

Nr 130.

Av herr **Hallendorff**, om skrivelse till Kungl. Maj:t angående vissa förändringar rörande personalrekryteringen och organisationen inom statsförvaltningen.

Den tid vi gå tillmötes, såväl under nu pågående krig som kanske ändå mer efter dettas avslutning, kommer att göra åtskilliga spörsmål om våra förvaltande ämbetsmäns ställning i hög grad brännande. Det är självklart, att därest dyrtiden kommer att bliva tämligen konstant — låt vara möjligen med någon mindre betydande tillbakagång från nuvarande prisläge — kan staten icke undgå att genomföra motsvarande löneregleringar för sina ämbets- och tjänstemän samt betjänte. I den mån, som dyrtiden sammanhänger med penningvärdets fall, komma väl statsinkomsterna att röna en motsvarande stegring, varför de på antydde sätt vållade högre statsutgifterna torde kunna bestridas. Men tydligt är, att utsikten till nya omfattande löneregleringar, samtidigt som tillskapandet av nya statsinstitutioner pågår, under alla omständigheter skall ställa så tunga krav på statskassan, att redan av denna grund den frågan måste uppställas, huruvida icke statstjänsten skulle kunna bättre tillgodoses med användande delvis av billigare arbetskraft.

Till samma spörsmål nödgas den konkurrens, som statsförvaltningen i alltmer utpräglad grad får röna från den privata verksamheten. De verkligen duktiga, för självständigt arbete lämpade bland de från universitet och högskolor utexaminerade, vilka genom avlagda kunskapsprov förvärvat kompetens för inträde i statens verk, frestas mycket sällan att varaktigt binda sig vid en bana, där de vanligen först efter långa år av rätt mekaniskt arbete kunna sakteligen avancera upp till en ganska knappt tillmätt försörjning. Som praktiserande advokater, affärsjurister och inom talrika större affärsföretag kunna de vänta både större rörelsefrihet och betydligt högre löneinkomster, än statstjänsten ens i

allra bästa fall kan bereda dem. Så förmånligt det måste vara, om vårt ekonomiska liv i högre grad, än hittills länge varit fallet, riktas med dugliga och mera allsidigt utbildade män, kan det likväl icke vara önskligt, att så gott som allt mera dugande folk går åt det hållet och allenast medelmåttorna bli kvar för statsadministrationen. Det måste i högsta grad ligga i statens intresse att åt sin tjänst trygga en verklig högkvalificerad stam, lämpad för de högre och mera inflytelserika ämbetsbefattningarna. Men detta torde icke kunna ske på annat sätt, än att dels dessa befattningar göras tillräckligt eftersträvansvärda genom de med dem förbundna förmånerna, dels ett ganska strängt urval kan ske just med direkt hänsyn till dem.

Det lär knappast kunnat undgå någon, att för närvarande i stor utsträckning äger rum en företeelse, som kallats »flykten från statstjänsten». Svårigheterna att nå en mot vårt lands höga levnadsomkostnader svarande utkomst i statens tjänst, tillika kanske ej mindre den trööstlöst tunga och enformiga förvaltningsapparaten, driva många av de mest lovande från statsarbetet till de enskilda företagen. Både ur den civila och den militära förvaltningen kunna många exempel av denna övergång till privat verksamhet anföras. Detta må vara aldrig så beklagligt, det kan likväl ej väntas ändrat, så länge icke en sådan ändring i organisation och avlöningsvillkor genomföres, att staten för sitt behov kan bättre än hittills tillvarataga och använda de verkligen dugande krafterna för sina ändamål. Just i denna tid, då så många nya vittutseende anspråk ställas på statens direkta ingripande å olika områden, innebär denna statstjänstens decimering en allvarsam fara. Den betyder nämligen, att medan statens uppgifter växa och bli allt mer komplicerade, hotar rekryteringen av statens ämbetsmän att bli allt svagare, allt mindre lämpad att giva personer, som kunna motsvara den nya tidens ökade fordringar.

