

LANDSKAPSSTYRELSENS SVAR på landstingsman Wiklöfs m.fl. spörsmål rörande orsakerna till att flera ledande tjänstemän inom förvaltningen avgått.

Spörsmål enligt landstingsordningens 48 § riktas normalt till landskapsstyrelsen såsom myndighet. Svaret utarbetas då av den föredragande vars ansvarsområde spörsmålet berör. Efter behandling i landskapsstyrelsen avläts svaret på myndighetens vägnar, undertecknat av lantrådet och föredraganden. Detta förfarande synes icke sakenligt i föreliggande fall, då spörsmålets motivering berör förutom brister i ämbetsverkets personalförvaltning även uttryckligen relationerna mellan landskapsstyrelsens kollegium och tjänstemännen. Härvid ifrågasättes om lantrådet och "sittande landskapsstyrelse" tillräckligt engagerar sig i omsorgen om förvaltningens personal. Svaret har därför utarbetats inom kollegiet och det avges icke på myndighetens vägnar utan av kollegiets medlemmar samfällt. De närmast berörda byråcheferna har särskilt hörts av kollegiet före den slutliga utformningen av svaret.

Personalärendenas handläggning

Enligt ämbetsverkslagen skall "ärenden angående personalförvaltning" handläggas av kansliavdelningens allmänna byrå, med andra ord av kanslichefen. På honom ankommer numera att ensam i landskapsstyrelsens namn avgöra sådana personalärenden, där besluten innebär direkt tillämpning av lag, såsom beviljande av ålderstillägg och sjukledighet. Ärenden som förutsätter viss prövning avgörs vid enskild föredragning av därtill utsedd landskapsstyrelseledamot, medan viktigare ärenden avgörs av landskapsstyrelsen i plenum. I vartdera fallet bereds och föredras ärendena av kanslichefen.

Kanslichefen kan självfallet icke lastas för eventuella brister i fråga om arbetsförhållandena på de andra avdelningarna eller rörande omsorgen om personalen där, ifall inga yrkanden om förbättringar har framförts till honom. Någon uppsökande verksamhet i det avseendet har han nämligen inte möjlighet till på grund av den stora arbetsbörda som i övrigt åligger honom.

Det kan inte heller anses lämpligt att lantrådet eller landskapsstyrelseledamöterna skulle gå ut på avdelningarna och direkt kontakta personalen i avsikt att konstatera missförhållanden. Detta skulle nämligen uppfattas som bristande tilltro till avdelnings- och byråchefernas vilja eller förmåga att vårda sig om sina underlydande. Ty dessa chefer har ju under sitt dagliga arbete samt vid enskilda diskussioner och möten med personalen de bästa förutsättningarna att konstatera var det eventuellt brister. Det är sålunda i första hand avdelnings- och byråchefernas sak att hos landskapsstyrelsen göra förslag om erforderliga åtgärder, ifall de själva inte har behörighet att vidtaga sådana. Självfallet står det också fritt för andra enskilda tjänstemän och för tjänstemannaföreningar att inkomma med framställningar i allmänna personalvårdsfrågor. Först sedan sådana framställningar gjorts och blivit avslagna, faller ansvaret på landskapsstyrelsens kollegium.

Utvecklingen under senare tid.

Personalärendena har under de senaste åren ökat avsevärt, dels beroende på att de anställda blivit flera och dels på att nya förmåner tillkommit genom de statliga tjänstekollektivavtalen. De arbetsuppgifter som härigenom tillkommit för kanslichefen togs i beaktande då landskapslagen om det centrala ämbetsverket bereddes och stiftades. Kanslichefen avlastades nämligen då betydande grupper av ärenden som han tidigare handhaft inom hälso- och sjukvården samt inom undervisningsväsendet.

