

Nr 251.

Av herr **Forssell m. fl.**, *angående revision av gällande bestämmelser rörande statsbidrag till avlöning åt lärare vid folkskolor m. m.*

Vid 1926 års riksdag väcktes i motion nr 163 i andra kammaren förslag angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna. En likalydande motion, nr 185, väcktes samtidigt i första kammaren.

I dessa motioner föreslogs, att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning rörande sagda bestämmelser i enlighet med de synpunkter, som i motionerna angåvos. Dessa synpunkter kunna sammanfattas på följande sätt. Å ena sidan betonades sambandet mellan statsbidragen till primärkommunerna och anordningen av den kommunala skatteutjämningen. Med hänsyn härtill föreslogs, att den ifrågasatta utredningen måtte föreläggas riksdagen, innan beslut av statsmakterna skulle fattas rörande reform av bestämmelserna om den kommunala skatteutjämningen. Å den andra sidan betonades, att, vid sidan av problemet om de nämnda allmänna bidragen såsom moment i skatteutjämningssträvandet, även vissa andra drag i spörsmålet om nämnda bidrag förtjänade en omprövning. Motionärerna gjorde härvid gällande, att på dessa områden vissa missförhållanden förelåge, »i det att statskassans tillgångar i stor utsträckning automatiskt ställas till förfogande för åtgärder, rörande vilkas verkliga nödvändighet endast en mycket ensidig prövning utförts eller ett lika ensidigt avgörande träffats av organ, som intet ansvar äga *för* och icke heller äga förutsättningar för att fälla ett välgrundat omdöme *om* de av dem genomdrivna beslutens överensstämmelse med den finansiella situationens krav. I följd härav», fortsatte motionärerna, »kunna både statens och kommunens utgifter växa, utan att vare sig den förras eller de senares finansiellt ansvariga organ haft tillfälle att reglerande ingripa».

De synpunkter, som sålunda av motionärerna vid 1926 års riksdag framfördes, synas oss vara synnerligen beaktansvärda. Men på grund av kända omständigheter är det ju numera alldeles uteslutet att erhålla någon utredning rörande sambandet mellan frågan om statsbidragen och frågan om skatteutjämningen, innan sistnämnda fråga förekommer till avgörande. Uppmärksamheten måste därför helt koncentreras på den senare, av motionärerna anförda synpunkten.

Då de tillfälliga utskott (första kammarens *andra*, i utlåtande nr 9, och andra kammarens *fjärde*, i utlåtande nr 7) som behandlade berörda motioner, avstyrkte desamma, skedde detta *dels* under hänvisning till den påstådda omöjligheten att avsluta den ifrågasatta utredningen, innan spörsmålet om skatte-

utjämningsen skulle föreläggas riksdagen, *dels* på grund av att motionerna ansågos icke hava givit något uppslag till de behandlade frågornas lösning. På samma gång erkändes emellertid, att de väckta frågorna innebära betydelsefulla problem. Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott uttalade sålunda, att »av såväl principiella som statsfinansiella skäl vissa erinringar kunna framföras mot det nu tillämpade systemet för de speciella förvaltningsbidragen till kommunerna». »Vad beträffar den ur statsfinansiell synpunkt framställda anmärkningen mot, att det nuvarande bidragssystemet medför att kommunerna kunna i stor utsträckning besluta utgifter, som automatiskt betalas av statsverket, måste», förklarade utskottet, »givetvis rätt stor vikt tillmätas denna anmärkning.» Första kammarens andra tillfälliga utskott betonade å sin sida, att »de i motionen behandlade spörsmålen utan tvivel äro mycket viktiga». Men båda utskotten anförde, såsom redan sagts, till stöd för ett avstyrkande, att anvisning ej givits på huru problemen skulle lösas.

Vad nu den förstberörda invändningen angår, eller att den ifrågasatta utredningen ej hinner avslutas, innan spörsmålet om skatteutjämningsen föreligger till avgörande, kan den nu lämnas ur räkningen. Beträffande däremot den senare invändningen eller att inga praktiska anvisningar givits till en nyordning på detta område, är anspråket, att enskilda motionärer skola vara beredda att på egen hand angiva, huru på alla de särskilda punkterna det vitt förgrenade statsbidragsväsendet, som ju sträcker sig över flera av huvudtitlarna och som vilar på en mångfald, på olika tider tillkomna riksdagsbeslut och författningar, borde reformeras — det anspråket är egentligen orimligt. Erkännes det från riksdagen sida, att ur statsfinansiell synpunkt anmärkningar av »rätt stor vikt» kunna göras mot det rådande systemet, då borde det ankomma på Kungl. Maj:t att framlägga förslag till rättelser.

