

Nr 484

Av herr Bergh m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition angående inrättande av ett sjöfartsverk, m. m.

Kungl. Maj:ts proposition nr 124 angående inrättande av ett sjöfartsverk företer drag som påkalla närmare uppmärksamhet från riksdagens sida. Den utredning (SOU 1954: 21) som ligger till grund för propositionen är sålunda synnerligen bristfällig och har i sina huvudpunkter blivit föremål för skarp kritik, vilket emellertid icke med tydlighet framgår av propositionen. Bristfälligheten har i första hand framträtt däri, att de sakkunniga helt underlåtit att klargöra de omständigheter och förhållanden på vilka den föreslagna vittgående reformen måste bygga; de ha sålunda icke alls redovisat sådana olägenheter med den nuvarande ordningen som skulle giva anledning att beteckna den rådande fördelningen av sjöfartsärendena såsom en otillfredsställande splittring. Vidare är den föreslagna nyordningen i sina enskildheter på viktiga punkter föga genomarbetad och genomgående ytligt och summariskt motiverad. I propositionen har den under remissbehandlingen från myndigheternas och organisationernas sida framkomna uppfattningen om förslaget redovisats på sådant sätt att man närmast får intryck av att det föreligger vittgående enighet både om behovet av det nya ämbetsverket och om lämpligheten i stort sett av den utformning förslaget erhållit. Intetdera är emellertid riktigt. Samtliga organisationer som företräda sjöfartsnäringen och därtill närmare knutna verksamhetsgrenar, nämligen Sveriges redareförening, Sveriges segelfartygsförening, Sveriges varvsindustriförening, Sjöassuradörernas förening och Sveriges skeppsmäklares och skeppsklarerarens förening, ha motsatt sig bl. a. den utbrytning av sjöfartsärendena från kommerskollegium som är huvudsaken i det såsom alternativ II betecknade förslaget (sjöfartsverk av större omfattning), vilket i propositionen framlägges till antagande. Detta förslag har också med utförlig motiveering avstyrkts av de civila och militära huvudmyndigheterna på sjöfartsområdet, nämligen kommerskollegium, chefen för marinen och marinförvaltningen ävensom länsstyrelsen i Göteborgs och Bohuslän. Likaså har flertalet handelskamrar intagit en avvisande hållning till alt. II. Mera allmän anslutning har det såsom alt. I betecknade förslaget erhållit, vilket avser upprättande av ett nautiskt-tekniskt verk (sjöfartsverk av mindre typ) genom sammanslagning av de verk som kommit att benämnas sjöfartens hjälporgan, nämligen lotsverket och sjökarteverket samt väg- och

vattenbyggnadsstyrelsens hamnbyrå jämte den civila isbrytarledningen. I åtskilliga yttranden är emellertid tillstyrkan av sammanslagningen försedd med reservationer som ge tydligt uttryck för tvivel på ändamålsenligheten av förslaget; detta är fallet med såväl ett av de utav detta alternativ i främsta rummet berörda verken, nämligen sjökarteverket, som redareföreningen. Vid vägandet av de meningsyttringar, som framkommit genom remissförfarandet, måste också beaktas, att en stor del av de instämmanden som kommit sakkunnigförslaget till del avgivits under förklaring att den korta remisstiden icke medgivit någon mera ingående prövning; det förefaller därför på många håll ha blivit ett mer eller mindre obesett ställningstagande till förslagen. Det är också naturligt att en remisstid av omkring sex veckor icke medgivit ordentlig prövning av ett så omfattande och ingripande förslag som det föreliggande.

