

Nr 34.

Av herr **Gabrielsson m. fl.**, i anledning av *Kungl. Maj:ts förslag* angående utjämnning av kostnaden för folkskoleväsendet.

När sistlidet års riksdag biföll statsutskottets hemställan om ett extra förslagsanslag av 8,800,000 kronor för budgetåret 1930/1931 för beredande av utjämnning av kostnaderna för uppehållande av folkskoleväsendet, skedde detta förvisso ej i hänryckningens tecken. Av såväl statsutskottets utlåtande (nr 198) som kammarprotokollen i ärendet framgår med all tydlighet, att med den allmänna känslan av önskvärdheten att bispringa de mest skattetyngda kommunernas invånare blandades starka tvivelsmål, huruvida just den bidragsform, som var i fråga, verkligen på ett effektivt sätt åstadkom det resultat man ville vinna. Hos åtskilliga av riksdagens ledamöter och bland dem tvivelsutan även många sådana, som voro starkt besjälade av önskan att få till stånd en mera tillfredsställande fördelning mellan olika kommuner av skattetrycket än den nuvarande, togo betänkligheterna överhand, men förslaget bifölls dock av riksdagen.

Hela denna frågas behandling har ej varit tillfredsställande. 1928 års riksdag begärde hos Kungl. Maj:t en djupgående undersökning av skatteutjämningsfrågan. Riksdagen lär nämligen ej hava funnit sig kunna förorda en utvidgning av det gällande skatteutjämningsförfarandet på grund av ekonomiska olägenheter, som äro förenade med detsamma och som kunde befaras bliva ökade, om detta förfarande utvidgades. Riksdagen uttalade ej särskilda önskemål om skyndsamt resultat av utredningen. En utredning blev emellertid igångsatt med vidsträckta direktiv för utredningsmännen. De finansiella förhållandena ute i bygderna voro mångenstädes bekymmersamma men hade dock under den närmast föregående tiden i regel ej försämrats, när vid 1930 års riksdag motionsvis framlades förslag om statsbidrag till folkskoleväsendet i kommunerna med 20 kronor per barn och läsår, ett förslag vars genomförande beräknades draga en årlig kostnad av cirka 15.6 miljoner kronor. Syftet med detta förslag angavs företrädesvis vara vinnande av en skatteutjämnning på annat sätt än det förut tillämpade, enär utjämningsbehovet måste anses trängande. Förslaget rönt kritik vid utskottsbehandlingen, och kritiskt hållna yttranden från ämbetsmyndigheter m. fl. över detsamma avgåvos. Skolöverstyrelsen ifrågasatte, huruvida ej ett bättre resultat skulle vinnas, om i stället antalet läraravdelningar lades till grund för ett eventuellt anslag. På vissa håll inom statsutskottet anslöt man

sig helt till denna tanke, men utskottsmajoriteten stannade för den fördelningsnormen, att ifrågavarande bidrag i stället skulle utgå med 5 kronor för varje skolbarn och 200 kronor för varje läraravdelning. Det ansågs, att härigenom skulle vinnas en lämplig provisorisk lösning av ifrågavarande spörsmål. Anslagsbehovet beräknades på detta sätt skola nedbringas till cirka 8,800,000 kronor. Mot utskottsförslaget framställdes ett flertal reservationer. När riksdagen skulle besluta i frågan, förelåg endast en ytterst knapphändig utredning om hur förslaget skulle komma att verka för olika kommuner i jämförelse med varandra. Riksdagen beslöt emellertid i enlighet med utskottets hemställan.

När skatteutjämningsfrågan tidigare varit föremål för prövning, av sakkunniga, hos Kungl. Maj:t eller i riksdagen, hava omsorgsfulla överväganden gjorts rörande verkningarna av olika förslag, och man har sökt få fram de i den föreliggande situationen bästa möjliga bestämmelser. Anslaget för bidrag till skattetyngda kommuner beräknas i riksstaten för innevarande budgetår till 6 miljoner kronor. Vad däremot fjolårsbeslutet om anslaget till folkskoleväsendet angår, framkom detta utan att någon ingående prövning ägt rum rörande olika vägar, som kunde stå till buds för att på basis av kommunernas kostnader för folkskoleväsendet åstadkomma en verklig skatteutjämning. En jämförelse framstår knappast gynnsam för riksdagsbehandlingen av sistnämnda spörsmål.