Men då nu riksdagens bägge kamrar genom bifall till respektive utskottsutlåtanden biträtt den meningen, att förslag om revision av statsbidragssystemet böra vara åtföljda av anvisningar på positiva åtgärder, hava vi, då reformkravet icke får nedläggas, velat framställa förslag om vissa reformer på en särskild punkt i sagda system, nämligen frågan om statsbidragen till folkskolelärnarnas löner. Att vi på detta sätt upptaga *ett* moment inom statsbidragsväsendet till behandling, beror själfallet därpå, att det icke varit oss möjligt att över hela det stora fältet framkomma med reformförslag, och det innebär icke, att vi i fråga om de statsbidrag, som vi nu icke beröra, skulle anse att allt är bra som det är. Att vi gjort just frågan om folkskolelärnarnas löner till föremål för förslag, beror i sin tur på denna frågas utomordentligt stora finansiella betydelse.

För att på detta viktiga område förekomma, att statskassans tillgångar automatiskt ställas till förfogande för åtgärder, rörande vilka ett ensidigt avgörande träffats av statliga ämbetsorgan, som icke äga förutsättningar att fälla ett välgrundat omdöme om de av dem genomdrivna beslutens överensstämmelse med den finansiella situationens krav, kunna olika utvägar tänkas.

Ifråga om den nuvarande organisationen av statsbidragsväsendet på detta område hänvisas till den redogörelse, som är lämnad i bilaga till ovan nämnda

motion i andra kammaren, nr 163, vid 1926 års riksdag. Av denna redogörelse framgår, att efter kungl. kungörelsen angående avlöning åt lärare vid folk- och småskolor samt statsbidrag till sådan avlöning av den 16 september 1918 (jfr Svensk författningssamling 1918 nr 760) är avgörandet av frågan om inrättandet av folk- och småskolelärareplatser i skoldistriktet i realiteten lagt i de statliga folkskolemyndigheternas hand. Såsom villkor för statsbidrags utgående är nämligen föreskrivet, att »skolan är anordnad i enlighet med gällande föreskrifter (jfr nämnda kungörelse § 18, a). Denna paragraf har visat sig innebära mycket stora möjligheter för folkskolemyndigheterna att påverka kommunerna till beslut om inrättande av nya läraretjänster, enär det ju ligger i förstnämnda myndigheters kompetens att avgöra, huruvida villkoren för utgående statsbidrag äro uppfyllda.

De erfarenheter, som sålunda vunnits, ådagalägga på samma gång behovet av, att de statliga folkskolemyndigheternas synpunkter, innan de resultera i ett beslut av de kommunala myndigheterna, bliva på ett auktoritativt sätt prövade från utgångspunkter, som visserligen äro av annat slag än folkskolans fackmäns men därför icke äro mindre beaktansvärda och legitima. Vi syfta här framför allt på de finansiella synpunkterna.

Huru skall då en sådan prövning av folkskoleinspektörernas yrkanden och förslag kunna åvägbringas? Härvidlag synas oss två huvudalternativ vara tänkbara. Antingen kan en prövning utföras av *central* myndighet eller också kan en sådan verkställas av *lokal* myndighet. Vad det förra huvudalternativet beträffar, måste givetvis skolöverstyrelsen härvid lämnas ur räkningen, då ju en prövning av den art, som här åsyftas, icke kan vinnas hos denna myndighet. Man skulle då kunna tänka sig, att en prövning skulle kunna utföras i finansdepartementet eller hos annat centralt ämbetsverk än skolöverstyrelsen. Vad beträffar frågan om vilket centralt ämbetsverk, som härvid skulle kunna tänkas vara lämpligt, uppstå genast stora svårigheter att giva ett svar på denna fråga. Knappast något av våra nuvarande centrala ämbetsverk torde vara så organiserat eller sammansatt att det skulle falla sig naturligt att med dess arbetsuppgifter förena ett åliggande av här omförmält slag. Men mot hela denna tanke att till vare sig finansdepartementet eller ett centralt ämbetsverk förlägga en prövning av folkskoleinspektörernas verksamhet i här berörda hänseenden kan med fullt fog invändas, att varken finansdepartementet eller ett centralt verk kan vara i besittning av den nära kannedom om de lokala förhållandena, som sagda prövning oundgängligen förutsätter. Detta huvudalternativ måste därför förkastas.