Härtill kommer en mycket betydelsefull omständighet, som minskar värdet av de tillstyrkande remissinstansernas uttalanden såsom underlag för Kungl. Maj:ts förslag. Propositionen skiljer sig nämligen på en vital punkt från alt. II i den utformning det varit föremål för bedömning under remissbehandlingen. I sakkunnigbetänkandet har med all tydlighet i flera sammanhang framhållits, att vid en samordning av statens uppgifter på sjöfartens område risk icke får uppstå för att sjöfartens berättigade samhörighet med andra näringar äventyras. De sakkunniga ha i anslutning därtill också uttalat, att möjligheten att bevara det näringsekonomiska sambandet mellan sjöfartsnäringen och andra näringsgrenar därför icke får minskas vid den samordning som föreslagits. Enligt de sakkunnigas förslag borde fördenskull sjöfartens kommersiella frågor och spörsmålen om sjöfartsnäringens ekonomiska förhållanden, sedda i samband med landets övriga näringar, bevakas inom kommerskollegium. Till fullt förverkligande av denna tanke borde enligt de sakkunnigas förslag inte blott hos kommerskollegium bibehållas nu berörda ärenden av ekonomisk och kommersiell natur utan även dit överflyttas sådana sjöfarten berörande frågor som för närvarande handläggas inom handels- och industrikommissionen.

I detta fundamentala avseende har propositionen frångått kommittéförslaget och från kommerskollegium utbrutit alla sjöfartsfrågor utan undantag och utan beaktande av deras näringspolitiska sammanhang. Detta har skett med en motivering som ger intryck av att handelsministern icke tillmäter kommerskollegiets nuvarande verksamhet på näringslivets område någon egentlig betydelse, fränsett sådana ur sjöfartssynpunkt mindre viktiga uppgifter som näringsstatistiken och monopolkontrollen m. m. (Samtidigt har dock handelsministern tillkännagivit att han har för avsikt att föreslå överflyttning av handels- och industrikommissionens

mera permanenta handels- och försörjningspolitiska uppgifter till kommerskollegium.)

Nu berörda förhållande synes så väsentligt ha ändrat förutsättningarna för organisationsförslaget, att det med stor sannolikhet kan antagas, att många av dem som mer eller mindre instämmande yttrat sig över sakkunnigförslaget enligt alt. II skulle ha tagit avstånd därifrån, om de befarat en sådan konsekvens. Varken näringslivets representanter eller de hörda myndigheterna ha haft tillfälle att bedöma det förslag som propositionen innehåller. Sveriges redareförening, som ägnat hela problemet ingående uppmärksamhet även ur mera principiell synpunkt, har emellertid i ett av sina yttranden berört frågan om sambandet mellan sjöfarten och övriga näringar vilkas angelägenheter handläggas inom kommerskollegium. Enligt föreningen framstår detta samband för sjöfartens eget vidkommande såsom naturligt och betydelsefullt, och det bör icke brytas. Särskilt med handeln har sjöfarten sedan gammalt så intim gemenskap, att de båda näringsgrenarna enligt föreningens mening i viss mån kunna sägas vara betingade av varandra; den svenska handelns utveckling under det senaste seklet har otvivelaktigt på ett betydelsefullt sätt befordrats av den svenska sjöfartens utveckling, framför allt genom den svenska linjesjöfartens utbyggnad, medan sjöfartens tillväxt uppenbarligen i sin tur i betydande grad varit betingad av de svenska exportnäringarnas uppsving. Sjöfartens gemenskap med näringslivet i övrigt har på senare tid också kommit till synes i viktiga sammanhang, bland annat vid behandling av beskattningsfrågor. I nu berörda hänseende har kommerskollegii ställning såsom näringarnas gemensamma ämbetsverk och såsom en sammanhållande länk mellan de skilda näringarna enligt redareföreningen visat sig utgöra en värdefull tillgång, och denna ställning synes i såväl sjöfartens som övriga näringars intresse böra vidmakthållas.

I detta sammanhang är det också skäl att ta saken i betraktande ur en helt annan synpunkt, nämligen med hänsyn till verkningarna för kommerskollegium av den tilltänkta delningen av ämbetsverket. Denna fråga har icke alls ägnats någon uppmärksamhet i propositionen, men det är uppenbart att verkets betydelse såsom det centrala förvaltningsorganet på näringslivets område skulle väsentligen reduceras, om dess uppgifter i fråga om sjöfarten berövades detsamma. Denna sida av saken förtjänar att noga övervägas, och ett klarläggande av de näringspolitiska konsekvenserna är så mycket mer av nöden som de icke ens antyddes, då kommittéuppdraget genom ett handbrev från statssekreteraren den 12 juni 1953 utvidgades till att omfatta de kommersiellt, tekniskt och socialt präglade frågor som direkt gälla sjöfartsnäringens — rederiernas och sjöfolkets — villkor.

