

Nr 64.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning av det statliga vägväsendets organisation.

(2:a avd.)

I två inom riksdagen väckta, till jordbruksutskottet hänvisade likalydande motioner, nämligen I: 193 av herr *Mannerskantz* och II: 192 av herr *Hægglom m. fl.*, har hemställts, »att riksdagen ville besluta att hos Kungl. Maj:t begära en förutsättningslös utredning om vägväsendets organisation, omfattande jämväl utredning om väghållningens återförande till lokala organisationer».

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för nämnda yrkande, får utskottet hänvisa till motionerna.

Utskottet har i vederbörlig ordning inhämtat utlåtanden över motionerna från väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt 1947 års utredning rörande decentralisering inom väg- och vattenbyggnadsverket, vilka avstyrkt bifall till motionerna. Ur yttrandena må här i övrigt återgivas följande.

Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har inledningsvis erinrat, att förändringar inom det allmänna vägväsendet alltid hade brukat utlösa kritik. Så hade förhållandet varit med övergången från naturaunderhåll till underhåll genom vägkassorna och likaså då de 376 väghållningsdistrikten sammanslogos till 170 vägdistrikt. I båda fallen gjordes gällande att den förutvarande organisationen varit den bästa. Även den sista förändringen, vägväsendets förstataligande, hade åstadkommit mycken kritik. Styrelsen har därefter anført i huvudsak följande.

Tämligen omedelbart efter förstataligandet började en häftig kritik mot väg- och vattenbyggnadsstyrelsen samt vägförvaltningarna. Den kom till synes såväl i dagliga tidningar och tidskrifter som vid möten och vid andra tillfällen. Det gjordes med större eller mindre — oftast större — skärpa gällande att den statliga vägorganisationen vore mera eller mindre arbetsoduglig. Utmärkande för den kritik som förekommit har bl. a. varit, att den i huvudsak endast omfattat anmärkningar mot väg- och vattenbyggnadsstyrelsen och vägförvaltningarna men mera sällan framhållit vägdistriktsorganisationen såsom något särskilt föredömligt och eftersträvansvärt. Detta kan möjligen bero på att kritikerna haft i minne, att såväl pressen som bilägare och andra ofta gjorde allvarliga anmärkningar även mot denna organisations sätt att sköta väghållningen.

I de nu förevarande motionerna fastslås, att systemet med vägdistrikt var bra, under det att en organisation i statlig regi är förkastlig — det statliga vägväsendet skulle enligt motionärerna kännetecknas av missförhållanden, svårare än inom något annat område, där utredning igångsatts.

Frågan om statens övertagande av den allmänna väghållningen på landet synes i den offentliga diskussionen första gången ha berörts av vägkommittén i dess år 1880 avgivna betänkande. Därefter behandlades frågan vid många tillfällen i motioner, sakkunnigbetänkanden och propositioner, till dess den slutligen mognat så att propositionen om förstatligande framlades vid 1942 års riksdag. Det var således icke en ny, hastigt uppkommen fråga som avgjordes, då nämnda riksdag beslöt att väghållningen på landet skulle förstatligas.

Motionärernas uppgift att någon förutsättningslös undersökning om statsdriftens företräden framför vägdistriktorganisationen icke föregick riksdagsbeslutet är felaktig. I direktiven för vederbörande sakkunniga framhölls, att vissa, närmare angivna omständigheter syntes motivera, att frågan om statens övertagande av vägdistriktens arbetsuppgifter upptoges till förnyad utredning. Därefter anfördes bl. a. följande: »En sådan utredning torde böra omfatta frågan om den allmänna väghållningens på landet fullständiga övertagande av staten. Den torde vidare få avse frågan om behövlig organisation för statens handhavande av väghållningen.» Redogörelsen för de sakkunnigas ställningstagande till frågan om ett förstatligande upptager 33 sidor (SOU 1941: 12), departementschefens uttalande härom omfattar 15 sidor (prop. 122/1942), och utskottet behandlar saken på 7 sidor (andra särskilda utskottets utlåt. nr 2); härtil komma så bl. a. en mångfald yttranden från myndigheter och andra samt åtskilliga motioner ävensom omfattande diskussion i kamrarna. Enligt väg- och vattenbyggnadsstyrelsens mening blev frågan mycket ingående och uttömmande behandlad.

De av motionärerna anförda sifferuppgifterna angående ökningen av väg- och vattenbyggnadsverkets befattningshavare och avlöningsanslag avse verkets hela ämbetsområde och hänföra sig endast delvis till den allmänna väghållningen. Härom må följande anföras.