Ju mera arbetsmaterialet hopas och ärendena tillväxa i antal, desto nödvändigare är det, att chefer och högre ställda ämbetsmän kunna frigöra sig från vådan att drunkna i detaljer utan främst bibehålla ledningen och sammanhållningen av det hela. Vid sättet för vår förvaltnings närvarande rekrytering ställas i mycket ungefär samma krav på extra ordinarie amanuensen som på byråchefen och kanslirådet, varav följer såväl en ovillkorlig pretention, att extra ordinarie amanuensen skall i tidens fullbordan kunna avancera till byråchef eller kansliråd, som ock en nära till hands liggande frestelse att, om dylik befattning slutligen nås, handhava dess ärenden ungefär som tidigare på ett lägre trappsteg. Detta har kunnat vara riktigt, så länge ärendenas tillström-

ning var måttlig och en huvudsaklig vikt kunde allestädes inom förvaltningen läggas vid målens formfulländade skriftliga behandling: då var träningen i att uppsätta koncept ovärderlig, ty konceptens granskning och övervakningen av deras riktiga expedierande räknades till ämbetsmannens viktigaste uppgifter. Med de snabbare och enklare handläggnings- och expeditiönsmetoder, som den senare tiden gjort ovillkorligen nödvändiga, har betydelsen av denna skolning rätt väsentligt reducerats. Men då torde det också vara nödvändigt, att draga de härav följande konklusionerna med hänsyn till den högre förvaltningens rekrytering.

Överhuvud torde ingen modern förvaltning — vare sig statsförvaltning, kommunalförvaltning eller större affärsadministration — vara betjänt med ett rekryterings- och befordringssystem, vilket för snart sagt var och en, som inträder i karriären, sätter i utsikt att, om han blott formellt sköter sig väl, kunna i jämnt mak och utan alltför stor intellektuell ansträngning klättra så högt upp, som rangstegen räcker. Ett dylikt system lägger alltid huvudvikten vid de formella egenskaperna och förlamar därför energien. De stora affärsföretagen ha längesedan allmänt brutit med dylik praxis, och även vår konservativt lagda statsförvaltning har nödgats att åtminstone till de allra högsta chefsposterna frångå den gamla så kallade demokratiska befordringsgången samt esomoftast söka chefsämnen utanför den egentliga karriären. Om detta, i den form det hittills praktiserats, alltid varit så obetingat lyckligt, kan vara osäkert: en *outsider*, som helt hastigt sättes att leda en för honom jämförelsevis främmande stor förvaltningsgren, riskerar lätt att genom ofullständig bekantskap med tjänstens rent formella sidor begå fel, som en lämplig fostran inom karriären skulle förhindrat. En sådan rekrytering till de högre förvaltningsposterna, att man åtminstone som regel inom deras personal kunde finna de behöfliga chefsämnen, vore i hög grad att föredraga framför de städse osäkra experimenten med helt utomstående.

Hela den närvarande utvecklingen inom statslivet synes peka i den riktningen, att arbetsuppgifterna mångfaldigas men samtidigt också delvis i högre grad än förr bli ensartade, varför de i rätt stor utsträckning gruppvis kunna handläggas jämförelsevis mekaniskt efter utfärdade instruktioner och reglementen. För arbete av detta slag kräves tydligen vida enklare utbildningsförutsättningar än för det arbete, som har att hålla trådarna samman, gripa och utforma nya initiativ samt lösa uppdykande nya spörsmål. För en statsförvaltning med begränsade tillgångar både av penningmedel och av personliga krafter är det ett oförlåtligt slöseri att i större utsträckning för de först angivna enklare upp-

gifterna använda lika kvalificerad arbetskraft som för de senare mera krävande. En genomförd differentiering av arbetsuppgifterna och en motsvarande lämplig disposition av arbetskrafter är nödvändig, därest förvaltningen skall kunna motsvara tidens fordringar.

Detta innebär, att det i större utsträckning, än hittills hos oss varit fallet, bör göras en skillnad mellan förvaltningens högre och lägre poster. De högre, relativt fåtaliga, måste vara väl avlönade samt rekryterade genom strängt urval med ganska höga fordringar på förutgående teoretisk och eventuellt praktisk utbildning. De lägre, som bli de ojämförligt talrikare, kräva en mycket måttlig teoretisk studieutbildning men desto mera av praktisk träning inom tjänsten, de kunna därför begynna med ganska låga avlöningar, vilka i alla fall bli fullt tillfredsställande för de uppoffringar, den nyinträdande kan ha gjort för sina studier. Vilket mått av teoretisk utbildning, som för dem skulle krävas, torde vara ganska svårt att ens i allmänna drag skissera. Högst borde en vanlig studentexamen komma i fråga, möjligen kunde någon sorts påbyggnad på realskoleexamen räcka till för att låta vederbörande vid uppnådd nödig minimiålder inträda i denna tjänstemannaklass. Det vore heller icke uteslutet, att de, som med goda vitsord genomgått militära underbefälsskolor, kunde efter slutad militär tjänstgöring lämna sig för den verksamhet, varom här är fråga.