Genom de övriga förvaltningsuppgifternas ständiga ökning visade sig dessa åtgärder snart otillräckliga. På kanslichefens och finanschefens initiativ upptogs därför i 1976 års budget anslag för en ny tjänst som avtals- och lönechef, på vilken en stor del av personalärendena skulle överföras. Detta försök att förbättra situationen har emellertid tills vidare strandat på Ålandsdelegationens negativa utlåtande beträffande kompensationen av den nya tjänstemannens lön. Det synes emellertid inte uteslutet att ytterligare argumentering från landskapsstyrelsens sida kan leda till att

kompensation medgives från början av år 1977, varför landskapsstyrelsen kommer att ånyo föreslå anslag för tjänsten.

Lönesättningen för tjänstemännen inom centralförvaltningen bereder i många fall svårigheter genom att det inte finns motsvarande statstjänster. I fråga om högre tjänstemän brukar utlåtande från Ålandsdelegationen inhämtas innan löneklassen fastställs eller ändras. Åtskilliga sådana tjänstemän har under de senaste åren uppflyttats i högre löneklass tack vare att landskapsstyrelsen på basen av omfattande utredningar som kanslichefen utfört lyckats utverka Ålandsdelegationens förord. I tre fall - för två tjänster i 1974 års budgetförslag och för en i 1976 års budgetförslag - har landskapsstyrelsen till och med föreslagit att löneklassen skulle höjas oaktat Ålandsdelegationen givit negativt utlåtande. De två förstnämnda förslagen omfattades inte av landstinget, men det sistnämnda, som gällde höjning av lagberedningschefens lön, godkände landstinget.

Landskapsstyrelsen har varit medveten om att lönenivån för en stor del av statens och landskapets tjänster legat under nivån för jämförbara privata tjänster, och har därför ägnat lönefrågorna särskilt intresse. Bland annat har landskapsstyrelsen på basen av en år 1973 verkställd utredning gjort framställning hos finansministeriet om höjning av de åländska kommunernas dyrortsklass. Önskat resultat uppnåddes för Mariehamns del, men tyvärr icke för landskommunerna.

För att förbättra personalens arbetsförhållanden har landskapsstyrelsen under de senaste fyra åren upphört större och modernare kontorslokaler för flera avdelningar och byråer. Nya utrymmen har sålunda under denna tid ställts till förfogande för hela näringsavdelningen, social- och hälsovårdsavdelningen, lagberedningen, budgetbyrån, byggnads- och brandskyddsbyrån, museibyrån, regionplanebyrån, yrkesvägledningen, sjömansförmedlingen och bilbesiktningen. I samband härmed har utvidgade utrymmen kunnat beredas trafikavdelningen, administrativa byrån, räkenskapsbyrån samt skolbyrån och allmänna byrån vid utbildningsavdelningen. Flertalet av dessa förbättringar har - som sig bör - tillkommit på initiativ från ifrågavarande avdelningar och byråer, men deras positiva behandling i landskapsstyrelsen bör likväl ses som ett tecken på kanslichefens, finanschefens

och kollegiets strävan att förbättra personalens arbetsmiljö. Trots de förbättrade lokaliteterna kvarstår likväl sådana olägenheter som att de olika enheterna är utspridda i staden och att lunch inte kan erhållas i anslutning till arbetsplatsen. Dessa olägenheter bortfaller då självstyrelsegårdens ämbetsverksdel nästa år tas i bruk.

Tjänstemännens medinflytande.

Under de senaste åren har landskapsstyrelsen vidtagit flera åtgärder i avsikt att öka tjänstemännens medbestämmanderätt och direkta inflytande på ärendenas behandling och avgörande. Sålunda var det på landskapsstyrelsens förslag, som landstinget i motionen om ändring av självstyrelselagen tog med bestämmelsen att tjänstekollektivavtalssystemet kunde genom landskapslag införas även för landskapets tjänstemän. Sedan lagändringen trätt i kraft gav landskapsstyrelsen lagberedningen i uppdrag att utarbeta förslag till nämnda landskapslag. Detta har visat sig förenat med ganska stora svårigheter, men förslaget föreligger nu i tvenne olika versioner som landskapsstyrelsen inom den närmaste tiden skall taga ställning till. Härefter får landskapets tjänstemän uttala sig innan den slutliga framställningen till landstinget utarbetas.

