

Nr 66.

Av herr **von Koch**, om skrivelse till Konungen angående ett successivt genomförande av departementalreformen.

Under nu rådande depressionstid vidtagas i snart sagt alla länder varjehanda åtgärder, vilka, hur olikartade de än kunna synas, dock alla syfta till samma mål: *större effektivitet och enkelhet hos statsförvaltningen samt minskning av dess utgifter*. Även i vårt land har från regeringens sida tagits anmärkningsvärda steg i samma riktning; och ytterligare sådana, som särskilt avse att från statsförvaltningen avsöndra vissa mindre viktiga uppgifter, ha bebådats.

Något principiellt motstånd mot dessa åtgärder har ej försports; tvärtom torde de ha mött allmän förståelse. Då avsikten emellertid synes vara att gå vidare på den inslagna vägen, torde dock till prövning bära upptagas, huruvida önskemålet att vinna ökad effektivitet hos statsförvaltningen samtidigt med minskning av dess omkostnader kan uppnås med mindre någon jämkning sker i fråga om själva de grunder, varpå vårt förvaltningssystem vilar.

Anledning till en sådan prövning finnes ej minst i den omständigheten, att den svenska statsförvaltningen intager en särställning jämförd med andra länders, och att Finland, som ensamt av andra länder hittills använt det gamla svenska systemet, nu börjat övergiva den grundtanke, varpå detsamma vilar.

Här skall ej i detalj redogöras för den svenska centralförvaltningen; blott erinras om det egendomliga förhållande, som råder mellan statsdepartementen och de centrala verken. De förra ha ju till huvudsaklig uppgift att åt regeringsärendena ägna den behandling, som består i deras *beredning* till föredragning inför Konungen. De centrala verken utöva däremot en *självständig verksamhet*. I regeringsärendena äro cheferna för departementen principiellt Konungens ansvarige rådgivare och äga själva i sådana ärenden ingen beslutanderätt, utan tillkommer denna Konungen ensam. Inom de centrala ämbetsverken däremot utövas beslutanderätten

i de till dem överlämnade förvaltningsärendena, antingen av verkscheferna allena, ehuru i närvaro av en eller flera ledamöter, eller ock av verkens chefer och två eller flera ledamöter samfällt. Att sålunda departementscheferna i allmänhet ej äga rätt att på egen hand avgöra förvaltningsärendena, under det att en sådan befogenhet tillkommer de till departementen hörande centrala ämbetsverken, är en för våra förvaltningsförhållanden utmärkande egendomlighet.

Mellan departementen och verken äger en växelverkan rum på så sätt, att verken till departementen avgiva utlåtanden i regeringsärenden, som till dem för sådant ändamål remitteras, samt bringa till utförande Konungens dem meddelade beslut, på samma gång de äga initiativrätt i regeringsärenden, som beröra deras verksamhetskrets. Verken äga en i stort sett fristående ställning i förhållande till departementscheferna, vilka, förutom befogenhet att infordra utlåtanden, endast äga rätt att meddela föreskrifter och erinringar om verkställighet av Konungens beslut samt att bevista sessionerna hos underlydande ämbetsverk, vilket senare dock endast i undantagsfall torde ha förekommit.

Denna egendomliga arbetsfördelning har sedan lång tid tillbaka erkänts vara otymplig och opraktisk. År 1908 uppdrog emellertid Kungl. Maj:t åt de s. k. *departementalkommitterade* att bl. a. överväga, huruvida för vissa ärenden annan ordning för deras beredning och avgörande än den gällande vore erforderlig. Dessa kommitterade voro fyra med den svenska statsförvaltningen synnerligen förtrogna män, nämligen landshövding M. Sahlin, nuv. generalkrigskommissarien F. Bergenholtz, professor H. Blomberg och nuv. landshövding A. Schotte. Sekreterare var nuvarande landshövdingen A. Unger. Kommitterades betänkande avgavs 1912, men då hr Blomberg avled 1909 och hr Schotte tillträdde statsrådsämbetet år 1911, är detsamma undertecknat allenast av de två förstnämnda.

