

Nr 68.

Av herr **Åqvist**, *angående åtgärder mot extra-ordinariesystemet inom statsförvaltningen.*

För statsmakterna är tillgången till en fackkunnig tjänstemannakår av utomordentlig betydelse. Ej minst under ett parlamentariskt styrelsesätt med växlande regimer framträder angelägenheten av att vederbörande regeringar till sitt förfogande hava en administrativt fackutbildad och erfaren kår, vars ställning är sådan, att statsmakterna städse äro tillförsäkrade lojala, dugliga tjänstemän, vars tid och arbetskraft till fullo kan utnyttjas. Att detta också hittills varit fallet i vårt land lärer ej någon vilja förneka. Regeringar av vitt skild läggning hava ock vid olika tillfällen betygat sin erkänsla i detta hänseende. Detta förutsätter emellertid, att förhållandena för tjänstemannakåren i avseende å rekrytering, avlöning och befordran ordnas på ett tillfredsställande sätt. Under tidigare år kunde nog också förhållandena sägas hava varit gynnsamma för en god rekrytering av kåren i vårt land med undantag möjligen för vissa lägre kategorier, som ej behövt besitta specialutbildning. Senare tidens utveckling har beträffande dessa grupper otvivelaktigt medfört en avsevärd förbättring i ställningen, under det att förmånerna för innehavare av mera kvalificerade poster alla hittills vidtagna reformer till trots kommit att i förhållande till såväl motsvarande personer i enskild tjänst som till penningens nuvarande köpkraft kraftigt nedgå. Oförklarligt är, att stora grupper tjänstemän fått sin levnadsstandard sänkt och utsikterna till befordran betydligt minskade. Nuvarande förhållanden torde i många avseenden kunna betecknas såsom icke tillfredsställande. Något som därvid i första hand synes vara värt att bliva föremål för statsmakternas uppmärksamhet och åtgärder är det florerande icke-ordinariesystemet inom civilförvaltningen. Till jämförelse med de uppgifter, som här nedan komma att lämnas, bör här erinras om att inom militärväsendet den första fullmakten eller ordinarie anställningen i regel vinnes omedelbart efter genomgåendet av en relativt kort utbildning och före eller omkring 25 års ålder.

Huru otillfredsställande de icke-ordinaries anställning varit och alltjämt är framgår av vad en ledamot av allmänna civilförvaltningens lönenämnd yttrat i samband med nämndens förslag till reviderade avlöningsbestämmelser för vissa icke-ordinarie befattningshavare den 30 maj 1925. I yttrandet, som återfinnes i 1928 års lönekommittés betänkande med förslag till avlöningsreglemente för extra ordinarie och extra tjänstemän, tillhörande den civila statsförvaltningen m. m. Statens off. utredn. 1931:12, säges bl. a.:

»Under den tid, nu gällande avlöningsbestämmelser för icke-ordinarie befattningshavare varit i kraft, har verkens rätt att själva inplacera amanuenserna i lönegrad — med begränsning allenast av fastställd högsta lönegrad — verkat synnerligen ojämnt, i det att amanuenser finnas snart sagt i alla lönegrader mellan 6—12 (nu motsvarande 11—20 lönegraderna), ehuru ej arbets-

uppgifternas vare sig kvalitet eller kvantitet givit anledning till en sådan splittring. Tjänstemän med fullt jämförbara arbetsuppgifter hava nämligen placerats i ett verk högt, i ett annat lågt på löneskalan. Härigenom har den jämställdhet i avlöningstvillkor, tjänstemän med motsvarande arbetsuppgifter, som avsetts genom av Kungl. Maj:ts fastställda avlöningsbestämmelser för icke-ordinarie befattningshavare, äventyrats. Ännu mera har detta skett genom det sätt, varpå en del verkstyrelser tillämpat bestämmelserna i nuvarande 5 §, i det att nedflyttning i lägre lönegrad av en amanuens ansetts kunna företagas när som helst, oaktat hans tjänstgöring varit väl vitsordad. Bestämmelserna om uppflyttning i högre löneklass hava härigenom kunnat sättas ur funktion på sådant sätt, att när en amanuens uppfyllt villkoren för uppflyttning — huvudsakligen när 10 § skolat tillämpas (innefattande rätt för extra ordinarie tjänsteman att efter sex års anställning som extra ordinarie, varav lön i minst tre år åtnjutits enligt högsta löneklassen i vederbörlig lönegrad, erhålla lön, som med en löneklass understiger vad han skulle hava erhållit, därest han vid sexårsperiodens slut vunnit ordinarie befattning inom motsvarande lönegrad) — har han nedflyttats i sådan lönegrad, att ingen eller endast ringa höjning av lönebeloppet kommit honom till godo; men bokstavligen hava ju kungörelsens bestämmelser tillämpats på tjänstemannen i hans nya befattning i den lägre lönegraden.»