En genomförd organisation av detta slag skulle med säkerhet ställa sig avsevärt billigare än den närvarande, liksom det vore på helt annat sätt än nu överkomligt för statsverket att låta lönerna vid behov stiga under extraordinära dyrtider. Likväl ligger här ej alls huvudvikten på sparsamhetssynpunkten. Det väsentligaste är att få till stånd en sund arbetsfördelning, som giver det mekaniska detaljarbetet vad det behöver, nämligen fackarbetare tränade i noggrannhet och påpasslighet, och ärendenas ledning, vad den ovillkorligen kräver av vaken och intelligent sakkunskap. Om härigenom en hel del studerat folk, som för närvarande med ringa utbyte både för sig själva och för tjänsten av sina påkostade dyra studier, trampa ämbetsverkens linoleummattor, frigjordes och bleve överflödiga, vore detta endast till gagn. De duktiga av dem behövas mer än väl på andra håll, och att blott för något slags konvensionskänsla offra lång utbildningstid och penningar på olämpliga objekt är ytterst dålig nationalekonomi.

Det system, som här korteligen har antytts, är på intet vis någon oprövad nyhet. I vårt land är det hittills egentligen tillämpat inom den privata affärsverksamheten, speciellt industrien, de stora penninginstitutionerna och liknande, men även de så kallade kommunikationsverken

förete en viss motsvarighet. I utlandet torde det ha vunnit tämligen fullständig användning inom de olika staternas egentliga centrala förvaltningar. Den intressanta utredning om »Centralförvaltningens organisation i vissa utländska stater», vilken bildar del IV av departementalkommitterades betänkande, har visserligen blott helt flyktigt vidrört dessa saker, då nämnda kommitterades uppgifter gällde väsentligen andra saker. Likväl framgår därav, att exempelvis icke blott den tyska utan också väsentligen den engelska och den franska förvaltningen är anordnad efter dessa principer. Upplysninger i samma riktning givas även i den »redogörelse för den statsvetenskapliga utbildningen i vissa främmande länder» (utarbetad av professor E. Heckscher), vilken som bilaga åtföljer det i maj 1910 till chefen för kungl. ecklesiastikdepartementet avgivna sakkunnigutlåtandet om inrättande av en statsvetenskaplig examen. Fullständigast äro dessa grundsatser säkerligen tillämpade i Preussen (jfr *A. Brand, Das Beamtenrecht*, Berlin 1914), och det råder intet tvivel, att den stränga ordning, noggrannhet och snabbhet, som utmärka den preussiska förvaltningen, i hög grad möjliggöras genom dennas fullständigt genomförda, systematiska utskiftning av arbetsuppgifterna.

En icke oväsentlig förmån hos systemet ligger även däri, att i samma mån som de verkliga ämbetsmännen frigöras från allt det småarbete, vilket lika väl eller bättre kan skötas av lägre tjänstemän, i samma mån få de förra större möjlighet och även större skyldighet att ägna sig åt och följa de nyheter, vilka i modernt statsliv oupphörligen dyka upp. Hittills har det hos oss väl mestadels varit så, att varje redan existerande ämbetsverk så fullständigt sysselsatts med sina bördor av detaljer, att ingen tid blivit övrig för de nära liggande nya uppgifter, vilka falla utanför dessas en gång uppdragna ram. Behöves det något nytt initiativ av någon omfattning, har flertalet av våra verk inga egna arbetskrafter att avvara för uppslagens undersökande och bearbetande, utan detta måste hänskjutas till någon speciell kommitté eller en kommission av tillkallade sakkunniga. Därest det visar sig, att staten måste utvidga sin verksamhet antingen genom att formligen på sitt program upptaga ett alldeles nytt arbetsområde eller genom att ägna en mera fördjupad uppmärksamhet åt en förut relativt undanskjuten detalj, då saknar vår förvaltningsapparat för närvarande i regel den smidiga anpassningsförmåga, som kunde möjliggöra, att den nya eller utvidgade verksamheten organiskt infogas i den redan bestående byggnaden. Det blir i sådana fall vanligtvis nödvändigt att för dylika ändamål tillskapa helt och hållet nya fristående verk, vilket vållar avsevärda olägenheter dels genom onödigt stegrade utgifter, dels och i all synnerhet därigenom

att sammanhanget mellan varandra närstående förvaltningsgrenar brytes och överskådligheten i hög grad försvåras för den högsta statsledningen.

