 har för EPTA utfästs sammanlagt 32,4 miljoner dollar samt för Särskilda fonden 29,8 miljoner dollar. Enligt beslut av innevarande års riksdag har Sveriges bidrag till denna verksamhet för budgetåret 1960/61 fastställts till 4 670 000 kronor, respektive 10 880 000 kronor.

Vid sidan av Sveriges medverkan i det multilaterala tekniska biståndet och i syfte bl. a. att hos allmänheten skapa ett bredare intresse för de underutvecklade ländernas problem har vårt land igångsatt även en egen bilateral biståndsverksamhet. Det bilaterala biståndet har efterhand kommit att omfatta ett byggnadsinstitut och ett barnsjukhus i Etiopien, en yrkesskola i Pakistan, ett familjeplaneringsprojekt på Ceylon, kurser i Sverige i social- och hälsovårdsadministration, veterinärmedicin, gjuteriteknik och växtförädling samt fristående stipendieverksamhet. Kostnaderna för denna verksamhet uppgick budgetåret 1958/59 till 3 073 000 kronor, varav drygt 2 000 000 kronor utgjorde statsbidrag. Återstående kostnader täcktes i huvudsak med medel från den år 1955 anordnade Sverige-hjälper-insamlingen, som gav en behållning på sammanlagt omkring 4 miljoner kronor. Den för den bilaterala verksamheten från Sverige rekryterade utlandspersonalen uppgick under 1959 till 35 personer, medan antalet utländska kursdeltagare och stipendiater i Sverige samma år utgjorde 79. Härtill kommer ett säkerligen inte obetydligt antal experter, som enskilda företag med kommersiella intressen i underutvecklade länder ställt till dessas förfogande. Även den kristna missionens insatser ingår i en totalredovisning med stora belopp. Uppskattningsvis har 30 milj. kr. i frivilliga bidrag — därav inemot 20 milj. kr. insamlade i Sverige — använts av missionen på utvecklingshjälp i underutvecklade länder. Det kan sålunda konstateras, att samtidigt med att den totala internationella verksamheten för tekniskt bistånd under det gångna årtiondet kraftigt utvidgats, har det svenska deltagandet däri undergått en snabb utveckling.

Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd till mindre utvecklade områden

har hösten 1959 framlagt en utredning med förslag till ansenligt utökad bilateral biståndsverksamhet. Efterhand torde även ökade anspråk komma att ställas på Sveriges deltagande i FN:s och angränsande internationella organs verksamhet för tekniskt bistånd. En utvidgning av Sveriges deltagande i olika biståndsprogram för underutvecklade länder kräver, att uppmärksamhet ägnas frågan om sambandet mellan finansiella insatser och personella resurser, eftersom det givetvis är angeläget, att de medel, som på svensk sida ställs till förfogande, utnyttjas effektivt och omsättes i praktiska insatser. Detta förutsätter i sin tur dels en rationell organisation för handhavandet inom Sverige av verksamheten för tekniskt bistånd, dels tillräcklig och kvalificerad personal för de med denna verksamhet förenade uppgifterna. Behovet av personal gör sig därvid gällande både för administrativa och andra funktioner inom de organ, som har direkt befattning med biståndsverksamheten, för expert- och läraruppdrag i de underutvecklade länderna och för utbildning och handledning här hemma av stipendiater och kursdeltagare från dessa länder. En utredning av dessa frågor är därför nu påkallad.

Vad först beträffar *den administrativa organisationen* handlägger för närvarande Svenska institutet för kulturellt utbyte med utlandet på Kungl. Maj:ts uppdrag huvuddelen av expertrekryteringen och stipendiatmottagningen för den multilaterala biståndsverksamheten. Beträffande vissa av de internationella fackorganen, såsom FN:s Livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO), Världshälsoorganisationen (WHO), Internationella teleunionen (ITU), Internationella luftfartsorganisationen (ICAO) och Meteorologiska världsorganisationen (WMO), handhas dock expertrekryteringen och vanligen även stipendiatmottagningen av de särskilda svenska förbindelseorganen: Svenska FAO-kommittén, Nämnden för internationella hälsovårdsärenden respektive telestyrelsen, luftfartsstyrelsen och meteorologiska institutet. Denna arbetsfördelning har uppstått genom den speciella karaktären hos ifrågavarande fackorgans biståndsuppgifter, men huruvida betingelserna för en sådan specialisering allttjämt är starka nog för att uppväga nackdelarna av en splittrad mottagningsapparat torde behöva prövas. Då det i de svenska förbindelseorganens verksamhet ingår även andra uppgifter, som sammanhänger med det tekniska biståndet — t. ex. anordnande av symposier — behöver detta samordningsproblem ägnas särskild uppmärksamhet. Stipendiatansökningar under den bilaterala biståndsverksamheten granskas av Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd och medel beviljas här till av Kungl. Maj:t efter Centralkommitténs förord. Raden av organ, som alltså i Sverige ombesörjer expert- och stipendiatfrågor, aktualiserar en granskning av organisationen för att utröna vilka arbetsmässiga fördelar, som skulle kunna vinnas med en starkare koncentration av handläggningen vid växande anspråk på den administrativa apparaten. Den rådgivande statliga nämnden för internationella expert- och stipendieärenden har visserligen en samordnande uppgift vad beträffar det svenska deltagandet i det multilaterala biståndet. Det utesluter dock inte att alla möjligheter till en närmare samordning på det administrativa planet bör undersökas och tillvaratagas, varvid även nämndens struktur och verksamhet bör in i bilden.

Ansvar för den bilaterala biståndsverksamheten har sedan 1952 varit anförtrött Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, vari 44 av vårt lands stora folkrörelser och intresseorganisationer är företrädde. Som sekretariat åt Centralkommittén fungerar Svenska Institutet. De bilaterala biståndsinsatserna har emellertid en nära anknytning till den multilaterala verksamheten dels i mottagarländerna, där FN och dess specialorgan eftersträvar en regionplanering av olika biståndsprojekt, dels inom Sverige, där stipendiaternas studier och hospiteringar erbjuder samma problematik, oberoende av varifrån stipendierna utbetalas. Detta gör det befogat att söka åstadkomma en närmare anknytning även mellan de in-

hemska organen för bilateralt och multilateralt bistånd. Det bör ankomma på utredningen att pröva de administrativa formerna för en sådan samordning. Därvid bör uppmärksammas hur ifrågavarande arbetsuppgifters anknytning till Svenska Institutet kommit att påverka institutets övriga arbetsuppgifter med upplysningsverksamheten som den ursprungligen centrala. När Kungl. Maj:t 1952 uppdrog åt institutet att handlägga huvuddelen av de praktiska uppgifterna i Sverige inom ramen för det multilaterala biståndet, kunde man nämligen inte förutse den betydande omfattning, som detta arbete sedermera fått, vartill även kommit motsvarande uppgifter i samband med den växande bilaterala verksamheten. Det torde därför vara påkallat att undersöka de administrativa problem, som följer av dessa arbetsuppgifters anknytning till institutet. Utredningen bör därvid även pröva lämpligheten av att den samlade svenska utlandshjälpen erhåller ett eget administrationscentrum.

Vidare bör utredas personalbehovet inom en administration, som förutsättes omhänderha såväl det multilaterala som det bilaterala biståndet. En sådan undersökning bör givetvis ta hänsyn till behovet under olika förutsättningar av biståndsverksamhetens utbyggnad, varvid bl. a. Centralkommitténs i ovannämnda utredning framlagda förslag till personalstat bör göras till föremål för prövning.

Förutom denna allsidiga översyn av organisationen för tekniskt bistånd bör utredningen ägnas de betydelsefulla frågorna, hur man skall kunna underlätta *rekryteringen av svenska fackmän* för utlandstjänst i det tekniska biståndet samt förbättra möjligheterna till *mottagning och handledning av stipendiater* från underutvecklade länder vid olika svenska utbildningsanstalter, på arbetsplatserna i förvaltningen och näringslivet samt i de frivilliga organisationer, som kan sägas representera den tongivande allmänheten i världlandet. Såsom i skilda sammanhang har påpekats, skulle rekryteringen av svenska fackmän för expertuppgifter utomlands kunna främjas, därest värdet av utlandserfarenheter allmänt rönt en mera positiv uppskattning. Härmed sammanhänger frågan om man kan tillförsäkra dem, som ställer sig till förfogande för expertuppdrag utomlands, rimliga villkor i fråga om tjänstledighet eller rätt till återanställning samt tillgodoräkning av utlandstiden i löne- och pensionshänseende. Utredningen bör således granska nu gällande regler och praxis i detta avseende och undersöka möjligheterna att underlätta svenskt deltagande i en ökad biståndsverksamhet genom liberalisering av dylika tjänstevillkor.