Erfarenheterna utifrån bygderna bekräfta också, att resultatet av riksdagsbeslutet blivit mycket otillfredsställande. Man har väntat sig bidrag, som skulle verka i huvudsak skatteutjämnande, och har plötsligt stått inför den verkligheten, att av två närliggande kommuner, den ena skattetyngd och den andra ej, den senare erhållit per skattekrona räknat mycket högre bidrag än den förra. Kommuner med låg utdebitering eller ingen utdebitering alls hava givetvis tacksammt mottagit de bidrag, som ställts till deras förfogande, men deras medlemmar torde i regel knappast haft någon känsla för att rättfärdigheten krävt dessa bidrag. Hade det varit riksdagens syfte att genom detta penndrag förstatliga en större del av folkskoleväsendet, och hade detta syftemål blivit känt ute i bygderna, hade mottagandet säkerligen blivit ett annat. Man hade då saknat anledning göra sådana jämförelser, som nu överallt gjorts. Men detta var säkerligen ej heller majoritetens inom riksdagen syfte. Lösningen angavs vara en provisorisk sådan, och från många håll trycktes hårt på att skatteutjämnningen vore förslagens huvudsyfte.

Den bevisföring, som ansågs ådagalägga att förslaget komme att verka i hög grad skatteutjämnande, hänförde sig till stor del till det förhållandet, att städernas procentuella andel av anslaget skulle bliva väsentligt mindre än den procentuella andel av inkomst- och förmögenhetsskatten, som deras invånare skulle få bära. Det kan givetvis ej bestridas, att härav måste följa en viss skatteutjämning, men denna skatteutjämning kan anses tillfredsställande endast under förutsättning *dels* att inom landskommunerna resp. städerna var för sig berörda folkskolekostnader stå i ungefärlig proportion till den kommunala utdebiteringen, *dels* att de skattetyngda städerna ej bidraga med väsentligt mera

inkomst- och förmögenhetsskatt än de skattetyngda landskommunerna. Ingen-dera av dessa förutsättningar håller emellertid streck. Det finnes delar av riket, där de höga skattetrycken hänföra sig väsentligen till folkskolekostnaderna, men det finns andra landsändar, där exempelvis fattigvårdskostnaden är den i dylikt avseende mest betydelsefulla. Och även i övrigt förekomma mycket stora variationer, såväl inom landskommunerna som inom städerna, vilket gör att den förra förutsättningen endast i begränsad utsträckning föreligger. Och vad den senare förutsättningen angår, är denna otvivelaktigt ej för handen. Även från de mera skattetyngda städerna utgår för det mesta jämförelsevis stora belopp i inkomst- och förmögenhetsskatt, medan dylik skatt från de skattetyngda landskommunerna i regel är obetydlig — att detta ej är undantagslös regel i fråga om landskommunerna förbättrar ej saken. Det är nämligen alldeles stridande mot skatteutjämningsstanken att låta invånarna i en skattetyngd kommun, stad eller landskommun, lämna bidrag till helt välsituerade kommuner. Det är sant, att i städernas utgifter i större utsträckning än i landskommunernas ingå dylika för medlemmarnas trevnad o. s. v., men detta är dock en synpunkt av begränsad räckvidd. Den här föreliggande frågan är ej en fråga om landsbygden gent emot städerna utan en fråga om skattetyngda lands- och stadskommuner gent emot de ej skattetyngda.