Ytterligare må nu ur ovannämnda lönekommittés betänkande anföras följande:

»Av tabläerna framgår att den av 1902 års löneregleringskommitté redan år 1903 konstaterade disproportionen mellan antalet ordinarie och icke-ordinarie tjänstemän inom de centrala ämbetsverken ingalunda minskat utan tvärtom ökat. Samma missförhållande råder emellertid icke blott vid de centrala ämbetsverken utan i kanske ännu högre grad inom vissa grenar av lokalförvaltningen, främst då länsstyrelserna, där särskilt antalet extra befattningshavare är iögonenfallande stort.

Vid centralförvaltningen, rikets hovrätter och länsstyrelserna uppgå de icke-ordinarie tjänstemännen till icke mindre än 52.8 procent av hela personalen, vilket måste betecknas som en synnerligen hög siffra. Mera normala te sig förhållandena vid till exempel postverket, där motsvarande siffra är 13.1 procent, fångvården med siffran 20.9 procent, tullverket med 24.0 procent och lotsverket med 20 procent. Statens järnvägars låga siffra, 5.9 procent, torde få ses mot bakgrunden av omfattande personalinskränkningar.

Redan av de höga relationstalen för flertalet förvaltningsgrenar kan man sluta, att befordran till första ordinarie tjänst måste inträffa tämligen sent, liksom ock förekomsten av ett stort antal extra befattningshavare antyder, att icke heller extra ordinarie anställning i regel är att påräkna förrän efter flerårig tjänstgöring såsom »extra». Även i detta avseende är kommittén i tillfälle att siffermässigt belysa förhållandena. I samband med pågående pensionsutredning hava nämligen 1930 års pensionsakkunniga införskaffat detaljerade uppgifter angående tjänstemännens levnadsålder och beträffande under åren 1910—1929 inträffade befordringar eller utnämningar.

Lönekommittén, som fått taga del av det bearbetade uppgiftsmaterialet, har på grundval därav gjort en sammanställning, utvisande medelåldern vid utnämning eller befordran till vissa ordinarie och extra ordinarie befattningar vid civilförvaltningen. Sammanställningen, som finnes intagen å sid. 30—31, ger i stickprovsform en klar bild av det allmänna läget.

Medelutnämningens ålder utvisar under den tjuguarperiod, som varit föremål för undersökning, nästan genomgående förskjutning uppåt. Särskilt påtaglig är stegringen under femårsperioden 1925—1929.

Enligt 1902 års löneredgeringskommittés förut åberopade betänkande I utgjorde levnadsåldern vid första befordran till ordinarie tjänst i dåvarande första normalgraden i medeltal 36.4 år. Första normalgraden motsvaras nu av 21—22 lönegraderna. Jämför man löneredgeringskommitténs siffra med medelutnämningens ålder i dessa lönegrader åren 1925—1929 vid de centrala verken, d. v. s. 41.7 år, framgår, att medelutnämningens ålder stigit med över fem år.»

De efter nämnda period tilländagångna senaste åren accentuera ytterligare denna utvecklingskurva. Det finnes numera ej få extra ordinarie befattningshavare, vilka icke kunna trots hedrande och oförvitlig tjänsteutövning påräkna någon som helst fullmakt, då deras enda men tillräckligt stora fel ligger i deras vid tiden för eventuell befordran alltför höga ålder.

I vilken grad befordringsförhållandena under senare år försämrats framgår kanske allra tydligast av siffror angående ålder vid antagning i extra ordinarie tjänster av olika slag, särskilt till sådana i lägre lönegrader, för vilka icke någon mera kvalificerad förutbildning kräves. Då medelutnämningens ålder för ett extra ordinarie skrivbiträde i 2 lönegraden angives vara 23.3 år, betyder detta en 5 å 6 års väntetid som extra efter avslutad skolgång. Ordinarie skrivbiträde kan vederbörande enligt statistiken för närvarande icke påräkna att bli förrän vid ungefär 34 års ålder.

Av visst intresse torde vara vissa av lönekommittén i tabellform meddelade upplysningar, vilka här nedan återgivas.

Till dessa tabeller har lönekommittén knutit några reflexioner. Kommittén anför sålunda:

»Här ovan och förut meddelade siffror giva vid handen, att anställnings- och befordringsförhållandena inom stora delar av statsförvaltningen för närvarande äro sådana, att de lämna rum för befogade erinringar. Av största vikt måste det fördenskull vara, att utvecklingen snarast möjligt ledes in på sundare banor än de hittills följda.