Den ifrågasatta prövningen måste sålunda anförtros åt ett organ med intim kontakt med kommunernas liv. Det kan då icke bliva fråga om något annat organ än länsstyrelsen.

Vi hava därför tänkt oss följande förfaringssätt:

Den under åttonde huvudtiteln upptagna posten (i föreliggande Kungl. Maj:ts proposition nr 1, åttonde huvudtiteln, sid. 465—484, marginalnummer 182) »statsbidrag till avlöning åt lärare vid folkskolor» skulle icke vidare

rubriceras såsom *förslagsanslag*, utan såsom *fast anslag*, som icke får över-skridas. Bland villkoren för detta statsbidrag böra vidare införas bestämmelser, som *dels* hava avseende på det förberedande utredningsarbete, som skall ligga till grund för skolöverstyrelsens årliga hemställan till Kungl. Maj:t angående storleken av det belopp, med vilket sagda post bör uppföras i statsverkspropositionen, *dels* gälla fördelningen av anslaget i fråga, sedan dess storlek fastställt av riksdagen.

I förstberörda hänseende hade vi tänkt oss, att, sedan folkskoleinspektör uppgjort förslag till det antal nya läraretjänster, som han eventuellt anser böra inrättas inom inspektionsområdet under det förestående budgetåret samt därvid tillika angivit dessa tjänsters fördelning på olika skoldistrikt, skall detta förslag överlämnas till vederbörande länsstyrelses granskning. I instruktionen för landshövdingarna i rikets län samt de vid länsstyrelserna anställda tjänstemän av den 12 april 1918 (jfr Svensk författningssamling 1918 nr 198) böra därför de förändringar vidtagas, som påkallas av denna utvidgning av länsstyrelsernas arbetsuppgifter. Med hänsyn till ifrågavarande spörsmåls vikt och betydelse bör härvid särskilt observeras, att de skola upptagas bland de i § 55 av sagda instruktion angivna ärenden, vid vilkas handläggning inför landshövdingen, förutom föredraganden, jämväl avdelningschefen å den andra avdelningen skall vara närvarande.

Innan länsstyrelse till prövning företager ärende av denna art, skall det beredas vederbörande kommun tillfälle att yttra sig. Vid länsstyrelses prövning av ärendena ifråga skola de granskas såväl med hänsyn till behovet som till den ekonomiska bärkraften inom det skoldistrikt, där ny tjänst föreslås till inrättande. Härvid skall även beaktas, om förslag om ny läraretjänst sammanhänger med förslag om nybyggnad eller utvidgning av skolhus eller lärarebostad samt under styrelsens prövning även komma, huru kostnaden för sådant bygge eller sådan utvidgning ställer sig i betraktande av distriktets ekonomi. Men länsstyrelses prövningsrätt borde icke begränsas till granskningen av eventuella förslag om *nya* tjänster. I styrelsens prövningsuppgift skulle även ingå att undersöka, huruvida inom skoldistrikt sådana förskjutningar inträffat i fråga om barnantalet eller i andra hänseenden, att *indragning* av statsunderstöd till redan befintlig lärareplats inom distriktet vid inträffad ledighet bör förekomma. Då ju läraresysslorna äro kommunala, bör självfallet ingen tvångsförflyttning mellan olika distrikt ifrågakomma, men länsstyrelsen bör angiva, i fråga om vilka lärareplatser statsbidrag bör kunna indragas i händelse av lärares avgång av en eller annan anledning (dödsfall, pensionering, överflyttning till annat skoldistrikt eller eljest).

