

EN HENVENDELSE TIL LØNNINGS- KOMMISSIONEN

AF ERIK SCHMIDT

DET var ikke et Øjeblik for tidligt, da Socialøkonomisk Samfund i Foraaret tog Spørgsmaalet om Nationaløkonomers Ansættelsesvilkaar indenfor den saakaldte Kriseadministration op til nærmere Behandling. Paa en ekstraordinær Generalforsamling den 17. Februar vedtoges det at nedsætte et Udvalg til at undersøge Forholdet og fremsætte Forslag til Myndighederne, og allerede den 19. Maj afgav Udvalget, der bestod af 9 Medlemmer, en Betænkning, som den 7. Juli blev tilstillet Lønningskommissionen. — Betænkningen er senere udsendt til Medlemmerne af Socialøkonomisk Samfund og er saaledes kendt af en væsentlig Del af Nationaløkonomisk Tidsskrifts Læsere, hvorfor den ikke skal refereres i Detailler her. Derimod skal i det følgende knyttes forskellige supplerende Bemærkninger til Betænkningen, som kun i største Korthed sammenfatter Resultatet af de livlige Diskussioner i Udvalget.

Udgangspunktet for Udvalgets Arbejde var de specielle Ansættelsesvilkaar for *cand. polit.*'er og *cand. oecon.*'er i Kriseadministrationen, først og fremmest Direktoratet for Vareforsyning og Statens Kornkontor, hvor Sekretærer, Fuldmægtige og Kontorchefer er ansat paa Vilkaar svarende til Funktionærlovens Regler og følgelig ikke deltager i de særlige Pligter og Rettigheder, som gælder for Tjenestemænd. Dette er navnlig af Betydning med Hensyn til Fremtidsudsigterne, hvor disse Funktionærers Position formelt set er ganske usikker.

Det er ikke vanskeligt at paapege Midler til at hidføre en Ændring heri, og Udvalget fremsætter herom forskellige Forslag, hvoriblandt navnlig maa fremhæves følgende to: for det første at der

oprettes et passende Antal normerede Stillinger indenfor Kriseadministrationen, og for det andet, at Tjenestemandslovens Regler for Beregning af Tjenestealder ændres, saaledes at de i Kriseadministrationen ansatte ved Overgang til anden Statstjeneste *overfører den fulde i Kriseadministrationen erhvervede Anciennitet*. En saadan Anerkendelse og Overføring af Anciennitet er vel hidtil blevet praktiseret i en Del Tilfælde, men da som en særlig Naade i hvert enkelt Tilfælde, og det, der er Behov for, er naturligvis Sikkerhed for, at Ancienniteten kan overføres i enhver Situation, ogsaa ved eventuel Omdannelse af eller Nedlæggelse af Kriseinstitutionerne. De anførte Forslag er i sig selv lidet opsigtsvækkende, de er talrige Gange fremført af interesserede Kandidater; men det er af betydelig Interesse, at disse Krav nu officielt understøttes af en Forening, som hovedsagelig bestaar af c. a. n. polit.'er ansat paa Tjenestemandsvilkaar. Det er et smukt Eksempel paa kollegialt Sammenhold, og man faar haabe, at den Vægt, hvormed Forslagene saaledes er ført frem, vil gøre sin Virkning.

Gennemførelsen af de nævnte Forslag betegnes imidlertid af Udvalget kun som »midlertidige Overgangsforanstaltninger«, idet Hovedvægten er lagt paa langt mere vidtgaaende Forslag. Da imidlertid saadanne muligvis ikke vil kunne vedtages omgaaende, maa de anførte Forslag gennemføres straks for at faa en foreløbig Løsning paa de akutte Vanskeligheder, Kriseadministrationens voldsomme Vækst i Krigsaarene har foraarsaget.

Det viste sig meget hurtigt under Udvalgets Drøftelse, at der var ubetinget Enighed om det ønskelige i at tage Spørgsmaalet om Ansættelsesvilkaar og Avancementsvilkaar for Tjenestemænd saavel som Oprettelsen og Besættelsen af nye Stillinger m. v. op til almindelig Behandling. Den af Udvalget afgivne Betænkning har derfor faaet en Udformning, der gaar væsentligt videre, end det oprindeligt var Tanken, da Udvalget blev nedsat.

