

## Nr 163.

### Av herr af Ekenstam m. fl., angående revision av gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna.

I den »utredning angående den kommunala skatteutjämningen», som under sistlidne höst publicerats (Statens offentliga utredningar 1925: 35, finansdepartementet) lämnas å sid. 12—15 en översikt såväl över olika slag av allmänna bidrag till primärkommunerna som ock över de belopp, som under olika titlar från det allmänna tillflyta sagda kommuner. Vi tillåta oss här nedan återgiva densamma:

»För täckandet av sina utgifter äro kommunerna icke uteslutande hänvisade till utdebitering å sina medlemmar. Till kommunernas kassor inflyta medel dels genom de s. k. speciella kommunala skatterna, dels genom de speciella statsbidragen. Dessutom åtnjuta kommunerna inkomster av ännu andra slag, från kommunala affärsverk, av fonder o. d. — — — — —

De s. k. speciella statsbidragen leda sitt ursprung ur det redan förut omnämnda förhållandet, att de kommunala utgifterna visat sig växa hastigare än de kommunala beskattningsföremålen. I den mån det ökade kommunala skatetrycket kunde tillskrivas kostnaderna för de lagbestämda kommunala uppgifterna, uppkom tidigt frågan om statens ställning till detsamma.

Redan i samband med tillkomsten av 1842 års folkskolestadga, som föreskrev inrättandet av en skola inom varje församling, yttrade Kungl. Maj:t, att man svårigen kunde ålägga församlingarna denna förpliktelse, därest man ej samtidigt utlovade ekonomiskt bistånd från statens sida i sådana fall, där fattigdom i högre grad försvårade förpliktelsens fullgörande. I samma ämne yttrade 1856—58 års riksdag, som funnit det önskvärt att för tillgodo-seendet av kravet på bättre lärarekrafter för folkskolan förordna om höjning av lärarelönerna, att kostnaden för denna höjning icke komme staten vid, då folkskolan vore en *kommunal inrättning*, men att staten, som kallat denna undervisningsform till liv, likväl icke borde undandraga sig att göra vissa oppoffringar för dess vidare utveckling. Så småningom trängde den åsikten igenom, att staten vore skyldig att i viss mån bidraga till kostnaden för sådana kommunala uppgifter, som tillika utgjorde statsändamål (som den ständigt återkommande frasen lydde), och resultatet härav, liksom kanske i lika hög grad av statens eller det allmännas krav på att de av staten föreskrivna kommunala inrättningarna — i främsta rummet fattigvård, skol-

väsen och vägunderhåll — bragtes upp på ett plan, som för varje särskild tidsperiod kunde anses motsvara skälig minimistandard, har blivit, att med varje statligt förpliktande till kommunal verksamhet i allmänhet också blivit knuten en *rätt* för vederbörande kommun att under villkor av tillfredsställande anordningar erhålla visst bidrag (ej understöd) av staten.

För närvarande utgå till de ovan uppräknade av staten föreskrivna kommunala ändamålen bidrag från det allmänna efter nedanstående grunder.

Vad angår *prästlön*, skall utgiften för densamma i första hand täckas genom en utdebitering av 3 öre för varje 10-tal kronor inkomst hos de skattskyldiga, därefter genom avkomster från löneboställen, vissa övriga till prästlön anslagna medel samt skogsförsäljningsmedel från boställena samt slutligen genom en ytterligare utdebitering i församlingen, dock ej större, än att den sammanlagda utdebiteringen för detta ändamål uppgår till 6 öre för 10 kronor inkomst. Därest nu angivna inkomster visa sig otillräckliga, erhålles från kyrkofonden bidrag motsvarande underskottet. (Lag den 9 december 1910, nr 141, om reglering av prästerskapets avlöning.)

Till löner för *lärare vid folk- och småskolor* utgår statsbidrag sålunda, att staten betalar  $\frac{9}{10}$  av minimilönen till lärare och lärarinnor vid folk- och småskolor, dock att det belopp, varmed manlig lärares minimilön överstiger lärarinna, skall i dess helhet utgå av statsmedel. Av statsmedel utgå även alla minimiålderstillägg. (Kungörelse den 16 september 1918, nr 760.)

Förutom statsbidragen till den egentliga obligatoriska folkskoleundervisningen utgå ett flertal andra bidrag till folkundervisningen, såsom till fortsättnings- och ersättningsskolor, till högre folkskolor, till kommunala mellanskolor, till slöjd i folkskolan, till folkhögskolor samt till den lägre yrkesundervisningen.

Till *fattigvården* utgå statsbidrag i form av ersättning för visst underhåll, som fattigvårdssamhälle lämnat utländsk medborgare, den, vars hemortsrätt ej kunnat utrönas, i vissa fall den, som under längre tid vistats utom det fattigvårdssamhälle, där han har hemortsrätt, ävensom nödställd person, hemsänd från utlandet.

I fråga om *barnavård* gälla beträffande kommuns rätt till ersättning av staten i stort sett enahanda bestämmelser som i fråga om fattigvårdssamhälles rätt till ersättning för fattigvård.

Ersättning för fattigvård och barnavård, som fattigvårdssamhälle resp. kommun i vissa fall erhåller av landsting, skall i det följande avhandlas.

Till *polisväsendet* utgår bidrag efter grunder, som finnas fastställda i lagen om polisväsendet i riket.

Till *distriktsbarnmorskas* avlöning bidrager staten med ett årligt belopp av 200 kronor till varje sådan befattningshavare ävensom med kostnaden för ålders-tillägg.

Till anordnandet av *epidemisjukhus* ävensom till sjukhusens drift lämnas statsbidrag enligt kungörelser den 7 december 1920 (nr 667 och 668).

Till *skjutsväsendet* bidrager staten sålunda, att, där skjutshållningsentreprenaden är förbunden med rätt till bidrag från distriktet, hälften av detta bidrag

erlägges av staten, om bidragets belopp ej överstiger bevillningen för fast egendom samt för inkomst av fast egendom, kapital eller arbete inom distriktet. Är bidraget större, utgår av den överskjutande delen  $\frac{2}{3}$  i statsbidrag och allenast  $\frac{1}{3}$  ankommer på distriktet.

Till *vägväsendet* bidrager staten dels vid *väganläggning* med högst  $\frac{2}{3}$  av planlagd kostnad, dels ock vid *vägunderhållet* med  $\frac{3}{10}$  av kostnaden.

Dessutom meddelas understöd åt särskilt betungade väghållningsdistrikt, varjämte staten beträffande s. k. ödebygdevägar påtager sig hela eller större delen av anläggningskostnaden.

För övrigt utgå till olika kommunala ändamål statsbidrag, för vilka så att säga automatiskt verkande föreskrifter i regel ej finnas fastställda. För vissa uppgifter, som huvudsakligen bero på frivilligt åtagande av vederbörande kommuner (ev. landsting), utgå dock bidrag, vilka även bestämts efter automatiskt verkande grunder. Så är förhållandet med statsbidrag till anställande av distriktssköterskor och viss del av statsbidraget till arbetsförmedling.

De speciella kommunala statsbidragen utgöra — från olika synpunkter sedda — en form för den kommunala skattebördans lättande, en gottgörelse till kommunerna från statens sida för tillgodoseendet av de kommunala intressen, som tillika utgöra statliga intressen, samt en garanti för att de av staten påbjudna kommunala inrättningarna skola upprätthållas vid en viss minimistandard.

Såsom av den kortfattade framställningen framgår, utgöra de speciella statsbidragen till övervägande del *kvotbidrag*, i det att de utgöra en viss kvotdel av den verkliga kostnaden för varje särskilt ändamål. Ett på detta sätt bestämt bidrag verkar väl till sänkning av den kommunala skattetungan men är icke *till sin natur* ägnat att medverka till en *utjämning* av olika skatetryck kommuner emellan. Det gives dock även några, låt vara mindre betydande, speciella statsbidrag, vilka tilldelas med hänsyn till vederbörande kommuns förmåga att bära viss tunga. Så är förhållandet med bidraget till synnerligt betungade väghållningsdistrikt, som i riksstaten för budgetåret 1925—26 är upptaget till 200,000 kronor. Vidare märkas ett flertal bidrag till byggande av skolhus och skolhem i de nordligaste länen. Därjämte kan påpekas det sätt, varpå bidraget till skjutsentreprenaderna utgår, i det att statens andel i bidraget bliver proportionsvis större, när bidraget växer.

