

Nr 43

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående överförande till staten av kommunernas utgifter för det obligatoriska skolväsendet.

(2:a avd.)

I två likalydande motioner, väckta vid 1961 års riksdag, den ena inom första kammaren av herr *Sundin* (I: 95) och den andra inom andra kammaren av herr *Fälldin* (II: 116), har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en skyndsam prövning av frågan om överförandet av kommunernas utgifter för det obligatoriska skolväsendet till staten i enlighet med vad i motionerna anförts.

Beträffande motiveringen för det motionsvis gjorda yrkandet får utskottet hänvisa till motionen I: 95.

Över motionerna har statsutskottet våren 1961 i vederbörlig ordning inhämtat yttranden från skolöverstyrelsen, statskontoret, riksräkenskapsverket, svenska stadsförbundet och svenska landskommunernas förbund.

Skolöverstyrelsen har avstyrkt bifall till motionerna och därvid anför följande.

Reformarbetet på skolans område har under 1950-talet bl. a. karakteriserats av en strävan att öka det kommunala inflytandet över skolväsendet. I anslutning härtill har statsmakterna sökt förenkla det administrativa och kamerala arbetet på såväl den statliga som den kommunala sidan genom att bl. a. decentralisera beslutanderätten på skolområdet till regionala och kommunala organ.

Ett överförande till staten av kommunernas utgifter för det obligatoriska skolväsendet skulle enligt överstyrelsens mening få till följd ett minskande av det kommunala inflytandet och en mera tungrodd förvaltningsapparat. Ur skolväsendets synpunkt skulle en sådan utveckling icke vara önskvärd.

Överstyrelsen finner det visserligen angeläget, att en utjämning av skattestrycket mellan kommunerna kommer till stånd, men anser, att detta bör åstadkommas på andra vägar än den i motionen föreslagna.

Statskontoret har i sitt yttrande anförts bl. a. följande.

Statskontoret vill erinra, att frågan, om enhetsskolan skall vara en statlig eller kommunal skola, behandlades vid 1950 års riksdag, som beslöt att skolan skall vara kommunal samt åtnjuta statsunderstöd (se prop. 1950: 133; Särsk. U 3; rskr. 403). Vid anmälan av prop. 1950: 133 uttalade departementschefen bl. a., att detta ur praktisk synpunkt vore det enda möjliga alternativet. Ett förstatligande, framhöll departementschefen, kunde be-

faras förkväva det kommunala initiativet och den ansvarskänsla, som i stort sett präglade skoldistriktens inställning till skolväsendet.

Ämbetsverket vill vidare erinra, att sedan budgetåret 1953/54 försökskostnadsbidrag införts, vilka äro avsedda att ge försöksdistriktet kompensation för ökade kostnader på högstadiet. Med hänsyn till det anförda och då 1958 års skatteutjämningskommitté torde ha sin uppmärksamhet riktad på att kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet äro mer betungande för vissa kommuner än för andra, avstyrker statskontoret bifall till förevarande motioner.

Riksräkenskapsverket har anfört bl. a. följande.

Enligt riksräkenskapsverkets mening bör frågan angående bestridandet av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet behandlas i ett vidare sammanhang och närmast komma i betraktande i samband med spørsmålet om fördelningen av samhällsuppgifterna mellan stat och kommun. Detta spørsmål upptogs av 1960 års riksdag i anledning av vad 1959 års statsrevisorer uttalat i ämnet under § 26 i sin berättelse. Statsutskottet framhöll i anledning av nämnda paragraf (utl. 1960 nr 128, s. 62 och 63) att man för närvarande inte borde gå längre än till övervägande om erforderliga rationaliseringar inom det nuvarande statsbidragssystemets ram. Frågorna om en ytterligare förenkling av statsbidragssystemet och ytterligare avlösning av statsbidrag torde härvid stå i förgrunden. Hithörande spørsmål förtjänade enligt utskottets mening att följas med uppmärksamhet och torde för övrigt väntas komma under bedömande i anslutning till förslag från vissa pågående utredningar. Riksräkenskapsverket anser att man även i fråga om fördelningen av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet mellan stat och kommun bör följa de av statsutskottet sålunda angivna riktlinjerna.

