

Nr 37.

Ankom till riksdagens kansli den 25 oktober 1940 kl. 2 e. m.

Utlåtande i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående uppställningen av avlöningsstaterna för allmänna civilförvaltningens myndigheter.

(2:a avd.)

I propositionen nr 35 har Kungl. Maj:t, under åberopande av propositionen bilagt utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden den 20 september 1940, hemställt om riksdagens yttrande angående av föredragande departementschefen i protokollet förordade grunder för uppställningen av avlöningsstaterna för allmänna civilförvaltningens myndigheter.

Avlöningsstaterna för allmänna civilförvaltningens myndigheter äro uppställda efter principer, som blivit i huvudsak fastslagna vid 1934 års riksdag (propositionen nr 220, riksdagens skrivelse nr 203). Detaljföreskrifter rörande staternas tillämpning för befattningshavare, å vilka civila avlöningsreglementet eller civila icke-ordinariereglementet är tillämpligt, finnas meddelade i kungörelse den 22 juni 1939, nr 415.

Enligt *gällande bestämmelser* ingå i avlöningsstaterna i allmänhet dels en anslagspost till avlöningar till tjänstemän å ordinarie stat med förslagsvis angivet belopp och dels en anslagspost till avlöningar till icke-ordinarie personal uppdelad i en grundavlöningspost, som med enstaka undantag är upptagen till bestämt belopp, och en avlöningsförhöjningspost med förslagsvis angivet belopp. Maximeringen av grundavlöningsposten sammanhänger med att personalförteckning för icke-ordinarie personal och avlöningsbestämmelser för sådan personal endast i begränsade hänseenden äro fastställda genom riksdagsbeslut.

I övrigt må nämnas, att avlöningar till icke-ordinarie personal för närvarande bestridas från anslagsposten till avlöningar till tjänstemän å ordinarie stat, såvitt angår avlöning, med undantag av rörligt tillägg, under vikariat å ordinarie tjänst. Denna anordning i förening med förefintligheten av den förslagsvis upptagna avlöningsförhöjningsposten har avsett att — för underlättande av beräkningen av den maximerade grundavlöningsposten — göra belastningen å denna oberoende av behovet av ersättare å ordinarie tjänster samt av den omfattning, i vilken löneförhöjningar, avlöning vid vissa slag av ledighet samt sjukvårdskostnader m. m. förekomma vid icke-ordinarie befattningar.

Under arbetet för åvägabringande av besparingar inom statsförvaltningen har anledning givits att taga vissa ändringar i grunderna för statuppställningen i övervägande. I sådant syfte har inom finansdepartementet verkställts utredning, vilken framlagts i *en den 24 juli 1940 dagtecknad promemoria* med förslag rörande vissa ändringar i grunderna för uppställning av avlöningsstaterna för allmänna civilförvaltningens myndigheter. Enligt denna promemoria är det för vinnande av reda angeläget, att avlöningskostnadernas uppdelning på ordinarie- och icke-ordinarieposterna i största möjliga utsträckning göres beroende av huruvida vederbörande befattningshavare tillhör ena eller andra personalgruppen. I enlighet därmed har ifrågasatts ändring i avlöningskostnadernas redovisning i första hand sålunda, att lön och vikariatsersättning till icke-ordinarie personal även vid vikariat å ordinarie tjänst bestridas från anslagsposten till avlöningar till icke-ordinarie personal. Därjämte har förordats, att den nuvarande uppdelningen av denna anslagspost borttages.

I promemorian förutsättes vidare, att icke-ordinarieposten skall vara obe-tecknad i de fall, då den hittillsvarande grundavlöningsposten varit obe-tecknad, men att överskridande skall kunna av Kungl. Maj:t medgivnas under vissa förutsättningar, som skola fastställas av riksdagen. Rörande dessa förutsättningar anföres i promemorian bland annat:

I främsta rummet bör överskridande kunna ifrågakomma, när icke-ordinarieposten blivit i en icke förutsedd omfattning belastad med utgifter för avlöningar åt icke-ordinarie befattningshavare som vikarierat å ordinarie tjänst vars innehavare åtnjutit ledighet för offentligt uppdrag eller av annan anledning mot avstående av hela lönen. Vad åter angår sådan mera normal belastning å icke-ordinarieposten som sammanhänger med att icke-ordinarie ersättare behöver anlitas vid ledighet för sjukdom eller av därmed jämförlig anledning, torde vid de större och medelstora verken i regel ej möta någon egentlig svårighet att göra erforderliga förhandsberäkningar med ledning av uppgifter om den genomsnittliga ledighetsfrekvensen. Vid smärre verk däremot kan en längre tids ledighet med helt eller delvis bibehållen avlöning för någon befattningshavare väsentligt förrycka belastnings-siffrorna. Jämväl i dylika fall bör överskridande av anslagsposten kunna medgivnas.

I propositionen nr 72 till 1939 års urtima riksdag samt i 1940 års stats-verksproposition ha behandlats frågor angående de förstärkningar av i avlö-ningsstaterna ingående poster för avlöning åt icke-ordinarie personal, vilka under budgetåren 1939/40 och 1940/41 kunde påkallas med hänsyn till sär-skilda avlöningskostnader för personal, som inkallas till militär tjänstgöring i anledning av förstärkt försvarsberedskap eller partiell mobilisering, samt på grund av begränsning av vikariatsförordnanden å ordinarie befattningar. Genom urtima riksdagens skrivelse nr 92 och 1940 års lagtima riksdags skri-velse nr 24 har Kungl. Maj:t bemyndigats att i här åsyftade fall besluta om förstärkning under nämnda budgetår av grundavlöningsposterna från ansla-get till oförutsedda utgifter ävensom att i anslutning till vidtagna besparings-åtgärder disponera över anvisade anslagsbelopp i viss mån oberoende av av-löningsstaternas formella uppställning och därtill från riksdagens sida knut-na villkor. Dylika befogenheter böra även i fortsättningen tillkomma Kungl. Maj:t, varvid förstärkning av medlen till avlöning av icke-ordinarie personal bör kunna ske i den form som nyss förordats.

Principen att fördela avlöningskostnaderna på ordinarie och icke-ordinarieposterna, allteftersom befattningshavaren tillhör den ena eller den andra kategorien, bör enligt promemorian tillämpas även å övertidsersättning, vilken nu helt belastar grundavlöningsposten för icke-ordinarie befattningshavare. Å andra sidan anses vissa modifikationer i nyssnämnda princip alltjämt böra gälla. Sålunda framhålles såsom lämpligt, att vikariatslön vid förordnande å ordinarie tjänst liksom nu bestrides från ordinarieposten, även om den förordnade icke är ordinarie tjänsteman. Vidare anföres, att den mot vikariatsersättning svarande ersättning, som utgår vid förordnande att bestrida göromål, som eljest ankomma på tjänsteman tillhörande högre lönegrad, synes fortfarande böra omfattas av riksdagens maximeringsbeslut och därför böra avföras å icke-ordinarieposten, även då den utgår till ordinarie tjänstemän.

Slutligen förordas i promemorian, att kostnaderna för sjukvård, inklusive ersättning till verksläkare, ävensom för tjänstedräkt skola bestridas från särskilda anslagsposter, den senare förslagsvis upptagen i vederbörande omkostnadsstat.

I enlighet med vad sålunda ifrågasatts skulle avlöningsstaterna normalt upptaga följande anslagsposter, avsedda för nedan angivna utgifter:

1. *Avlöningar till tjänstemän å ordinarie stat:*

a) *för ordinarie tjänstemän:*

lön enligt löneplan,
kallortstillägg,
vikariatsersättning vid förordnande å ordinarie eller extra ordinarie tjänst,
felräkningspenningar,
övertidsersättning,
ersättning efter ackord eller beting;

b) *för ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän:*

vikariatslön vid förordnande å ordinarie tjänst.

2. *Arvoden och särskilda ersättningar, bestämda av Kungl. Maj:t:*

utgifter enligt särskilda beslut av Kungl. Maj:t.