Ett önskemål, som framförts bl. a. av Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden, är att få utrett, huruvida rekryteringen av svenska fackmän för expertuppgifter i utlandstjänst och i Sverige inom verksamheten för tekniskt bistånd skulle kunna främjas genom en särskild utbildning. En särskild utbildningsverksamhet förekommer redan i vissa länder, och därest det skulle finnas intresse för detta även i vårt land, eventuellt i nordisk samverkan, kunde den tänkas tillgodose utbildningsbehov även för utrikesförvaltningen, exportnäringarna, fackföreningsrörelsen och Kooperationen. Utredningen bör alltså ägna speciell uppmärksamhet åt frågorna om underlättandet av expertrekrytering, i samband därmed undersöka behovet av utbildningsverksamhet och för såvitt utredningen anser att en särskild sådan utbildningsverksamhet vore önskvärd föreslå utformningen av denna.

Vidare bör de sakkunniga beakta frågan på vad sätt man skulle kunna öka studie- och praktikantmöjligheterna för stipendiater och studerande från de underutvecklade länderna i Sverige. Därvid bör uppmärksammas dels det speciella personalbehov, som anmäler sig vid mottagning och för handledning av stipendiater under dessas studier inom förvaltning och enskilda företag, dels möjligheten att bygga ut stipendiaternas fritidskontakter med de svenska folkrörelserna och de

demokratiska organisationer överhuvudtaget, som utgör basen för svenskt samhälls- och vardagsliv. Angeläget är även, att man i samband med den fortsatta utbyggnaden av det svenska undervisningsväsendet tar hänsyn till önskvärdheten att bereda plats vid svenska universitet och högskolor för studerande från länder utan tillräckliga utbildningsresurser. Utredningen bör undersöka de nuvarande förutsättningarna härför och precisera önskemålen beträffande framtiden.

Slutligen bör utredningen vara oförhindrad att upptaga till prövning även andra frågor som rör koordinationen av finansiella insatser och personella resurser i svenskt tekniskt biståndsarbete ävensom koordinationen av statliga och enskilda initiativ på området och för övrigt de angränsande problem som kan komma att aktualiseras under utredningsarbetet.

BILAGA 2

Förteckning över personer som inkallats för »hearings» i Stockholm

- Backlund, Sven, byråchef, chef för utrikesdepartementets pressbyrå.
Bark, Catharina, sekreterare, Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd.
Beijer, Rolf Arthur, ingenjör, Svenska Industrins Praktiknämnd.
Benedicks, Eva, första sekreterare, Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet.
Björkhammar, Stig, ombudsman i Svenska Industritjänstemannaförbundet.
Eklöf, Inger, fru, Svenska Industritjänstemannaförbundet.
Engel, Arthur, generaldirektör i Medicinalstyrelsen.
Eriksson, Lars, amanuens, Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd.
Eriksson, Rune, förste byråsekreterare, Svenska Unescorådet.
Eriksson, Sune, ordförande i Sveriges Arbetsledareförbund.
Eronn, Lars, redaktör, Kooperativa Förbundet.
Fosséus, Helge, biskop i Evangelical Lutheran Church (Zulu-Xhosa-Swazi Region), Sydafrika.
Geijer, Arne, ordförande i Landsorganisationen i Sverige.
Gjöres, Axel, f. d. generaldirektör, ordförande i Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd.
Grundström, Hans, verkställande direktör i Sveriges Hantverks- och Industriorganisation.
Hagberg, Margareta, första sekreterare, Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd.
Haldén, Folke, direktör i Svenska arbetsgivareföreningen.
Halldén, Bertil, sekreterare i Svenska FN-förbundet.
Heckscher, Gunnar, professor, vice ordförande i Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd.
Heinrici, Sten-Eric, byrådirektör i socialdepartementet, sekreterare i Delegationen för internationellt socialpolitiskt samarbete.
Helte, Verner, ordförande Sveriges Ungdomsorganisationers Landsråd.
Heppling, Sixten, direktör för Svenska Institutets avdelning för tekniskt bistånd, huvudsekreterare i Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd, sekreterare i Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden, sekreterare i Svenska Unicef-kommittén.
Håkansson, Harald, sekreterare i Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO).
Håkansson, Harald, direktör i Sveriges Lantbruksförbund.
Högström, Alf, fil. kand., ordförande i Sveriges Förenade Studentkårer.
Isacsson, Bert Erik, amanuens, Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet.
Iveroth, Axel, verkställande direktör i Sveriges Industriförbund.
Joge, Sven, vice riksbankschef.

Lagerlöf, Nils, professor, rektor för Veterinärhögskolan.

Langworth, Bengt, kamrer, chef för Svenska Institutets ekonomiavdelning.

Lind, Per, biträdande avdelningschef för utrikesdepartementets politiska avdelning.

Lindeskog, Bertil, bergsingenjör, Jernkontoret.

Michanek, Ernst, statssekreterare i socialdepartementet, ordförande i Nämnden för internationella expert- och stipendieärenden.

Nilstein, Arne, fil. lic., Tjänstemännens Centralorganisation.

Nordenskiöld, Otto, verkställande direktör i Tjänstemännens Centralorganisation.

Nyberg, Alf, överdirektör i Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut
Nydahl, Bertil, förste sekreterare, Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet.

Nyström, Martin, förste byråsekreterare i Telestyrelsen.

Peterson, Bo, sekreterare i Sveriges Ungdomsorganisationers Landsråd.

Rabaeus, Bengt, byråchef, chef för utrikesdepartementets politiska avdelnings FN-byrå.

Rudén, Allan, byrådirektör i Telestyrelsen.

Schönmeyr, Carl, förste sekreterare, Centralkommittén för svenskt tekniskt bistånd.

Senning, Claes, förste kanslissekreterare i jordbruksdepartementet, sekreterare i Svenska FAO-kommittén.

Stenström, Arvid, missionssekreterare i Svenska Missionsförbundet.

Stenström, Jan, utrikesråd, chef för utrikesdepartementets personalavdelning.

Sterner, Richard, generaldirektör i Försäkringsinspektionen, svensk delegat i styrelsen för FN:s särskilda fond.

Sundén, Ragnar, verkställande direktör i Jernkontoret.

Sundkler, Bengt, professor i missionshistoria vid universitetet i Uppsala, ledamot av Svenska Kyrkans missionsstyrelse.

Swedberg, Hans, vice verkställande direktör i Sveriges Allmänna Exportför-
ening.

Tallroth, Tore, verkställande direktör för Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet.

Tottie, Malcolm, leg. läkare, ledamot av Nämnden för internationella hälso-
vårdsärenden och dess arbetsutskott.

Törnblom, Sven Jonas, överstelöjtnant, Statens Råd för atomforskning.

Walldén, John W., förste sekreterare, Svenska Institutet för kulturellt utbyte med utlandet.

Winberg, Henrik, överdirektör i Luftfartsstyrelsen.

Åsbrink, Sven, direktör i Produktivitet snämnden.

Förteckning över personer som intervjuats i utlandet

Frankrike

M. Fouchet, chef för Service de Coopération Technique Internationale, utrikesministeriet.

Förenta Nationernas rekryteringskontor i Paris

Mr. G. Menzies, chef för United Nations Technical Assistance Recruitment Service Bureau.

Mr. M. Harrington, United Nations Technical Assistance Recruitment Service Bureau.

Nederländerna

Inom utrikesministeriet och Het Bureau Voor Internationale Technische Hulp:

Dr J. P. Bannier, chef för Het Bureau Voor Internationale Technische Hulp.

Herr J. Meijer, chef för nederländska utrikesministeriets avdelning för internationella organisationer.

Herr D. J. C. van der Peijl, Het Bureau Voor Internationale Technische Hulp.

Herr A. A. J. Warmenhoven, Het Bureau Voor Internationale Technische Hulp.

Vid utbildnings- och forskningsinstitutioner:

Prof. Dr F. A. van Baren, Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Prof. Dr R. A. M. Bergman, Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Dr R. Brink, Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Herr Emmanuel, Afrika Studie-Centrum, Leiden.

Professor Idenburg, chef för Afrika Studie-Centrum, Leiden.

Herr Korthuis, Afrika Studie-Centrum, Leiden.

Herr H. Offerhaus, generalsekreterare i Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Professor Dr W. Schermerhorn, International Trainee Centre for Aerial Survey, Delft.