Det synes oss ofrånkomligt, att en ändring i syfte att bättre tillgodose skatteutjämningskravet kommer till stånd och att beslut härom fattas redan av innevarande års riksdag. I detta sammanhang kunna vi ej underlåta att peka på ytterligare en brist i 1930 års riksdagsbeslut. Detta lämnade nämligen alldeles öppet, huru de belopp, som under innevarande budgetår skulle tillfalla kommunerna, skulle tagas i beräkning i dessas räkenskaper. Inkomst- och utgiftsstaterna för år 1930 och den utdebitering, som under detta år skulle uttagas, hade fastställts redan år 1929, d. v. s. långt innan ens motionerna i ifrågavarande ämne blivit framlagda och givetvis utan att kommunerna kunde taga hänsyn till bidragen vid fastställande av nämnda stater och skatter. Kommunerna ha alltså under hösten 1930 erhållit alldeles opåräknade bidrag och stått inför frågan: skola dessa medel utan vidare tillföras 1930 års räkenskaper och komma till synes såsom överskott för budgetåret 1930 eller skola medlen anses belöpa på varje särskild månad av budgetåret 1930/1931 och följaktligen till hälften upptagas såsom inkomst i 1931 års stat? Skola kommunerna räkna med motsvarande anslag för ett påföljande budgetår eller skall man även i fortsättningen räkna med alldeles samma läge som man hittills haft att räkna med? Det är oss bekant, att kommunerna stått villrådiga inför dessa spörsmål, och det hade varit synnerligen önskvärt att ha några föreskrifter eller uttalanden att rätta sig efter. Från det allmänna skatteutjämningsförfarandet kan ingen ledning hämtas, då understöd enligt detta förfarande avkortas å kommunmedlemmarnas debetsedlar. Ej heller kan ledning hämtas från vad som gäller om övriga statsbidrag till folkskoleväsendet, då bestämmelserna härom kunna sägas innebära en utfästelse från staten till kommunerna om framtida bidrag, vilket knappast

kan anses hava varit fallet med nu föreliggande bidrag. Spörsmålet äger en mycket påtaglig betydelse i ett särskilt avseende, som ligger vid sidan av kommunernas egna svårigheter, nämligen nu ifrågavarande bidrags inverkan på möjligheten till understöd av skatteutjämningsmedel. Det är naturligtvis i sin ordning, att bidragen i dylikt avseende anses minska kommunernas egna kostnader för skolväsendet, men för vilket år? Även här stå vi inför ett spörsmål, som alltjämt väntar på svar.

Den slutsats, som i förevarande sammanhang synes särskilt böra dragas av det senast anförda, är den, att åt ifrågavarande anslag gives en sådan fasthet, att kommunerna veta vad de ha att rätta sig efter under de närmaste åren. Än så länge hava väl kommunerna svårligen kunnat gå längre i sina kalkyler beträffande ifrågavarande anslag, än att de upptagit ett helt års bidrag i budgeten för år 1931, och att den där upptagna utdebiteringen kalkylerats med hänsyn härtill. Eftersom 1930 års utdebitering (1929 års kommunalskatt) bestämts utan motsvarande hänsyn och kommunerna mottagit ett års bidrag, böra kommunerna sålunda hittills ej hava haft fog för att i sitt budgetväsen räkna med större löften än dem som redan infriats. En ändring beträffande anslaget synes för den skull kunna utan större olägenheter vidtagas i år, under det att ett senare år svårigheterna måste bli större. Och vi ha inriktat oss på att kunna framlägga ett sådant material, som kan läggas till grund för beslut om dylik ändring redan vid innevarande års riksdag.

I första hand hava därför på grundval av hos skolöverstyrelsen befintliga senaste uppgifter rörande antal skolbarn och läraravdelningar i riket, avseende slutet av vårterminen 1929, uträknats de anslag, som på berörda grundval skulle komma att för varje skoldistrikt utgå enligt de av 1930 års riksdag beslutade grunder. Att erhålla uppgifter rörande de anslagsbelopp, som i verkligheten utgått år 1930, skulle vållat mycket stora svårigheter. Då ändringar i de förhållanden, som ligga till grund för anslagsberäkningen, sedan sistnämnda tidpunkt måste vara obetydliga, ha vi ansett en utredning på grundval av nämnda siffror från skolöverstyrelsen för vårt ändamål hava ungefär lika stort värde som en utredning på grund av de faktiska anslagsbeloppen.

Vi ha därefter låtit med ledning av de utdebiteringssiffror för den år 1929 beslutade och år 1930 uttagna allmänna kommunalskatten, som upptagits i Årsbok för Sveriges kommuner, uträkna, huru stort bidrag skulle tillfallit varje kommun, om gällande bestämmelser om bidragen modifierats på det sätt, att till kommuner med mindre än 5 procents utdebitering av dylik skatt ej skulle utgå något bidrag, samt att för varje påföljande utdebiteringsprocent intill 15 procent skulle utgå en tiondel av bidragsbeloppet. Kommuner med 15 procents utdebitering av allmän kommunalskatt skulle sålunda erhålla bidraget fullt ut, vid 6 procents utdebitering skulle erhållas en tiondel av bidraget, vid 10 procents utdebitering hälften av detsamma o. s. v. Syftet med denna uträkning har emellertid ej varit att föreslå en lika stor nedsättning av bidragen utan att få en grundval för att beräkna en jämkning av bidragen uppåt och nedåt så,

att anslaget verkligen skulle i huvudsak komma de mera skattetyngda kommunerna till godo. Innebörden härav framgår av det följande.