Der vil sikkert fra forskellige Sider blive anket over, at Udvalget herved har ladet sig lede af Ungdommens (desværre) privilegerede Lyst og Evne til at se frit og frisk paa Tingene og til skarpt at drage de logiske Konsekvenser af de nye Synspunkter, man derved kommer til. Men det maatte nu engang være særdeles fristende for en Forsamling af yngre Nationaløkonomer, repræsenterende alle vigtige Grene af vor Tids økonomiske Administration, at sige et Par kritiske Ord om hele Tjenestemandsløvgivningen, saaledes som den i Dag foreligger, præget af Regler og

Synspunkter nedarvet fra en Tid, hvor den rent juridiske Side af Administrationen var Hovedsagen. Og dette maatte forekomme dobbelt fristende paa Baggrund af, at der fra de store Tjenestemandsgeselskaber ikke var fremsat mere almene Forslag til Lønningskommissionen vedrørende Administrationens Videreudvikling, men derimod — saa vidt det var Udvalget bekendt — kun en Række Forslag om Ændring af forskellige Detailler og Bibestemmelser i Tjenestemandsløven. Endelig kan Udvalget retfærdiggøre sit Initiativ derved, at en Reform af Tjenestemandsløvgivningens almindelige Regler i Overensstemmelse med de af Udvalget fremsatte Retningslinier automatisk maa betyde, at de særlige Problemer vedrørende de i Kriseadministrationen ansatte Kandidater falder bort; Udvalget har saaledes løst sin Opgave ved at anvise den mest radikale og konsekvente Løsning paa det Problem, det var paalagt Udvalget at beskæftige sig med.

Som det fremgaar af Betænkningens Indledningsafsnit, gaar Udvalget ud fra, at den vældige Vækst, som er foregaaet i det Offentliges økonomiske Administration i Løbet af de sidste 10—15 Aar, ikke er et midlertidigt Krisefænomen, men derimod et Led i en historisk Udviklingsproces, som kan forventes fortsat fremover. Det afgørende Kendetegn for denne Udvikling er, at den offentlige Administration fra den tidligere rent normgivende Funktion i stadig større Udstrækning optræder med aktiv Indgriben i Erhvervslivets Dispositioner. Medens Hovedinteressen tidligere knyttede sig til Dispositionernes formelle, juridiske Grundlag (f. Eks. den næringsretlige Adkomst), samler den sig nu om Dispositionernes økonomiske Indhold (f. Eks. en Raavares Anvendelse), og Administrationen tvinges mere og mere ind paa at udforme materielle Retningslinier for Erhvervene (planøkonomiske Indgreb). Heraf følger dels, at der stilles nye Krav til Tjenestemandenes Kvalifikationer (Økonomer i Stedet for Jurister), dels at Statsadministrationens hele Opbygning maa tilpasses til de nye Opgaver.

Saa vel ud fra dette Synspunkt som set i Relation til Embedsmændenes Interesser er den nuværende Normeringsteknik samt Fremgangsmaaden ved Besættelsen af nye Stillinger i afgørende Henseende utilfredsstillende. Skal der f. Eks. oprettes en ny Institution til Varetagelse af nye Opgaver, saadan som det jævnligt er sket i de senere Aar, er Fremgangsmaaden som bekendt den, at Institutionen oprettes i Henhold til en særlig Lov eller Bekendtgørelse (f. Eks. Prisloven, Vareforsyningsloven og dertil knyttede

Bekendtgørelser), medens Hjemmel for Ansættelse af Personalet tilvejebringes paa andre Maader. Disse andre Maader er, dels at visse (enkelte) Embedsmænd (i Reglen til de ledende Stillinger) udlaanes fra andre Institutioner eller et Ministerium (hvor de har beklædt Stilling normeret i Henhold til Tjenestemandsløven eller aarlig Normeringslov), dels at der ved aarlig Normeringslov normeres et Antal Stillinger i denne nye Institution, dels at der paa Finansloven for et Aar fremover bevilges Midler til yderligere Ansættelse af Personale, samt endelig at der ansættes Aspiranter, hvis Løn afholdes af Institutionens Budget efter eget Skøn.