Sedan länsstyrelse utfört sin granskning, översänder styrelsen folkskoleinspektörens förslag jämte eget yttrande till skolöverstyrelsen, som därpå, efter bearbetning av materialet, i vanlig ordning ingår med anslagsäskande till Kungl. Maj:t. Kungl. Maj:ts förslag till riksdagen bör icke innehålla mera än en klumpsumma — på samma sätt som nu är fallet. Men folkskoleinspektörernas förslag och länsstyrelsernas och kommunernas yttranden däröver skola givetvis ställas till statsutskottets förfogande.

Sedan riksdagen fastställt den fasta anslagssumman, ankommer det på skolöverstyrelsen att länsvis fördela densamma. Den slutliga fördelningen av medlen på skoldistriktet inom länet tillkommer länsstyrelsen, varvid alltjämt de i instruktionens § 55 fastställda formerna tillämpas. Vid denna fördelning av medlen bör det tillkomma styrelsen en diskretionär prövningsrätt även på sådant sätt, att, om också de av skolöverstyrelsen anvisade medlen skulle räcka till för de av folkskoleinspektören på sin tid föreslagna tjänsterna, skall dock länsstyrelsen med hänsyn till sedan dess sig företeende omständigheter kunna besluta uppskov med läraretjänsts inrättande och underställa frågan Kungl. Maj:ts prövning. Då ju relativt lång tid — e:a två år — kan förflyta från det att folkskoleinspektör först uppgör sitt förslag och till den tid, då länsstyrelse skulle ha att på skoldistriktet fördela anslaget, och då erfarenheten visat, att under en sådan tidrymd djupgående ekonomiska förändringar kunna inträffa, synes det riktigt att förbehålla länsstyrelsen en diskretionär prövningsrätt av angivet slag.

Det tillvägagångssätt, som här angivits, i förening med en förändring av anslagets natur från förslagsanslag till fast anslag skulle *dels* skydda statskassan mot den automatiska utgiftsstegringen på denna punkt, *dels* också medföra, att kommunernas finansiella förhållanden vid de här berörda frågornas handläggning finge det beaktande som de nu sakna men av vilket de förvisso i hög grad äro i behov. Genom denna anordning skulle därför med all sannolikhet avsevärda besparingar vara att vinna såväl för staten som för kommunerna. Tillika skulle uppmärksamheten på ett helt annat sätt än förut kunna fästas på de indragningar i redan givna statsbidrag, med vilka man skulle ha att räkna för framtiden. Redan att denna fråga väckes, synes oss vara en vinst, då ju hitintills diskussionen på detta område helt och hållet behärskats av kravet på ständigt nya utvidgningar.

Mot det förfaringsätt vi föreslagit skulle möjligen den invändningen kunna väntas, att därigenom länsstyrelsernas arbetsbörda skulle ökas. Vi vilja icke bestrida, att länsstyrelsernas arbetsbörda är avsevärd. Men det problem, som härvidlag kan föreligga, synes oss icke böra lösas på det sättet, att nya uppgifter, som rätteligen höra hemma hos länsstyrelserna, icke förläggas dit, utan fast mer på det sättet, att länsstyrelserna befrias från sådana värv, som lika väl eller hellre kunna förläggas till annat håll, eller utrustas så att de kunna fullgöra det arbete, som statens intresse kräver. Då efter vårt förmenande beaktansvärda besparingar äro att förvänta genom den omläggning av behandlingen av ifrågavarande statsbidrag, som vi föreslå, ha vi icke tvekat att på samma gång i särskild motion föreslå en ökning av det belopp Kungl. Maj:t under femte huvudtiteln äskar för sakkunniga biträden åt länsstyrelserna. Vi hava härvid räknat med ett belopp av 500 kronor per år, som skulle stå till varje länsstyrelses förfogande för anlåtande av sakkunnigt biträde vid handläggningen av här behandlade ärenden. Länsstyrelse skall kunna anlita detta biträde såväl under det första stadiet av statsbidragsfrågornas behandling eller vid granskningen av folkskoleinspektörernas förslag och beräkningar som också under det

senare stadiet eller vid anslagens fördelning inom länet. Härigenom skulle uppkomma en ökning av 12,000 kronor å nämnda anslag under femte huvudtiteln, en ökning, som dock efter vår tanke kommer att vida uppvägas av besparingar på statsbidragen till lärarnas vid folkskolorna löner.