Herr Sonius, Afrika Studie-Centrum, Leiden.

Dr Jac. P. Thijssse, prorektor vid Institute of Social Studies, Haag.

Dr E. de Vries, rektor för Institute of Social Studies, Haag.

Dr J. W. Wolff, Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Prof. Dr P. J. Zuidema, Royal Tropical Institute, Amsterdam.

Andra:

Herr A. G. Aukes, chef för Het Afrika Institut, Rotterdam.

Herr F. P. Thomassen, Netherlands Universities Foundation for International Cooperation (NUFFIC), Haag.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

Mr. Fay, tjt chef för OECD:s ekonomiska avdelning.
Prof. Thorkil Kristensen, generalsekreterare i OECD.

Storbritannien

Inom ministerierna:

Mr. C. A. Hankey, chef för Technical Assistance Recruitment Unit, arbetsministeriet.

Mr. A. H. P. Humphrey, Director of Technical Assistance, samväldesministeriet.

Mr. F. C. Mason, Head of Economic Relations Department, utrikesministeriet.

Mr. Pliatzkey, finansministeriet.

Mr. W. D. Sweeney, Assistant Secretary, koloniministeriet.

Mr. J. M. Vincent-Smith, Assistant Secretary, Employment Department, arbetsministeriet.

Inom British Council:

Mr. Frost, British Council Area Officer, Oxford.

Mr. Oxbury, direktör i British Council, London.

Miss Parkinson, British Council, London.

Mr. C. J. Ritchie, Director, Fellowships Department, British Council, London.

Andra:

Mr. R. M. Auty, Deputy Director, London Overseas Students Department, London

Mr. J. F. Cahan, Associate Director, Overseas Development Institute, London.

Mr. Tom Soper, Sub-Warden of Queen Elizabeth House, Oxford, samt lärare och forskare vid Institute of Commonwealth Studies, Oxford.

Föbundsrepubliken Tyskland

Dr Blank, avdelningschef i utrikesministeriet.

Dr Felder, Carl Duisberg-Gesellschaft für Nachwuchsförderung, Köln.

Dr Funke, Carl Duisberg-Gesellschaft für Nachwuchsförderung, Köln.

Dr Klipper, Carl Duisberg-Gesellschaft für Nachwuchsförderung, Köln.

Ministerialrat Dr K. Krug, chef för Carl Duisberg-Gesellschaft für Nachwuchsförderung, Köln.

Ministerialrat Stothfang, arbetsministeriet.

BILAGA 4

Biståndsadministrationen i Storbritannien, Nederländerna och Förbundsrepubliken Tyskland

En sammanfattning

Storbritannien

I sista hand ansvarigt för den brittiska biståndsverksamheten — som huvudsakligen är av bilateral typ — är finansministeriet, under det att den löpande administrationen faller på utrikes-, samväldes- resp. koloniministerierna, beroende på till vilken av dessa grupper mottagarlandet hör. Frågor om expertrekrytering åvilar en självständigt arbetande byrå, Technical Assistance Recruitment Unit, inom arbetsministeriet, och för stipendiatmottagningen svarar British Council. Som samordnande organ finns främst en Development Policy Committee som administrativt är en del av kabinettets kansli, och som består av representanter på statssekreterarenivå för de tre utrikesministerierna samt med en representant för finansministeriet som ordförande. För kontakt med näringslivet har brittiska Exportkreditnämnden en rådgivande lekmanakommitté. Fältprojekten övervakas av vederbörande brittiska ambassad (eller motsvarande myndighet).

För att rationalisera den hittillsvarande administrationen planerar man att upprätta ett nytt ministerium, sannolikt kallat Ministry for Technical Assistance. Meningen torde vara att detta ministerium skall svara såväl för planerandet som genomförandet av biståndsverksamheten. Personalen för det nya ministeriet kommer sannolikt att hämtas från alla de organ som hittills sysslat med biståndsadministration.

Nederländerna

Högsta organ för den holländska nästan uteslutande multilaterala biståndsverksamheten är en interdepartemental kommitté, de Commissie voor internationale technische hulp, som sammanträder ungefär varannan månad och består av representanter för utrikesdepartementet samt jordbruks-, undervisnings-, hälso-, social-, ekonomi-, finans-, bostads- och inrikesministerierna, ministeriet för offentliga arbeten samt av direktören för nedan nämnda byrå för internationellt tekniskt bistånd. Ordförande är chefen för utrikesdepartementets byrå för internationella organisationer, naturligt på grund av biståndsprogrammets multilaterala prägel. Kommitténs uppgift är att lämna regeringen råd i alla biståndsfrågor, samordna biståndsverksamheten, främja samarbetet mellan olika institutioner härvidlag, samt leda och övervaka arbetet inom kommitténs exekutiva organ, het Bureau voor internationale technische hulp. Denna byrå, som administrativt är en del av utrikesministeriet, har 13 tjänstemän — fördelade på en direktion och tre sektioner, för allmän administration, expertrekrytering resp. stipendiatmottagning — och 10 kontorsanställda. I realiteten ligger initiativet hos denna byrå, som snarare rapporterar till den interdepartementala kommittén än tar direktiv från denna. Något formellt samarbete med näringslivet och enskilda sammanslutningar har

man inte, bl. a. eftersom man koncentrerat sig på hjälp via Förenta Nationerna, d. v. s. genom statliga kanaler. I detta sammanhang må citeras några ord ur utredningen »Sverige Hjälper», nämligen att det ifråga om byrån för internationellt tekniskt bistånd kan nämnas att »dess chef huvudsakligen ägnar sig åt biståndspolitiska frågor och i samband därmed sedan många år representerar sitt land i nära nog alla de internationella sammanhang, där frågor rörande tekniskt bistånd diskuteras».

Den interdepartementala kommitténs ledamöter utnämns individuellt, men har personliga suppleanter. Från varje ministerium kommer i princip samma tjänsteman som representerar Nederländerna i FN:s motsvarande fackorgan. Instruktionerna för holländska delegationer till internationella organs möten fastställs av utrikesministeriet, till vars byrå för internationella organisationer man koncentrerat alla biståndsfrågor utom dem som kommer upp inom OECD och De Sex.

Byrån för internationellt tekniskt bistånd utger en egen bulletin men är för PR-verksamhet annars hänvisad till utrikesministeriets informationsavdelning.

Vidare finns en nederländsk folkrörelsekommitté för tekniskt bistånd, NOVIB, som med hjälp av insamlingsmedel driver två bilaterala projekt som emellertid haft blygsam omfattning.

Förbundsrepubliken Tyskland

För det bilaterala biståndet — som i Tyskland är den avgjort viktigaste typen — har hittills funnits en interdepartemental kommitté med representanter för utrikes-, ekonomi- och finansministerierna. För projektens utförande har svarat ett särskilt organ, Deutsche Wirtschaftsförderungs- und Treuhandsgesellschaft GmbH, en statsägd entreprenadfirma. På grund av den expanderande biståndsverksamheten har nu bildats ett nytt interdepartementalt förbindelseutskott som har representanter för alla berörda ministerier, och i vilket ordförandeskapet alternerar mellan chefen för utrikesministeriets handelsavdelning och chefen för ekonomiministeriets utrikesekonomiska avdelning. Beslut fattas emellertid endast av representanterna för utrikesministeriet, finansministeriet samt närmast berörda fackministerium, och övriga medlemmar har alltså endast en rådgivande funktion. Ovanför dessa kommittéer diskuteras viktigare ärenden på statssekreterarnivå, och ev. i kabinettet.

Vidare har nyligen bildats ett underutskott i förbundsdagen med beteckningen »Wirtschaftsentwicklungshilfe fremder Völker» med representanter för utrikesutskottet och utskottet för ekonomisk politik, utrikeshandel, budget, kulturpolitik och livsmedelsförsörjning.

Inom västtyska utrikesministeriet skall en ny »utvecklingsavdelning» inrättas, dit man skall hänföra alla frågor rörande utvecklingshjälp — dessa har hittills varit uppsplittrade på ministeriets handelspolitiska, politiska, kultur- och pressavdelningar. I pressen och från näringslivets sida har rekommenderats att en statssekreterare utses med uppgift att koordinera utvecklingspolitiken och att så småningom en medlem av regeringen eventuellt göres direkt ansvarig för denna.