Denne Fremgangsmaade medfører først og fremmest en uheldig Adskillelse mellem Lovgivningen om Statsindgreb overfor det økonomiske Liv og Rigsdagens Godkendelse af de heraf nødvendiggjorte Ansættelser af Tjenestemænd. Der vil derfor altid være en stærk Tendens i Retning af, at nyere Institutioner lider af Mangel paa Arbejdskraft (med deraf følgende Travlhed og langsom Behandling af Sagerne), medens ældre Institutioner med reduceret Arbejdsomraade præges af Overbefolkning. Det rationelle vil være, at der, samtidig med at der vedtages en Lov om nye økonomiske Indgreb, i selve Loven oprettes det til Lovens Administration fornødne Antal Stillinger.

Videre vil det være formaalstjenligt, at en Stilling i een Institution rent administrativt kan nedlægges til Fordel for Oprettelsen af en tilsvarende gageret Stilling i en anden Institution. Udvalget foreslaar derfor den enkle og ligefremme Løsning, at der ved Lov kun fastsættes *Antallet* af normerede Tjenestemandstillinger, medens *det overlades til Administrationen at fordele Stillingerne* mellem de forskellige Institutioner. »Forslaget medfører, at den enkelte Tjenestemand normeres i en vis Stilling, ikke indenfor den og den Institution eller Styrelsesgren, men indenfor Statsadministrationen som Helhed.«

Dette Forslag er suppleret med et Forslag om, at Aspiranttiden aldrig maa overskride to Aar, og Begrundelsen herfor er ganske enkelt den, at saa længe Institutionerne frit kan ansætte Aspiranter, medens Rigsdagens Godkendelse udkræves til Oprettelse af nye normerede Stillinger, vil der være en Tendens til at søge at komme igennem med Aspiranter, hvis Udsigter for fast Ansættelse herved forringes. Udvalget antyder som en mulig Konsekvens, at Rigsdagens Samtykke ogsaa maa indhentes til Udvidelse af det samlede Antal Aspirantstillinger — men dette er vel næppe nogen nødvendig Følge, og i hvert Fald vil det ikke være ønskeligt, at

der aabnes yderligere Muligheder for at begrænse Oprettelsen af nye Stillinger. Den Udvikling, man nu er inde paa i visse Institutioner, at Studenter udfører regulært Sekretærarbejde, er i hvert Fald ikke heldig hverken set fra Statens eller Kandidaternes Synspunkt.

Den stive Opdeling, der for Tiden er over hele vor Administration («Baasesystemet») er dog ikke blot en Følge af Normeringsteknikken, men utvivlsomt ogsaa betinget af den Maade, hvorpaa de nuværende Normeringsbestemmelser praktiseres. Det kan f. Eks. under den nuværende Praksis ikke tænkes, at man udnævner en Tjenestemand fra en Styrelsesgren til en højere Stilling i en anden Styrelsesgren, f. Eks. en Ekspeditionssekretær i Handelsministeriet til Kontorchef i Landbrugsministeriet (uden Hensyn til, om der sagligt set var god Grund til en saadan Overflytning eller ej), og Baggrunden herfor er vel dels, at det er Chefen indenfor hver Styrelsesgren, der alene træffer Afgørelse om, hvem der skal ansættes og forfremmes, dels den gamle juridiske Indstilling, hvorefter det maaske ofte var af stor Betydning, at en overordnet Embedsmand havde Erfaring indenfor sit eget snævre Arbejdsfelt (Kendskab til alle Fortilfælde), medens dette ofte er saa temmelig underordnet ved den økonomiske Administration. En særlig Faktor er det vel ogsaa, at de Embedsmænd, der ikke hører til Eliten, klamrer sig til de Stillinger og Institutioner, de sidder i, og den Anciennitet, de har erhvervet der.

Ud fra det Samfundshensyn, at de bedst kvalificerede Tjenestemænd til enhver Tid bør sidde paa de Poster, hvor den store Indsats for Tiden kræves, er det ønskeligt, at der aabnes Mulighed for, at Overflytning fra en Institution til en anden kan praktiseres som almindelig Regel, hvilket igen gør det ønskeligt, at der aabnes Adgang for en større Kreds til at søge nye eller ledigblevne Stillinger.