Den procedur, som här föreslagits i fråga om statsbidragen till avlöning åt lärare vid folkskolor, kan givetvis icke i sin hela omfattning träda i verksamhet förrän under förberedelserna till budgeten för statsregleringsåret 1929—30. I fråga om budgetåret 1928—1929 måste däremot vissa modifikationer i sagda procedur vidtagas. Förslagsanslaget bör redan för sistnämnda budgetår förvandlas till anslag, som icke får överskridas. Före anslagens fördelning bör tillfälle beredas länsstyrelserna att inhämta kommunernas yttranden samt att själva inkomma med yttrande såväl över de nya planerade tjänsterna som också över eventuella möjligheter att indraga statsbidrag till redan befintliga tjänster. Vid avgivandet av dessa yttranden böra de synpunkter, som ovan angivits, vara vägledande. Ärendena förutsättas självfallet skola behandlas enligt § 55 i 1918 års instruktion. För den här föreslagna reformens genomförande redan under budgetåret 1928—1929 erfordras självfallet övergångsbestämmelser, i kraft av vilka länsstyrelserna bli satta i stånd att vidtaga de här angivna åtgärderna.

Då det måste förutsättas, att det största beaktande skänkes åt de synpunkter, som länsstyrelserna i dessa frågor kunna hava att andraga, torde man hava rätt att påräkna besparingar redan under budgetåret 1928—1929 i de av fackmyndigheterna äskade anslagen. Givetvis är det omöjligt att med någon grad av säkerhet angiva, huru stor denna besparing kan bli. Men säkerligen är det icke för djärvt att hoppas på en besparing betydligt överstigande de 12,000 kronor, som eventuellt erfordras under 5:e huvudtiteln för att redan under budgetåret 1928—1929 bereda länsstyrelserna möjlighet att vid dessa ärendens handläggning, om så prövas nödigt, tillkalla sakkunnigt biträde. I fortsättningen förutspå vi att besparingarna bli avsevärda.

Vad Stockholm beträffar, måste givetvis motsvarande ändringar till dem, som här föreslagits för länsstyrelsernas del, införas i överståthållareämbetets instruktion. Men med hänsyn till de särskilda förhållandena i huvudstaden torde det ej vara nödigt, att ämbetets prövning av folkskolemyndigheternas äskanden blir av den ingående beskaffenhet som påkallas då det gäller andra orter. Därför torde icke heller något särskilt anslag till sakkunnigt biträde för ämbetet i dessa avseenden vara erforderligt, utan anslagen utgå till de tjugufyra länsstyrelserna.

Med stöd av det ovan anförda föreslå vi, att riksdagen måtte besluta,

1:o att det ordinarie förslagsanslaget under åttonde huvudtiteln till avlöning åt lärare vid folkskolor förvandlas till anslag, som icke får överskridas,

2:o att det under 1:o omnämnda anslaget för budgetåret 1928—1929 bestämmes till 48,488,000 kronor,

3:o att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att de för den i motionen föreslagna reformens genomförande erforderliga ändringar i gällande författningar vidtagas, varvid tillika nödiga övergångsbestämmelser för budgetåret 1928—1929 skola fastställas.

Stockholm den 21 januari 1928.

<i>Arne Forssell.</i>	<i>Otto Järte.</i>	<i>John Jönsson,</i> Boa.
<i>Ivar Anderson.</i>	<i>Birger Petersson.</i>	<i>Per Rudén.</i>
<i>Sven Persson.</i>	<i>Emil Bengtsson.</i>	<i>Cornelius Olsson.</i>
<i>Thore Alströmer.</i>	<i>Bj. Holmgren.</i>	<i>N. E. Nilsson.</i>
<i>A. H. Hedström.</i>	<i>Nils Holmström.</i>	<i>Carl Ros.</i>
<i>Albert Johansson.</i>	<i>C. J. Öberg.</i>	<i>Karl Wirsell.</i>
<i>Carl Arv. Anderson.</i>	<i>Charly A. Fager.</i>	<i>John Hedén.</i>
<i>Gunnar Persson.</i>	<i>Otto Johansson.</i>	<i>P. S. Hedlund.</i>
<i>Arthur Gustafson.</i> i Kasenberg	<i>Ernst Aronson.</i>	<i>Birger Christenson.</i>
	<i>Oscar Lundqvist.</i>	