I början av 1960 inrättades slutligen i Berlin det s. k. »Institut für Entwicklungsländer», som står under ledning av ett kuratorium representerande politik, industri, vetenskap och central statsförvaltning. Institutet är avsett att bli ett informations- och forskningscentrum och skall arbeta genom seminarier för utländska stipendiater, förberedande kurser för tyska experter, diskussionsmöten för koordinering av den tyska verksamheten samt socialvetenskaplig forskning.

BILAGA 5

Kostnadskalkyl

Totalbudget

Löner	780 000
Pensioner	78 000
Sjukvårdsförmåner	10 000
Hyra, lyse, städning	50 000
Inventarieinköp	50 000
Porto, frakter, bud	20 000
Telefon, telegram	30 000
Löpande kontorsmaterial, böcker, tidningar, tidskrifter	20 000
Resor, representation	100 000
Försäkringar	5 000
Oförutsedda utgifter	35 000
	1 178 000

Anm. Flera av ovan angivna poster har kommenterats i betänkandet. Således har framhållits att posten för inventarieinköp blir störst under de första åren. Hyreskostnaden är givetvis en osäker post. För pensioner har beräknats ett belopp motsvarande 10 % av lönekostnaden, trots att man inte vet hur dessa kan komma att bestridas. Revision har förutsetts verkställd av Riksrevisionsverket.

Personalstat

Generalsekreterare	56 000
Planeringssektion: Chef + tre tjänstemän samt ekonomichef + kamrers- assistent	169 000
Rekryteringssektion: Chef + tre tjänstemän	113 000
Stipendiatsektion: Chef + fyra tjänstemän	118 000
Pressombudsman	35 000
Praktikanter	24 000
Skrivbiträden	138 000
Vaktmästare	24 000
Registrator	15 000
Telefonist	11 000
Arvoden till experter och konsulter	50 000
Ersättning för Svenska Institutets kamerala arbete	27 000
	780 000

THE ADMINISTRATION
OF SWEDISH TECHNICAL
ASSISTANCE

A Review of the Committee's Report

CHAPTER 1

Administrative tasks in connection with the giving of technical assistance

In May 1960 Mrs Ulla Lindström, Minister without Portfolio, appointed on behalf of the Swedish Government a Committee of seven to study the administrative arrangements in Sweden in connection with the technical assistance given to underdeveloped countries. Here follows a review of the Committee's first report, which was delivered to the Government on March 29, 1961. A second report, dealing mainly with expert and fellowship problems, is expected later in the year.

The technical assistance given by the Swedish Government to underdeveloped countries is mainly of multilateral type. It is administered by the United Nations and its specialized agencies. Sweden also has a small bilateral assistance programme, at present consisting mainly of a building research and training centre and a children's hospital in Ethiopia, a vocational training school in Pakistan and a family-planning centre in Ceylon. This bilateral programme is, however, financed only in part by the Government. Finally, Sweden is a partner in the so-called "Third Country Fellowship Programme", which is run by the United States and administered by the European Productivity Agency. These various technical assistance programmes, however, represent only a small part of Sweden's total contacts with underdeveloped countries. There are also the commercial contacts — imports and exports, as well as direct investments in foreign subsidiaries and the training and consulting activities connected with these. There are the health and educational activities of the Christian Missions and the various assistance programmes run by non-governmental organizations, the cooperatives, the student organizations, and so on. It is very largely through these activities that our interest in and knowledge of underdeveloped countries has developed.

The multilateral assistance programme

While Sweden also takes part in certain multilateral assistance activities which are administered by the European Productivity Agency, the Committee has mainly been concerned with the United Nations programme, which for Sweden is by far the most important. Some of the UN specialized agencies, including the Department of Economic and Social Affairs at UN headquarters, which in these matters functions as a specialized agency,

have their regular technical assistance programme financed from their own budget. But in the field of technical assistance the main part of the UN activities is financed through the so-called Expanded Technical Assistance Programme and the Special Fund. In this case also, the administration of the assistance is in the hands of the specialized agencies.

The supreme authority for the programme is the United Nations General Assembly, which makes its decisions on the recommendations of the Economic and Social Council (ECOSOC) and its Technical Assistance Committee. At the secretariat level the top organ is the Technical Assistance Board (TAB), which is composed of representatives of the various participating agencies. But it is not the UN political organs, or the UN Secretariat or TAB that acts as the leader of the programme. In fact, it is an overstatement to call the whole thing a programme, for it is rather a collection of independent projects. The various agencies and their secretariats are very anxious to keep their independence and they very much dislike taking directions from a central authority.

The UN technical assistance programme has often been criticized in Sweden for its administrative weaknesses and for its lack of leadership. To some extent these shortcomings are the results of a misdirected economy. For this no one is responsible but the member governments themselves: to cut down the administrative personnel and costs may be politically expedient at the moment, even if the long-run result is that the planning and co-ordination of the programme must suffer. But there is another and more important reason for the weak administration and the lack of leadership of the UN programme. As already mentioned, each one of the participating agencies is trying to preserve its own autonomy as much as possible, and this is something which the member states have never succeeded in stopping. While the policy-making organs of the UN are generally composed of people with a political or diplomatic background, the member states are represented at the meetings of the specialized agencies mostly by people with the same special interests and idiosyncrasies as are to be found in the agencies' secretariats. It is exceptional for a member state to have a clear view of the direction to be given to the UN programme as a whole and for it consistently to press such a view at the various meetings. The most important — but also the most difficult — administrative task for the Swedish authorities in relation to the multilateral aid programme is, the Committee thinks, the establishment of a consistent policy line for *all* UN technical assistance activities, and the pushing of such a line in *all* the agencies. If Sweden's financial contribution to the programme increases, this task will become even more urgent than it is now.

As regards the individual assistance projects, the Swedish authorities come into the picture at a rather late stage. First, there will have been the planning of a request for assistance in the governmental agencies in the

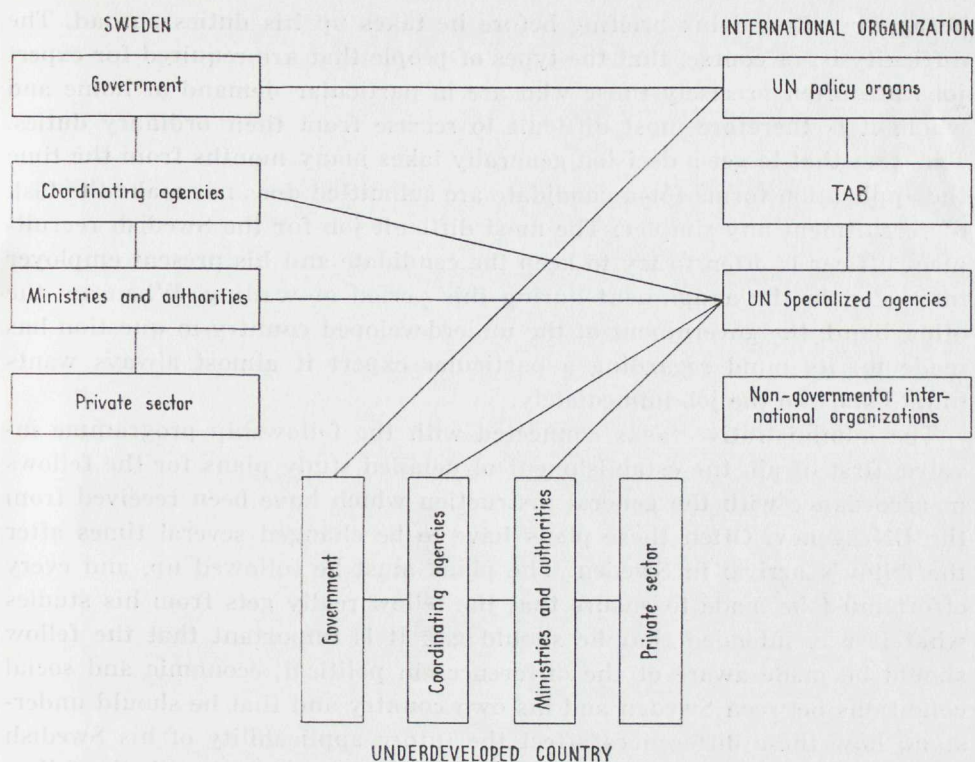


Fig. 1. Lines of communication of the multilateral assistance programme.

underdeveloped country, and negotiations between the national government and appropriate UN agencies. This will have been followed by a technical and financial review of the project by the UN agency in question before its personnel department approaches the Swedish Government. The request to Sweden may be for the recruitment of an expert, for training facilities for a fellow, or for the arrangement of a special kind of seminar, etc. It should be observed that there is never any direct communication between the Swedish authorities and the government of the underdeveloped country; instead, everything is channelled through a UN agency, (see Fig. 1).