Detta skedde f. ö. i strid mot de för utredningen i samband med Kungl. Maj:ts beslut den 17 november 1950 meddelade direktiven, som tydligt angåvo den principiella skillnaden mellan å ena sidan de till nyssberörda kategori hörande frågor, vilka vore koncentrerade till kommerskollegium, och å andra sidan de på flera verk fördelade frågorna rörande hamnar, farleder och över huvud taget framkomstmöjligheten till sjöss och som beträffande till den förra kategorien hörande ärenden innehöll ett uttryckligt uttalande av föredragande departementschefen om att han icke ansåge skäl föreligga att utbryta dem från kommerskollegium.

Om anledningen till den ändrade inställningen inom handelsdepartementet sägs i statssekreterarens brev, att frågan "delvis kommit i ett annat läge", enär kommerskollegii organisation och uppgifter utvidgats avsevärt till följd av den vid 1953 års riksdag beslutade nya lagstiftningen rörande konkurrensbegränsande åtgärder. Det vore vidare möjligt, att kommerskollegium inom de närmaste åren även i andra hänseenden kunde komma att erhålla ändrad och vidgad organisation. Med hänsyn till dessa omständigheter förklarade statssekreteraren att det syntes "tänkbart att alla sjöfartsfrågor avskiljas från kommerskollegium". På så lösa grunder hemställde statssekreteraren, att sjöfartsorganisationsutredningen "såsom ett alternativ måtte pröva tanken på ett sjöfartsverk, vilket skulle omfatta även de sjöfartsuppgifter, som enligt de förut angivna direktiven förutsatts skola kvarbliva hos kommerskollegium".

I fråga om kommerskollegii organisation efter överförande dit av nya arbetsuppgifter, som antytts av statssekreteraren, har kommerskollegium självt uttalat sig i remissyttrandet. Vad som åsyftats förmodas vara dels upprättande av årlig lagerstatistik och löpande kvartalsstatistik över produktion m. m., vilka uppgifter nu handhas av handels- och industrikommissionen, dels överflyttning av en del andra ärenden från denna kommission och dels en utvidgning av monopolutredningsbyrån. Beträffande de nämnda statistikgrenarna, som självfallet skulle anförtros statistiska byrån, säger kollegium, att en utvidgning av denna byrås arbetsfält och personal visserligen skulle medföra organisatoriska problem för byrån men icke omedelbart beröra ämbetsverkets ledning. Vad angår övertagandet av de handels- och industrikommissionen i övrigt åvilande uppgifter, vilka skulle komma att kvarstå efter en avveckling av kommissionen, framhåller kollegium, att de ej torde vara så omfattande eller av sådan beskaffenhet att deras handläggning skulle kräva flera befattningshavare än som motsvarar en vanlig byrå. En i detta sammanhang ändamålsenlig anordning vore att uppdelade den nuvarande handels- och administrativa byrån i två byråer. Icke heller har kollegium funnit några organisatoriska svårigheter uppkomma, därest monopolutredningsbyråns ålig-

gande skulle utvidgas med uppgifter av samma art som de nuvarande; härför torde det vara till fyllest med en personalökning. Skulle däremot en utvidgning av byråns verksamhet ifrågakomma i samband med t. ex. priskontrollens upphörande, komme säkerligen organisatoriska problem av helt annan räckvidd att anmäla sig, och lösningen av dem skulle förmodligen kräva andra åtgärder än en förstärkning av byrån. Enligt kollegiets mening behöver sålunda icke en överflyttning till kollegium av de nya arbetsuppgifterna föranleda en för ämbetsverket så genomgripande åtgärd som att från verket avskilja alla praktiska sjöfartsfrågor. Skulle det mot verkets förmodan visa sig nödvändigt att minska ämbetsverkets omfång, anser kollegium andra vägar kunna anvisas utan så betänkliga verkningar som alternativ II skulle medföra; i sammanhanget erinras om det av 1943 års elkraftutredning framlagda förslaget (SOU 1954: 12) att inrätta en statens elnämnd, vilken skulle övertaga bl. a. verksamheten från kollegii elektriska byrå. Även om det vore för tidigt att nu taga ställning till förslaget, säger kollegium sig ej vara främmande för tanken att nämnda byrås arbetsuppgifter skulle kunna överflyttas på en sådan nämnd eller annat verk med närliggande uppgifter utan att därmed olägenheter för ämbetsverket eller dess uppgifter i övrigt skulle behöva uppstå.