Vid flera tillfällen har i samband med frågan om skatteutjämning framhållits, att folkpensioneringen, sedan den blivit fullständigt genomförd, måste verka kraftigt i skatteutjämnande riktning, i det att kommunernas utgifter för fattigvård komme att minskas.

Slutligen märkas vissa ersättningar eller bidrag till primärkommunerna, som icke utgå från staten utan från landstingen. Bland dessa äro fattigvård ersättningarna de viktigaste. Sålunda erhåller fattigvårdssamhälle av landstinget i vissa fall ersättning helt eller delvis för kostnad, som samhället haft för vård av personer, vilka äro i behov av fattigvård, och vilken kostnad det icke åligger staten att gottgöra. I huvudsak motsvarande gäller beträffande rätt för kommun till ersättning av landsting för barnavård.

Att ange de belopp, som för närvarande utgå i statsbidrag till kommu-

ner av olika slag, erbjuder betydande svårigheter, då man har att hålla sig endast till riksstaten, vilken emellertid i många fall under gemensamt anslag upptager medel, som gå till kommunerna, och andra medel. En summarisk kalkyl har emellertid givit vid handen, att statsbidragen till kommunerna i riksstaten för budgetåret 1925—26 kunna uppskattas till omkring 113 miljoner kronor. Häri har då inräknats, utom de speciella bidragen i egentlig mening, den till landsting och städer, som ej deltaga i landsting, utgående *bevillningen* med 3,4 miljoner kronor, *ersättning för till statsverket indragna brännvinsförsäljningsmedel* till dels landsting och städer, som ej deltaga i landsting, med 3,1 miljoner kronor, dels vissa städer och köpingar med 3,3 miljoner kronor, samt den till städerna utgående *ersättning för mistad tolag* med 6,2 miljoner kronor. De speciella förvaltningsbidragen utgöra återstoden, d. v. s. omkring 97 miljoner kronor. Av dessa gå omkring 7,5 miljoner kronor till *sjukvårdsändamål*, omkring 27 miljoner kronor (därav 15 miljoner kronor automobilskattemedel) till *vägväsendet* och i runt tal 59 miljoner kronor till *folkundervisningen*, återstoden till *polisväsen, fattigvård* m. m.

Av de nu angivna beloppen torde till *landsting* och *städer, som ej deltaga i landsting*, gå, förutom 6,5 miljoner kronor bevillning och ersättning för brännvinsförsäljningsmedel, ett belopp av i runt tal 9 miljoner kronor, därav största delen av anslaget för sjukvårdsändamål. Till *vägdistrikt* och — till mindre del — *städerna* går hela anslagsbeloppet till vägväsendet, 27 miljoner kronor (till städerna 3 miljoner kronor automobilskattemedel, därutöver obetydliga belopp). Hos *primärkommunerna* — även städer, som ej deltaga i landsting — hamnar återstoden, d. v. s. något över 70 miljoner kronor.

I de angivna beloppen hava ej inräknats *understöd åt synnerligt skattetyngda landskommuner* med 4 à 5 miljoner kronor, ej heller från kyrkofonden utgående *bidrag till prästerskapets avlöning*, vilket lär kunna uppskattas till i runt tal 6,5 miljoner kronor.

Såsom bidrag till kommunerna få visserligen icke räknas vad som från statsverket utbetalas för den allmänna pensionsförsäkringen i *pensionstillägg och understöd*, utgörande i runt tal 30 miljoner kronor. Denna utgift medför emellertid en mycket betydande minskning i de fattigvårdsutgifter, som skulle ålegat kommunerna, om någon pensionsförsäkring ej funnits.

I förevarande sammanhang må till sist även påpekas, att *landstingens bidrag till primärkommunerna* — företrädesvis enligt fattigvårdslagen — uppgå till i runt tal 6,5 miljoner kronor.

För att erhålla en föreställning om dessa belopps relativa betydelse i den allmänna hushållningen borde rätteligen en jämförelse ske med dels statens, dels kommunernas av olika slag utgiftssiffror. Detta låter sig också i viss mån göra. *Riksstaten* för budgetåret 1925—26 balanserar sålunda på ett belopp av inmot 729 miljoner kronor, därav för verkliga utgifter i det närmaste 622 miljoner kronor. Av detta belopp täckes medelst skatter 495 miljoner kronor. För *landstingen* utgör det beräknade utgiftsbeloppet för år 1925 inmot 66 miljoner kronor, därvid emellertid märkes, att i många fall avsevärda belopp, bl. a. just de belopp, som täckas medelst speciella statsbidrag, ej finnas upp-

förda i staterna, varför den riktiga siffran borde vara något större. Av lands-  
tingens utgifter skulle med skattemedel täckas omkring 44 miljoner kronor.  
Väghållningsbördan i *vägdistrikt*en lärer för närvarande kunna uppskattas till  
i runt tal 57 miljoner kronor, därav de väghållningsskyldiga stå för 34 miljoner  
kronor (inkl. värdet av naturaunderhåll). För *primärkommunerna*s del är det  
däremot tyvärr ej möjligt att nu förete några utgiftssiffror för senare år än  
1921. Däremot kan anföras, att den allmänna utdebiteringen för år 1924 upp-  
gått till i landskommunerna omkring 106 miljoner och i städerna omkring 159  
miljoner kronor, vartill kommit kommunandel av kommunal progressivskatt  
med resp. 2,5 och 12,3 miljoner kronor.»

En sammanställning av här ovan angivna poster får följande utseende:

Speciella statsbidrag . . . . .	97,0 mill. kronor
Allmänna statsbidrag . . . . .	16,0 » »
Understöd åt synnerligt skattetyngda kommuner . . . . .	4,5 » »
Bidrag till prästerskapets avlöning . . . . .	6,5 » »
Landstingsbidrag till primärkommunerna . . . . .	6,5 » »
	<hr/>
	Summa 130,5 mill. kronor

Fasthåller man tillika, att de till i runt tal 30 miljoner kronor uppgående  
pensionstilläggen och understöden, enligt den återopade utredningen, medföra  
»en mycket betydande minskning i de fattigvårdsutgifter, som skulle ålegat  
kommunerna, om någon pensionsförsäkring ej funnits», så är det tydligt, att  
man äger rätt att höja de ovannämnda 130,5 milj. kronorna med en avsevärd  
del av sistberörda belopp (30 milj. kronor).

De siffror, som här hava återgivits, äro, som sagt, hämtade ur en utredning,  
syftande att förbereda en reform av gällande bestämmelser rörande den kom-  
munala skatteutjämningen. Men de synas oss också vara ägnade att i hög  
grad draga uppmärksamheten till behovet av en undersökning av de olika for-  
merna av bidrag till primärkommunerna. Under diskussionen om den kommu-  
nala skatteutjämningen har denna sistnämnda fråga givetvis också varit be-  
rörd, ehuru det synes oss, som om den icke fått den framskjutna plats i sagda  
debatt, som dess finansiella och organisatoriska innebörd borde tillförsäkra den.  
Med anledning av 1924 års skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om utred-  
ning angående möjlighet för synnerligt betungade stadskommuner att få kom-  
ma i åtnjutande av skatteutjämningsbidrag infordrades yttrande även av Svens-  
ka stadsförbundet, som i sitt betänkande bl. a. hänvisade till ett av borgarrå-  
det d:r Yngve Larsson hållet föredrag vid Svenska stadsförbundets kongress i  
Hälsingborg i augusti 1924, i vilket föredrag just frågan om statsbidragen be-  
tonas såsom ett viktigt moment vid en reform av lagstiftningen om den kom-  
munala skatteutjämningen. Vi återgiva här i de delar, som för saken äro av  
intresse, det referat av d:r Larssons föredrag, som å sid. 37 återfinnes i ovan  
omförmälda utredning (Statens offentliga utredningar 1925: 35, Finansdeparte-  
mentet):