När det gäller utarbetandet av lagar och förordningar som berör ett visst förvaltningsområde, bör detta självfallet ske - och har i allmänhet skett - i samråd mellan lagberedaren och de tjänstemän som handhar ifrågavarande förvaltningsområde. Den principen kan också anses fastslagen i 12 § landskapslagen om lagberedningen, enligt vilken landskapsstyrelsens föredragande och övriga tjänstemän är skyldiga att tillhandagå lagberedningen med uppgifter från sitt förvaltningsområde. Landskapsstyrelsen räknar därför med att dylikt samarbete normalt förekommer vid all lagberedning, utan att särskilda påpekanden härom varje gång måste göras. Men inte sällan inbegär landskapsstyrelsen dessutom särskilt utlåtande över ett lagförslag av närmast berörda avdelnings- eller byråchef. Och i händelse lagförslaget utarbetas i en kommitté är nämnda tjänsteman självskrivnen medlem.

När det gäller handläggningen av förvaltningsärenden stadgas uttryckligen i ämbetsverkslagen - som tillkom på fram-

ställning av landskapsstyrelsen - att avdelnings- och byråcheferna skall samverka med ämbetsverkets övriga avdelningar och byråer. Vid beredningen av ärenden som berör flera områden bör sålunda de olika berörda tjänstemännen ha möjlighet att framföra sina synpunkter. Då beslut fattas i landskapsstyrelsen är det emellertid av praktiska skäl inte möjligt att generellt höra sakkunniga, utan landskapsstyrelsen måste i allmänhet utgå från att föredragandens beredning av ärendet är tillfylllest, och i de allra flesta fallen blir ju hans förslag också landskapsstyrelsens beslut.

På framställning av landskapsstyrelsen ändrades nyligen landskapslagen om Ålands landskapsstyrelse så att landskapsstyrelsens beslutanderätt i en del ärenden kan delegeras till tjänstemän. Systemet tillämpas som bäst på försök, och på basen av de vunna erfarenheterna torde en vidare utveckling av det bli aktuell.

För ett halvt år sedan beslöt ett möte med tjänstemän och arbetstagare vid landskapets centralförvaltning att bilda en personalförening för tillvaratagande av deras gemensamma intressen. Landskapsstyrelsen har välkomnat detta initiativ och motser att föreningen, sedan den erhållit sina stadgar, även skall utvecklas till en värdefull remissinstans i personalvårdsärenden.

I spørsmålet berörs även frågan om tjänstemännens rätt att i landstingets utskott framföra egna värderingar och ståndpunkter. I denna fråga framförde lantrådet vissa synpunkter vid ett möte med föredragandena i september 1975, och samma synpunkter ingick i en något annan form i landskapsstyrelsens senaste berättelse till självstyrelsepolitiska nämnden. Några invändningar häremot gjordes varken i självstyrelsepolitiska nämndens yttrande över berättelsen eller vid berättelsens behandling i landstinget. Landskapsstyrelsen har därför uppfattat det så, att landstinget enhälligt har omfattat nämnda avsnitt i berättelsen.

Inom statsvetenskapen finner man även stöd för uppfattningen att vissa gränser bör finnas för tjänstemännens politiska agerande när de fungerar på tjänstens vägnar. Sålunda konstaterar professor Merikoski i en artikel i den juridiska tidskriften

"Lakimies" 1967 bland annat, att "man måste skarpt tillbaka-visa tanken att tjänstemannakåren skulle få spela en självständig, av regeringen oberoende roll i förvaltningen". Enligt doktrinen kräver framförallt förvaltningens effektivitet att tjänstemännen i stora frågor är lojala mot den beslutande myndigheten.