Huvudresultatet av dessa uträkningar framgår av bifogade tabell, upptagande siffror för de olika länen och för riket i dess helhet. Vi hava ej ansett det tillbörligt att belasta riksdagstrycket med samtliga kommunsiffror, men dessa skola av oss ställas till vederbörande utskotts förfogande. Rörande dessa kommunsiffror bör anmärkas, att det i några få fall, där kommuner och församlingar ej sammanfalla med skoldistriktet, varit nödvändigt att räkna med utdebiteringsprocenttal, som utgjort medeltal av de olika delarnas utdebiteringsprocenttal. Det är tydligt, att detta förhållande i huvudsak ej kan rubba kalkylernas riktighet.

Vi ha i själva verket ansett det ofrånkomligt att vid ifrågavarande anslagsberäkning taga hänsyn till den kommunala utdebiteringsprocenten. Emot denna såsom mätare av skattetrycket kunna visserligen anmärkningar göras, men vi befinna oss för närvarande i det faktiska läget att vi måste utgå från de grunder, som antogos förra året och med vilka kommunerna åtminstone i viss mån ansett sig kunna räkna för framtiden. Äro kommunerna mycket skattetyngda, vore det obilligt att beröva dem det understöd, de ansett sig kunna hoppas på, men, i mån som utdebiteringen minskas, bli dessa skäl svagare. Då vi alltså ansett hänsyn böra tagas till utdebiteringsprocenten, ha vi beaktat, att olägenheterna härav ej kunna vara så stora som vid den allmänna skatteutjämningen, för vilken en höjning av utdebiteringsprocenten inom vissa lägen kan betyda en jämförelsevis mycket större ökning av bidragsrätten än som här är i fråga. Givetvis ha vi även i likhet med 1930 års statsutskott beaktat, att de förhållanden å utgiftssidan, efter vilka bidragen beräknas, äro i mindre grad beroende av kommunernas bestämmande. Gränserna 5 och 15 procent synas oss väl avvägda såsom begynnelse- och slutsiffror i den avsedda skalan. Det är mycket svårt att inse, varför kommuner med mindre än 5 procents utdebitering skulle erhålla bidrag för utjämning. Bidragsformens natur och vikten att låta bidragens ökning försiggå på ett sådant sätt att utdebiteringssatsen ej alltför hastigt påverkar bidragsbeloppet ävensom förberörda hänsyn till kommunernas berättigade förhoppningar hava manat oss att å andra sidan ej sätta begynnelse-siffran för högt. 15 procent såsom slutsiffra synes oss även lämplig såsom högsta gräns. Av det följande framgår, att, enligt vad vi komma att föreslå, en ökning av bidragsrätten i verkligheten inträder långt under denna gräns.

Det har varit oss angeläget att söka finna en såvitt möjligt enhetlig bestämning av utdebiteringsbehovet. Skall ej ett särskilt organ för anslagens fördelning behöva inrättas, är det nödvändigt att röra sig med okomplicerade siffror. Därför ha landstings- och vägskatten ej medräknats. I synnerhet siffran för den sistnämnda skulle i en del fall, särskilt där kommuner äro fördelade på olika vägdistrikt, bereda svårigheter. Vi ha ej heller ansett hänsyn böra tagas till kommunen tillgodokommet understöd av skatteutjämningsmedel, som eljest skulle kunna tänkas inverka minskande på bidragsrätten. Det blir i stäl-

let, såsom förut antytts, så, att hänsyn till nu ifrågasatt bidrag kommer att tagas vid den allmänna skatteutjämningen. Den bidragsbeviljande myndigheten skall sålunda kunna i regel nöja sig med den av kommunen faktiskt beslutade utdebiteringen, d. v. s. just den siffra, som ligger till grund för ovanberörda kalkyler. Om ett skoldistrikt består av flera kommunelar, måste däremot hänsyn tagas till medelutdebiteringen inom skoldistriktet.

