

Nr 410.

Av herr **Bergh, Ragnar**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition angående statsbidrag till byggnader för folkskoleväsendet.*

I proposition nr 367 vid årets riksdag föreslås ändrade grunder för statsbidrag till uppförande av byggnader för folkskoleväsendet. Det i propositionen förordade bidragssystemet innebär i princip en fortsatt fördelning av skolbyggnadskostnaderna mellan statsverket och respektive skoldistrikt. I jämförelse med nu gällande grunder innebär förslaget otvivelaktigt en förbättring dels så till vida, att ekonomiskt svagt ställda skoldistrikt skulle erhålla större bidragskvot än för närvarande och dels därigenom, att bidraget skulle komma att utbetalas i samband med byggnadsföretagens utförande.

Emellertid torde kunna ifrågasättas, huruvida en för framtiden bestående ordning beträffande gäldandet av kostnaderna för folkskolebyggnaderna kan åstadkommas utan ett överflyttande helt och hållet på statsverket av dessa kostnader i den mån de avse uppförande av skolbyggnader av normal standard. Principiellt kan hävdas, att folkskoleväsendet är en statlig uppgift och att de lokala myndigheternas befogenhet i förevarande avseende äro statligt delegerade. Från denna utgångspunkt har man icke alldeles utan skäl ifrågasatt riktigheten av att staten genom lagstiftning eller eljest anbefaller utgifter för kommunal uttaxering och i stället förmenat, att endast i den mån en kommun av eget skön beslutar om utgifter bör denna vara uttaxeringsenhet. Mot denna princip har anmärkts, att den i tillämpningen skulle kunna medföra, att de lokala verkställighetsorganens sparsamhetsintresse eliminerades. Sannolikt är denna anmärkning berättigad i de fall, där den lokala tillämpningen av statliga föreskrifter i någon vidare mån medger olika disposition av anvisade statsmedel. Beträffande skolbyggnadsbidragen kan emellertid ifrågasättas, huruvida detta är fallet, alldenstund de lokala myndigheternas inflytande på ett skolbyggnadsärende är mycket begränsat. Statliga organ pröva både byggnadsbehovet och frågan om byggnadens utformning, och skoldistriktens roll inskränker sig väsentligen till initiativ och verkställighet.

I fråga om grunderna för bidragsgivningen ansluter sig propositionen till vad kommunalskatteberedningen på sin tid anfört och tänker sig sålunda ett på antalet skattekrönor per inbyggare grundat bidragssystem. Vidare eftersträvas en sådan fördelning, att statsverkets nuvarande kostnader under i övrigt lika förhållanden icke skulle komma att öka i mera avsevärd grad. Med hänsyn till den principiella uppfattning, som här ovan refererats, skulle det ha varit av värde, om en undersökning verkställdes om möjligheterna att praktiskt för-

verkliga den av kommunalskatteberedningen åtminstone i princip godtagna lösningen, att staten helt påtager sig byggnadskostnaderna.

En sådan undersökning synes vara påkallad icke minst med hänsyn till den allvarligt stegrade skuldsättningen i våra kommuner. På grund av de alltmer ökade samhällseliga utgifterna kan denna befaras bereda svårigheter för framtida finansieringsuppgifter. Med hänsyn såväl därtill som av andra skäl aktualiseras alltmer behovet av ett centraliserat bedömande av de totala utgifterna för samhällseliga ändamål, och det framträder som en alltmer påtaglig brist, att statsmakterna i sin utgiftspolitik beakta huvudsakligen den statsfinansiella situationen men ägna mindre uppmärksamhet åt den kommunalekonomiska effekten.

I propositionen söker man åstadkomma en utjämning av skolbyggnadskostnaderna de olika kommunerna emellan genom att låta mera bärkraftiga kommuner bära en större del av kostnaden för sina skolhus än svagare kommuner. Skatteutjämningsberedningen anvisade på sin tid som medel att åstadkomma en utjämning av dylika kostnader, att desamma överflyttades på statsverket. Det torde få anses obestridligt, att utjämningen befrämjas i den mån uttaxeringsenheten vidgas. Den av skatteutjämningsberedningen anvisade vägen erbjuder dessutom en betydligt enklare metod än den i propositionen diskuterade. Betraktas problemet ur den aktuella synpunkten av vad som kan befrämja en ekonomisk utjämning mellan stad och landsbygd, torde följande uppgifter kunna vara av värde för bedömandet. Av antalet barn i skolåldern i våra folkskolor voro vid mitten av 1941 enligt statistisk årsbok för 1945 ungefär 70 % hemmahörande på landsbygden. Enligt en tidigare gjord beräkning äro skolbyggnadskostnaderna per barn ungefär desamma, vare sig byggnaden uppföres på landsbygden eller i en stad, därför att de ofta i och för sig dyrare skolhusen i städerna ofta inrymma större läraravdelningar än vad som kan bli fallet i särskilt glest befolkade bygder. Men ungefär 60 % av skattekrona i riket höra hemma i städerna. Det synes sålunda vara förtjänt av en undersökning, huruvida icke utjämningsynpunkten skulle bli bättre tillgodosedd genom att kostnaderna uttoges i form av kronoskatt.