Betänkandet omfattar en allmän del och ej mindre än 8 speciella delar, innehållande förslagen till ny organisation av departement, historisk översikt av den svenska statsförvaltningen m. m.

Efter en utförlig redogörelse och kritik av den svenska statsförvaltningen sammanfatta kommitterade sina anmärkningar mot densamma i följande punkter.

1. Erforderlig fackkunskap vid regeringsärendenas behandling i statsdepartementen och särskilt vid deras föredragning i statsrådsberedningen förefinnes i allmänhet icke.

2. Dubbelarbete i avseende å regeringsärendenas handläggning äger rum genom dessas behandling både i statsdepartement och i centrala

verk, vilket dubbelarbete, frånsatt ökade förvaltningskostnader, vållar omgång och tidsutdräkt vid dessa ärendens beredning och avgörande.

3. De centrala ämbetsverken intaga i förhållande till departementscheferna en så fristående ställning, att en enhetlig och planmässig ledning av statsförvaltningen därigenom försvåras.

4. Samarbete mellan flera verk och myndigheter, som hava att taga befattning med regeringsärendenas handläggning, är icke i erforderlig mån eller lämpliga former genomfört.

För att råda bot å befintliga brister ha kommitterade utarbetat och utförligt motiverat en ny departementsorganisation. Huvuddragen av densamma äro följande.

De centrala verken med vissa undantag förenas med de statsdepartement, under vilka de höra, och inorganiseras i dessa departement. Undantagen avse tre mera betydande ämbetsverk: kammarkollegiet, statskontoret och kammarrätten samt vissa anstalter, som fullfölja mera speciella statsändamål. Efter inflyttningen i departementen bibehålla de centrala verken sin självständighet såväl med avseende å deras deltagande i regeringsärendenas handläggning som med hänsyn till deras befogenheter i egenskap av administrativa myndigheter. I senare fallet bibehållas i huvudsak de nuvarande formerna för ärendenas handläggning och såväl verkens som verkschefernas benämningar kvarstå. I fråga åter om regeringsärendena ersättas de nuvarande underdåniga utlåtandena med kortfattade tjänstememorial, som innefatta förslag till Kungl. Maj:ts beslut och skälen härför. Berör ärendet flera avdelningar inom departementet, avgives gemensamt utlåtande. Föredragningen av ärendena i statsrådsberedningen verkställs i regel från avdelningen genom dess chef eller av honom utsedd tjänsteman. Expedieringen av beslutet sker ävenledes, under väsentligt förenklade former, genom avdelningen.

I huvudsak har sålunda handläggningen av regeringsärendena lagts till de såsom departementsavdelningar inflyttade centrala verken. För upprätthållandet av enhetlighet och tradition inom departementet samt tillgodoseendet av den konstitutionella och formella sidan av det departementala arbetet, för befattningen med riksdagspropositioner, granskning av koncept till statsrådsprotokollen, närvaro vid statsrådsberedningen m. m. har emellertid tillskapats ett särskilt departementskansli. Det är självfallet, att detta skall bestå i första hand av statssekreteraren och expeditionschefen.

Beträffande fördelarna av den nya organisationen hava kommitterade bl. a. anfört, att genom densamma erhållits nödig fackkunskap vid såväl

föredragning som expediering av ärendena, att det nuvarande dubbelarbetet och därav följande långsamhet vid regeringsärendenas behandling försvinner, varvid särskilt erinras om att man undgår hela proceduren av ärendenas remitterande till verken samt deras beredande inom det nuvarande Kungl. Maj:ts kansli; vidare att ett närmare samarbete kan uppstå mellan departementschefen och de inflyttade centrala verken. Dessutom beräknas, att vissa andra fördelar skola vinnas, dels ökat samarbete inom förvaltningen, dels stegrad aktivitet, förmåga och intresse hos verkens chefer och tjänstemän på grund av de nya formerna för ärendenas behandling. Jag hänvisar i detta avseende till vad betänkandet härom innehåller (sid. 245—247 i allm. delen).