Den i samband med förstatligandet uppbyggda organisationen för den kronan åliggande väghållningen var — såsom framgår av vederbörande betänkande och proposition — av provisorisk natur så till vida att personalen för byggande och underhåll beräknades efter då rådande inskränkta byggnadsverksamhet och ringa trafik. Genom omorganisationen 1946 ökades den härför avsedda personalen. Samtidigt omorganiserades vägbyrån ävensom övriga tekniska byråer (för bro-, hamn- samt vatten- och avloppsärenden), vilka ditintills arbetat med övervägande arvodesanställd och från sakanslag avlönad personal.

Ökningen av antalet befattningshavare avser bl. a. hela organisationen för vatten och avlopp samt ett betydande antal befattningshavare för hamnärenden, för statsbidragsverksamheten rörande enskild väghållning och rörande städernas väghållning ävensom för flygfältsbyggande, vägtrafikärenden och försvarsärenden. Dessutom avser ökningen ett antal befattningshavare för planeringen i stort av det allmänna vägväsendet och för investeringsutredningen, uppgifter som icke förekommo under vägdistriktstiden. Slutligen omfattar ökningen vissa befattningshavare för arbetsstudier i och för rationalisering, en verksamhet som icke bedrevs av vägdistriktet.

Ökningen av avlöningsanslaget, som till väsentlig del belöper på här ovan nämnda kategorier av befattningshavare, är därjämte föranledd av dels överslyftung av avlöningskostnaderna för stora grupper av befattningshavare från sakanslag till avlöningsanslag och dels av den 1947 genomförda allmänna löneregleringen.

Den i motionerna berörda frågan om arbetsfördelningen mellan styrelsen och vägförvaltningarna är föremål för särskild undersökning genom 1947

års utredning rörande decentralisering inom väg- och vattenbyggnadsverket. Styrelsen anser sig därför icke behöva närmare ingå på denna fråga, utan inskränker sig till att göra gällande att tjänstemännen ute på linjen redan nu ha sådana befogenheter att dröjsmål med brådsakande verkställighetsåtgärder icke behöva förekomma. Härjämte må nämnas, att statens sakrevision närmare granskat den statliga vägorganisationen i vad avser förrådsrörelsen och vägunderhållet och att statens organisationsnämnd för närvarande håller på med granskning av kontorsarbetet.

Slutligen må erinras om att styrelsens och vägförvaltningarnas organisation, verksamhet och funktionsduglighet är underkastad fortlöpande kontroll av överrevisorerna för väg- och vattenbyggnadsväsendet.

Då väg- och vattenbyggnadsstyrelsen på sin tid yttrade sig över 1942 års vägsakkunnigas förslag till statlig vägorganisation, framhöll styrelsen — under påpekande att den föreslagna organisationen i flera avseenden vore för knapp tilltagen — som sin mening att man icke borde fästa avgörande vikt vid frågan om kostnaderna för organisationen, då den alldeles övervägande fördelen av ett förstatligande borde uppkomma genom möjligheten att sköta väghållningen på ett mera enhetligt och rationellt sätt än vad då vore fallet; man borde främst se till att organisationen gjordes stark och handlingskraftig.

Styrelsen har fortfarande denna uppfattning. Den allmänna väghållningen på landet representerar jämte trafiken kostnader av sådan omfattning att de i detta sammanhang äro helt dominerande. Huvudsaken är att väghållningen utföres på bästa sätt. Detta kan endast ske, om organisationen är stark och handlingskraftig, och en sådan organisation kan genom rationalisering och lämplig planläggning i övrigt spara in stora belopp.

Styrelsen förmenar därför, att, även om det skulle anses att den statliga vägorganisationen kostar mera än vad en för nu rådande förhållanden avpassad vägdistriktorganisation skulle göra, man icke därav kan draga någon slutsats om vilken av organisationerna som är den bästa.

Den statliga vägorganisationen har nu fungerat under fyra år. Dess verksamhet har försvärats av exceptionella förhållanden. Sålunda var vägnätet vid kronans övertagande av detsamma till följd av återhållsamhet under kriget beträffande underhållet synnerligen utmagrat, brist på arbetskraft, maskiner och dammbindningsmedel har städse rått, byggnadstillstånd har kunnat erhållas allenast i mycket ringa omfattning, väderleksförhållandena ha under vissa tider varit abnorma. Det lär icke tillkomma väg- och vattenbyggnadsstyrelsen att avgiva något omdöme i frågan huru styrelsen och vägförvaltningarna skött sig under de gångna åren. Styrelsen anser sig dock vara berättigad att tillbakavisa motionärernas påstående, att det statliga vägväsendet skulle kännetecknas av så svåra missförhållanden som i motionerna angivits. För övrigt tillåter sig styrelsen hänvisa till överrevisorernas berättelser och styrelsens däröver avgivna yttranden.