Vad angår skatteutjämningsfrågan vill riksräkenskapsverket framhålla, att någon egentlig skatteutjämning kommunerna emellan icke lär kunna ernås genom att kostnaderna inom ett speciellt verksamhetsområde överföras från kommunerna till staten. I detta sammanhang må erinras om att 1958 års skatteutjämningskommitté enligt sina direktiv har till uppgift att utreda möjligheterna till en effektiv utjämning av det kommunala skattestrycket.

Riksräkenskapsverket finner vidare, att behandlingen av frågan om kommunernas sammanslagning till större enheter bl. a. kommer att påverka kommunernas möjligheter att bära sina andelar av kostnaderna för det obligatoriska skolväsendet.

Att staten skulle svara för samtliga kostnader för det obligatoriska skolväsendet, medan kommunerna skulle bibehålla sitt inflytande över verksamhetens utövande, kan riksräkenskapsverket icke anse principiellt riktigt och därför icke förorda.

Riksräkenskapsverket vill slutligen erinra om att flera utredningar, som beröra de ekonomiska förhållandena mellan staten och kommunala samfälligheter, pågå eller ha nyligen avslutats bl. a. angående rättsväsendet, mentalsjukvården och polisväsendet. Innan ställning tagits till de förslag som kunna föranledas härav bör enligt riksräkenskapsverkets mening någon ny utredning i av motionärerna angivet syfte icke igångsättas.

Under återopande av vad ovan anförts får riksräkenskapsverket avstyrka bifall till förevarande motioner.

Svenska stadsförbundets styrelse uttalar i sitt yttrande i huvudsak följande.

De förutsättningar motionärerna utgår från kan i och för sig sägas vara riktiga. Styrelsen är emellertid inte beredd att därur dra samma slutsats som motionärerna. Tvärtom synes övervägande skäl tala för att slutsatsen bör gå i annan riktning.

Det synes styrelsen för det första alldeles uppenbart — även om motionärernas egna uttalanden inte är helt klargörande på denna punkt — att ett överförande till staten av samliga kostnader för den obligatoriska skolan icke kan ske utan att denna i realiteten ställes under statligt huvudmannaskap. Mot en sådan utveckling, som skulle strida mot det enhälliga riksdagsbeslutet om att den kommande nioåriga skolan skall vara en kommunal skola, talar bland annat det faktum att skolplaneringen ute i kommunerna måste bedrivas som en integrerande del i den allmänna samhällsplaneringen och att därför en överflyttning, helt eller delvis, till staten — eller, som på sina håll föreslagits, till landstingen — av huvudmannaskapet för den obligatoriska skolan skulle begränsa möjligheterna att inom ramen för kommunernas allmänna samhällsplanering få till stånd en önskvärd samordning av olika miljöskapande åtgärder.

För det andra bör enligt styrelsens mening poängteras, att de variationer i skattetryck, som det obligatoriska skolväsendet förorsakar och som motionärerna till större delen bygger sin argumentation på, till alldeles övervägande del beror på omständigheter som inte har med själva skolorganisationen att göra, nämligen de betydande olikheterna kommunerna emellan i fråga om skatteunderlag. Dessa omständigheter och de konsekvenser som de leder till behöver i och för sig inte motivera den slutsats motionärerna dragit.

Vad den av motionärerna åberopade statliga detaljregleringen av skolväsendet beträffar, anser styrelsen den naturliga slutsatsen vara inte en reform i av motionärerna önskad riktning utan ett bestämt krav på att den nuvarande detaljregleringen på skolområdet slopas och att kommunerna ges större frihet att anpassa sin skolplanering och sin skolorganisation efter lokala behov och förhållanden.