Mot det ovan anförda torde kunna invändas, att ett ökat statligt övertagande av skolbyggnadskostnaderna skulle på grund av statsfinansiella skäl kunna befaras medföra en icke önskvärd uppbromsning av ifrågavarande verksamhet, särskilt under tider av ekonomiska påfrestningar. Det skulle också kunna invändas, att det på grund av restriktionerna på detta område de senaste åren uppkomna förhållandevis stora byggnadsbehovet kan befaras icke komma att bli tillgodosett i samma omfattning som därest en fördelning av kostnaderna bibehölls. Den avgörande synpunkten i förevarande avseende torde emellertid böra få anses vara, att både behovet och kostnaderna äro desamma, oavsett hur medlen uttaxeras.

Med större skäl torde erinran kunna göras, att vid ett statligt övertagande av kostnaderna komme tillsynen över skolhusens underhåll och vård i ett annat

läge än för närvarande. Den nuvarande kommunala andelen av dessa kostnader skulle kunna anses framkalla ett större intresse för skoldistriktet att vårda sina skolhus än som skulle komma till uttryck, om staten helt svarar för byggnadskostnaderna. I realiteten föreligger emellertid redan nu ett starkt statligt intresse av att skolbyggnaderna bli väl underhållna, därför att det kontinuerliga ersättningsbehovet givetvis allaredan är beroende av underhållet. Det torde därför kunna sägas, att oavsett om staten övertager en större del av kostnaden eller ej, föreligger behovet av en skärpt kontroll.

Mot den nuvarande ordningen för byggnadsärendenas prövning har med rätt eller orätt anmärkts bl. a., att lokala önskemål beträffande deras utformning icke beaktats i önskvärd utsträckning. Det torde emellertid få anses vara uppenbart, att från statens sida kravet på ändamålsenliga planlösningar icke kan få eftersättas och att vidare ett skoldistrikt ej gärna kan få göra anspråk på statsbidrag till skolbyggnader i vidare mån än dessa motsvara normala anspråk i fråga om standarden. Vid ett statligt övertagande av kostnaderna skulle dessa alltså avse kostnaderna för hus av normal standard. Vad ett skoldistrikt av eget skön beslutar därutöver, må gäldas av kommunens medel.

Det ovan anförda torde få anses tala för önskvärdheten av att frågan om statens övertagande av kostnaderna för uppförande av folkskolebyggnader göres till föremål för nytt övervägande.

Ett förnyat övervägande av ärendet synes vara påkallat även av att ett bidragssystem sådant som det föreslagna sannolikt skulle komma att medföra mycket stora svårigheter i tillämpningen.

Det framhålles i propositionen, att behovsprövningen icke bör göras schematisk utan att i stället en skälighetsprövning blir ofrånkomlig. Det påpekas i detta sammanhang, att en kommuns bärkraft icke kan tillförlitligt anges med ett enkelt tal, som utan vidare kan ställas i relation till motsvarande tal i en annan kommun, och att antalet skattekronor per inbyggare icke ensamt utgör ett exakt uttryck för bärkraften. Det torde icke råda någon tvekan om att denna iakttagelse är riktig. Skillnaden mellan antalet skattekronor i exempelvis en stadskommun och en landsbygdskommun anger icke, att det finns en motsvarande skillnad i fråga om de ekonomiska möjligheterna att bestrida kostnaderna för ett folkskolebygge. Den i och för sig ofta större skatteförmågan i en stad blir nämligen på mångahanda sätt tagen i anspråk för utgifter, över vilka kommunmedlemmarna icke råda och som antingen icke förekomma eller förekomma i mindre omfattning i en landskommun. En magistratsstad har t. ex. att själv sörja för rättsväsendet, för kronouppbörderna o. s. v. och liksom andra städer har den förhållandevis större utgifter för gator och vägar, för renhållning, belysning, administration och mycket annat. En jämförelse mellan två landsbygdskommuner kan visa, att antalet skattekronor per inbyggare är större i den ena, trots att skatteförmågan och standarden i övrigt är lägre. Här spela flera faktorer in. Man kan till en början fråga sig, om taxeringsförfarandet

är eller kan bli likformigt. En annan åtskillnad konstitueras av beskattningsföremålen. Såsom riksräkenskapsverket påpekat i sitt remissyttrande, spelar även uppborndsresultatet en viss roll. Det är sålunda rätt naturligt, att skatteunderlagstalen icke i och för sig medge en rättvis jämförelse. Men det är svårt att förstå, hur en central myndighet skall kunna besitta en sådan förtrogenhet med den ekonomiska situationen i olika bygder, att den skall kunna åstadkomma en skälighetsprövning, som kompenserar nämnda ojämnheter. Det är icke möjligt eller ens lämpligt att inpressa de på en skälighetsprövning inverkande faktorerna i en formel. Att enligt propositionen länsstyrelserna skola avge förslag i fråga om bidragets procentuella storlek torde icke heller bli till fyllest, särskilt som en enhetlig bedömning eftersträvas. I varje fall torde kunna hävdas, att behovsprövningen icke blir enkel att åstadkomma. Frågan är, om det icke är en olöslig uppgift att åstadkomma en rättvis utjämning med ett bidragssystem, som laborerar med två uttaxeringsenheter, av vilka det enas bärkraft icke kan exakt mätas. Samtidigt kan befaras, att ovissheten ute i skoldistriktet om vilket bidrag som kan komma att utgå bleve till men för skolbyggnadsärendenas förberedande behandling därstädes.