Med hänsyn till den relativt korta tid den statliga vägorganisationen fungerat och de särskilda svårigheter som därunder mött vill det förefalla styrelsen som om ett slutligt ställningstagande till frågan om organisationsform icke enbart borde grundas på omdömen rörande organisationens hitintills bedrivna verksamhet. Det avgörande bör enligt styrelsens mening vara, huruvida den nu befintliga organisationen kan på längre sikt antagas vara överlägsen en organisation med kommunala vägdistrikt av större eller mindre format.

Härom får styrelsen anföra följande.

Systemet med statlig regi innebär samordning av den stora och omfattan-

de verksamhet som väghållningen representerar till 24 vägförvaltningar underordnade ett centralt organ, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, medan det av motionärerna förordade systemet skulle innebära splittring av verksamheten på ett — såvitt styrelsen kan förstå — avsevärt större antal kommunala vägdistrikt.

Styrelsen som haft tillfälle att såsom i sista hand ansvarig myndighet pröva båda systemen förordar utan tvekan det som innebär samordning. Den moderna väghållningen kräver väl kvalificerade tekniker, och stora förvaltningseenheter kunna utrustas med erforderligt antal sådana, vilka alla genom den stora arbetsmängden kunna beredas full sysselsättning. Genom splittring av verksamheten på ett stort antal vägdistrikt blir det omöjligt att tillgodose detta behov. Med stora förvaltningseenheter kan man vidare övergå från mera hantverksbetonad drift till mekaniserad stordrift och hålla en med hänsyn till behovet riktigt avpassad maskinpark med jämn sysselsättning; ett enstaka vägdistrikts maskinpark måste bli ojämnt och därigenom oekonomiskt utnyttjad, och om flera vägdistrikt skulle ha gemensamma maskiner skulle detta säkerligen medföra besvärande konsekvenser. Upphandling och därtill hörande angelägenheter kan med nuvarande system skötas rationellt och kostnadsbesparande; samma resultat lär icke kunna uppnås vid splittring av verksamheten, vilket också överrevisorerna framhållit i sin berättelse för tiden juli 1945—30 juni 1946. Det nuvarande systemet medför vidare, att arbetskraften kan disponeras rationellare och tillgängliga medel utnyttjas på ett mera planmässigt sätt än vad en vägdistriktsorganisation skulle kunna göra. Beträffande planläggningen i stort av vägnätet — numera en av de viktigaste uppgifterna — synes det uppenbart, att denna kräver samordning. Vidare skulle den av vägförvaltningarna utförda investeringsutredningen näppeligen kunnat genomföras vid ett splittrat vägväsende.

Slutligen visar erfarenheten från väg- och vattenbyggnadsstyrelsens arbete med mobiliseringsplanläggning och annan försvarsförberedelse inom vägväsendet att i detta avseende en statlig organisation är nödvändig.

1947 års utredning rörande decentralisering inom väg- och vattenbyggnadsstyrelsen har uttalat bland annat följande.

Den utredning rörande möjligheterna av en decentraliserad handläggning av vissa ärenden inom väg- och vattenbyggnadsverket, som nu verkställs, omfattar bl. a. en prövning av förhållandet mellan väg- och vattenbyggnadsstyrelsens och de lokala förvaltningarnas arbetsuppgifter. Avsikten är därvid att åstadkomma en sådan arbetsfördelning mellan styrelsen och de lokala förvaltningarna, att effektiviteten i arbetet blir den största möjliga samt att förvaltningarna givas största möjliga handlingsfrihet under den kontroll och ledning från styrelsens sida, som är nödvändig med hänsyn till att styrelsen har det centrala ansvaret för vägväsendet.

Utredningen har samtidigt härmed till statsrådet och chefen för kungl. kommunikationsdepartementet avlämnat betänkande rörande vägnämndernas och länsvägnämndernas arbetsuppgifter m. m., SOU 1948:18. Utredningen har därvid föreslagit vissa åtgärder i syfte att effektivisera de lokala nämndernas arbete och insatser i vägväsendet samt öka samarbetet mellan de statliga förvaltningsorganen och de lokala nämnderna. Utredningen anser att man inom ramen för den nuvarande vägorganisationen har möjlighet att genom länsvägnämnder och vägnämnder tillvarata de erfarenheter, som bygdens representanter otvivelaktigt ha.