Det av kommitterade framlagda och i alla sina detaljer utarbetade förslaget rönt till en början en ganska häftig opposition, särskilt från ledande ämbetsmannahåll. Det befarades, att förslagets realiserande skulle i alltför hög grad inskränka ämbetsverkens självständighet, och man framkastade en hel del praktiska svårigheter vid det ifrågasatta samarbetet mellan verken och departementen, särskilt beträffande föredragningen. Med all sannolikhet bottnade dock många personers motstånd i en förklarlig betänksamhet inför förslagets stora omfattning och betydande räckvidd. Man resonerade utan tvivel så, »att man visste vad man hade men ej vad man fick», och att det onekligen innebure ett vågspel, att på en gång omskapa en förvaltning, som bestått under flera århundraden och som vunnit traditionens hävd.

Helt annorlunda torde emellertid de betänksamma kunna ställa sig, om man undveke att genomföra reformen på en gång utan låte det ske *successivt* och med början för sådana verk, som jämförelsevis lätt kunde inflyttas i departementen. Det var denna tanke, som synes ha föresvävat talarna vid det stora nordiska administrativa mötet, som hölls i Stockholm förliden sommar, då ifrågavarande förenklingar och besparingar inom statsförvaltningen stodo under debatt. Inledaren av detta ämne, förutv. statsrådet K. Dahlberg, vars stora erfarenhet och sakkunskap på det administrativa området ej torde av någon kunna jävas, ansåg, att den förevarande reformen skulle medföra dels ökad säkerhet vid det slutliga övervägandet av regeringsärendena, dels förenkling och besparingar i det administrativa arbetet. Han erinrade till en början, att reformen i smärre delar redan genomförts (beträffande fattigvårds- och egnahemsärenden, som nu handläggas av byråer inom departementen, från och med år 1923 jämväl luftfartsärenden). Vidare framhöll han såsom rådligast, att reformens

genomförande sker så småningom samt att det icke är erforderligt eller lämpligt att för systemets skull realisera förslaget fullständigt. »Vad som synes mig tillrådligt är», säger hr Dahlberg, »att man dels i ändamål att säkerställa sakkunskapens förefintlighet i det avgörande ögonblicket och dels i ändamål att åstadkomma besparing och förenkling i arbetet tager upp departementalkommitterades förslag till övervägande med avsikt att småningom och i den omfattning, som finnes påkallat, realisera dem.»

Vid det omskrivna tillfället riktades kritik mot reformen av chefen för ett av de affärsdrivande verken, men den erhöll däremot ett kraftigt försvar från en högre tjänsteman i arméförvaltningen.

Under den nämnda diskussionen anfördes, att det måste betraktas som ett uppenbart dubbelarbete, att ett ämbetsverk först skall på ett sakkunnigt och uttömmande sätt utreda en viss fråga och att sedan en tjänsteman i departementet skall sätta sig in i allt vad i frågan yttrats för att kunna föredraga ärendet för ministern eller i statsrådsberedningen. Man torde väl ej kunna förutsätta, att sistnämnde tjänsteman skall besitta samma sakkunskap i ärendet som den, vilken inom ämbetsverket behandlat detsamma. Vill departementschefen veta mer än vad papperen innehålla, måste han givetvis vända sig till ämbetsverket i och för upplysning. Vore det då icke mera praktiskt att låta den sakkunnige i verket själv föredraga ärendet?