Ett av huvudsyftena med detta förslag har, såsom redan anförts, varit att verkligen få fram en skatteutjämning. Den av oss verkställda utredningen visar, att för närvarande den vida övervägande delen av nu utgående anslaget stannar hos kommuner med mindre än 10 procents utdebitering. Redan ett summariskt överslag ger en antydning härom, om man tager i betraktande framför allt, att tillämpningen av skalan å nuvarande belopp skulle reducera bidragsbehovet med omkring två tredjedelar, vilken andel alldeles övervägande avser de bäst ställda kommunerna, medan inom den kvarstående tredjedelen kommuner med mindre än 10 procents utdebitering alltjämt representera en mycket betydande del. En mera detaljerad sammanräkning, som vi ej ansett oss ha anledning föranställa, skulle förvisso bekräftat, att det i själva verket enligt nuvarande grunder endast är en jämförelsevis mindre del av anslaget, som kommer de mest behövande till godo. Våra beräkningar visa nu även — och att få fram uppgift härom har varit huvudsyftet med desamma — att, om den av oss ifrågasatta skalan tillämpas, en höjning av maximibidraget till i runt tal tre gånger det nuvarande skulle vara möjlig inom det beviljade anslagets ram. Vi måste emellertid ställa oss tveksamma inför en så betydande ökning av dessa anslag. Medgivandet av bidrag till så stora belopp skulle kunna befaras göra det för kommunerna direkt vinstbringande att inrätta nya klasser. Ett bidrag å två gånger det nuvarande, d. v. s. med 10 kronor per skolbarn och 400 kronor per läraravdelning för kommuner med ett skattetryck över 15 procent såsom ett speciellt bidrag till skolväsendet är redan detta rundligt tilltaget, om man betänker de vid sidan därav utgående statsbidragen till lärarlöner, och synes i nuvarande läge tillrädligt endast med hänsyn därtill, att rätten till understöd av skatteutjämningsmedel kommer att genom dessa bidrag minskas. Härigenom göres det i själva verket möjligt att i sistnämnda bidragsform taga något större hänsyn till kommuner, vilkas höga skattetryck väsentligen beror på annat än folkskolekostnaderna, en till synes rättvis konsekvens av de åtgärder, som skulle gälla skolväsendet. Däremot hysa vi ingen som helst tvekan om lämpligheten att indraga alla bidrag för kommuner med mindre än 5 procents utdebitering och att minska desamma för de närmast följande utdebiteringsprocenten. Bifalles detta förslag, kommer följaktligen en fördubbling att äga rum av de bidragsbelopp, som i tabellen angivits i de tre sista kolumnerna. Jämviktsläget i förhållande till de efter gällande grunder utgående bidragen inträder vid 10 procents utdebitering (50 procent av dubbla avdrag). Kommuner med 6 procents utdebitering erhålla 20 procent av nuvarande bidrag, medan alla kommuner med mer än 10 procents utdebitering få sina bidrag ökade. En anslagsbesparing vinnas härigenom,

vilken kan uppskattas till i runt tal 3 miljoner kronor, och anslaget synes i riksstaten för budgetåret 1931/1932 böra upptagas till 5,800,000 i stället för i statsverkspropositionen föreslagna 8,800,000 kronor. Sålunda kan i nuvarande ansträngda budgetläge en avsevärd och välbehörlig besparing göras, och tillika vinnes en verkan i skatteutjämningshänseende vida överträffande den, som erhålles enligt av fjolårets riksdag fastställda grunder, allt detta utan att några rättfärdighetskrav kränkas eller några behjärtansvärda önskemål bliva tillbakasatta.

Till sist kunna vi ej underlåta att fästa uppmärksamheten på den ofullständiga behandling, som kommit denna stora anslagsfråga till del i årets statsverksproposition. Inga kalkyler hava där upptagits rörande den verkliga anslagskostnaden under år 1930, ej heller beröres på minsta sätt frågan om bidragens verkningar i kommunerna. Inga av de oklara frågor, som vi härovan framhållit, har berörts trots de svårigheter, inför vilka kommunerna varit ställda beträffande ifrågavarande anslagsbelopp. Det material, vi låtit införskaffa, kan måhända i viss mån ersätta de uppgifter, som bort finnas i statsverkspropositionen, men det vore förmätet att påstå, att det utredningsläge, vari frågan nu befinner sig, ens med det av oss förebragta materialet kan anses uttömmande.

