

Nr 2

Av herr **Ohlin m. fl.**, om utredning i syfte att vinna besparingar i den statliga förvaltningen.

Vid föregående års höstriksdag föreslog vi att riksdagen skulle i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en särskild utredning i syfte att nå förenklingar och besparingar i den statliga förvaltningen. I motionen framhöll vi bl. a. följande.

Av de statsutgifter som redovisas på driftbudgeten och som skall betalas med skattemedel utgöres den dominerande delen av s. k. transfereringsutgifter, d. v. s. bidrag och subventioner av olika slag. Totalt uppgår dessa till ungefär hälften av driftbudgetens samtliga utgifter. Statens egna kostnader i form av löner och omkostnader i den statliga verksamheten utgör ungefär en fjärdedel av hela utgiftssumman. Femtedelen utgör investeringskostnader (för försvar, vägar och vissa avskrivningskostnader). Återstoden — en tjugondel — är kostnaderna för statsskuldens förräntning.

Även om således de statliga förvaltningskostnaderna i vidsträckt mening utgör en jämförelsevis mindre del av samtliga löpande utgifter, uppgår de dock till ett så betydande belopp, drygt 3 400 milj. kr. att skärpta ansträngningar bör inriktas på att också på detta område nå besparingar.

Enbart statens lönekostnader uppgår till mer än 2 000 milj. kr. En ökad rationalisering motsvarande 1 procent av lönekostnaden betyder alltså en besparing med 20 milj. kr. Bl. a. genom sådana åtgärder som vi nedan skall närmare ange bör det vara möjligt att även på relativt kort sikt nå ett sådant besparingsbelopp.

Besparingsutredningen har inte ansett att den för utredningen tillmätta tiden medgivit någon detaljerad genomgång av besparingsmöjligheterna inom statsförvaltningen. Utredningen har dock anfört vissa synpunkter rörande dessa problem. Den har då bl. a. pekat på följande förhållanden.

Utformningen av författningar. Bestämmelser, som myndigheterna skall tillämpa, blir ofta komplicerade, och förfarandet blir tungt. Varje komplicering av förvaltningsförfarandet, i och för sig motiverat med strävanden att nå en noggrann rättvisa i varje enskilt fall, fördyrar detta. Det är därför nödvändigt att väga de med ett mera invecklat förfarande förenade fördelarna mot det merarbete det leder till och — om det senare tenderar att bli av nämnvärd omfattning — pröva andra lösningar, t. ex. med mera schabloniserade och enklare regler.

Delegering av ärenden. Den för ett visst ärende erforderliga arbetsinsat-

sen torde i flertalet fall grovt taget vara lika stor i varje instans, vare sig denna har att yttra sig eller fatta beslut i ärendet. Stundom torde t. o. m. arbetet öka när vederbörande endast har att yttra sig och mer eller mindre omständligt nödgas redovisa sin utredning och sin därpå grundade uppfattning till nästa instans. En delegering medför därför ofta en dubbel effekt i form av minskat arbete för båda de berörda instanserna. Dessutom blir i allmänhet ärendet snabbare avgjort.

Löne- och befördringspolitiken. Utredningen framhåller:

Vid avvägningen av löneställningen för olika befattningar inom förvaltningen ligger det nära till hands att antalet anställda, som innehavaren av en befattning skall leda, mer eller mindre uttalat tages som ett mått på det med befattningen förenade ansvaret och kravet på kvalifikationer. Detta betraktelsesätt kan i viss mån ha sitt berättigande. Det har emellertid lett till en allmänt utbredd men ur rationaliseringssynpunkt betänklig uppfattning att löneställningen för chefstjänster liksom för förmanstjänster och motsvarande är avhängig av antalet underlydande befattningshavare. Detta gäller såväl chefer för byråer och sektioner som i fråga om mellangrads- och lägre befattningar, t. ex. vid gränsdragningen mellan kontorist- och kansliskrivartjänster. Givetvis tages hänsyn till uppgifternas art men ledande befattningshavares löneställning blir trots detta i väl hög grad beroende av storleken av den organisation vederbörande har under sig. Denna tendens att värdera efter kvantitet kan befaras inte bara motverka rationaliseringar som medför personalminskningar utan också direkt framkalla en benägenhet att söka bygga ut personalorganisationen.

Utredningen rekommenderar en mera rationaliseringsvänlig personalpolitik, utformad så att man kunde gynna dem som visat sig kunna möta en ökad arbetsbörda utan ökning av organisationen eller kunnat genom rationaliseringsåtgärder nedbringa denna.

Organisationsföredragandena. Systemet med organisationsföredragandena i de olika statsorganen har inte infriat förhoppningarna. Deras ställning och villkor bör därför omprövas i syfte att göra institutionen effektivare.