The administrative tasks which the Swedish authorities have to handle in connection with the multilateral assistance programme are connected primarily with the recruitment of experts for service in an underdeveloped country, and the placement of fellows from such a country for studies in Sweden. There are other tasks, but they are quantitatively less important. The recruitment of experts involves the finding of suitable candidates who fulfil the specified requirements as regards technical competence and experience, linguistic knowledge etc.; assistance to the candidate in order that he shall be able to get leave of absence from his present post, if he should

be appointed; and his briefing before he takes up his duties abroad. The difficulty is, of course, that the types of people that are required for expert jobs are often precisely those who are in particular demand at home and whom it is therefore most difficult to release from their ordinary duties. The fact that to get a decision generally takes many months from the time the application forms for a candidate are submitted does not make the task of recruitment any simpler. The most difficult job for the Swedish recruitment officer is often to try to keep the candidate and his present employer interested in the assignment during this period of waiting. When, on the other hand, the government of the underdeveloped country in question has made up its mind regarding a particular expert it almost always wants him to start on the job immediately.

The administrative tasks connected with the fellowship programme involve, first of all, the establishment of detailed study plans for the fellows in accordance with the general instruction which have been received from the UN agency. Often these plans have to be changed several times after the fellow's arrival in Sweden. The plans must be followed up, and every effort must be made to ensure that the fellow really gets from his studies what it was intended that he should get. It is important that the fellow should be made aware of the differences in political, economic and social conditions between Sweden and his own country and that he should understand how these differences affect the future applicability of his Swedish experiences. Sometimes it is necessary to maintain contact with the fellow long after he has returned home, in order to give him further advice and documentation.

The handling of a fellowship programme also has a counselling and welfare side. A fellow from an underdeveloped country, who in most cases does not know Swedish, and is unaccustomed to the climate and the way of life, needs assistance in many respects. He must have a place to live in, he must buy winter clothing, he needs contact both with his fellow-students and with other people and he needs help with the planning of his spare time. All this — which can be called the counselling and welfare aspect of the programme, as distinct from the study-planning aspect — calls for a considerable expenditure of time on the part of the administrative personnel.

The bilateral assistance programme

Bilateral aid is given directly by Sweden to another country without the intermediary of an international organization. From this it follows that all the administrative tasks which in the multilateral programme are handled by the UN agencies will here fall to the Swedish authorities to perform. This admittedly has the advantage that there are no competing international agencies and that the lines of communication will be shorter (see Fig.

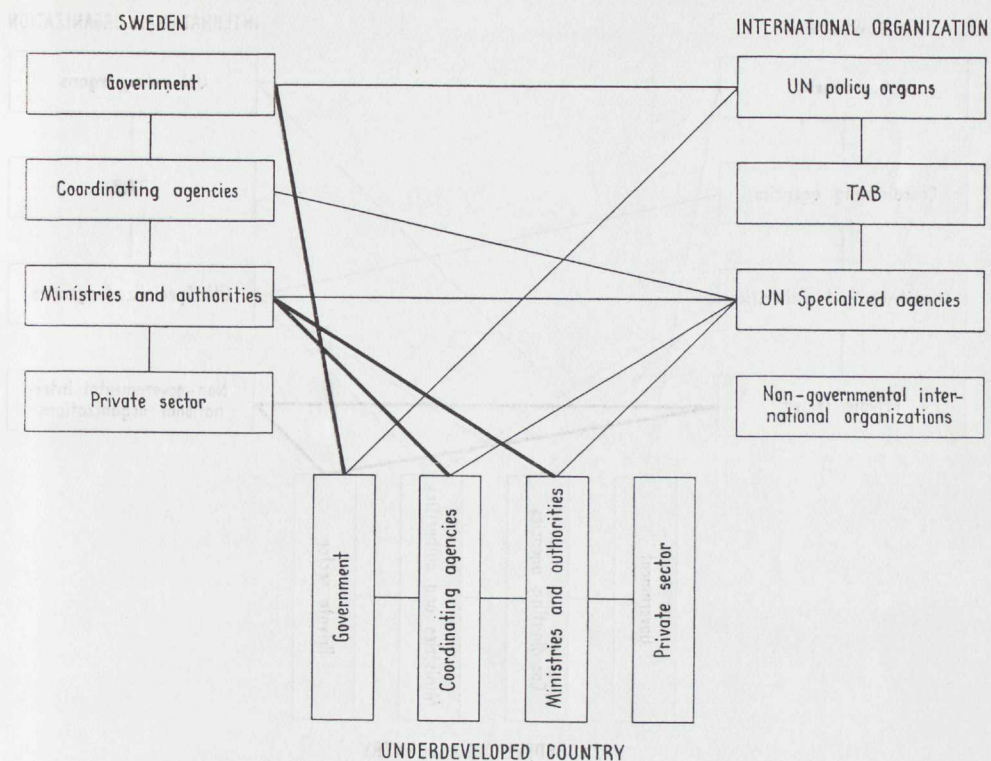


Fig. 2. Lines of communication of the bilateral and the multilateral assistance programme.

2), but other problems arise instead. It is the Swedish authorities that have to decide the character of the programme and the distribution of available resources among different countries and different types of assistance. The individual projects must be negotiated with the underdeveloped country in question through regular diplomatic channels, as must also the selection of the experts to be sent out or the trainees to be brought to Sweden. When the project is under way, it has to be supervised out in the field and its progress must be followed by the authorities in Sweden. All this involves technical, administrative and economic decisions of various kinds, which often call for swift action.

It is clear that an individual country will not have the same facilities for running a technical assistance programme that an international agency has. Through its international staff and its contacts with the member states a UN agency can draw expert knowledge from all over the world regarding both technical questions and local conditions in the individual countries. But Sweden is handicapped not only as compared with the international agencies but also by comparison with some of the larger countries which run bilateral assistance programmes. We do not have the same financial and

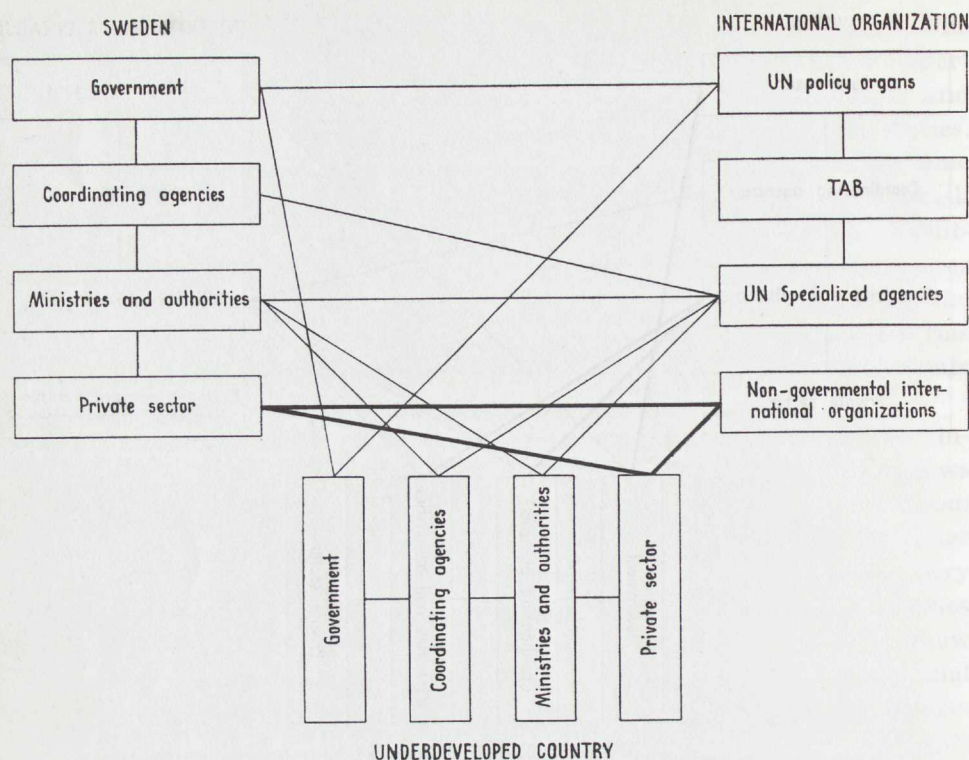


Fig. 3. Non-official communication lines and lines of communication of the multilateral and bilateral assistance programme.

personnel resources, and we generally lack experience in dealing with the problems of underdeveloped countries.