»Grundtanken i doktor Larssons framställning synes i korthet vara, att, då  
utjämningen icke vore självändamål samt storleken av de bidrag för speciella

kommunala uppgifter, som staten årligen utgåve till rikets kommuner, vore så avsevärd, det måste ligga närmast till hands att just i dessa bidrag verkställa de korrekationer, som för jämnare fördelning av det kommunala skatetrycket erfordrades. Det karakteristiska för senare tids kommunal-ekonomiska utveckling hade varit en tendens till åstadkommande av en förskjutning av de kommunala uppgifterna från de lägre förvaltningsenheterna till de högre, vilket tagit sig uttryck på så sätt, att dessa senare i stor omfattning meddelade bidrag till de förra. Av dessa bidrag vore de från staten utgående de mest betydande. Statsbidragen vore dels speciella, som utginge för ett bestämt behovs tillgodoseende, och dels allmänna. Denna indelning i statsbidragen motsvarades i huvudsak av en annan, gjord efter en helt olikartad grund, nämligen indelningen i effektivitets- och utjämningsbidrag. Till bidragen av det förra slaget hörde tolagsersättningen till städerna, ersättningarna till landstingen för anstaltvård, bidragen till arbetsförmedlingen, till fattig- och sjukvård i allmänhet, de allmänna bidragen till vägunderhåll samt till anläggning och förbättring av vägar, ävensom bidragen till de olika undervisningsändamålen. Bidrag av det senare slaget utgjorde däremot ersättningen för brännvinsförsäljningsmedlen, bevillingen, bilskatte medlen samt utjämningsbidragen i inskränkt bemärkelse. Det omfattande systemet av statsbidrag hade tillkommit genom en slump och påbyggt, allt efter som behovet yppat sig. De speciella statsbidragens uppgift vore dels att förplikta kommunerna att anordna och vid en viss minimistandard bibehålla vissa kommunala inrättningar, dels ock att uppmuntra kommunerna till vidtagande av andra, ej fullt så nödvändiga anstalter. Bidragen avsåge även att förebygga en oskäligen skattebelastning. Som dessa bidrag i allmänhet fastställdes att utgå såsom kvotdelar av den kostnad, vars lättande de avsåge, vore de icke till sin natur skatteutjämnande. Dock kunde en särskild slags utjämning sägas hava vid dessa bidrags utformande blivit företagen därigenom, att städerna, som i allmänhet finge anses vara mera skattekraftiga än landskommunerna, uteslutits från rätten till vissa bidrags erhållande. Genom meddelandet av ett speciellt statsbidrag för en viss kommunal uppgift bleve denna uppgift icke förvandlad till statlig. En sådan förvandling skedde först då, när staten själv helt och hållet övertog värdet av uppgiften. Förhållandet vore i detta fall allenast det, att uppgiftens vederbörliga tillgodoseende vore av så stort statsintresse, att staten för garanterandet härav påtog sig särskilda uppoffringar. Lika litet som man sålunda kunde säga, att vissa av kommunens uppgifter vore statsändamål, kunde man påstå, att vissa andra vore av privat natur; varje kommunal verksamhet bottnade nämligen alltid uti ett större eller mindre allmänintresse. Innan särskilda åtgärder för genomförandet av en allmän kommunal skatteutjämning vidtoges, borde hela det bestående systemet av statsbidrag slopas och ersättas med ett fullkomligt nytt system, uppbyggt efter sådana grunder, att en skatteutjämning i den mening, som i nuvarande författningar avsåges, åvägabragtes. Det ytterligare behov av skatteutjämning, som efter en dylik reform av bidragsväsendet skulle återstå, borde vara synnerligen reducerat. Sedan till denna återstående ojämnhets borttagande först vidtagits erforderliga åtgärder beträffande den

kommunala indelningen, så att densamma motsvarade förvaltningens uppgifter och anspråk, finge till botande av kvarstående ojämnhet understödsvägen tillgripas. Understöden borde helt utgå av statsmedel och utjämningen omfatta alla kommunala skatter. Understöd borde ej utgå i de fall, där onödiga utgifter beslutats eller skattetrycket förorsakats av större kapitalavbetalningar. Här mötte emellertid svårigheten att erhålla en måttstock för skattetryckets mätande. Den kommunala utdebiteringsprocenten kunde icke godkännas såsom sådan måttstock, då taxeringsförfarandet alltjämt vore behäftat med alltför stora ojämnheter för att en viss utdebiteringsprocent alltid skulle kunna anses giva uttryck åt en och samma skattetunga.»

Utän att taga ställning vare sig till den uppfattning rörande förhållandet mellan stat och kommun, åt vilken dr Larsson givit uttryck, eller till den synpunkt, denne kommunalrättslige expert företrädesvis synes anlägga på statsbidragen såsom ett led i ett utjämningssträvande anse vi oss dock kunna göra gällande, att innan ett avgörande träffas rörande anordningen av den kommunala skatteutjämningen, frågan om det allmännas bidrag till primärkommunerna måste upptagas till ingående granskning. Men vid sidan av problemet om dessa allmänna bidrag som ett moment i de kommunala utjämningssträvandena förtjäna enligt vårt förmenande även vissa andra drag i spörsmålet om nämnda bidrag en omprövning. Vi syfta nämligen på de skiftande metoder, enligt vilka i vissa fall de särskilda ändamål fastställas, till vilka bidrag enligt gällande regler skola utgå. På detta område föreligga onekligen vissa missförhållanden, 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 kunna både statens och kommunernas utgifter växa, utan att vare sig den förras eller de senares finansiellt ansvariga organ haft tillfälle att reglerande ingripa. Det synes oss vara uppenbart, att dessa förhållanden måste anses medföra ett betänkligt intrång ej blott på de finansiellt ansvariga statsorganens verksamhetsområde utan också på den kommunala självbestämmningsrätten.

Av det ovan sagda torde framgå, att nu gällande bestämmelser angående allmänna bidrag till primärkommunerna redan i och för sig själva äro i behov av en omprövning i viktiga hänseenden, liksom även, att en sådan omprövning bör föregå ett avgörande i den kommunala skatteutjämningsfrågan. Men härtill kommer ävenledes en annan synpunkt, från vilken bidragsfrågan torde böra undersökas. Det är nämligen så, att hinder för en effektiv och billig lösning av viss kommunal, statsuppsikt underkastad angelägenhet ofta nog möter i gällande *kommunal indelning*. Statsuppsikten har också i viss mån utvidgats därhän, att dylikt hinder i särskilda fall kan genom myndighets beslut undanröjas. Exempel härå erbjuda fattigvårdslagens bestämmelser om kommuners sammanslutning för fattigvårdssändamål, vidare indelningslagens bestämmelser om ändringar i kommunal och ecklesiastik indelning samt slutligen bestämmel-

serna i lagen om kommunalförbund. Det kan dock allvarligt sättas i fråga, om man ej bör gå vidare på den sålunda inslagna vägen och underlätta eller eventuellt förordna om sammanslagning eller sammanslutning mellan kommuner av skilda slag i sådana fall, då därigenom skulle för det allmänna vinnas avsevärda fördelar vid tillgodoseendet av de angelägenheter, vilkas vård uppdragits åt kommuner av ena eller andra slaget.

Vad här ovan anförts må nu belysas genom en såsom bilaga härtill fogad specialundersökning av det kommunala förvaltningsområde under statsuppsikt, som drager största statsbidraget och därjämte under sista tiden tilldragit sig den största uppmärksamheten bland alla dessa statligt-kommunala förvaltningsområden, nämligen folkundervisningen. Valet av detta förvaltningsområde må motiveras dels av dess angivna statsfinansiella betydelse, dels ock av att man redan har tillgängliga åtskilliga utredningar just rörande denna förvaltningsgren. Framhållas bör emellertid, att här förut angivna outredda spörsmål föreligga i säkerligen ungefär samma utsträckning inom de flesta andra kommunala förvaltningsgrenar, underkastade statsuppsikt. Och en del av dessa förvaltningsgrenar äro ur finansiell synpunkt av synnerlig betydelse, exempelvis hälsovården, fattigvården, barnavården, polisväsendet, vägväsendet o. s. v.

Den utförda specialundersökningen rörande folkundervisningen torde i sin mån vara ägnad att styrka behovet av den, i den föregående allmänna undersökningen påyrkade fullständiga utredningen av de hithörande spörsmålen — hur förhållandet mellan staten och kommunerna bör i de särskilda fallen anordnas samt i vad form därvid statsuppsikten bör utövas och statsbidraget lämnas.

Beträffande *städernas* särskilda förhållanden härvidlag må erinras, att i viss mån behovet av den nu påyrkade grundliga utredningen i tillämpliga delar framgått av den utav nuvarande justitieministern Torsten Nothin på offentligt uppdrag gjorda utredningen om förhållandet mellan staten och stadskommunerna med hänsyn till de senares särskilda skyldigheter och rättigheter (se i Svenska stadsförbundets tidskrift, årgång 1921, sid. 393 o. ff., infört föredrag i ämnet av utredningens författare).