Det anfördes ock i diskussionen, att reformen skulle medföra arbetsbesparing så till vida, som den föredragande i det centrala verket ej behövde skriftligen avhandla många mindre väsentliga detaljer utan blott muntligen redogöra härför. Under nu rådande förhållanden måste han sätta sig in i allt vad Kungl. Maj:t vill veta och skriva långa avhandlingar härom.

Den invändning mot reformen, som, om den vore befogad, skulle väga tungt emot densamma är, att verkens självständighet skulle förminskas. Kommitterade ha emellertid utförligt bemött denna invändning — liksom den angående faran att försvaga Kungl. Maj:ts kansli (sid. 248—251 allm. delen). Kommitterade, liksom alla reformens förespråkare, ha alltid utgått ifrån, att verkens självständighet skulle tryggas. Emellertid har man också hört en rakt motsatt uppfattning uttalas, nämligen att departementschefens ställning skulle försvagas genom den nära förbindelsen mellan honom och verkscheferna. Det var ur denna synpunkt som hr Dahlberg betonade under diskussionen, att det var angeläget tillse, att regeringsmedlemmarna äro försedda med väl kvalificerade stats-

sekreterare och expeditiönschefer, som ha att stödja dem vid handläggningen av ärenden, vilka föredragas direkt av ämbetsverken. Huru i praktiken nu antydda förhållanden komma att gestalta sig, är nog omöjligt att i förväg bestämt utlåta sig om. Man torde väl dock kunna antaga, att kommitterade ha rätt, när de uttala, »att det oavslåtliga personliga samarbetet mellan departementschefen och verkscheferna kommer att skapa en god och säker grund, ur vilken allenast det ur saklig synpunkt riktigaste och bästa arbetsresultatet skall framgå».

Vad nu anförts torde dock vara tillräckligt för att ge stöd för, att den föreslagna reformen, vilkens betydelse med hänsyn till ärendenas snabba och sakliga behandling och minskning av kostnaderna torde vara obestridlig, bör genomföras successivt och med början för sådana departement, där förhållandena kunna sägas vara mest gynnsamma för en förändring i nämnda riktning. Här skall endast framhållas ett exempel, vilket för övrigt framfördes vid den ovannämnda diskussionen, nämligen kommerskollegiums inflyttande i handelsdepartementet. Omständigheterna torde göra en sådan reform lätt realiserbar. Endast 4 ämbetsverk lyda under detsamma (kommerskollegium, lotsstyrelsen, patent- och registreringsverket och försäkringsinspektionen), och av dem är det väl egentligen endast det förstnämnda, som ur nu avhandlade synpunkt spelar någon större roll. Att det skulle innebära någon som helst fara eller olägenhet, om kommerseråden föredroge sina ärenden direkt i statsrådsberedningen, kan väl knappast ifrågasättas. Och lika tydligt torde vara att härigenom enkelhet och sparsamhet i förvaltningen skulle ernås. Å andra sidan torde det väl ock vara uppenbart, att det för en saklig behandling av de viktiga frågor, som handläggas i handelsdepartementet, skulle vara gagneligt, om ett ständigt pågående samarbete förekomme mellan departementschefen och kommerskollegium, d. v. s. centralstyrelsen för handel och industri.

Ehuru man givetvis ej har anledning slaviskt efterbilda utvecklingen i andra länder, måste det dock anses ganska betecknande, att det enda land i världen, som hittills tillämpat det svenska förvaltningssystemet, nu synes på väg att helt överge detsamma. På grund av nödvändigheten att begränsa statsutgifterna uppdrog den finska riksdagen år 1920 åt landets dåvarande regering att vidtaga åtgärder till inskänkning i ämbetsverkens utgifter, varjämte uttalades, att regeringen borde skrida till ämbetsmaskineriets förenklade genom att bl. a. förena överstyrelserna med ministerierna. I anledning härav tillsatte regeringen en kommitté, bestående av ett antal framstående personer, med uppdrag att framlägga

förslag i det av riksdagen angivna syftet. Tvenne betänkanden ha utkommit, det första innehållande vissa allmänna synpunkter, det andra förslag till socialstyrelsens indragning och förenande med socialministeriet. De allmänna synpunkterna överensstämna nära med den åskådning, som departementalkommitterade i Sverige framfört.