3. *Avlöningar till övrig icke-ordinarie personal m. m.:*

a) *för extra ordinarie och extra tjänstemän:*

lön enligt löneplan,
kallortstillägg,
vikariatsersättning vid förordnande å ordinarie eller extra ordinarie tjänst,
felräkningspenningar,
övertidsersättning,
ersättning efter ackord eller beting;

b) *för ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän:*

vikariatsersättning motsvarande ersättning vid förordnande att bestrida göromål, som eljest ankomma på tjänsteman tillhörande högre lönegrad,
annan ersättning till ordinarie och icke-ordinarie personal, där den ej enligt särskilda bestämmelser skall bestridas i annan ordning;

c) *i övrigt:*

kostnad för renskrivning enligt räkning samt för annat tillfälligt arbetsbiträde.

4. Särskilda löneförmåner till ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän: utgifter enligt särskilda beslut av Kungl. Maj:t.

5. Rörligt tillägg:
rörligt tillägg.

6. Sjukvård m. m.:
ersättningar åt verksläkare,
annan sjukvårdskostnad,
begravningshjälp.

Såsom en följd av de förordade ändringarna framhålles till sist, att anslagsposten till avlöningar till tjänstemän å ordinarie stat bör beräknas efter den antagna belastningen och icke — såsom nu i de flesta verk sker — schablonmässigt efter lön i högsta löneklass.

Över promemorian hava *yttranden* avgivits av statskontoret, riksräkenskapsverket och allmänna lönenämnden. Beträffande innehållet i dess yttranden får utskottet hänvisa till propositionen, sid. 7—9.

Departementschefen har för egen del anfört följande.

Den förevarande utredningen har, såsom i det föregående omnämnts, i främsta rummet föranletts av behovet att vinna större överskådlighet i redovisningen av avlöningskostnaderna inom allmänna civilförvaltningen och bättre överblick över de ekonomiska verkningarna av ändringar i personalorganisationerna. Särskilt vid de nu pågående undersökningarna av möjligheterna till besparingar inom statsförvaltningen har detta behov gjort sig gällande. Mot de nuvarande redovisningsgrunderna har vidare anmärkts, att de i vissa fall kunna ge anledning till mindre rationella och onödigt kostsamma personaldispositioner. Ur sistnämnda synpunkt ha ändringsförslag tidigare framställts, avseende utgifterna för vikariat vid partiella ledigheter. Även en förenkling i myndigheternas arbete med redovisningen av ifrågasvarande kostnader har funnits behöflig.

Det inom finansdepartementet upprättade förslaget till ändrade grunder för uppställningen av avlöningsstaterna inom allmänna civilförvaltningen innebär i huvudsak en ändrad redovisning av avlöningskostnaderna för icke-ordinarie tjänstemän. Dessa kostnader skola enligt förslaget i princip bestridas från anslagspost till avlöningar till icke-ordinarie personal även till den del de avse vikariat å ordinarie tjänster. Vidare skall den nuvarande uppdelningen av icke-ordinarieposten i en vanligen obetecknad grundavlöningspost, vilken sålunda ej må överskridas, och en förslagsvis angiven avlöningsförhöjningspost enligt förslaget borttagas. Icke-ordinarieposten är avsedd att i allmänhet upptagas såsom en obetecknad anslagspost, dock med rätt för Kungl. Maj:t att enligt vissa av riksdagen fastställda grunder medgiva överskridande av anslagsposten.

För min del anser jag en omläggning i huvudsaklig överensstämmelse med vad i promemorian förordats vara ägnad att medföra den önskade större överskådligheten i avlöningskostnadernas redovisning och låta den ekonomiska innebörden av ändringar i personalorganisationerna komma till bättre uttryck i avlöningsstaterna än vad nu är fallet.