Enligt styrelsens mening bör de svåra problem som hör samman med såväl kostnadsfördelningen mellan stat och kommun som kostnadsfördelningen mellan kommuner av olika struktur och olika ekonomisk bärkraft icke behandlas isolerade från varandra. Styrelsen kan därför inte acceptera att skolväsendet, på det sätt motionärerna tänkt sig, upptas till separat behandling inom det problemkomplex som samhällsuppgifternas fördelning mellan stat och kommun utgör. De långt ifrån enkla fördelningsfrågorna bör bedömas med utgångspunkt i de samlade kostnaderna för olika samhällsuppgifter och med beaktande av att denna kostnadsfördelning inte bör vara alltför komplicerad och detaljreglerad.

Med hänvisning till det anförda anser styrelsen att de förevarande motionerna icke bör till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Svenska landskommunernas förbunds styrelse har anfört bl. a. följande.

I förevarande motioner framhålls särskilt kommunernas olika förmåga att bära kostnaderna för sin verksamhet och att skattetrycket i olika kommuner till följd härav är högst varierande. Styrelsen, som i huvudsak kan instämma i vad motionärerna anfört i berörda avseenden, har under senare

är i remissyttranden och i andra sammanhang haft anledning att fästa uppmärksamheten på samma förhållanden och påkalla åtgärder i syfte att återställa den kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna som avsågs när nu gällande grunder för olika statsbidrag m. m. fastställdes. Den fortgående värdeminskning, som skatteunderlagsgraderade statsbidrag har undergått, har bl. a. medfört att den med bidragen avsedda skatteutjämnande effekten till stor del gått förlorad, vilket hårdast drabbar kommuner med låg skattekraft. Styrelsen har uttalat att dessa frågor icke utan risk för skadeverkningar på den kommunala verksamheten torde kunna lämnas obeaktade under någon längre tid. Denna uppfattning vill styrelsen i detta sammanhang ånyo framföra och kraftigt understryka. En för kommunerna gynnsammare kostnadsfördelning mellan staten och kommunerna än den nuvarande bör med det snaraste åstadkommas.

Starka skäl talar enligt styrelsens mening mot tanken på att avlasta kommunerna ansvaret för skolväsendet. I indelningssakkunnigas betänkande framhålles att en överflyttning av skolväsendet till annan huvudman skulle innebära en begränsning av möjligheterna att inom ramen för kommunernas samhällsplanering få till stånd den samordning av de olika miljöskapande åtgärder, som bör påverkas av denna planering och bland vilka skolväsendets ordnande ingår som ett väsentligt led. En ändring av huvudmannaskapet för vissa uppgifter enbart för att undvika en eljest erforderlig indelningsändring är därför, enligt de sakkunniga, icke förenlig med kommunernas egna intressen, eftersom ett bibehållande av de nuvarande kommungränserna icke i och för sig kan ha större värde än kommunernas möjligheter att i självstyrelses form påverka det egna samhällets gestaltning. Styrelsen instämmer i och vill kraftigt understryka detta uttalande. Visserligen kan frågan om en ändring av huvudmannaskapet beträffande en eller flera samhällsuppgifter tid efter annan bli aktuell — härpå ger utvecklingen flera exempel — men knappast som alternativ till en eljest erforderlig indelningsändring.

I motionerna uttalas att på intet annat område inom den kommunala förvaltningen uppgifternas omfattning och genomförande är så noggrant fastställd genom riksdagsbeslut som när det gäller det obligatoriska skolväsendet och att mot denna bakgrund den framtida skolan inte kan anses som en egentlig kommunal angelägenhet. Enligt styrelsens mening är utvecklingen i dessa avseenden ägnad att inge betänkligheter. Kommunernas självbestämmanderätt på skolväsendets område har undan för undan inskränkts och är numera mycket begränsad. Härefter ligger enligt styrelsens mening förklaringen till att tanken på en överflyttning av huvudmannaskapet eller ett överförande av kostnaderna för skolväsendet till staten börjat vinna förståelse bland kommunalmän. Förutsättningen för ett bibehållande av det kommunala huvudmannaskapet för skolan är att kommunerna har en faktisk medbestämmanderätt. Endast härigenom kan ett levande intresse för denna förvaltningsuppgift upprätthållas inom de kommunala organen. Styrelsen anser därför att den kommunala självbestämmanderätten på förevarande område med det snaraste åter bör vidgas, om skolan i fortsättningen skall vara kommunal. Det måste vara ett samhällsintresse att den kommunala självstyrelsen hålles levande även på detta område.