Den finska kommittén har föreslagit, att de affärsdrivande verken och sådana anstalter, vilka utöva teknisk och vetenskaplig handläggning, samt vissa andra verk alltjämt skulle vara fristående. Däremot skulle till ministerierna närmast följande ämbetsverk överföras, emedan deras verksamhet huvudsakligast är av förvaltningsnatur, nämligen socialstyrelsen (till socialministeriet), handels- och industristyrelsen samt sjöfartsstyrelsen (till handels- och industriministeriet), lantbruksstyrelsen, fiskeristyrelsen och kolonisationsstyrelsen (till lantbruksministeriet), fångvårdsstyrelsen (till justitieministeriet), statskontoret (till finansministeriet) samt skolstyrelsen (till undervisningsministeriet). Sedan finska riksdagen den 30 mars 1922 antagit en lag om ärendenas handläggning i statsrådet och i ministerierna, torde det endast vara en tidsfråga, när de centrala ämbetsverken efterhand uppgå i ministerierna.

Det bör emellertid här erinras om, att genom denna lag torde ha skapats möjligheter till en s. k. ministerstyrelse i en form, som kommitterade ej förordad. Det svenska förslaget upptager ju ej heller tanken på ministerstyrelse utan har ställt detta på framtiden.

Vid ett eventuellt successivt genomförande i Sverige av kommitterades förslag är det givetvis av allra största vikt, att *lokalfrågan* toges i betraktande. Man torde nämligen kunna uppställa det villkoret för frågans tillfredsställande lösning, att ämbetsverket befinner sig under samma tak som departementet eller åtminstone i omedelbar närhet av detsamma. Men då ämbetsverkens lokalfråga just nu är aktuell och pristävlingar om dess lösning anordnas, torde även ur denna synpunkt tidpunkten vara lämplig att upptaga reformen till behandling.

Det är givet, att den nu avhandlade reformen är av den betydelse, att den ej kan genomföras utan en noggrann utredning. Men en sådan föreligger allaredan, verkställd av de mest sakkunniga, som på detta område kunde erhållas. Någon ny tidsödande och kostsam utredning kräves sålunda ej, utan det är blott fråga om att använda sig av det utomordentligt omsorgsfullt utarbetade förslag, som av kommitterade framlagts, och som, såvitt jag förstår, klarlagt statsförvaltningsfrågan såväl ur principiella synpunkter som med avseende å detaljer. Vad som nu kräves

— jag upprepar det — är emellertid ej att genomföra hela förslaget på en gång utan att successivt och i den mån så kan befinnas lämpligt realisera kommitterades förslag. Genom detta kunna avsevärda besparingar vinnas utan att, såsom finansministern ifrågasatt, vissa grenar av statsverksamheten nedläggas. Dessutom torde vinnas ökad skyndsamhet och effektivitet vid ärendenas handläggning. Ett helt eller delvis genomförande av departementalkommitténs förslag synes emellertid, till följd av det motstånd, som från vissa delar av administrationen rests mot det samma, icke vara ifrågasatt från bestämmande håll. Detta framgår bland annat av, att frågan om anordnande av en för samtliga departement gemensam byggnad är under behandling.

På grund av vad jag sålunda anfört och under hänvisning i övrigt till departementalkommitterades betänkande får jag sålunda föreslå,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer, att — såsom ett led i stävandet att uppnå ökad enkelhet, effektivitet och sparsamhet inom statsförvaltningen — Kungl. Maj:t måtte till övervägande upptaga frågan om den s. k. departementalreformens *successiva* genomförande inom härför lämpade arbetsområden.

Stockholm den 21 januari 1923.

G. H. von Koch.