Vid bedömandet av den av motionärerna väckta frågan måste även beaktas, att vägväsendet alltsedan förstatligandet arbetat under synnerligen för-

svårande förhållanden med ringa medelstillgång och brist på material och arbetskraft. Möjligheterna att övervinna de med dessa förhållanden förknippade svårigheterna torde icke ha varit bättre, om vägväsendet sköts av kommunala organ.

Utskottet. Såsom motivering till förslaget om utredning i syfte att återföra väghållningen till lokala organisationer ha motionärerna anfört, att förhållandena i fråga om väghållningen sedan densamma år 1944 övertogs av staten icke utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Orsaken härtill vore, enligt motionärernas mening, att en central förvaltningsform icke passade landets vägväsende. Motionärerna ha i stället förordat ett system med kommunala vägdistrikt, som helt skulle finansieras med statsmedel.

Utskottet är medvetet om att den statliga vägorganisationen, sådan den från början utformats, varit behäftad med vissa brister. Kritiken mot densamma har även varit stark. Denna synes främst ha tagit sikte på det förhållandet att vägförvaltningarna icke utrustats med tillräckliga befogenheter samt att svårigheter visat sig föreligga att i tillräcklig grad tillgodose de lokala vägintrössena. Åtgärder ha emellertid vidtagits från statsmakternas sida för att avhjälpa dessa brister. På grund av uttalanden av 1946 års riksdag (riksdagsskrivelse nr 368), överrevisorerna för väg- och vattenbyggnadsväsendet i deras berättelse över gjorda iakttagelser under budgetåret 1945/46 samt riksdagens revisorer i deras berättelse till 1947 års riksdag tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 14 februari 1947 sakkunniga för att inom kommunikationsdepartementet biträda med utredning rörande möjligheterna av en decentraliserad handläggning av vissa ärenden inom väg- och vattenbyggnadsverket (1947 års utredning rörande decentralisering inom väg- och vattenbyggnadsverket). I syfte att tillgodose de lokala vägintrössena hemställde 1947 års riksdag hos Kungl. Maj:t om utredning rörande frågan om på vad sätt och i vilken omfattning önskemålen om ett ökat lokalt inflytande inom den statliga vägorganisationen må komma till stånd (riksdagsskrivelse nr 152) samt att förenämnda decentraliseringsutredning vid sitt arbete måtte beakta jämväl frågan om beredande av ökade möjligheter för vägnämnder och länsvägnämnder att taga aktiv del av vägfrågorna inom länen (riksdagsskrivelse nr 6, punkt 7). Sistnämnda två skrivelser överlämnades till decentraliseringsutredningen, som numera avgivit betänkande rörande vägnämnders och länsvägnämnders arbetsuppgifter. Utredningen har därvid föreslagit vissa åtgärder i syfte att effektivisera de lokala nämndernas arbete och insatser i vägväsendet. Nämnda betänkande är för närvarande efter remissbehandling föremål för Kungl. Maj:ts prövning.

Den statliga vägorganisationen har, såsom framgår av väg- och vattenbyggnadsstyrelsens i ärendet avgivna utlåtande, under hela tiden arbetat under synnerligen svåra förhållanden. En jämförelse med de lokala vägdistriktens sätt att sköta väghållningen torde därför icke kunna bli rättvis. Enligt utskottets mening torde den statliga vägorganisationen böra erhålla

tillfälle att arbeta under normala förhållanden samtidigt som de förbättringar i organisationen vidtagas, som kunna föränledas av decentraliseringsutredningens förslag, innan frågan om en ny omorganisation av vägväsendet göres till föremål för övervägande. På grund härav och då det av motionärerna föreslagna systemet — kommunala vägdistrikt helt finansierade med statsmedel — från principiella synpunkter ingiver utskottet de allvarligaste betänkligheter avstyrker utskottet bifall till motionerna.

Under åberopande av det anförda hemställer utskottet,

att de likalydande motionerna I: 193 och II: 192 icke må föränleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 juni 1948.

På jordbruksutskottets vägnar:

L. TJÄLLGREN.

Vid detta ärendes slutbehandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Tjällgren, Alfred Andersson, Anderberg, Carl Sundberg, Näslund, Henry Johansson och Hugo Sundberg; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Tungelsta, Gustafson i Vimmerby, Andersson i Surahammar, Gustafson i Dädesjö, Larsson i Karlstad, Jacobson i Vilhelmina, Andersson i Hyssna och Svensson i Ljungskile.