Den i motionerna framförda tanken, att lokala administrationsenheter skulle kunna utses av kommunalfullmäktigeförsamlingarna men vara ansvariga gentemot länsskolnämnderna, förefaller oklar. Motionärerna har inte gått närmare in på hur de tänkt sig att en på denna dualistiska princip

grundade förvaltning skulle fungera i praktiken. Sannolikt bleve det dock förenat med stora svårigheter att ordna administrationen på det sätt som motionärerna tänkt sig.

På grund av vad ovan anförts avstyrker styrelsen den i förevarande motioner begärda prövningen av frågan om överföring till staten av kommunernas utgifter för det obligatoriska skolväsendet. Däremot vill styrelsen understryka vad som ovan framhållits, att en rimligare avvägning mellan staten och kommunerna av samhällets kostnader för skolväsendet snarast måste åstadkommas.

En av styrelsens ledamöter har ansett att styrelsen bort tillstyrka att en utredning verkställs enligt motionärernas hemställan.

Utskottet. Frågan om den obligatoriska skolan skall vara en statlig eller en kommunal skola behandlades vid 1950 års riksdag, varvid beslöts att skolan skulle vara kommunal men åtnjuta statsunderstöd. Utskottet finner icke anledning till ett ändrat ståndpunktstagande i detta avseende. Därest staten skulle svara för alla kostnader för det obligatoriska skolväsendet, torde enligt utskottets mening icke kunna undgås, att kommunernas inflytande över verksamheten skulle väsentligt minska. Utskottet vill särskilt understryka, att skolplanering och skolorganisation på det lokala planet icke får betraktas som ett fristående problem utan som en viktig del i den allmänna samhällsplaneringen. Kommunerna måste därför ha möjlighet och frihet att samordna de olika miljöskapande åtgärderna. Utskottet har således funnit sig böra avstyrka bifall till yrkandet i motionerna I: 95 och II: 116.

Icke heller när det gäller kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna och skillnaden i skattetryck olika kommuner emellan kan skolväsendet betraktas som ett isolerat problem. Den kommunala utdebiteringen och därmed den ojämna skattebördan är avhängig av kommunens samlade utgifter. Olikheterna förstärkes genom de förändringar som kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna undergått sedan grunderna för olika statsbidrag fastställts. De skatteunderlagsgraderade statsbidragen är underkastade en fortgående värdeminskning. Utskottet, som finner denna utveckling oroande, hyser den bestämda uppfattningen, att den nuvarande ojämna skattebördan måste i möjligaste mån utjämnas. Då utredning pågår på förevarande område, bl. a. inom 1958 års skatteutjämningskommitté, finner sig utskottet icke heller av denna anledning böra tillstyrka motionsyrkandet.

Under återopande av vad sålunda anförts hemställer utskottet,
att de vid 1961 års riksdag väckta motionerna I: 95 och
II: 116 icke må till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 13 mars 1962

På statsutskottets vägnar:

EMIL NÄSSTRÖM

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Näsström, Einar Persson, fröken Andersson, herrar Birger Andersson, Axel Johannes Andersson, Bergman, Ragnar Bergh, Fritz Persson, Rikard Svensson, fru Wallentheim, herrar Mårtensson, Nils Theodor Larsson, Edström, Källqvist och Sundin; samt

från andra kammaren: herrar Petterson i Degerfors, Gustafsson i Stockholm, Karlsson i Olofström, Svensson i Stenkyrka, Blidfors, Almgren, Nilsson i Göingegården, fru Lewén-Eliasson, herr Svensson i Ljungskile, fröken Olsson, herrar Arvidson, Larsson i Hedenäset, fröken Karlsson, herrar Helén och Nelander.

Reservationer

- 1) av herr *Ragnar Bergh*
- 2) av herr *Sundin*
- 3) av herr *Larsson i Hedenäset.*