Personalindragningar. Myndigheternas möjligheter att avveckla ett vid ändringar eller rationaliseringar av förvaltningsarbetet uppkommande överskott av mera fast anställd personal bör förbättras. I första hand bör en sådan avveckling ske genom omplaceringar till inträdande vakanser så att en annars uppkommande ökning av den totala arbetsstyrkan undviks. Det är viktigt att en sådan avveckling av uppkommande personalöverskott sker på ett ur såväl ekonomiska synpunkter som för personalen godtagbart sätt.

Koncentrering av vissa arbetsuppgifter. Det kan ifrågasättas om det är rationellt att i princip varje myndighet eller nämnd har egen bokföring och kassarörelse. Därigenom tvingas flera tjänstemän än nödvändigt att skaffa

sig ingående kännedom om avlönings- och medelsförvaltningsföreskrifter. En koncentration bör eftersträvas av främst bokförings- och kassaärenden men även av personalredovisning och avlöningsfrågor.

Förslagsverksamheten och belöningar för rationaliseringsförslag. Den försöksverksamhet som bedrivits på detta område har varit av ringa omfattning. Det begränsade utbytet kan bero på att belöningsverksamheten inte blivit föremål för tillräcklig propaganda och publicitet, att förfarandet är för omständligt och att beloppen varit alltför obetydliga. Belöningsnormerna bör höjas och förfarandet vid fastställande av belöning göras enklare och snabbare.

De av besparingsutredningen här redovisade möjligheterna att genomföra kostnadsminskande rationaliseringar i statsförvaltningen bör kunna vidtagas så snabbt att vissa besparingar vinnes redan nästa budgetår. På längre sikt bör den utvunna besparingen bli större. Men dessutom bör enligt vår mening en mera systematisk och djupgående utredning skyndsamt påbörjas om möjligheterna att förbilliga förvaltningen.

Det är nämligen av flera skäl ofrånkomligt att besparingsaktioner i fråga om förvaltningen tar viss tid innan de kan bli helt genomförda och att jämförelsevis små belopp står att vinna på kort sikt. Med hänsyn till de statliga förvaltningskostnadernas totalt sett betydande omfattning är det dock viktigt att särskilda ansträngningar göres för att pressa ner kostnaderna. Då besparingsutredningen inte kom att närmare undersöka besparingsmöjligheterna på förvaltningsområdet anser vi det nödvändigt att utredningsarbetet härom fortsätter genom särskild utredning. Denna bör arbeta vidare med de besparingsuppslag som besparingsutredningen pekat på, i den mån detta inte kan — vilket torde vara fallet med flertalet av de besparingsmöjligheter som redovisats här ovan — ske inom vederbörande departement. Den bör emellertid framför allt ta sikte på att undersöka möjligheterna till indragningar av förvaltningsenheter. Dess uppdrag skall alltså inte enbart gälla en undersökning av rationalisering av förvaltningen av nu befintliga statliga verksamhetsgrenar.

Som exempel på frågor som härvid bör undersökas vill vi peka på följande sammanföringar och sammanslagningar, vilka aktualiserats från vårt håll i motioner vid tidigare riksdagar:

- En reduktion av antalet centrala, militära förvaltningar;
- samordning av den militära och civila hälso- och sjukvården;
- sammanslagning av skolöverstyrelsen och överstyrelsen för yrkesutbildning;
- sammanslagning av statens bilinspektion, statens biltrafiknämnd och statens trafiksäkerhetsråd;
- samordning under gemensam styrelse och administration av statens bakteriologiska laboratorium, statens farmaceutiska laboratorium, statens

rättskemiska laboratorium, statens institut för folkhälsan och statens veterinärmedicinska anstalt eller — alternativt — en omgruppering av dessa myndigheters arbetsuppgifter i rationaliseringssyfte;

sammanslagning av statens jordbruksnämnd och lantbruksstyrelsen;

överföring av lantbruksnämndernas arbetsuppgifter till hushållningssällskapen, skogsvårdsstyrelserna samt till lantmåteriorganen;

inrangering av statens väginstitut i väg- och vattenbyggnadsstyrelsen;

överförande av medicinalstyrelsens platsförmedlingsverksamhet beträffande läkare till arbetsförmedlingen;

sammanföring av det arbete rörande statstjänstemännens pensioner, som nu är uppdelat på statens pensionsanstalt, statskontoret och de affärsdrivande verken;

koncentration av handläggningen av utlänningsärenden.