De frågor, som ovan berörts, äro också synnerligen aktuella jämväl i våra grannländer. Sålunda omförmäles i Svenska stadsförbundets tidskrift, årgång 1925, sid. 298, att den danske købstadsforening vid sammanträde den 19 och 20 juni 1925 såsom det viktigaste överläggningsämnet hade det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna. »Därom utspunno sig», heter det i sagda tidskrift, »synnerligen livliga förhandlingar» vilka inleddes av borgmästaren Jensen-Stevns, som lämnade en redogörelse för statens och kommunernas nuvarande inbördes ekonomiska ställning i Danmark, vilken befanns vara väl så tilltrasslad och i saknad av rationella gränslinjer som i Sverige. Försök att åstadkomma en bättre sakernas ordning hade gång efter annan gjorts, senast genom en stor parlamentarisk kommission av år 1910, men alltid strandat på de starka politiska och ekonomiska motsättningarna mellan stad och



landsbygd. Borgmästare Jensen-Stevns påvisade emellertid, att väsentliga reformer på området borde kunna genomföras i gott samförstånd mellan landsbygdens och städernas kommunalmän. Han föreslog kongressen att rikta en hemställan till regeringen om frågans återupptagande efter de av honom antydda linjerna. Detta blev även kongressens beslut. Inrikesminister Hauge, som var närvarande vid mötet, meddelade redan under överläggningen, att han för sin del gärna ville medverka till en förnyad, allsidig utredning av saken. Man torde sålunda för Danmarks del inom kort hava att förvänta en praktiskt lagd utredning av detta överallt i världen och icke minst här i Sverige aktuella problem.»

Med stöd av vad ovan anförts tillåta vi oss hemställa,

att riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning rörande nu gällande bestämmelser för allmänna bidrag till primärkommunerna, syftande till en revision av dessa bestämmelser i den riktning, som i denna motion angivits, samt att denna utredning måtte föreläggas riksdagen, innan beslut av statsmakterna skola fattas rörande reform av bestämmelserna om den kommunala skatteutjämningen.

Stockholm den 22 januari 1926.

*Th. af Ekenstam.*

*G. A. Björkman.*

*Arthur Gustafson*  
i Kasenberg.

*Georg Andrén.*

*Arne Forssell.*

*Thore Alströmer.*

## Skolväsendet.

Vid 1840—41 års riksdag framlades i proposition nr 7 förslag till grunder för folkundervisningens ordnande, enligt vilket det skulle åligga kommunerna att i viss utsträckning anordna folkundervisning. Förslaget upptog nämligen följande huvudbestämmelse: »I varje socken skall vara minst en skollärare, som antingen i fast skola eller ambulatoriskt meddelar undervisning, smärre socknar dock obetaget att om en folkskola sig förena.»

Frågan överlämnades för gemensam behandling till stats-, allmänna besvärs- och ekonomiutskottet, som successivt avgav tre utlåtanden i ärendet.

Av vad som förekom i utskottet och i stånden framgår, att bondeståndet ville överlämna bestämmanderätten rörande folkskolas inrättande åt vederbörande kommun, dock att i varje pastorat skulle finnas åtminstone *en* skola. I prästeståndet drogs gränsen snävare — minst en lärare i varje socken och åtminstone en skola i varje socken och denna skola helst fast. De andra stånden stannade vid, att man skulle äga ovillkorligen fordra en lärare i varje socken och i varje pastorat minst en, helst fast, skola, men denna finge och borde vara flyttande, om så vore lämpligare med hänsyn till lokala förhållanden.

Såväl uppställandet av denna minimifordran och dess motivering för flyttande skolor (att i stora församlingar skulle en enda, fast skola vara olämplig, och där borde i stället finnas flera flyttskolor) visar, att ständerna ansett, att en församling också skulle hava rätt att hålla sig till det angivna minimum och ej kunna tvingas att inrätta flera skollärartjänster än en enda. I frågan om fast eller flyttande skola hade kommunen ej någon ovillkorlig beslutanderätt, utan vederbörande myndighet kunde förordna om den saken som lämpligast syntes och var ej bunden av kommunens härutinnan uttalade mening. Lästiden var i en fast skola bestämd till i regel 8 månader, men om flyttande skolor funnos, skulle lästiden rättas efter antalet dylika skolor, en marginal, inom vilken vederbörande uppsiktsmyndighet alltid måste hålla sig.

»Med huvudsakligt gillande av vad rikets ständer i ämnet hemställt» utfärdades därefter den 18 juni 1842 nådig stadga angående folkundervisningen i riket.

Denna föreskrev i § 1, p. 1, att inom fem år borde i varje församling finnas minst en, helst fast, skola med vederbörligen godkänd lärare, dock att i vissa fall församlingar inom samma pastorat kunde tillåtas hava gemensam skola. Understundom skulle — på grund av ekonomiska eller lokala förhållanden — få inrättas flyttande skolor. I § 2 stadgades, att i skoldistriktet skulle finnas en skolstyrelse för vården av skolangelägenheterna, däribland uppgörande av skolreglemente, vilket dock skulle underställas domkapitlets prövning och godkännande. I § 3 sägs, att skoldistriktet skulle anskaffa nödiga skolrum och bestämma skolornas belägenhet, samt i § 4, p. 5, att om någon församling ej mäktade bekosta ett dylikt skolväsen, densamma skulle kunna erhålla statsbidrag för ändamålet, om församlingen kunde visa, att den gått i författning om ett ändamålsenligt ordnande av sitt skolverk.

Särskilt med hänsyn till vad föredragande statssekreteraren Heurlin anförde vid frågans behandling inom prästeståndet, torde få anses fastslaget, att i enlighet med båda statsmakternas uttalade mening stadgans bestämmelser inneburo,

att myndigheterna icke skulle kunna ålägga kommunerna att anställa flera lärare eller inrätta flera skolor än till det minimiantal, som angives i stadgans § 1. Av frågans hänskjutande till ständerna och behandling därstädes torde också vara klart, att statsmakterna voro ense därom, att beslutanderätten rörande de »ekonomiska» bestämmelserna, bl. a. sålunda § 1, tillkom de båda statsmakterna *gemensamt*.

Dessa grundsatser erkändes också upprepade gånger vid riksdagarna under 1850—1870-talen.

Sålunda andrages i proposition nr 43 till 1862 års riksdag rörande anslag till folkundervisningens befrämjande, att man inom departementet lagt märke till, att många församlingar icke hade utvecklat sitt skolväsen så som andra, ofta mindre församlingar. »Den egentliga anledningen, att en sådan olikhet kunnat äga rum, är att söka däruti, att folkskolestadgan angående antalet skolor och lärare icke meddelar bestämdare föreskrift, än att i varje församling bör finnas minst en, helst fast, skola med vederbörligen vid seminarium godkänd lärare.» Det hade därför vid det då nyligen hållna första folkskolinspektörsmötet framkastats lämpligheten av en föreskrift om att antalet lärare i en församling skulle stå i visst angivet direkt förhållande till folkmängden därstädes. »Ehuru Kungl. Maj:t», heter det vidare i propositionen, »således, i likhet med vad folkskolinspektörerna även anmärkt, finner lärarkrafterna, *fastän i överensstämmelse med skolstadgans föreskrifter ordnade*, vara i åtskilliga distrikt otillräckliga och Kungl. Maj:t icke anser den grund för bestämmande av lärarnas antal, här ovan blivit oförmäld, kunna bliva för församlingarna i allmänhet betungande, *hyser Kungl. Maj:t likväl betänklighet att föreslå R. St. densammas ovillkorliga fastställande genom lag*, och Kungl. Maj:t gör sig dessutom förvissad, att liksom under de förflutna åren insikten om de fördelar, som kunskaper föra med sig, i vårt land gjort betydliga framsteg och verkat till inrättandet av ett stort antal högre och lägre läroanstalter, så skall denna insikt med sanningens segerkraft än vidare framgå och snart nog, men då utan det motstånd, som en på allmänna övertygelsen icke ännu fullt stödd lagstiftning i en hela folket så nära rörande angelägenhet kunnat framkalla, leda till det mål, man ville närma sig och vars uppnående — inrättandet av till antal och omfång fullt tillräckliga folkskolor — måste visa sig i samma mån nödvändiga och värt uppoffringar, som folket kallas till ett mer omfattande och ordnat deltagande i vården om kommunala och allmänna angelägenheter.»

Vidare väcktes vid 1868 års riksdag inom andra kammaren en motion av herr J. Otterström, som därvid anförde bl. a. följande.

»Första paragrafen av vår folkskolas grundlag fick den liberala lydelsen, att i varje stadsförsamling och varje socken på landet bör finnas minst en, helst fast, skola med vederbörligen godkänd lärare. Men för att icke detta 'bör' skulle kunna tolkas såsom ett *skall*, skyndade man att i samma andetag tillägga: såsom undantag härifrån må dock tvenne eller flera till samma pastorat hörande stadsförsamlingar eller socknar på landet kunna sig om en skola för-  
ena.»