Även från en annan utgångspunkt kan man ställa sig tveksam till bidragssystemets utformning. Åtskilliga remissinstanser ha ifrågasatt, om den riktiga metoden att åstadkomma en skatteutjämning komunerna emellan är att succesivt gradera den ena bidragsformen efter den andra efter olika system i stället för att söka åstadkomma enhetliga grunder för en skatteutjämning. Men alldeles särskild uppmärksamhet synes böra ägnas ett påpekande av socialstyrelsen att staten genom gällande ordning redan i väsentlig mån påtagit sig kostnaderna för uppförande av folkskolebyggnader och att ett genomförande av det föreliggande förslaget skulle innebära ett ryggande från statens sida av detta åtagande beträffande kommuner med relativt högt skatteunderlag. Icke minst med hänsyn till att de nuvarande bestämmelserna utfärdades så sent som 1936, då bidrag i fråga om folkskolebyggnader infördes, synes ett sådant påpekande vara förtjänt av beaktande. Skolöverstyrelsen ansluter sig i viss mån till samma tanke genom sitt påpekande av att ur synpunkten av folkskolans behov och berättigade önskemål vore den mest angelägna ändringen att förhjälpa de svagt ställda skoldistriktet i stånd att utan alltför stora ekonomiska svårigheter lösa sina skolbyggnadsfrågor, *utan att någon ändring av gällande bidragsgrunder för övriga kommuner vidtoges*. Det torde kunna ifrågasättas, om det vore förenligt med billighet och vanlig praxis inom statsförvaltningen att införa bestämmelser, som skulle bringa ett stort antal skoldistrikt i sämre läge än de för närvarande befinna sig i, även om försämringen skulle komma att gälla skoldistrikt med högre skatteunderlag än andra.

Det anförda har avsett att motivera den uppfattningen, att utjämnings-synpunkten knappast kan fullt ut tillgodoses vid ett genomförande av den föreslagna kostnadsfördelningen, att de ekonomiskt svagt ställda skoldistriktet

sannolikt skulle ha mera att vinna på att staten helt övertog skolbyggnadskostnaderna, att de föreslagna reglerna för bidragsgivningen skulle komma att medföra stora svårigheter i tillämpningen och att de även i övrigt kunna göras till föremål för invändningar.

Den logiska slutsatsen av ett dylikt resonemang skulle innefatta ett avslagsyrkande och en begäran om ny utredning. Såsom skolöverstyrelsen framhållit, är det emellertid angeläget att snarast sörja för hjälp åt de svagast ställda skoldistrikten. Därtill kommer, att det nu framlagda förslaget givetvis ingivit särskilt dessa skoldistrikt vissa förväntningar, som vid ett uppskov av beslut i ärendet skulle kunna föranleda dem att dröja längre med ordnandet av sina skolbyggnadsfrågor än tillbörlig omsorg om skolväsendet medger. Det torde icke heller vara tekniskt möjligt att redan till 1946 års riksdag medhinna utarbetande av ett nytt förslag. I en sådan situation synes det vara en framkomlig väg att med vissa modifikationer bifalla Kungl. Maj:ts förslag, ge de nya bidragsreglerna karaktären av provisoriska bestämmelser och samtidigt framhålla önskvärdheten av ett förnyat övervägande snarast möjligt av hithörande spörsmål, därvid frågan om statens övertagande av skolbyggnadskostnaderna upptages till prövning. Av skäl som särskilt socialstyrelsen anfört och i det föregående refererats synes det vara angeläget att så till vida justera den föreslagna bidragsskalan, att intet skoldistrikt erhåller mindre bidrag än som skulle ha utgått med tillämpning av nu gällande bestämmelser, d. v. s. omkring 50 %.

Under hänvisning till vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 367/1945 *dels* vidtager den ändringen i föreslagna bidragsregler, att intet skoldistrikt erhåller mindre skolbyggnadsbidrag än som skulle ha utgått vid tillämpning av nu gällande bestämmelser, *dels* fastställer de sålunda justerade bidragsreglerna att gälla allenast som provisoriska bestämmelser, *dels ock* hos Kungl. Maj:t gör framställning om förnyad utredning av hithörande spörsmål, därvid frågan om statens övertagande av kostnaderna för uppförande av byggnader för folkskoleväsendet göres till föremål för särskilt övervägande.

Stockholm den 24 oktober 1945.

Ragnar Bergh.