Såsom förut antytts har det för sjöfartsorganisationsutredningen framstått såsom en ur sjöfartssynpunkt angelägen sak att "bevara det näringsekonomiska sambandet mellan sjöfartsnäringen och andra näringsgrenar". Liknande synpunkter göra sig gällande för andra näringsgrenar. Liknande synpunkter göra sig gällande för andra näringsgrenar. Såsom ett viktigt exempel må här erinras om hamnpolitiken, vars stora ekonomiska betydelse för handeln har kommit till synes genom att ärenden rörande hamntaxor och hamnförordningar m. m. inom kommerskollegium handläggas å handelsbyrån i samråd med sjöfartsbyrån. Enligt de sakkunnigas förslag skulle kommerskollegium utföra den samhällsekonomiska samt närings- och transportpolitiska behovsprövningen av förslag till byggande av hamnar och farleder och därjämte handlägga frågor som röra hamntaxor, hamnordningar samt hamn- och kanalreglementen m. m. Även dessa ur allmän näringspolitisk synpunkt viktiga frågor äro enligt propositionen avsedda att hänföras till det strängt specialiserade nya verket, vilket också är en betydelsefull avvikelse från sakkunnigförslaget, som myndigheter och näringsorganisationer icke fått taga ställning till; någon närmare utredning föreligger icke på denna punkt. Icke heller har någon som helst utredning förebragts rörande organisationen av det organ som inom sjöfartsstyrelsen skulle handlägga dessa viktiga frågor. Enligt propositionen ha de hänvisats till en ekonomisk sektion att där handha-

vas tillsammans med sjöfartens allmänna ekonomiska frågor och mera långsiktiga problem. Det förefaller alldeles verklighetsfrämmande att icke tillmäta dessa utomordentligt betydelsefulla frågor större vikt än som skett i propositionen, där det förklaras, att "dessa ärenden ej kan väntas bli av sådan omfattning, att det är erforderligt att för dem inrätta en särskild byrå". Detta innebär tydligen att de ur näringspolitisk synpunkt sett viktigaste ärendena beträffande såväl sjöfartsnäringen själv som landets hamnpolitik och farledsväsende icke skulle inom verket företrädas av en ledamot utan handhavas av underordnade tjänstemän och en ytterligt knapphändig personal. Dessa ärenden äro uppenbarligen av så dominerande natur att de — oavsett omfattningen, om därmed menas antalet — böra handhavas av en erfaren ämbetsman i auktoritativ ställning.

Här påvisade omständigheter torde i och för sig vara till fyllest för att klargöra behovet av en ordentlig utredning, innan frågan om inrättande av ett sjöfartsverk kan företagas till slutlig prövning. I samband därmed bör frågan om kommerskollegii framtida organisation upptagas till behandling. För ändamålet torde erfordras en kommitté av helt annat slag än den åt vilken frågan om sjöfartsverket varit anförtrodd, och den bör vara sammansatt av företrädare för berörda verk och näringsgrenar och hava all nödig sakkunskap till förfogande. När frågan om ändrad organisation av kommerskollegium senast var föremål för utredning i samband med förberedelserna till inrättandet av handelsdepartementet, behandlades denna fråga med föredömlig grundlighet och omsorg av kommerskollegii-kommittén och departementalkommittéerna, som den 5 juli 1913 avgåvo gemensamt betänkande med förslag (II: 8), vari resultatet av en ingående och omsorgsfull utredning utförligt redovisades. I detta betänkande återfinnas grunderna för kommerskollegii uppgifter såsom det närmaste organet inom centralförvaltningen för näringslivets intressen. Mot bakgrunden av denna utredning och däri klarlagda principer och syftemål framstår det med all tydlighet att en så genomgripande reform som den nu föreslagna icke kan grundas på en så bristfällig och ytlig utredning som den föreliggande.