I föredrag vid ett möte nyligen med cheferna för statens ämbetsverk förfäktade både minister Aitio och professor Uotila uppfattningen, att en tjänsteman som hörs i ett riksdagsutskott visserligen är skyldig att stå till tjänst med alla de fakta som utskottet vill ha kännedom om, oberoende av om de talar för eller mot regeringens förslag, men att tjänstemannen borde avhålla sig från att för utskottet framföra sådana spekulationer, ståndpunkter och värderingar som närmast skulle tala mot regeringspropositionen.

Värdesättningen av tjänstemannakårens arbetsinsatser.

I vilka avseenden tjänstemännens arbete inte skulle värdesättas "på vissa tjänstemannanivåer" framgår ej av spörsmålställarnas anmärkning härom. Vi har emellertid erfarit att vissa tjänstemän anser att lantrådet inte med tillräckligt eftertryck bemött den kritik som framförts mot dem i landstinget och massmedierna och att detta kan tolkas som brist på uppskattning från landskapsstyrelsens sida.

När det framförts klander i landstinget har likväl lantrådet genast trätt upp till försvar, i de fall det stått klart att kritiken mot en tjänsteman berott på bristande kännedom om de verkliga förhållandena. Men i andra fall har lantrådet inte direkt kunnat uttala sig innan saken blivit klarlagd, och sedan detta gjorts har det oftast inte mera funnits tillfälle att bemöta kritiken, därför att ärendet inte mera kommit upp till behandling i landstinget. När namngivna tjänstemän kritiseras i tidningspressen, så bör det väl anses vara deras egen sak att förklara och försvara sig.

Den ofta återkommande offentliga kritiken mot förvaltningens åtgärder innebär uppenbarligen för många föredragande i landskapsstyrelsen ett betydande olustmoment även om deras namn inte nämns, ty i de flesta fall är det ju på

deras förslag som landskapsstyrelsen fattat de beslut som nagelfars.

Byråkratiseringen.

Anmärkningen om ökad byråkratisering inom landskapsstyrelsen och försämrade service gentemot allmänheten torde härleda sig från helt subjektiva bedömningar på grund av enskilda företeelser. Härvid har man tydligen bortsett från åtgärder, som har motsatt verkan - som gör ärendenas handläggning enklare, smidigare och snabbare.

Bland sistnämnda åtgärder kan nämnas införandet av enskild föredragning år 1973 och den väsentliga ökningen i år av ärenden som kan avgöras på detta snabba sätt, utan att föredraganden behöver invänta sin tur hos kollegiet. För enskild föredragning kan i regel efter överenskommelse disponeras två timmar varje dag innan kollegiet sammanträder. En ytterligare förenkling måste det väl innebära att en del ärenden som enligt lag skall handläggas av landskapsstyrelsen numera får avgöras på tjänstemannaplanet. Som ett annat exempel på landskapsstyrelsens strävan till enklare rutiner kan nämnas att landskapsstyrelsen redan för ett par år sedan gav avdelningscheferna rätt att besluta om de flesta tjänsteresor också utanför landskapet. Tidigare skulle alla sådana tjänsteresor föredragas i landskapsstyrelsen av landskapskamreraren.

En väsentlig minskning i skrivarbetet har vunnits däri-genom att det numera vid enskild föredragning och vid beslut av tjänstemän inte krävs särskilda föredragningslistor och protokoll, utan att ärendena endast noteras kort i en löpande förteckning.

För tre år sedan infördes föredragningslistor med färdigt utskrivna förslag. Härigenom blev det möjligt att i de allra flesta fall förklara landskapsstyrelsens protokoll omedelbart justerade. Därmed kan besluten expedieras snabbare än förut.

Effekten av dessa förenklingar motverkas till en del av att mängden ärenden, framförallt sådana som gäller bidrag och lån, efterhand ökar. Därmed växer också behovet av planering och kontroll inom finansförvaltningen. Det arbete sådant kräver

uppfattas dock inte alltid positivt av de tjänstemän som förfogar över anslagen.