Vidare anförde Otterström en del förhållanden, utvisande behovet av, att kommunerna ålades anordna sitt skolväsen på bättre sätt än dithills skett, samt framställde yrkande om utarbetande av härför erforderliga ändringar i folkskolestadgan.

I avgivet utlåtande föreslog statsutskottet, att riksdagen måtte i underdånig skrivelse anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes, med ändring av 1 § i folkskolestadgan, låta i samma stadga inflyta bestämmelser, varigenom varje församling tillförbundnes att underhålla ett med hänsyn till såväl folkmängd som areal bestämt antal, med examinerade lärare försedda skolor.

Utskottets hemställan avslogs emellertid i första kammaren. Därvid framhöll bl. a. en talare, att han absolut icke ville frångå församlingarna beslutanderätten i »denna deras enskilda angelägenhet». Även statsrådet Carlsson motsatte sig förslaget och erinrade om, att frågan ej var ny, »ty förslag i detta avseende hava blivit väckta redan av folkskolinspektörerna vid deras första sammanträde år 1861; den finnes också omnämnd i Kungl. Maj:ts proposition till R.St. vid 1862 års riksdag». Men det var alltför många betänkligheter och erinringar att rikta mot förslaget, ansåg C., samt yrkade förty på avslag.

Under debatten ifrågasattes även, att staten skulle innehålla statsbidraget, tills skolväsendet ordnats tillfredsställande. Jämväl detta yrkande avvisades emellertid av kammaren.

Vid 1870 års riksdag väcktes inom andra kammaren av herr A. Rundbäck en motion i samma riktning som den av Otterström väckta, och vederbörande utskott föreslog i anledning av motionen, att riksdagen skulle hos Kungl. Maj:t anhålla, att till 1 § i stadgan om folkundervisningen i riket måtte göras ett tillägg av följande lydelse: Där en större folkmängd och andra förhållanden göra flera med vederbörligen vid seminarium godkända lärare försedda folkskolor behöfliga och medellöshet icke hindrar, skall församling vara skyldig att inrätta sådana till det antal behovet kräver.

Motionären anförde vid ärendets behandling i kammaren, att han ansåge folkskolornas antal böra rätta sig efter verkliga behovet. »Det är ock denna åsikt, som jag genom min motion velat få antagen till allmän föreskrift, få upphöjd till lag, ty när folkskolinspektörerna velat tillämpa denna grundsats, hava de mångenstädes stött på stora svårigheter just därför, att de härutinnan icke ägt stöd av ett positivt lagbud. Då det varit svårt, ja mången gång omöjligt att härutinnan komma till rätta med stora församlingar, hava inspektörerna nödgats vända sig till auktoriteterna; men sedan tvenne dylika mål i högsta instansen blivit avgjorda så, att församlingen mot sitt bestri- dande icke kan åläggas inrätta mer än en folkskola, är det fruktlöst att på denna väg vänta rättelse uti ifrågavarande förhållande.»

Förslaget mötte emellertid det skarpaste motstånd i andra kammaren, som också med 93 röster mot 55 avslög utskottets förslag. Av intresse är att under debatten Liss Olof Larsson framhöll, att i anledning av viss annan motion rörande folkskolväsendet statsutskottet tillsyrkt skrivelse till Kungl. Maj:t, och att om detta förslag godkändes, »och Kungl. Maj:t därefter beaktar skrivelsen i ämnet, *lärer Kungl. Maj:t icke kunna undgå att för riksdagen föreslå de ändringar eller tillägg* i gällande skolstadga, som visat sig behöfliga för folkupplysningens främjande». — d. v. s. här förut- sattes detta förvaltningsområde böra regleras av Kungl. Maj:t och riksdagen gemensamt.

Vid 1870-talets mitt kan alltså förhållandet mellan de båda statsmakterna inbördes samt mellan kommun och vederbörande administrativa myndigheter i avseende å rätten att bestämma i fråga om folkundervisningsväsendets ordnan- de sammanfattas på följande sätt.

Riksdagen och Kungl. Maj:t hade samstämmigt beslutat, att inom varje församling skulle finnas minst en lärare och minst en, helst fast, folkskola, dock att administrativ myndighet kunde medgiva två eller flera församlingar att i vissa fall förena sig om en lärare eller ock en skola, ävensom utbyta den fasta skolan mot ambulatorisk. Härutöver kunde småskolor få av för- samlingen inrättas, om *församlingen* så beslutade. Däremot var det ej med- givet för administrativ myndighet att ålägga församling att inrätta mer än en folkskola eller anställa mer än en lärare, ej heller att föreskriva inrättandet av småskola. Skolstyrelse och myndigheter kunde icke heller föreskriva annan

anordning beträffande undervisningsväsendets närmare anordning än som lät sig infogas i den av församlingen beslutade ramen rörande antalet skolor och lärare. De administrativa myndigheterna hade också i högsta instans fastslagit, att församling icke kunde tvingas att inrätta flera skolor eller lärartjänster än en enda. Såväl Kungl. Maj:t som riksdagen hade därjämte, riksdagen t. o. m. vid flera tillfällen, förklarat, att det icke kunde ifrågakomma att vidtaga sådan lagändring, att församlingarna skulle kunna av administrativ myndighet åläggas att inrätta flera folkskolor eller skollärartjänster än § 1 i folkskolestadgan angav som minimum.

De båda statsmakterna voro vidare ense därom, att de bestämmelser, vilka reglerade församlingarnas ekonomiska skyldigheter beträffande folkskoleväsendet, lågo inom området för riksdagens och Kungl. Maj:ts gemensamma lagstiftning, så att det icke förefanns någon möjlighet för Kungl. Maj:t att härutinnan med stöd av sin ekonomisk-administrativa lagstiftningsmakt ålägga kommunerna något ytterligare. I enlighet härmed skedde i förekommande fall ändringar i berörda bestämmelser endast efter statsmakternas samstämmiga beslut.

Den 20 januari 1882 utfärdades av Kungl. Maj:t förnyad stadga angående folkundervisningen i riket. Av ingressens ordalag framgår visserligen ej, att denna nya stadga *icke* utgjorde en rent administrativ författning. Men den utgjorde dock allenast ett av 1881 års riksdag begärt sammandrag av de tid efter annan beslutade och i olika författningar utfärdade bestämmelserna om folkskoleväsendet. Den nya stadgan innefattade alltså icke någon som helst ändring i de grundläggande bestämmelser rörande folkundervisningens anordnande, som redan förut meddelats av riksdagen och Kungl. Maj:t gemensamt.

Den nya stadgan hade emellertid icke i avseende å redigeringen underställts och godkänts av riksdagen. I vissa grundläggande avscenden innehöll den ju bestämmelser, som utgjorde föremål för riksdagens och Kungl. Maj:ts lagstiftningsmakt, men i övrigt kungjorde den rent administrativa stadganden, som det alltså tillkom Kungl. Maj:t att ensam meddela. Denna skilda karaktär hos stadgans bestämmelser framhölls emellertid i densamma icke på något sätt.

Nu angivna omständigheter måste uppenbarligen skapa möjligheter för att småningom medvetandet om den olika karaktären av stadgans bestämmelser komme att försvinna, och rent automatiskt alltså möjligheterna ökas för att i administrativ ordning komme att utfärdas stadganden, som berörde jämväl sådana delar av folkskolestadgan, som ej vore av administrativ natur, utan borde föreläggas riksdagens godkännande. Då tillika — på grund av omvälvningarna under senare delen av 1800-talet inom alla, men särskilt de kulturella områdena, — inför det allmänna medvetandet folkskolestadgans minimifordringar beträffande skolväsendets anordning måste framstå som otillräckliga inom särskilt större kommuner, men dessa likväl i icke så få fall motsatte sig en sådan utveckling av kommunens skolväsende, som överensstämde med vad den allmänna meningen inom landet ansåg ur det allmännas synpunkt önskvärt och rent av nödvändigt, så är det lätt förklarligt, att ingen erinran skulle komma att riktas mot en strävan från de statsuppsikten utövande myndigheterna att erhålla möjlighet att tvångsvis ålägga kommunerna dessa helt visst ofta nog rimliga förbättringar.