Utöver ovan andragna allmänna och principiella synpunkter torde det vara skäl att i någon mån granska det framlagda organisationsförslaget i dess praktiska utformning, särskilt med hänsyn till de ekonomiska och finansiella konsekvenserna därav. Ett drag som därvid faller i ögonen är en del organisatoriska svagheter som göra det osannolikt att verket kan fungera tillfredsställande utan väsentlig förstärkning förr eller senare av den för de olika uppgifterna avsedda personalutrustningen. Vad de berörda verken i sådant hänseende påpekat eller föreslagit har i största ut-

sträckning lämnats utan avseende av departementschefen, som motiverat sitt ställningstagande därvidlag genom en hänvisning till att syftet med det hela är att erhålla en mera rationell organisation och därmed bättre effekt i arbetet. Om detta syfte kunde uppnås, vore det måhända gott och väl, men det finns grundad anledning befara att så i viktiga avseenden icke alls blir fallet.

Såsom exempel må särskilt nämnas de föreslagna hamnbyggnadsorganen, där förslaget visar en högst betydande personalminskning med omkring en tredjedel av nuvarande uppsättning. Med stöd av sin vittgående erfarenhet av ifrågavarande arbetsuppgifters omfång har väg- och vattenbyggnadsstyrelsen funnit sig böra kategoriskt förklara att den personal som enligt förslaget tilldelats den nya byggnadsbyrån är otillräcklig. Styrelsen anser vidare att betydande svårigheter komma att uppstå då det gäller rekryteringen av ingenjörspersonal. All annan teknisk sakkunskap som kommit till tals i ärendet är av samma uppfattning. Departementschefen säger sig emellertid anse, att personaluppsättningen är lämpligt dimensionerad för den byggnadsverksamhet som förekommit under senare år och avvisar farhågorna med en antydning om att man i händelse av en framtida mera avsevärd utvidgning av byggnadsverksamheten måste räkna med ökat personalbehov.

På liknande sätt förhåller det sig på andra håll. I den mån de sakkunniga instansernas bedömanden äro riktiga — vilket man synes ha anledning antaga — måste den linje propositionen följt föra till ettdera av två resultat: antingen måste verksamheten eftersättas, vilket på ifrågavarande område kan medföra långvariga och svårbotliga skadeverkningar, eller också måste det ökade personalbehovet tillgodoses, i vilket fall de beräknade kostnadsminskningarna på kort tid förbytas i väsentliga utgiftsökningar.

En annan typ av organisatoriska svagheter kommer till synes på vissa punkter, där konsekvenserna framför allt komma att drabba de enskilda redarna i form av uppehåll och dröjsmål för fartygen. Redareföreningen har liksom kommerskollegium påpekat detta och med mycken styrka framhållit riskerna. Med de numera synnerligen höga dagskostnaderna för både små och stora fartyg, kunna även kortvarigare uppehåll, föranledda av dröjsmål med besiktningar och inspektioner samt väntan på certifikat av olika slag, utan vilka fartygen inte kunna nyttjas, åsamka redarna stora förluster. Påfallande oriktigt ur ekonomisk synpunkt är detta i fråga om skeppsmätningen, som genom avgifter bekostas av redarna själva. Försämrad service på detta område kan inte undgå att välla dröjsmål, t. ex. vid leveransen av nya fartyg, som icke kunna tas i bruk förrän mätbrev utfärdats.