Ett mycket talande exempel av sådan utveckling erbjuda de under senaste åren upprättade eller yttermera starkt utvidgade så kallade sociala ämbetsverken. Att staten för att motsvara de fordringar, vilka härvidlag numera ställas på densamma, måste föga något nytt led till förvaltningsapparaten var självklart. Men nog kan det sättas ifråga, om det varit nödvändigt och lämpligt att för varje nyutvidgning på detta område organisera ett helt självständigt ämbetsverk med full uppsättning av generaldirektör, byråchefer, andra och första gradens tjänster, praktiskt-parlamentariska råd etc. etc. Den frikostighet, som härvid visats, står i ganska bjärt kontrast till den ytterliga sparsamhet, varmed till exempel arméns befälsbehov tillgodosetts inför den enormt stegrade arbetsbörda, som blivit en följd av värnpliktstjänstgöringens utsträckning. Därest man fortsätter på den nu inslagna vägen att undan för undan skapa nya ämbetsverk för särskilda sociala uppgifter, är egentligen perspektivet oändligt. Det kan mycket väl tänkas, att sådana aktuella och brännande spörsmål som storstädernas bostadsfråga, egnahemssträvandet, folknykterhetens befrämjande och liknande befinnas var och en tarva en lika omfattande förvaltningsorganisation som folkpensioneringen eller olycksfallsförsäkringen.

Den starkaste betänkligheten härvidlag är, som redan framhållits, att sammanhanget och överskådligheten inom administrationen brytas eller försvåras. Det är och måste vara ett huvudvillkor för varje statsförvaltningsapparat, stor eller liten, att allt nära sammanhängande också hålles tillhopa, så att alltid den högra handen ej bara kan veta vad den vänstra gör utan båda verkligen understödja varandra för de gemensamma eller likartade uppgifterna. Strävandet i denna riktning är det centrala i all modern organisation på det privata livets områden, men måste vara så ännu mera för det ojämförligt mera omfattande statslivet. Men dylik samverkan torde endast då varaktigt kunna åstadkommas, när hela apparaten själv erhållit den smidighet och spänstighet i organisationens enskildheter, som tillåta en relativt lätt anpassning efter nya och oförutsedda behov. Den enda vägen att komma härtill synes vara den ovan antydda förändrade anordningen i sådan riktning, att medan förvaltningscheferna och deras fåtaliga stab av närmaste män bära ett fullt ansvar för sina verks ledning, det löpande arbetet utskiftas på därför särskilt uppfostrade lägre tjänstemän. Därigenom skulle en gagnelig decentralisation till naturliga förvaltningsområden kunna förenas med en absolut nödvändig centralisation av arbetet inom varje särskilt verk.

Det är naturligtvis självfallet, att den förändring, av den svenska statsförvaltningen med hänsyn till personalrekrytering och delvis även organisation, som här diskuterats, icke kan av en enskild person mera än antydast. Det kräves, innan någon bestämd ståndpunkt tages, en noggrann undersökning av förtjänster och brister såväl hos det närvarande systemet som hos det nu i allmänna drag framlagda. Emellertid läser det icke vara för djärvt att antaga, att inom riksdagen, som särskilt under sitt nu började sammanträde får rikt tillfälle att diskutera förvaltningsfrågorna från lönesynpunkt, bör finnas icke blott sakkunskap utan även intresse för nu berörda spörsmål. Om dessa finnas värda beaktande torde det vara lämpligast, att riksdagen utan att för närvarande binda sig till något mera bestämt uttalande, vilket ju ej utan en grundligare undersökning kan ifrågakomma, ville till Kungl. Maj:t göra framställning om sakens vidare utredning.

Med anledning av vad jag här anfört tillåter jag mig alltså föreslå,

att riksdagen måtte i sammanhang med reglerandet av riksstaten för år 1918 i underdånig skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att Kungl. Maj:t täcktes taga i övervägande, huruvida icke med beaktande av nu framförda synpunkter vissa ändringar med hänsyn såväl till personalrekryteringen som organisationen av statens ämbetsverk kunna finnas av behovet påkallade.

Stockholm den 26 januari 1917.

Carl Hallendorff.