Kommittén är icke blind för att de företeelser, vi nu bevittna, i stor utsträckning äro en följd av krigs- och krisårens abnorma expansion på alla områden — även inom statsförvaltningen. En kraftig beskäring av personalstocken har med ändrade förhållanden visat sig nödvändig. Frågan är endast, huruvida de principer, efter vilka besparingsarbetet bedrives, varit riktiga och lämpliga. På den punkten måste kommittén inför siffrornas vittnesbörd ställa sig tveksam.

Naturligt synes vara, att indragningen av tjänster i första hand går ut över

Personalfördelningen vid centralförvaltningen, rikets hovrätter och länsstyrelser.

M y n d i g h e t	A n t a l t j ä n s t e m ä n			Icke-ordinarie tjänstemän i % av hela antalet
	ordinarie tjänstemän	icke-ordinarie tjänstemän	summa	
Justitiedepartementet	15	8	23	34.8
Svea hovrätt	81	53	134	39.6
Göta hovrätt	44	21	65	32.3
Hovrätten öfver Skåne och Blekinge	22	16	38	42.1
Socialdepartementet	21	16	37	43.2
Socialstyrelsen	52	76	128	59.4
Försäkringsrådet	7	8	15	53.3
Riksförsäkringsanstalten	40	282	322	87.6
Pensionsstyrelsen	137	175	312	56.1
Länsstyrelserna	469	520	989	52.6
Kommunikationsdepartementet	17	16	33	48.5
Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen	19	66	85	77.6
Byggnadsstyrelsen	19	46	65	70.8
Finansdepartementet	24	20	44	45.5
Kammarkollegium	34	21	55	38.2
Statskontoret	37	17	54	31.5
Mynt- och justeringsverket	7	12	19	63.2
Kammarrätten	39	36	75	48.0
Statistiska centralbyrån	57	28	85	32.9
Riksräkenskapsverket	67	27	94	28.7
Kontrollstyrelsen	24	12	36	33.3
Ecklesiastikdepartementet	26	18	44	40.9
Riksarkivet	18	20	38	52.6
Kungl. biblioteket	19	36	55	65.5
Skolöverstyrelsen	57	51	108	47.2
Jordbruksdepartementet	14	7	21	33.3
Lantbruksstyrelsen	26	13	39	33.3
Rikets allmänna kartverk	52	10	62	16.1
Sveriges geologiska undersökning	14	17	31	54.8
Statens meteorologisk-hydrografiska anstalt	22	36	58	62.1
Handelsdepartementet	15	7	22	31.8
Kommerskollegium	66	56	122	45.9
Patent- och registreringsverket	71	81	152	53.3
Försäkringsinspektionen	7	4	11	36.4
Summa	1,639	1,832	3,471	52.8

Anm. Uppgifterna äro hämtade ur Statens off. utredn. 1931:12, sid. 26—27, och avse budgetåret 1930/1931.

de mindre fasta befattningarna d. v. s. de icke-ordinarie. Personalreduktionen bör med andra ord börja nedifrån. Siffermässigt måste detta tydligen taga sig uttryck i ett lägre relationstal för den icke-ordinarie personalen, än vad som kan anses vara det normala. Tablåerna över personalfördelningen giva ock ett dylikt utslag för statens järnvägar och kanske även postverket. Helt anorlunda te sig förhållandena vid allmänna civilförvaltningen. Den opropor-tionerligt höga procent, som de icke-ordinarie tjänstemännen vid flertalet verk och myndigheter utgöra av hela personalen, antyder, att indragningen av tjänster, i den mån sådan förekommit, kanske i främsta rummet varit inriktad på ledigblivna *ordinarie* befattningar, något som än tydligare skulle ha framgått, därest alla vakanssatta befattningar varit i tablåerna från-räknade.

De senare årens besparingspolitik är dock icke ensam orsaken till dispro-portionen mellan ordinarie och icke-ordinarie personal. Därtill har säkerligen i lika hög grad bidragit den omständigheten, att nyinrättandet av ordinarie tjänster icke hållit jämna steg med arbetsuppgifternas ökning. På annat sätt torde de höga procentsiffrorna för icke-ordinarie personal vid ett stort antal myndigheter näppeligen kunna fullt förklaras. Och då exempelvis personal-fördelningen vid Stockholms länsstyrelse utvisar 27 ordinarie och 49 icke-ordi-narie tjänster, kan man förstå länsstyrelsens i utlåtande över kommitténs för-slag till allmänt avlöningsreglemente gjorda uttalande, att länsstyrelsernas arbetsbörda vuxit den nuvarande organisationen över huvudet.»