Redan de ovan antydda omständigheterna torde kunna förklara, hur utvecklingen under slutet av 1800-talet kunde leda till, att genom i administrativ ordning utfärdade författningar och genom administrativ praxis kommunerna kommo att åläggas förbättringar i avseende å folkskoleväsendet, vilka överstego, vad som enligt de tidigare folkskolestadgarna administrativa myndigheter kunde föreskriva kommunerna.

Ett exempel å den utveckling är, att 1897 års folkskolestadga utfärdades

utan riksdagens hörande, ehuru densamma nog innehöll ändringar, som borde fordrat riksdagens godkännande. Därefter hava i administrativ väg givits sådan ytterligare ändrad form och ändrat innehåll åt bestämmelserna rörande folkundervisningen, att den statliga uppsiktsmyndigheten numera kan anses äga i vidsträckt mån ensam, oberoende av resp. kommun, besluta, vilka anordningar för folkundervisningen som kommunen skall vidtaga.

Man ser sålunda hurusom — på sätt i den allmänna delen av undersökningen påpekats hava i allmänhet skett inom området för den statlig uppsikt underkastade kommunalförvaltningen — ramen för den statliga uppsikten över kommunernas folkskoleväsen utvidgats och, emot statsrättsliga grundsatser, utvidgats genom enbart administrativa åtgöranden, sålunda utan riksdagens positiva medverkan, samt under inkräktande på den av den äldre liberala åskådningen omfattande teorien om kommunernas självbestämmanderätt.

Vad härefter angår statsbidragsfrågan, må anmärkas följande.

Beträffande statsbidrag har ovan erinrats om bestämmelsen i 1842 års folkskolestadga, § 4, mom. 5, att därest någon församling vore av fattigdom urståndsatt att själv avlöna skolläraren med stadgat minimibelopp, kunde församlingen efter ansökan hos Kungl. Maj:t erhålla bidrag därtill av särskilt anslag, dock under villkor vidare, att församlingen kunde visa, att den gått i författning om att ordna sitt skolväsen i enlighet med stadgans föreskrifter. Detta var alltså ett statsbidrag av behovskategorien. I sagda bestämmelser vidtog riksdagen sedermera ändringar och tillägg, kungjorda genom kungörelser den 29 september 1853 och den 2 september 1873. Alltjämt bibehölls dock såsom villkor, dels att församlingen ej själv mäktade bära folkskollärens lön, dels ock att skolväsendet ordnats i enlighet med folkskolestadgans av riksdagen och Kungl. Maj:t gemensamt meddelade bestämmelser.

Här må ock erinras om riksdagens avvisande (1868) av tanken på att innehålla statsbidraget till församling, som väl hade sitt folkskoleväsen anordnat så, att åtminstone stadgans minimifordringar iakttagits, men icke inrättat vad *fackmyndigheterna* ansågo vara tillräckligt antal skolor och lärartjänster.

I avseende å principerna för statsbidrag till *folkskollärares* avlöning beslöts emellertid fullständigt nya riktlinjer vid 1875 års riksdag. Med frångående av den grundsatsen, att statsbidrag skulle tilldelas endast vissa församlingar efter en diskretionär prövning genom Kungl. Maj:t, beslöt sagda riksdag efter gemensam votering, att till avlöning åt *varje* examinerad vid folkskola antagen lärare eller lärarinna, som i årlig lön, beräknad efter stadgade grunder, åtnjöte utom husrum, vedbrand och kofoder minst 500 kronor samt meddelade undervisning i skolan minst 8 månader av året, skoldistriktet skulle äga att av statsmedel bekomma ett årligt bidrag, motsvarande  $\frac{2}{3}$  av den lön, läraren eller lärarinnan förutom husrum, vedbrand och kofoder åtnjöte, vilket bidrag dock icke finge överstiga 400 kronor. De nya bestämmelserna, varigenom alltså statsbidraget gjorts oberoende av det sätt, varpå skoldistriktet ordnat sitt skolväsen, utfärdades genom kungörelse den 16 juni 1875.

Häri genom hade alltså statsbidraget till *folkskolan* övergått från att vara av behovstypen till kvotitetstypen.

I avseende å statsbidrag till *lärare vid småskolor* bibehölls emellertid alltjämt såsom villkor, att respektive småskola »motsvarar sådan skolas ändamål att meddela förberedande undervisning för folkskolan».

Denna karaktär hos statsbidraget till folkskollärarens avlöning av kvotitets- och ej effektivitetsbidrag kom att ytterligare understrykas vid den höjning i bidraget, som skedde i samband med den vid 1913 års riksdag beslutade indragningen till statsverket av kommunernas andel i rusdrycksmedlen. I proposition nr 186 till sagda riksdag framhölls härvidlag, att en dylik indragning icke kunde ske utan att kommunerna erhöles gottgörelse för de inkomster, de

däriigenom komme att förlora. Frågan blev då endast, huruvida ersättningen till kommunerna skulle utgå som ett direkt statsanslag eller på så sätt, att staten övertog utgifter, som dittills ålegat kommunerna. Det sistnämnda alternativet valdes, huvudsakligen därför att (rusdrycksmedelskommittén) »det senare sättet för ersättningens bestämmande medför den stora fördelen, att förhållandena då bliva ordnade en gång för alla, så att frågor om förändringar av ersättningens storlek ej kunna sedermera förekomma». Därvid måste emellertid, framhölls det, för ernående av rättvisa sådana utgifter av staten övertagas, som träffade *alla* kommuner, både stads- och landskommuner. I enlighet med dessa grunder föreslog Kungl. Maj:t och godkände riksdagen att kommunerna skulle beredas ersättning för mistningen av andel i rusdrycksmedlen genom att staten övertog däremot svarande andel i kommunernas utgifter för folk- och småskolläraernas avlöning.

Vid 1914 års riksdag beslöts därefter på Kungl. Maj:ts förslag höjning av statsbidraget till läraravlöningen. I statsverkspropositionen föreslog nämligen Kungl. Maj:t riksdagen att godkänna »följande grunder för utgående av statsbidrag till avlöning av lärare vid folkskolor och småskolor.

1. Till avlöning av varje ordinarie lärare vid folkskola, som i årlig lön åtnjuter, utom husrum och vedbrand eller ersättning därför, minst 900 kronor, samt varje annan examinerad, vid folkskola antagen lärare, som i årlig lön erhåller, förutom nämnda naturaförmåner eller ersättning därför, minst 800 kronor, äger skoldistrikt, därest läraren årligen meddelar undervisning i skolan under minst 8 månader eller 34 <sup>1</sup>/<sub>2</sub> veckor av året eller under den kortare tid, som Kungl. Maj:t på grund av särskilda förhållanden kan medgiva, att av statsmedel bekomma ett årligt bidrag, motsvarande <sup>9</sup>/<sub>10</sub> av den lön, läraren, förutom husrum och vedbrand eller ersättning därför, åtnjuter, vilket bidrag dock ej, utom i här nedan angivna fall, må överstiga 810 kronor.

5. Till avlöning av lärare, vilken, efter att hava i stadgad ordning vid vederbörligt seminarium eller, enligt § 6 i kungörelsen angående lönetillskott av allmänna medel för lärare och lärarinnor vid folkskolor och småskolor den 5 juni 1885, inför folkskoleinspektör undergått prövning för anställning vid småskola, vid mindre folkskola eller vid folkskola i egenskap av biträdande lärare, blivit behörigen antagen till lärare vid någon av förenämnda skolor och som i årlig lön åtnjuter, utom föreskrivna förmåner av husrum och vedbrand eller stadgad ersättning därför, minst femhundra kronor, samt till avlöning av varje annan till dylik befattning före den 1 januari 1908 behörigen antagen lärare, vilken i årlig lön erhåller, förutom nämnda naturaförmåner eller ersättning därför, minst femhundra kronor, äger skoldistriktet att av statsmedel bekomma ett årligt bidrag av fyrahundra femtio kronor, dock under villkor

att småskolan motsvarar sådan skolas ändamål att meddela förberedande undervisning,

att mindre folkskolan är inrättad under sådana förhållanden, som enligt gällande folkskolestadga göra densamma berättigad,

att folkskolan ej lider men därav, att biträdande lärare i stället för examinerad folkskollärare därvid är anställd, samt

att läraren meddelar undervisning i skolan minst åtta månader om året eller den kortare tid, under vilken undervisningen i den skola, vari han är anställd, på grund av Kungl. Maj:ts särskilda medgivande årligen meddelas.»