Det bör understrykas att förteckningen bör fattas som exempel på besparingsmöjligheter som bör undersökas. Den är självfallet inte fullständig, liksom det kan komma att visa sig att en sammanslagning eller omorganisation i något fall inte är lämplig. På en del av de här nämnda områdena pågår översyn av förvaltningsorganisationen, såsom i fråga om den militära förvaltningsorganisationen och samordningen av skolöverstyrelsens och överstyrelsens för yrkesutbildning arbetsuppgifter. Det är angeläget att detta utredningsarbete bedrivs skyndsamt. På andra områden finnes utredningsmaterial tillgängligt som bör kunna utnyttjas.

Statsutskottets majoritet avstyrkte utan närmare angiven motivering förslaget. Fjorton av utskottets ledamöter reserverade sig dock för bifall till motionen. Denna avslogs i kamrarna med knapp majoritet.

Ingenting har enligt vår mening tillkommit som skulle göra den av oss begärda besparings- och rationaliseringsutredningen rörande den statliga förvaltningen mindre motiverad. Alla de av oss förut angivna skälen kvarstår. Vi vill därför på nytt föra fram kravet.

Utöver de förslag och synpunkter, som vi ovan refererat och som bör vara vägledande vid utredningen, vill vi avslutningsvis tillägga följande.

Till följd av den teknik, som användes vid anvisningen av anslag på statsbudgeten, med en långt driven uppsplätning av anslagsändamålen blir myndigheterna bundna att disponera de för dem anvisade olika anslagen inom snäva gränser. Särskilt blir detta fallet då detaljerade föreskrifter utfärdas för anslagens användning. En sådan bindning är naturlig med hänsyn till riksdagens bestämmanderätt över anslagsmedlens disposition. Men när det gäller administrations- och förvaltningskostnader kan en långtgående detaljreglering bli hämmande för förvaltningsarbetets effektivitet. Systemet leder till att vederbörande tjänstemän — för att undgå anmärkning vid den formella och i hög grad detaljbetonade efterhandskontrollen — i första hand söker efterkomma de formella föreskrifterna. Den tid, som åt-

går först för vederbörande tjänsteman att i förväg tillse att alla formella föreskrifter följes och därefter för den i många fall petitessebetonade efterhandsgranskningen, kunde säkerligen mången gång komma till mera givande användning. Sannolikt skulle icke oväsentliga besparingar nås, om myndigheterna vid dispositionen av anslagen för sina förvaltningskostnader finge något friare händer med en större direkt bestämmanderätt för vederbörande förvaltningschef. En sådan ordning skulle medge en smidigare anpassning till de skiftande förhållanden, som i realiteten alltid uppkommer. Med minskad formell omgång skulle mera rationella och kostnadsbesparande lösningar kunna vinnas. Ett antal blanketter och formulär skulle kunna slopas, arbetskraft sparas och tid vinnas liksom säkerligen en ökad trivsel för de i statlig tjänst anställda.

Förfarandet förutsätter att ett visst "klumpanslag" anvisades för myndighetens förvaltningskostnader, vari kunde ingå såväl löner som omkostnader, i stället för den nuvarande detaljerade anslagsanvisningen. En sådan omläggning bör prövas av utredningen. Riksdagens gransknings- och kontrollmöjligheter måste givetvis med i bilden. I sitt betänkande om regeringsarbetet har författningsutredningen behandlat problem av denna art. Vi hänvisar till de olika synpunkter som anförts i författningsutredningens betänkande. Statstjänstemännens rättsliga ställning skall självfallet kvarstå orubbad.

Den särskilda karaktären av den föreslagna utredningens uppdrag och kravet på största möjliga skyndsamhet gör att den delvis faller utanför ramen för de löpande undersökningar rörande det statliga förvaltningsarbetets organisation som utföres av statens organisationsnämnd. Det är emellertid viktigt att organisationsnämndens erfarenheter utnyttjas.

Utredningen bör ha tillgång till förvaltningsteknisk och administrativ expertis både från den offentliga sidan och från dem som har erfarenheter utanför statsförvaltningen.

Med hänsyn till räckvidden av utredningens uppdrag bör hinder inte föreligga för att den redovisar sina resultat och förslag i lämpliga etapper.

Med hänvisning till det anförda föreslår vi således,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt och särskild utredning i syfte att vinna besparingar i den statliga förvaltningen genom indragning och sammanslagning av förvaltningsorgan, eventuellt i kombination med överföring och omgruppering av arbetsuppgifter, samt genom rationalisering av förvaltningsarbetet i övrigt, varvid ovan anförda förslag och synpunkter måtte beaktas.

Stockholm den 13 januari 1960

Bertil Ohlin

Ragnhild Sandström

Bertil von Friesen

Henning Gustafsson

Wald. Svensson

Sven Gustafson
i Göteborg

Sven Wedén