Av visst intresse i detta sammanhang kan vara att erinra om huru avvita det betecknats att c:a 30 % av läroverkens lärarkrafter utgöras av extra ordi-narie och att detta tagits till anledning för att vid årets riksdag föreslå vitt-gående organisatoriska förändringar i syfte att bereda ökad ordinarie tjänst. I det fallet gäller det en grupp befattningshavare, som i mångt och mycket (utbildning etc.) påminner om de tjänstemannakategorier, vartill denna motion närmast syftar.

Till de fakta och synpunkter, som här ovan anförts, synes böra knytas yt-terligare ett par reflexioner. Då det gäller den statliga administrationen och i all synnerhet de områden, där icke-ordinariesystemet särskilt gjort sig känn-bart, bör man hålla i minnet, att det är fråga om personer med i regel akade-misk utbildning. Sådan kräver både grundlig skolutbildning och som oftast flera års universitetsstudier. Ingendera delen erhålles gratis. Fordringarna på viss utbildning äro i regel angivna i vederbörande författningar och kunna med hänsyn till arbetsuppgifternas art ej eftergivnas. Skall överhuvud den demokratiska synpunkten på frågan om befattningars rekrytering, d. v. s. att de försåvitt möjligt böra stå öppna för allmän tävlan bland formellt kompe-tenta, äga någon betydelse i verkliga livet och samtidigt kravet på en skick-
lig ämbetsmannakår upprätthållas, bör också tillses, att bättre förhållanden komma att råda än de nuvarande. Skola unga aspiranter kunna lockas att nedlägga tid, möda och pengar, ofta nog lånade, för en utbildning, skall också kompensation härför ges i form av rimliga utsikter till fast anställning och

bärgning, som ej alltför mycket skiljer sig från vad som i enskild tjänst bjudes för motsvarande kunskaper.

Såsom förhållandena nu gestalta sig måste de också givetvis återverka på vederbörandes förmåga att bilda eget hem. Då i övrigt i så många former och i så skilda hänseenden den sociala synpunkten anlägges på angelägenheten att yngre samhällsmedlemmar beredas tillfälle grunda egen familj, synes det ej vara obefogat, att den icke ringa klass av sådana personer det här gäller icke få sina utsikter härutinnan år från år försämrade.

Vad här ovan anförts avser utsikterna i allmänhet att vinna befordran till första ordinarie anställning. Ett annat område av förvaltningen, visserligen icke så stort som det, som omfattar den ovannämnda personalen, är också i detta sammanhang värt att hålla i minnet. Jag avser då närmast de s. k. successionsförordnandena. En hel mängd högre poster inom förvaltningen innehavas utan fullmakt av s. k. förtroendeämbetsmän. Dit höra vissa verksamchefer, expeditiionschefer o. dyl. Vid befordran till dylika poster behålla oftast innehavarna sina ordinarie befattningar, därest dessa medföra pensionsrätt. En hel rad förordnanden på i regel obestämd tid framåt hela skalan nedigenom blir följden härav. Är den till dylik chefsplats befordrade ännu ung, vilket ligger i sakens natur att han i regel är, kommer hans tjänst att kunna stå öppen i åratal, för att ej säga i årtionden. Hans ersättare få utföra arbetet och visserligen uppbära lönen, men erhålla ingen fast anställning och ej motsvarande fullmakt eller pension. Om tvenne jämnåriga utföra samma arbete under åratal, får den ene, som efterträtt någon, vilken lämnat sin fullmaktstjänst, full ersättning, under det den andre, med kanske större och än mer krävande arbetsböda, icke kan erhålla dylik kompensation på grund av förhållanden, varöver han icke kan råda. Ett sådant sakernas tillstånd kan icke betecknas som rättvist och tillfredsställande. Varje stadigvarande arbete, som tager en befattningshavares tid helt i anspråk, bör utföras såvitt möjligt av ordinarie personal, i det fall att vederbörande befattningshavares kompetens hunnit bliva till fullo prövad. Detta bör vara en ledande synpunkt, som ej minst ur statsnyttans synpunkt borde vara avgörande. Vad här ovan anförts ger emellertid vid handen, att rådande förhållanden, sedda såväl ur den enskilde tjänstemannens som ur statens egen synpunkt, näppeligen kunna anses tillfredsställande. Snara och djupgående åtgärder för åstadkommande av ett bättre sakernas tillstånd äro här av behovet synnerligen påkallade.

Med stöd av vad jag här ovan anført får jag hemställa,

att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t göra framställning om utredning och åtgärder i syfte att nuvarande icke-ordinarie system inom statsförvaltningen i görligaste mån avvecklas.

Stockholm den 16 januari 1935.

Ernst Aqvist.