Tjänstemännens synpunkter

I anledning av spørgsmålet uppmanades avdelningarna och lagberedningen att vid personalmöten ta upp till diskussion de frågor som berörs i spørgsmålets motivering. Skriftliga sammanfattningar av diskussionerna har tillställts landskapsstyrelsen. Synpunkter har även inbegärts av interimsstyrelsen för föreningen "Tjänstemän och arbetstagare vid Ålands landskapsstyrelses centralförvaltning".

Vid nämnda diskussioner framfördes åtskilliga förslag, anmärkningar och önskemål, varav de flesta gäller detaljer i den allmänna administrationens och personalförvaltningens organisation. Ett par anmärkningar har framförts i fråga om tjänstemännens medinflytande och värderingen av deras arbetsinsatser. Men inte i något fall görs gällande att landskapsstyrelsen skulle ha fattat beslut, som varit ägnade att föra utvecklingen inom personalvården i önskad riktning.

En del av de framförda förslagen är sådana som direkt kan förverkligas av avdelnings- eller byråcheferna själva. Andra fordrar beslut av landskapsstyrelsen eller landstinget. Det sistnämnda är naturligtvis nödvändigt i de fall förverkligandet medför särskilda kostnader.

Landskapsstyrelsen för sin del skall givetvis så långt som möjligt tillmötesgå personalens önskemål. Det ankommer nu på vederbörande föredragande att bereda de väckta förslagen och föredra dem i landskapsstyrelsen.

Avgången från ledande poster inom förvaltningen.

Sedan den 1 juli 1972 har sammanlagt sju av landskapsstyrelsens tjänstemän i föredragandeställning avgått, nämligen landskapskamrerarna Henrik Gustafsson och Jan Wallin, utbildningscheferna Lennart Winqvist och Nils Storå, lagberedningssekreteraren Ulf Andersson, kanslichefen Jan-Erik Lindfors och lagberedningschefen Sune Carlsson. Det är naturligtvis med beklagande landskapsstyrelsen beviljat avsked åt dessa välmeriterade tjänstemän.

Landskapsstyrelsen finner emellertid inte någon grund för

den i spørgsmålet antydda uppfattningen, att de nämnda tjänstemännens avgång skulle kunna härledas från speciella förhållanden inom landskapsförvaltningen. I själva verket har det under samma tid förekommit - relativt sett - ännu flera ombyten av tjänstemän på ledande poster inom Mariehamns stads förvaltning, utan att detta ansetts som någonting märkligt. Sedan den 1 juli 1972 har nämligen fem av stadens elva ledande tjänstemän, alltså 45 % av dem sökt avsked, medan den andel av landskapsstyrelsens föredragande som avgått under samma period stannar vid 37 %.

Två av de ovannämnda sju landskapstjänstemännen borde för övrigt kunna lämnas ur räkningen i det aktuella sammanhanget, nämligen Lennart Winqvist, som nu sökt sig tillbaka till sin förra tjänst, samt Ulf Andersson, som invaldes i landskapsstyrelsen. Den nyssnämnda andelen sjunker härigenom till 27 %.

Tidigare har förekommit perioder då ombytena på föredragandeposterna varit betydligt livligare. Under fyraårsperioden 1959-62 avgick sålunda hela 50 % av landskapsstyrelsens ordinarie föredragande.

Iögonenfallande är att omsättningen genomgående varit störst på de poster som innehafts av jurister. Sedan självstyrelsens tillkomst har såsom föredragande i ordinarie tjänst antagits sammanlagt 17 jurister. Av dem har en enda pensionerats, en har avlidit under sjukledighet och en kvarstår för närvarande i tjänst, medan de övriga 14 således har övergått till andra befattningar. Anställningstiden för de 16 jurister som avgått har i medeltal varit 6½ år.

På grund av det som här anförts och eljest framkommit finner vi inte skäl att förutsätta annat än ordinära orsaker till de ifrågavarande tjänstemännens avgång, orsaker som landskapsstyrelsen inte kan påverka.

Mariehamn, den 6 maj 1976.

Alarik Häggblom Karl Sundblom Stig Holmberg
Gunnar Häggblom Erik Sundberg Gunnar Sundlöf
Runar Wilén