Problems of coordination

In order to become effective, the bilateral assistance given by Sweden to another country must be coordinated with the assistance that country receives from other bilateral and multilateral sources. The success of a particular project depends very much on its timing, and this timing is related to the development of other projects. The coordination between the bilateral and the multilateral assistance programmes will become particularly important if Sweden should undertake, on a bilateral basis, to send out so-called junior experts or provide fellowships or equipment in connection with UN projects. Such assistance has been discussed in Sweden for some time.

But the various assistance programmes in which Sweden takes part should also be coordinated with other Swedish activities — commercial and non-commercial — in the underdeveloped countries. The lines of communication of these activities are illustrated in Fig. 3. In order to achieve a maximum

effect the assistance programme should also be in harmony with the actions and decisions Sweden takes in such bodies as GATT or OECD, and with the general policies Sweden pursues with regard to foreign trade and investment. The final responsibility for the coordination of all this rests, of course, with the government. But the various decisions and actions taken by the government must be prepared at lower levels, and it is at these levels that all issues must be decided that do not call for the attention of the government itself.

As a whole, the committee has regarded the planning and coordination activities as perhaps the most important administrative task of the assistance programme. The authority in charge of assistance activities must constantly consider what is going on in the various related fields, and must see to it that those who are responsible for these fields are kept informed of the assistance programme.

CHAPTER 2

The present administration of the technical assistance activities

In order to understand the administration of the technical assistance activities in Sweden one must understand some of the characteristics of the country's public administration and social organization. The structure and procedures of Swedish public administration are in many respects unusual. The structure of government is characterized by a high degree of functional decentralization, by which various central authorities enjoy independent rights of decision in their own domains. Compared with most other countries of similar size, the Swedish ministries are small. They are concerned mainly with relations with Parliament, with higher appointments, and with policy decisions. According to the Constitution, Parliament must not interfere in administrative matters.

Swedish society as a whole is highly organized. The trade unions are strong and their leadership is centralized. The same holds true of the employers' federations. Industry is organized not only in such federations but also with regard to branch and export interests etc. Agricultural and consumer cooperatives represent an important feature of the country's economic system. In addition, there are the religious organizations, the temperance and youth societies, the women's organizations etc. All these non-governmental organizations play an important role in the life of the country, and their influence on public opinion is considerable.

The public sector

The functional decentralization of Swedish public administration, mentioned above, characterizes the administration of technical assistance also. Several of the central authorities function as regular contact organs of the Swedish Government with international organizations. Thus the National Board of Civil Aviation is the contact organ for ICAO, the Board of Telecommunications for ITU, the Swedish Meteorological and Hydrological Institute for WMO, the Bank of Sweden for IMF etc. In other cases special committees have been created for the same purpose. We have, for example, a National FAO Committee, a National Commission for UNESCO and a National UNICEF Committee.

When the various international organizations introduced technical assistance activities in their work programmes, it was natural that they should contact their usual Swedish correspondents on these matters also. In this way one authority or committee after another, originally created for an entirely different purpose, found itself involved in technical assistance activities. Generally this new work had to be taken on without any expansion of staff. Nevertheless the results were, at least at the beginning, quite satisfactory. The lack of organization and staff was balanced by an extraordinary enthusiasm and willingness to work overtime whenever assistance to underdeveloped countries was involved.

Since 1952 the Swedish administration of the UN technical assistance has largely been handled by the Swedish Institute for Cultural Relations. The Institute is a semi-official body with its own board of governors and its own budget, partly financed by private industry. With an extra grant from the Government the Institute has set up a special department for technical assistance, which today handles the recruitment of experts and the placement of fellows for the UN, UNESCO and ILO, and which also assists some of the Swedish authorities and committees, mentioned above, with their technical assistance work.

The Swedish bilateral assistance programme is administered by the so-called Central Committee, which is another semi-official body composed of representatives of the Government, Parliament and most of the important non-governmental organizations in the country. The Committee has an executive working party and a small secretariat, which is located in, and has the same head as the department of technical assistance of the Swedish Institute.

The private sector

As already mentioned, there are also various assistance activities, administered by non-official bodies, and considerable training and consulting activities in the underdeveloped countries are organized by Swedish industry. In 1959 the various Swedish Christian Missions were running 1,764 schools and training centres in the underdeveloped countries, as well as 176 hospital and clinics. The Consumers' Cooperatives have started a cooperative school in India, and the Confederation of Swedish Trade Unions is assisting the International Federation of Free Trade Unions with its schools in Kampala and Calcutta. The University Students' Unions have, with aid from the Government, invited 12 Indonesian students to study at Swedish universities, and they make regular collections from their members in aid of fellowships for students from underdeveloped countries. Among the activities connected with private industry particular mention may be made of Svenska Industriens Praktiknämnd (Swedish Industries' Committee for

Practical Training of Students), which every summer places about 900 foreign engineering students in industrial jobs in Sweden. Many of these students are from underdeveloped countries.

Coordinating organs

With all these activities going on in a large number of institutions, the problem of coordination has become rather acute. The supreme coordinating body is of course the Government. It is the Government that issues the directives regarding Sweden's participation in the various UN organs and in OECD, EFTA etc., and for our foreign trade and investment policy. To advise the Government on such questions a Special Council for Development Assistance was formed in February 1961 with the Prime Minister as chairman. Other members of the Council are the Minister of Finance, the Minister of Commerce, a Minister without Portfolio, and representatives of Parliament, the non-governmental organizations, etc.

At the civil service level there is a Special Coordinating Committee dealing with questions related to the multilateral programme; on this committee there are also some non-official members. To a large extent, however, the necessary coordination between the various technical assistance activities takes place through informal meetings and telephone conversations. Since all the agencies and committees involved are located in Stockholm, and a number of the people concerned are members of several authorities and committees, the communication system works fairly well.

CHAPTER 3

The Committee's recommendations

The basic weakness of the present system of assistance administration is its excessive decentralization. During its hearings of representatives of various government authorities and non-governmental organizations, the Committee found that experts are sent from Sweden to the underdeveloped countries through no fewer than 16 different channels, and that fellows from these countries arrive in Sweden through 22 channels. With this system it may very well happen that two fellows from the same country are studying in Sweden without each other's knowledge, or that two governmental authorities are trying to get the same candidate for two competing assignments. Since most of the authorities or organizations have taken on more and more technical assistance work without any corresponding increase in staff, there has been little time available for planning, coordination and control. By sheer necessity the everyday administrative details have had priority over long-run policy thinking.

The opinion of the Committee is that the present administrative machinery is not suited to cope with the present assistance activities, still less with an expanded assistance programme. The Committee therefore recommends the establishment of a new central organ under the jurisdiction of the Ministry for Foreign Affairs.

Basic assumptions

The Committee has assumed that the Swedish contribution to underdeveloped countries will increase substantially in the future. But it is impossible at present to forecast when, and in what direction, such an increase will take place. Consequently the new organization must have a high degree of flexibility, and it must be able to expand and contract according to current needs. The Committee has assumed that both the multilateral and the bilateral assistance programme will expand, and that new types of activities will develop which will contain a mixture of multilateral and bilateral elements. Hitherto the Swedish Government has allocated most of its contributions to the multilateral programme, and the Committee expects that this will be the policy for the future also. It believes that Sweden, because of its political neutrality, because it is not a colonial power and because it

has no minority problems within its own boundaries, has special qualifications for taking an active part in the UN technical assistance activities.

Since it may be expected that Sweden will be asked to supply technical assistance through multilateral and bilateral channels in almost any field, it would be unrealistic to try to staff the new organization in such a way that it would itself be technically competent to handle all the various subjects it may have to deal with. The Committee believes, however, that such competence may be achieved through regular contacts with specialists in governmental authorities, in the universities, in private industry etc., through the *ad hoc* engagement of Swedish or foreign experts, or through the establishment of special advisory committees. As regards the bilateral programme, the committee presumes that the administration of projects may be delegated to outside bodies which are particularly well qualified to take care of such tasks. In some cases it may be advisable to cooperate with other countries which may have greater experience in the particular field in question. There seems to be no reason why all the experts engaged in Swedish bilateral projects should be Swedish, or why all the fellows of such projects should get their training only in Sweden.

As regards the financing of Swedish assistance to underdeveloped countries, the Committee assumes that this will be done mainly through Government grants. Although some collections of money will continue to be made through various non-governmental organizations, the amount thus obtained will be relatively small in relation to the increasing total assistance.