Hvis Hensigten hermed udelukkende var den at sikre, at alle Avancementschancer blev forbeholdt de dygtigste, vilde en saadan Ordning givetvis blive mødt med massiv Modstand fra Embedsmændsside. Spørgsmaalet om Springavancementer ligger imidlertid i et helt andet Plan, de vil være mulige i et vist Omfang under den nye Ordning, som de er det under den bestaaende; afgørende er derimod ved den her foreslaaede Ordning, at alle Styrelsesgrene og Institutioner ligestilles med Hensyn til Avancementsmuligheder, saaledes at det f. Eks. ikke mere kan tænkes, at den gennemsnitlige »Sekretærlevetid« er 4 Aar det ene Sted og maaske

10 Aar det andet. En Udjævning vil hurtigt blive Følgen af den Bevægelighed, der gennemføres, og den fra anden Side foreslaaede Bestemmelse, at alle Sekretærer skal udnævnes til Fuldmægtige efter en vis Tjenestetid, f. Eks. 6 Aar, er saaledes ikke paakrævet.

For at muliggøre en helt ny Praksis paa dette Felt foreslaar Udvalget, for det første at *Opslag af ledige Stillinger altid skal finde Sted*, og for det andet at der oprettes et specielt permanent *Forfremmelsesraad*, som skal afgive Udtalelse ved samtlige Besættelser af Stillinger i 4. og højere Lønningsklasser. Man har i Udvalget drøftet noget i Retning af, at dette Forfremmelsesraad skulde sammensættes af et passende Antal Embedsmænd fra forskellige Styrelsesgrene paa den Maade, at de f. Eks. sad 3 Aar ad Gangen og derefter blev skiftet ud med Folk fra andre Styrelsesgrene. Forfremmelsesraadet vilde herved virkelig blive et upartisk Organ, saaledes at de rent saglige Hensyn ved Forfremmelser maatte antages at blive de afgørende — hvilket der langt fra er skabt Garanti for under den nuværende Ordning.

Dette Forslag, der er en konsekvent Følge af Forslaget om Overgang til generel Normering, er sikkert det mest revolutionerende Punkt i Betænkningen og bliver vel næppe gennemført paa Lønningskommissionens Initiativ. Jeg føler mig imidlertid overbevist om, at en saadan Reform er et af Hovedmidlerne til at give det Offentliges Personalepolitik en lignende Effektivitet som de private Erhvervsvirksomheders. Her bliver det Politikernes Sag at gribe ind.

Hvad Lønspørgsmaalet angaar, saa har Udvalget indskrænket sig til at tangere det paa to Punkter. For det første har man naturligvis maattet studere den relative Lønshøjde i de forskellige Institutioner, og i et Bilag til Betænkningen gives Oplysning om Lønningerne i henholdsvis Direktoratet for Vareforsyning, Prisdirektoratet og Centraladministrationen. Sammenligningen maa siges at være til Fordel for Centraladministrationen, og dette er jo saa meget desto mere grelt, som Funktionærerne i Direktoratet for Vareforsyning kan afskediges med 3—6 Maaneders Varsel uden Pension, en Risiko, der dog vanskeligt kan vurderes i Kroner.

Det andet Punkt er Aspirantlønnen, hvorom Udvalget fremsætter det Forslag, at Sekretæraspiranter straks fra Ansættelsen opnaar den fulde Grundløn med Tillæg, medens Aspirantlønnen for Tiden er ni Tiendedele af Grundlønnen det første halve Aar, og derefter ni Tiendedele af Grundlønnen plus Tillæg. Set fra Statens Side betyder dette ikke nogen større Merudgift, set fra Kandida-

ternes Side er det overordentlig velkomment at faa dette Tillæg, thi netop i den første Tid efter Eksamen er der i Reglen en Række Udgifter at bestride, for ikke at tale om Gæld at betale af paa. Kan Staten ikke i Almindelighed overkomme at udbetale »Studenterløn«, saa maa den i hvert Fald kunne yde en Haandsrækning til de Studenter, der efter Afslutning indtræder i Statens Tjeneste paa Vilkaar, der er alt andet end straalende.

Det har ligget udenfor Udvalgets Opgave at komme ind paa Tjenestemændenes mere almene Lønproblemer, og Spørgsmaalet skal derfor heller ikke berøres her, hvor fristende det end maa være at sammenligne den Løn, Staten byder sine overordnede Tjenestemænd, med de Indtægter f. Eks. en Grosserer eller Fabrikant kan forskaffe sig. Spørgsmaalet om Formiddagsstillinger har været debatteret livligt i Udvalget, men heller ikke dette Forhold har man fundet det hensigtsmæssigt at behandle i Betænkningen, selv om der ikke kunde siges at herske nogen Velvilje overfor den Praksis, som efterhaanden har udviklet sig paa dette Omraade.

Angaaende en Række Detailler maa iøvrigt henvises til Betænkningen.