Omläggningen innebär även en reglering av spörsmålet om ändrade redovisningsföreskrifter för begränsning av de partiella ledigheterna och där-

med sammanhängande vikariatskostnader. Tidigare har i detta syfte ifrågasatts att till den regelmässigt obetecknade grundavlöningsposten för icke-ordinarie personal överflytta *dels* vikariatsersättningen till ordinarie tjänsteman vid vikariat i anledning av partiell ledighet, *dels* icke-ordinarie tjänstemans grundlön och vikariatsersättning vid dylikt vikariat. Enligt det i departementspromemorian framlagda förslaget komma från icke-ordinarieposten — som är avsedd att regelmässigt vara i sin helhet obetecknad — att bestridas lön och vikariatsersättning åt icke-ordinarie tjänsteman i här avsedda fall, varemot vikariatsersättningen till ordinarie tjänsteman fortfarande skall belasta ordinarieposten. I såväl ena som andra hänseendet innebär promemorians förslag en tillämpning av den förordade allmänna regeln om särskiljande av förmånerna för ordinarie och för icke-ordinarie personal. Då ett överförande till icke-ordinarieposten av jämväl vikariatsersättningen åt ordinarie personal icke torde vara av sådan betydelse för begränsningen av kostnaderna att man för den skull bör frångå nyssnämnda regel, anser jag att man bör stanna vid promemorians förslag i denna del.

Genom den enhetligare redovisningen av den icke-ordinarie personalens avlöningar samt genom borttagandet av den nuvarande uppdelningen av icke-ordinarieposten innes en välbehövlig förenkling av redovisningsarbetet.

Att icke-ordinarieposten i sin helhet maximeras synes icke behöva medföra några avsevärda olägenheter under förutsättning att Kungl. Maj:t erhåller bemyndigande att i vissa fall medgiva överskridande av anslagsposten. Vad angår förutsättningarna och formerna för dylikt medgivande ansluter jag mig i princip till det i promemorian framlagda förslaget. Slutlig ståndpunkt till detaljerna i detta förslag torde emellertid icke behöva tagas nu utan först då i samband med genomförandet av omläggningen av kostnadsredovisningen riksdagens bemyndigande att överskrida icke-ordinarieposten utverkas. Jag torde få återkomma härtill i samband med 1941 års statsverksproposition. I sådant sammanhang torde även riksräkenskapsverkets förslag i fråga om överskridande av icke-ordinarieposten vid kostnadsökning på grund av kollektivavtal böra övervägas.

Med hänsyn till att icke-ordinarieposten under vissa förutsättningar skall kunna överskridas har allmänna lönenämnden ifrågasatt, om icke posten borde upptagas i avlöningsstaterna med förslagsvis angivet belopp men med tillfogande av en anmärkning, att den icke må överskridas utan Kungl. Maj:ts medgivande. På detta och liknande sätt äro för närvarande sådana anslagsposter upptagna, beträffande vilka förbud mot överskridande gäller enbart på grund av Kungl. Maj:ts beslut. I de fall, då icke-ordinarieposten maximeras genom riksdagsbeslut, anser jag för min del lämpligast att posten, till skillnad från de nyss nämnda, upptages såsom en obetecknad anslagspost.

En viss ytterligare förenkling utöver vad i promemorian förutsatts synes kunna vinnas genom att avlöningarna till tjänstemän å övergångs-, indragnings- och överflyttningsstat redovisas tillsammans med avlöningarna till tjänstemän å ordinarie stat. För såväl budgetbehandlingen som räkenskapskontrollen torde det vara tillräckligt att dessa olika grupper av tjänstemän särskiljas i personalförteckningarna.

Vad i övrigt angår de i ärendet föreliggande detaljspörsmålen vill jag med hänsyn till vad riksräkenskapsverket erinrat förordna den redovisningsgrund för övertidsersättning som närmast överensstämmer med den nuvarande ordningen, eller sålunda att även övertidsersättning till ordinarie personal skall belasta icke-ordinarieposten.

I anslutning till promemorian förordar jag, att vikariatslön vid förordnande å ordinarie tjänst, liksom nu, bestrides från ordinarieposten, även

om den förordnade är icke-ordinarie tjänsteman, samt att den mot vikariatsersättning svarande ersättningen vid förordnande att bestrida vissa göromål, i anslutning till vad som nu tillämpas, avföres från icke-ordinarieposten. Jämväl tillstyrker jag, att sjukvårdskostnader — ersättningar till verksläkare inbegripna — jämte begravningshjälp sammanföras under en särskild anslagspost med förslagsvis angivet belopp; under ärendets fortsatta beredning har det likväl visat sig vara av redovisningstekniska skäl mest lämpligt att med avvikelse från promemorieförslaget låta ifrågavarande anslagspost ingå i omkostnadsstaterna. Utgifter för tjänstedräkt torde i regel böra bestridas från omkostnadsstaterna.