Naturally the Committee feels that the administrative costs of the new organization should be kept as low as possible, but at the same time it is very much aware that the main costs of the assistance programme are connected with the field work. Thus the cost of keeping an expert in an underdeveloped country is two to three times higher than his salary at home. If better planning or a better technical service from the administration at home can shorten the time taken to complete a field project, or can make it more efficient, this should be done. Increased administrative costs are sometimes very profitable investments. Nevertheless the Committee presumes that the costs of the administration in Sweden of the combined multilateral and bilateral assistance activities may be limited to 5—6 per cent of the total Swedish contribution to these programmes.

The administrative tasks of the new organization

The primary purpose of the new organization is that it should function as a central organ for information, planning, cooperation and control in all matters related to Swedish assistance to underdeveloped countries. It should work for the establishment and realization of a consistent assistance policy, and, in cooperation with the Ministry for Foreign Affairs, it should draft

the instructions on questions of assistance that are given to the official delegations to the various international organizations. As far as possible its own staff should attend meetings in the UN, the specialized agencies and other international bodies at which assistance problems are to be discussed. The new organization should be fully responsible for the administration of the bilateral programme and for Sweden's participation in the UNICEF programme and in most of the multilateral programmes. Thus it should take over the present duties of the Central Committee, the Swedish UNICEF committee, the technical assistance department of the Swedish Institute, the Special Coordinating Committee and, when this is deemed appropriate, the Special Council on Development Assistance mentioned above.

As regards the multilateral programme, the Committee recommends that the new organization should handle all technical assistance matters related to the UN, UNESCO, FAO and ILO, and with regard to the programmes of the other agencies, all counselling and welfare questions related to visiting fellows. The committee has discussed the possibility of a complete centralization of all technical assistance activities in the new organization, but it does not recommend such a step. When, for example, the civil aviation, meteorological, telecommunications or health authorities, which on other matters are the representatives of particular international agencies, are able to recruit experts or to place a visiting fellow within their own organizations, the Committee recommends that they should continue to do so, provided they keep the new organ fully informed; on the other hand, they must not go outside their own boundaries.

In order to fulfil its duties the new organization must work in close co-operation with a number of ministries, governmental authorities and other institutions. Of these, two must be particularly mentioned — the Ministry for Foreign Affairs and the Swedish Institute. The Ministry for Foreign Affairs deals, among other things, with official Swedish representation in international organizations. Through the diplomatic service it is also engaged actively in the Swedish bilateral projects out in the field. But the Committee believes that until Sweden has obtained more experience of administering field projects, it is too early to make any recommendations regarding these matters. As part of its regular programme of cultural interchange with foreign countries the Swedish Institute distributes a number of fellowships to underdeveloped countries. There is a certain risk of duplication between these activities and the fellowship work of the new organization. The Committee has discussed the possibility of centralizing all fellowship activities in the Swedish Institute, using the British Council as a model. For two reasons, however, it has refrained from making a recommendation to this effect. First, such an arrangement would complicate the relationships with various UN organizations. Secondly, there is an advantage in having the expert and the fellowship programmes administered by the same

organ. Former experts who have personal experience of the underdeveloped countries are often of particular help in the placement or training of fellows in Sweden. It is also hoped that bilateral fellowships can be combined with the assignments of Swedish experts on the multilateral programme. To transfer the regular fellowship activities of the Swedish Institute to the new organization, on the other hand, does not seem appropriate. In general these fellowships relate to quite different subjects and countries from those of the technical assistance programmes.

Organizational structure

The Committee recommends that the new organ should be composed of three institutions: an Executive Board, a Secretariat and a Council (see Fig. 4). As head of the Secretariat there should be a Secretary General.

The Executive Board

The function of the Executive Board would be to administer the funds which the Swedish Government contributes to the assistance programme and to manage the Swedish activities related to the programme. The committee recommends that the Board should have ten members, half to be selected from the public and half from the private sector. They should all be appointed by the Government. The members should be chosen on the grounds of their personal knowledge and experience of problems related to the underdeveloped countries. Thus, as members from the public sector the Committee suggests, besides a Chairman and the Secretary General, senior officials of the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of Finance and the Ministry of Commerce, or other civil servants with an intimate knowledge of questions of international finance and trade. Of these, the representative of the Ministry for Foreign Affairs should act as Deputy Chairman. The Secretary General might possibly be appointed Chairman of the Board, in which case an additional member should be appointed from the public sector. Since it is assumed that the members selected will be persons who in their respective ministries or authorities deal with problems related to the underdeveloped countries, the Board would be automatically informed of the actions Sweden is taking or proposing in such organs as the Commodity Trade Commission, GATT, OECD, IBRD and IDA. The members from the private sector should be selected from among persons with the kind of knowledge and experience to be found in

- (1) the Christian Missions,
- (2) private industry (export industries, civil engineering and consulting firms; etc.),
- (3) the agricultural and consumer cooperatives,
- (4) the trade unions, and

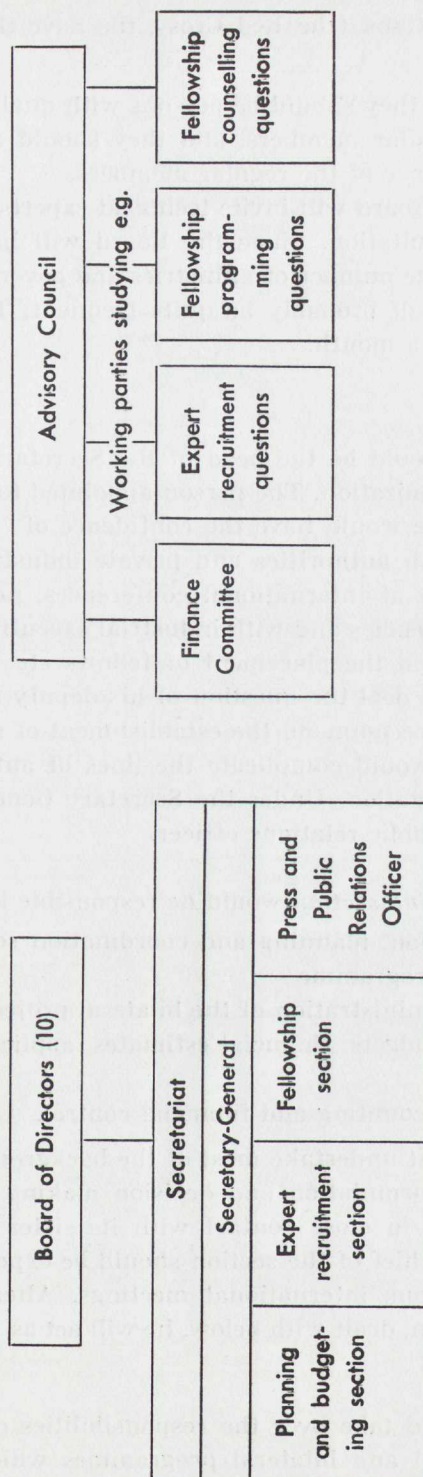


Fig. 4. The New Organization.

- (5) the welfare organizations (the Red Cross, the Save the Children fund etc.)

If alternates are required they should be persons with qualifications comparable to those of the regular members, and they should attend the Board meetings only in the absence of the regular members.

It is expected that the Board will invite technical experts of various kinds to its meetings for consultation. Since the Board will have to deal with questions related to a large number of ministries and governmental authorities such consultations will probably be quite frequent. The Board would meet approximately once a month.

The Secretariat

The Secretary General would be the head of the Secretariat and the chief representative of the organization. The person appointed to this post should be of such calibre that he would have the confidence of the international organizations, the Swedish authorities and private industry. He should be able to represent Sweden at international conferences, negotiate with the heads of governmental agencies and with industrial executives regarding the recruitment of experts and the placement of fellows etc. Since he will be expected to travel a great deal the question of his deputy is of importance. The Committee does not recommend the establishment of a special post for this purpose, since this would complicate the lines of authority and communication in the organization. Under the Secretary General there should be three sections and a public relations officer.

The planning and budgeting section would be responsible for

- (1) the central information, planning and coordination services connected with the assistance programme,
- (2) the headquarter's administration of the bilateral projects,
- (3) the preparation of budgets, financial estimates, applications for appropriations etc., and
- (4) the supervision of accounting and financial control.

It is this section that must undertake most of the background research that is necessary for policy formulation and decision making at higher levels. The section should keep in close contact with its sister organizations in other countries, and the chief of the section should be expected to represent the organization at various international meetings. Alternately with the chief of the experts section, dealt with below, he will act as Deputy Secretary General.