På grund av vad vi sålunda anfört få vi hemställa,

att riksdagen måtte besluta att det under åttonde huvudtiteln upptagna extra förslagsanslaget för beredande av utjämningskostnaden för folkskoleväsendet i riksstaten för budgetåret 1931/1932 upptages till 5,800,000 kronor, att utgå i huvudsaklig överensstämmelse med i denna motion angivna grunder.

Stockholm den 20 januari 1931.

Nils Gabrielsson.

Joh. Nilsson
i Kristianstad.

J. B. Johansson,
Fredrikslund.

J. Clemedtson.

Erik Forssberg.

A. O. Frändén.

Fritiof Gustafson.

Carl Lindmark.

A. Lindgren.

Ernst Lundell.

Carl Bengtsson.

M. Svensson.

P. Sandström.

Ernst Trygger.

Gustaf Tamm.

Tabell rörande vissa statsbidrag till folkskoleväsendet enligt 1930 års riksdagsbeslut och viss skala.

(Avser förhållandena vid slutet av vårterminen 1929 och 1929 års kommunalskatt.)

L ä n	Antal lärar- avd.	Antal skol- barn	200 kr. pr lärar- avd.	5 kr. pr skol- barn	Summa stats- bidrag	Stats- bidrag för lärar- avd. enl. skala	Stats- bidrag pr skol- barn enligt skala	Summa enligt skala
Stockholms stad . . .	1,103	30,709	220,600	153,545	374,145	13,457	9,366	22,823
Stockholms	1,215	28,460	243,000	142,300	385,300	67,575	38,653	106,228
Uppsala	588	15,096	117,600	75,480	193,080	26,060	16,559	42,619
Södermanlands	847	21,459	169,400	107,295	276,695	48,510	31,027	79,537
Östergötlands	1,296	33,026	259,200	165,130	424,330	84,086	53,935	138,021
Jönköpings	1,044	26,003	208,800	130,015	338,815	49,491	30,928	80,419
Kronobergs	719	17,452	143,800	87,260	231,060	40,305	24,011	64,316
Kalmar	1,072	25,828	214,400	129,140	343,540	77,041	46,841	123,882
Gotlands	254	6,159	50,800	30,795	81,595	21,841	13,004	34,845
Blekinge	656	17,562	131,200	87,810	219,010	66,013	43,798	109,811
Kristianstads	1,157	30,704	231,400	153,520	384,920	55,696	36,854	92,550
Malmöhus	2,113	54,349	422,600	274,245	696,845	99,990	66,660	166,650
Hallands	684	17,423	136,800	87,115	223,915	37,951	24,440	62,391
Göteborg och Bohus	1,694	47,556	338,800	237,780	576,580	122,897	86,282	209,179
Älvsborgs	1,309	34,613	261,800	173,065	434,865	69,441	44,949	114,390
Skaraborgs	1,029	26,011	205,800	130,055	335,855	59,442	37,150	96,592
Värmlands	1,340	29,748	268,000	148,740	416,740	93,212	51,284	144,496
Örebro	995	23,397	199,000	116,985	315,985	48,329	27,192	75,521
Västmanlands	781	19,008	156,200	95,040	251,240	51,409	31,526	82,935
Kopparbergs	1,361	29,685	272,200	148,425	420,625	55,154	31,113	86,267
Gävleborgs	1,390	33,911	278,000	169,555	447,555	97,851	60,550	158,401
Västernorrlands	1,425	34,153	285,000	170,765	455,765	124,705	74,521	199,226
Jämtlands	842	17,251	168,400	86,255	254,655	82,849	42,423	125,272
Västerbottens	1,252	27,876	250,400	139,380	389,780	101,800	57,966	159,766
Norrbottens	1,311	27,224	262,200	136,120	398,320	196,035	99,215	295,250
Summa för hela riket	27,477	675,163	5,495,400	3,375,815	8,871,215	1,791,140	1,080,247	2,871,387