I promemorian förutsättes, att avlöningsstaterna liksom nu skola i förekommande fall upptaga en anslagspost till särskilda löneförmåner till ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän, avsedd endast för sådana löneförmåner som enligt särskilda beslut av Kungl. Maj:t skola bestridas därifrån. För närvarande bestridas från denna anslagspost åtskilliga slag av förmåner, grundade i specialbestämmelser i avlöningsförfattningarna eller tillkomna genom särskilda beslut. Med några undantag äro de numera ej av den beskaffenhet och vikt att de behöva särskiljas i staterna från avlöningar i allmänhet. Anlitandet av en särskild anslagspost för dessa förmåner bör därför i förenklingssyfte kunna inskränkas. Sålunda bör t. ex. den avlöningsförstärkning som enligt de nya avlöningsföreskrifterna utgår vid vissa ordinarie tjänster överföras till ordinarieposten. En närmare prövning av hithörande detaljspörsmål bör företagas i samband med 1941 års statsverksproposition.

Såsom i promemorian framhållits bör i samband med omläggningen av kostnadsredovisningen vidtagas ändring i beräkningen av ordinarieposten sålunda, att denna genomgående beräknas till vad som kan antagas motsvara den verkliga belastningen och icke efter lön i högsta löneklass. Denna ändring blir en följd av ändringarna i redovisningsgrunderna men är också ägnad att låta verkningarna av organisationsändringar komma till tydligare uttryck i avlöningsstaterna.

Av riksräkenskapsverket berörda spörsmål om överflyttande till avlöningsstaterna av kostnader för enligt kollektivavtal anställd städningpersonal och om löneberäkning efter viss kvotdel av månads- eller årslönen torde i annat sammanhang böra upptagas till övervägande.

Utskottet.

Utskottet ansluter sig till departementschefens uppfattning, att ett genomförande av föreliggande förslag till ändrade grunder för uppställningen av avlöningsstaterna inom den allmänna civilförvaltningen torde vara ägnat att dels medföra större överskådlighet och förenklad redovisning beträffande ifrågavarande avlöningskostnader, dels ock möjliggöra en strängare begränsning av vikariatsförordnanden för icke-ordinarie befattningshavare å ordinarie tjänster än vad hittills varit fallet. Förslagets tillämpning förutsätter emellertid, att Kungl. Maj:t bemyndigas att under vissa förhållanden medgiva överskridande av anslagsposten till avlöningar till icke-ordinarie personal, där denna post enligt gällande stater är maximerad. Utskottet har icke kunnat undgå att ur principiell synpunkt hysa betänkligheter inför denna konsekvens av förslaget. Då emellertid avsikten är, att riksdagen i samband med behandlingen av anslagsäskandena för kommande budgetår skall beredas tillfälle att närmare taga ställning till innebörden av ett dy-

likt bemyndigande, har utskottet icke velat motsätta sig Kungl. Maj:ts förslag. Utskottet utgår därvid från att möjlighet föreligger för riksdagen att i berörda sammanhang vidtaga de begränsningar eller jämkningar i övrigt, som riksdagen kan finna befogade.

Under hänvisning till vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t framföra de synpunkter, som utskottet ovan anför.

Stockholm den 25 oktober 1940.

På andra särskilda utskottets vägnar:

J. B. JOHANSSON.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Johansson* i Fredrikslund, *Nilsson* i Malmö, *Gabrielson*, *von Stockenström*, *Ström* i Lidköping, *Heiding*, *Berling*, *Larsson* i Varberg, *Anderberg*, *Ekströmer*, *Andersson* i Rixö och *von Heland*; samt

från andra kammaren: herrar *Jansson* i Falun, *Törnkvist*, *Eriksson* i Stockholm, *Åqvist*, *Andersson* i Tungelsta, *Närlinge*, *Lindberg* i Umeå, *Lundberg*, *Ericsson* i Sörsjön, *Pettersson* i Rosta, *Karlsson* i Munkedal och *Eriksson* i Frägsta.