The experts section would take over the responsibilities of expert recruitment for the multilateral and bilateral programmes which hitherto have

mainly rested on the Swedish Institute. It should keep in close contact with the recruiting units of the UN and the specialized agencies. The chief of the section should, whenever possible, attend the international meetings at which recruitment problems are discussed. Alternately with the chief of the planning section he would act as Deputy Secretary General.

The fellowship section would take over from the Swedish Institute, the FAO committee, etc. the placement of fellows in Sweden for the multilateral and bilateral programmes. In addition the section would be responsible for all counselling and welfare activities in connection with visiting fellows, irrespective of which authority is responsible for their studies. It seems appropriate that these tasks should fall to relatively junior staff members who would have time for and interest in such work, and would be willing to meet and take care of fellows after as well as during working hours.

The public relations officer would be the chief contact man of the organization with the press, the radio and television, and with the general public. His main function would be to stimulate interest in the assistance programme among the general public and among those people whose goodwill is of particular importance for the success of the programme.

Personnel policy. It is the recommendation of the Committee that the new organization should be staffed as far as possible with personnel on short-term contracts. Even for the post of the Secretary General, it seems advisable to make an appointment for a term of six years, renewable. By utilizing people seconded from other governmental agencies, from non-governmental organizations, and from private industry, the organization would achieve a maximum degree of flexibility. The type of organ here suggested is not particularly suitable for the initial training of junior officials who have just left school or university. Nor is it a place where the officials should generally remain until retiring age. On the other hand an assignment for some years in an organization of this type should be of great value for people who expect later on to serve in posts where international knowledge and contacts are of value. The Committee expects that the governmental authorities and other institutions will be willing to release their officials for work in the new organization for limited periods. In addition to its regular staff the organization would use the services of *ad hoc* consultants, both from Sweden and from abroad, and the Committee recommends that a special item be included in the budget for the remuneration of such consultants.

The Council

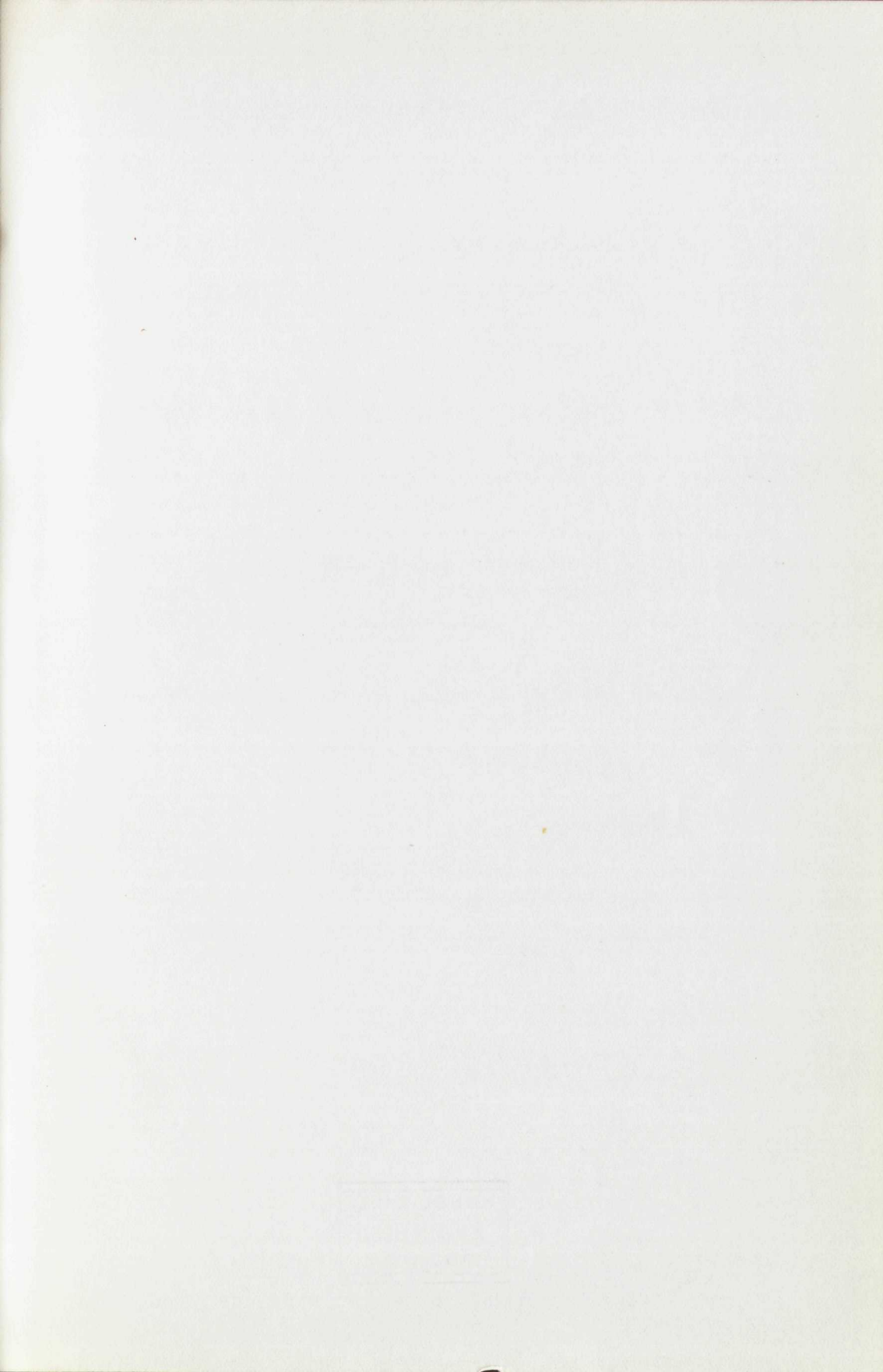
The importance of close cooperation between the new organization and governmental authorities, scientific institutions, non-governmental organiza-

tions, private industry etc. is repeatedly emphasized in the Committee's report. In order to facilitate such cooperation the Committee recommends the establishment of a special Council with representatives of all these institutions as members. In the first instance the Council could take over the present members of the Central Committee, and later its membership could be expanded both through cooption and through appointments by the Government.

It is recommended that the Council elect a special finance committee which would be responsible for all funds collected from the general public. Such funds should be kept separate from funds allocated by the Government, and the use of these funds should depend on joint decisions by the financial committee and the Executive Board. In addition the Council might set up special working parties which could advise the Secretariat on such problems as expert recruitment, placement of fellows, counselling and welfare work etc. These working parties would be served by the appropriate sections of the Secretariat. While it is envisaged that the Council would meet in plenary session only once or twice a year, the Secretariat would probably be in frequent contact with individual Council members.

Sune Carlson

Chairman of the Committee



KUNGL BIBL.
28 JUL 1961
STOCKHOLM

NORDISK UTREDNINGSSERIE (NU) 1961

1. Den nordiske husholdshøgskolen.
2. Nordens folkelige akademi.
3. Nordisk filmsamarbeid.

STATENS

OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1961

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen)

Justitiedepartementet

Begravningsplatser och gravar. [5]
Underrätterna. [6]
Den allmänna brottsregistreringen. [11]
Pensionsstiftelser. I. [14]
Kriminalvård i frihet. [16]
Vissa frågor rörande allmänna val. [20]
Författningsutredningen V. Organisationer. Besluts-
tek-nik. Valsystem. [21]

Utrikesdepartementet

Den svenska utvecklingshjälpens administration. [22]

Försvarsdepartementet

Enhetlig ledning av krigsmakten. [7]
Totalförsvarets upplysningsverksamhet. [18]

Socialdepartementet

Byggnadsindustrins arbetskraft. [19]

Kommunikationsdepartementet

Statliga belastningsbestämmelser av år 1960
för byggnadsverk. [12]

Finansdepartementet

Sparstimulerande åtgärder. [2]
Automatisk databehandling inom folkbokförings- och
uppbördsväsendet. [4]
Preliminär nationalbudget för år 1961. [10]

Ecklesiastikdepartementet

1957 Års skolberedning. 5. Hjälpmedel i skolarbetet. [17]

Jordbruksdepartementet

Totalisatorverksamheten. [1]
Lantbrukets yrkesskolor. [13]

Handelsdepartementet

Effektivare prisövervakning. [3]

Inrikesdepartementet

Om läkarbehov och läkartillgång. [8]
Principer för en ny kommunindelning. [9]
Polisens brottsbekämpande verksamhet. [15]