Dessa av Kungl. Maj:t föreslagna grunder godkändes av riksdagen med allenast den ändringen, att statsbidraget, vad beträffar lärartjänst, inrättad efter den 1 januari 1915, skulle utgå endast under villkor, att innan statsbidrag första gången utbetalades för sådan tjänst, statens vederbörande folk-

skoleinspektör vitsordat tjänstens behövlighet med hänsyn till skolväsendets intresse.

Man ser alltså, att de av 1914 års riksdag antagna grunderna för statsbidrag till lärarlönerna alltså fasthållas beträffande bidraget till *folkskollärarnas löner vid kvotitetsprincipen* och beträffande *småskollärarnas löner vid effektivitetsprincipen*.

I samband med 1918 års reformer på folkundervisningens område underställde Kungl. Maj:t ånyo riksdagen grunderna för statsbidragen till folk- och småskollärarnas avlöning. Därvid föreslogs ingen ändring av statsbidraget till folkskollärarnas löner från kvotitets- till annan typ, och icke heller gjorde riksdagen någon ändring härutinnan — lika litet som någon ändring skedde i den tidigare karaktären hos statsbidraget till småskollärarnas löner, som sålunda alltså ägde karaktär av effektivitetsbidrag.

I den av Kungl. Maj:t därefter utfärdade kungörelsen av den 16 september 1918 om statsbidrag till lärarlönerna meddelades emellertid (i § 18 a) sådana bestämmelser, att i och med detta statsbidraget till folkskollärarnas avlöning erhållit annan karaktär och övergått från kvotitets- till effektivitetstypen.

Detta skedde på så sätt, att i sagda kungörelse inrycktes en bestämmelse om att »skolan är anordnad i enlighet med gällande föreskrifter».

I detta sammanhang må helt lämnas åsido frågan om lämpligheten att låta statsbidraget till folkskollärarlönerna få denna ändrade karaktär. Det är för ändamålet med framställningen tillräckligt att konstatera, att frågan om en dylik ändring i statsbidragets karaktär rent statsrättsligt sett kunde beslutas ej av Kungl. Maj:t utan endast av riksdagen.

Då man nu söker finna förklaringen till nyssberörda ändring i avseende å statsbidraget till folkskollärarnas avlöning, så måste man sammanställa förändringarna i avseende å statsuppsikten över kommunernas skolväsen med förändringarna av statsbidragets karaktär.

Ovan har framhållits, att de tidigare folkskolestadgarna icke lämnade någon möjlighet för den fackliga statsuppsiktsmyndigheten att framtinga sådana ändringar i en kommuns skolväsen, som gingo utöver de i stadgarna uttryckligen angivna minimifordringarna. Folkskolans utveckling därutöver berodde helt och hållet av kommunerna själva. Småningom skedde emellertid i administrativ väg en »uppmjukning» av folkskolestadgans ifrågavarande, grundläggande, bestämmelser därhän, att i stadgan kommunerna ålades att anordna sitt skolväsen på »ett tillfredsställande sätt», och att vad som kunde anses tillfredsställande bestämdes genom de av den fackliga uppsiktsmyndigheten fastställda reglementena för resp. kommuns skolväsen. I reglementet kunde då denna fackliga uppsiktsmyndighet även mot kommunens bestridande föreskriva en utveckling av skolväsendet utöver vad som det förut gällande, jämväl i laga ordning fastställda reglementet innebär i avseende å skolväsendets ordning.

Ovan har också gjorts ett försök att angiva en förklaring till denna utveckling vid sidan av vederbörliga former. Men just detta, att denna utveckling ägt rum i avseende å statsuppsikten, torde vara orsaken till att år 1918 i administrativ väg statsbidraget till folkskollärarna kom att förändras från kvotitets- till effektivitetstyp. *Man helt enkelt förbisåg* nämligen, att ditintills statsuppsikten över folkskolorna samt statsbidragen till läraravlöningen hållits strängt isär — i praktiken genom att statsbidragen haft karaktär av kvotitetsbidrag. Och det tedde sig helt visst för de förslagsgivande fackmyndigheterna ur deras strängt fackliga synpunkt rätt så naturligt, att statsuppsikten och statsbidraget kombinerades genom att statsbidraget förlänades effektivitetskaraktären.



Ytterst bottnar sålunda detta — att reglerna för både statsuppsikten över folkskolorna och statsbidragen till folkskollärarnas avlöning förändrats i former, som ligga vid sidan av det statsrättsligt riktiga — däri, att förhållandet mellan stat och kommun icke ägnats tillräcklig uppmärksamhet, icke gjorts till föremål för en till grunden gående, principiell utredning. Man kan just därför nog också våga uttala den satsen, att f. n. och innan en dylik uttömmande och allsidig utredning skett, ett sakligt bedömande av den skedda utvecklingens faktiska betydelse ej låter sig göra. Varje nu uttalat omdöme i saken är i viss mån endast ett instinktivt omdöme, icke fotat på en verklig och fullständig kännedom om alla de faktorer, som härvidlag böra tagas i beaktande.

Följdriktigt kommer man därför till den slutsatsen, att en dylik, fullständig och förutsättningslös utredning av förhållandet mellan stat och kommun är nödvändig.

Och denna nödvändighet framstår ännu klarare, då man besinner vilka ekonomiska faktorer, man därvidlag har att röra sig med.

Till klargörande härav torde man kunna nöja sig med att lämna en översikt över just den av de statsuppsikt underkastade kommunala förvaltningsgrenarna, som ovan ägnats en speciell undersökning, nämligen folkundervisningen.

Härvid må lämnas i tabellarisk form en redogörelse för folkundersvisningens utveckling och omfattning. Uppgifterna äro hämtade dels ur Sveriges officiella statistik, delarna Folkskolorna samt Statistisk årsbok, dels ock Folkskolans årsbok, utgiven av Sveriges folkskolläraryförbund.

Tab. 1. Till folk- och småskolor hörande skolpliktiga barn åren 1881—1917, fördelade på fasta och flyttande skolor.

Årligen	Barn i åldern 7—14 år, tillhörande								Summa
	folkskolor		mindre folkskolor		småskolor		Summa		
	fasta	flyttande	fasta	flyttande	fasta	flyttande	i fasta skolor	i flyttande skolor	
1881—1885 . . .	274,770	78,273	24,121	23,836	96,068	103,354	394,959	205,463	600,422
1886—1890 . . .	318,295	70,851	26,560	29,063	111,937	87,167	456,792	187,081	643,873
1891—1895 . . .	348,892	62,653	32,572	29,927	124,422	70,756	505,886	163,336	669,222
1896—1900 . . .	386,060	53,789	38,465	32,464	137,246	53,866	561,771	140,119	701,890
1901—1905 . . .	409,193	37,733	49,363	30,037	157,516	38,550	616,072	106,320	722,392
1906—1910 . . .	417,499	20,757	54,548	24,708	177,124	24,797	679,171	70,262	749,433
1911—1914 . . .	478,835	10,715	58,418	22,004	190,436	16,549	727,689	49,268	776,957
1915 . . .	389,386	6,665	53,489	20,291	193,171	13,127	636,046	40,083	676,129
1916 . . .	394,163	6,050	51,851	19,859	193,678	11,798	639,692	37,707	677,399
1917 . . .	394,488	4,777	52,067	17,926	200,355	10,416	646,910	33,119	680,029

Ann. Uppgifterna för åren 1881—1914 avse kalenderår. Från och med år 1915 hänföra sig uppgifterna till årets mitt.

Tab. 2. Antal läraravdelningar och lärjungar vid slutet av vårterminen 1917—1921.

Vid slutet av vårterminen är	Antal läraravdelningar vid				Summa	Antal lärjungar tillhörande				Summa
	folkskolor		mindre folkskolor			folkskolor		mindre folkskolor		
	hel-	halv-	hel-	halv-		heltids-	halvtids-	heltids-	halvtids-	
	tids-	tids-	tids-	tids-		l	ä	s	a	
1917 . . .	16,283	3,963	766	1,997	23,009	476,267	155,572	14,645	59,582	706,066
1918 . . .	17,094	3,795	800	1,957	23,646	488,568	147,614	14,782	57,111	708,075
1919 . . .	17,867	3,601	854	1,909	24,231	498,914	138,367	15,336	54,224	706,841
1920 . . .	18,821	3,439	819	1,705	24,784	517,458	129,569	14,534	47,260	708,821
1921 . . .	19,663	3,120	890	1,615	25,288	533,848	115,002	15,334	43,336	707,520
1922 . . .	20,360	2,852	1,012	1,468	25,692	544,762	104,075	17,423	39,194	705,454
1923 . . .	20,782	2,660	1,137	1,371	25,950	548,050	95,383	20,001	37,033	700,467

Tab. 3. Antal lärare och lärarinnor i folk- och småskolor åren 1880—1923.