I fråga om skeppsmätningen har från sjöfartsnäringens sida särskilt framhållits att påfallande olägenheter kunna befaras av den tilltänkta sammanslagningen av skeppsmätningstväsendet med fartygsinspektionen. Med hänsyn till den stora brådska, som oftast råder vid leverans från varv, har föreningen framhållit den stora betydelse en snabb och god service i fråga om såväl mätningsförrättningarna som mätbreven utfärdande äger. Det är utan vidare uppenbart och har också av de sakkunniga framhållits, att inspektionsförrättningar som påkallas av säkerhetshänsyn skola ha företräde framför mätningsförrättningar. Detta i förening med den ökade belastning av inspektionspersonalen, som dess befattning med det statliga fartygsbeståndet ofrånkomligen medför, gör det i hög grad sannolikt, att skeppsmätningssärendena stundom skola komma att eftersättas till men för redarna. Det är också mycket viktigt att skeppsmätningen handhas av härför utbildade, tillräckligt kvalificerade personer, som i största möjliga utsträckning kunna helt ägna sig åt dessa uppgifter. Då kostnaderna för den statliga skeppsmätningen skola bestridas av sjöfarten själv, är det en rimlig fordran, att organisationen av skeppsmätningstväsendet utformas så, att den kan säkerställa god service utan något som helst åsidosättande av sjöfartens intressen.

Det ogynnsamma intryck som framkallas av nu berörda farhågor för skadliga verkningar och olägenheter av den tilltänkta omorganisationen förstärkes vid en granskning av förslaget i vad det gäller fartygsinspektionen, som avses skola tagas i anspråk för en myckenhet nya uppgifter — bl. a. ansvaret för den stora mängden statliga fartyg — utan däremot svarande ökning av personalen. Det är ju möjligt att departementschefen ansett, att en väsentlig del av inspektionsverksamheten kan eftersättas utan alltför stort men för sjöfartssäkerheten, men detta synes i så fall vara ett äventyrligt betraktelsesätt, i synnerhet som kontrollen från det allmännas sida i fråga om fartyg hittills varit i hög grad eftersatt och därför lärer komma att taga fartygsinspektionens tid i anspråk i stor omfattning.

Eftersom ett huvudsyfte med förslaget om inrättande av ett sjöfartsverk enligt alt. II angivits vara att åstadkomma en rationalisering till sjöfartsnäringens bästa, förefaller det oriktigt att genomföra förslaget utan att akta på de allvarliga invändningarna från sakkunniga instanser och mot de bestämda avstyrkandena från alla som företråda näringen eller därmed förbundna intressen. Detta synes så mycket olämpligare som i propositionen icke förebragts någon övertygande bevisning om vare sig behovet eller lämpligheten av den föreslagna överflyttningen till sjöfartsverket av de ärenden och uppgifter på sjöfartsområdet som åvila kommers-

kollegium enligt gällande ordning, av vilken inga olägenheter veterligen försports eller redovisats.

Sammanfattningsvis anse vi sålunda det i propositionen framlagda förslaget ej böra i oförändrat skick godtagas av riksdagen. Däremot utgör det av sjöfartsorganisationsutredningen framlagda såsom alternativ I betecknade förslaget en i princip riktig grund för en rationell organisation av de nautiskt och tekniskt betonade förvaltningsuppgifterna till sjöfartens tjänst. I detaljer synes dock även detta förslag böra bli föremål för förnyade överväganden lika väl som det erfordrar en bättre underbyggnad än de nu i mer allmänna ordalag påvisade olägenheterna av den nuvarande ordningen.

Att motionsledes på grundval av utredningens alternativ I framlägga erforderliga ändringsförslag till den föreliggande propositionen låter sig ej praktiskt göra på den korta tid som står motionärerna till buds. Det fordrar ingående jämkningar i personalförteckningarna för bl. a. sjöfartsstyrelsen och kommerskollegium samt ändringar i berörda myndigheters omkostnadsanslag och avlöningsanslag.

Från dessa utgångspunkter synes det oss naturligt att frågan om inrättande av ett sjöfartsverk blir föremål för en förnyad utredning. Denna utredning bör dock vara färdig i så god tid att Kungl. Maj:t får möjlighet att framlägga proposition i ärendet till 1956 års riksdag.

På grund av vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen måtte

I a) avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 124,

b) i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om förnyad utredning rörande inrättande av ett tekniskt sjöfartsverk, slutförd i så god tid att proposition i ärendet kan föreläggas 1956 års riksdag;

II att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till de anslagsjämkningar för berörda verk som skulle föränsledas av bifall till yrkandet under I a).

Stockholm den 13 april 1955

Ragn. Bergh

Hugo Osvald

Ernst Wehtje

Tage Magnusson