År	Antal lärare och lärarinnor i läsämnen										Särskilda lärare och lärarinnor i övningsämnen			
	I folkskolor			I mindre folkskolor			I småskolor			Till-				
	Lära-	Lära-	Sum-	Lära-	Lära-	Sum-	Lära-	Lära-	Sum-	S:a lä-	Lära-	Lära-	Sum-	
	re	rin-	ma	re	rin-	ma	re	rin-	ma	rare o.	re	rin-	ma	
	nor		nor			nor			lära-	re	rin-	ma		
									rarin-					
									nor					
1880 . . .	3,904	818	4,722	255	564	819	657	4,156	4,813	10,354	178	238	416	
Medeltal	1881-85	4,056	1,069	5,125	270	733	1,003	538	4,457	4,995	11,123	271	313	584
	1886-90	4,326	1,477	5,803	258	920	1,178	419	4,917	5,336	12,317	350	408	758
	1891-95	4,536	1,882	6,418	254	1,130	1,384	343	5,306	5,649	13,451	362	465	827
	1896-00	4,779	2,438	7,217	235	1,382	1,617	241	5,851	6,092	14,926	353	598	951
	1901-05	5,133	2,744	7,877	213	1,859	2,072	175	6,520	6,695	16,644	399	792	1,191
	1906-10	5,510	3,589	9,099	148	2,168	2,316	110	7,357	7,467	18,882	463	1,103	1,566
	1911-15	5,828	4,491	10,319	112	2,457	2,569	74	8,108	8,182	21,069	498	1,375	1,873
1916-20	6,721	5,238	11,959	93	2,614	2,707	54	8,901	8,955	23,621	441	1,257	1,698	
1921 . . .	7,003	15,775	22,778	130	2,476	2,606	2	2	2	25,384	392	1,557	1,749	
1922 . . .	7,541	15,679	23,220	109	2,455	2,564	2	2	2	25,784	480	1,452	1,932	
1923 <sup>3</sup> . . .	7,286	16,268	23,552	100	2,408	2,508	2	2	2	26,060	507	1,483	1,990	

Tab. 4. Fortsättnings- och ersättningskolor åren 1901—1923.

År	Antal barn undervisade i				Antal lärare undervisande i				
	fortsättnings-		ersättnings-		fortsättnings-		ersättnings-		
	skola	skola	skola	skola	skola	skola	skola	skola	
	Landsb.	Städer	Landsb.	Städer	Landsb.	Städer	Landsb.	Städer	
Medeltal	1901—1905 . . . . .	21,670	5,806	320	1,751	4	4	4	4
	1906—1910 . . . . .	23,769	6,303	183	1,027	4	4	4	4
	1911—1914 . . . . .	23,889	6,156	122	790	4	4	4	4
1915—1916 . . . . .	21,752	2,705	78	389	2,339	332	6	43	
1917—1918 . . . . .	18,158	2,432	54	638	2,120	305	5	54	
1919—1920 . . . . .	28,583	5,889	112	418	2,886	660	26	56	
1921—1922 <sup>5</sup> . . . . .	51,067	16,268	699	1,507	4,008	1,430	84	167	
1922—1923 <sup>5</sup> . . . . .	61,083	17,979	1,085	1,798	4,424	1,416	220	214	

<sup>1</sup> Uppgifter för år 1915 saknas. — <sup>2</sup> Särskilda uppgifter för folk- och småskolor lämnas numera ej. Antal lärare i småskolor ingår i kol. 2—4. — <sup>3</sup> Uppgifterna för år 1923 äro preliminära.

<sup>4</sup> Uppgift saknas. <sup>5</sup> Uppgifterna äro preliminära.

Tab. 5. Folkskolans högre avdelning åren 1901—1923.

Å r	Antal klasser				Antal lärare	Antal under- visade barn		Summa
	1	2	3	4		Gossar	Flickor	
Medeltal	1901—1905 . . . . .	123	25	5	—	146	—	—
	1906—1910 . . . . .	164	41	7	3	203	—	—
	1911—1914 . . . . .	196	52	7	2	231	—	—
1916 . . . . .			<sup>1</sup> 271		—	2,822	4,842	7,664
1918 . . . . .			<sup>1</sup> 271		—	2,428	4,379	6,807
1920 . . . . .			<sup>1</sup> 156		—	1,211	2,935	4,146
1922 . . . . .			<sup>1</sup> 180		—	2,553	3,209	5,762
1923 . . . . .			<sup>1</sup> 207		—	2,653	3 836	6,489

Tab. 6. Högre folkskolor åren 1881—1923.

	Antal högre folk- skolor	Antal lärare						Antal lärjungar			
		i läsämnen		i övnings- ämnen		Summa		Gos- sar	Flic- kor	Sum- ma	
		Manl.	Kvinnl.	Manl.	Kvinnl.	Manl.	Kvinnl.				
Medel- tal	1881—1885 . . . . .	12	14	—	8	—	22	—	268	54	322
	1886—1890 . . . . .	11	12	—	8	—	20	—	213	48	261
	1891—1895 . . . . .	13	14	—	9	1	23	1	215	76	291
	1896—1900 . . . . .	15	17	2	10	3	27	5	232	130	362
	1901—1905 . . . . .	18	21	4	11	5	32	9	285	209	494
	1906—1910 . . . . .	26	36	12	20	9	56	21	507	412	919
1911—1915 . . . . .	35	73	29	40	36	113	65	869	783	1,652	
1916—1917 . . . . .	42	97	46	50	65	147	111	1,021	1,093	2,114	
1917—1918 . . . . .	47	115	61	67	77	182	138	1,253	1,473	2,726	
1918—1919 . . . . .	46	122	60	73	81	195	141	1,281	1,631	2,912	
1919—1920 . . . . .	60	175	85	92	147	267	232	1,679	2,327	4,006	
1920—1921 . . . . .	76	236	123	137	178	373	301	2,318	3,393	5,711	
1921—1922 . . . . .	74	256	157	148	207	404	364	2,546	3,789	6,335	
1922—1923 . . . . .	74	285	151	151	215	436	366	2,612	3,472	6,084	

Beträffande den ekonomiska utvecklingen inhämtas av Statistisk årsbok följande rörande *Kommunernas direkta utgifter* för folkskolan.

Tab. 7. Folkskoleutgifterna åren 1876—1921.

År	Landsbygd	Städer	Summa
1876/80 . . . . .	6,198,729	2,050,165	8,248,894
1881/85 . . . . .	7,177,705	2,808,229	9,985,934
1886/90 . . . . .	8,028,315	3,802,388	11,830,703
1891/95 . . . . .	9,541,429	4,507,739	14,049,168
1896/00 . . . . .	11,837,858	6,396,906	18,234,764
1901/05 . . . . .	16,247,239	8,056,440	24,538,443
1906/10 . . . . .	23,185,742	12,902,539	36,088,281
1911/15 . . . . .	29,173,690	15,823,152	44,996,842
1916/17 . . . . .	36,947,128	21,315,095	58,262,223
1916 . . . . .	34,478,336	18,487,002	52,965,338
1917 . . . . .	40,861,165	22,697,944	63,559,109
1918 . . . . .	56,327,967	32,725,553	89,053,520
1919 . . . . .	86,289,519	49,005,541	135,295,060
1920 . . . . .	132,947,364	57,664,902	190,612,266
1921 . . . . .	129,469,072	61,044,279	190,513,351

<sup>1</sup> Antal läraravdelningar.

Av dessa utgifter hava en del ersatts kommunerna genom statsbidragen. Att av den officiella statistiken direkt utläsa fördelningen av utgifterna mellan stat och kommun låter sig ej göra, utan tarvas härför särskilda undersökningar. Emellertid förefinnas av skattebetalarnas förening härutinnan gjorda sammanställningar, publicerade i föreningens tidskriftsorgan mars 1924 och juni 1925. Dessa sammanställningar visa något mindre utgifter för folkskolorna än Sveriges officiella statistik, beroende på att den senare medräknat utgifterna både för nybyggnader och reparationer samt för räntor och amorteringar, medan det i skattebetalarnas förenings sammanställning ansetts riktigare att, då utgifterna för nybyggnader och reparationer medtagas, ej även medtaga utgifterna för räntor och amorteringar.

Föreningens tablåer utvisa följande.

Tab. 8. Statens, städernas, lands- och köpingskommunernas utgifter för undervisningen i folkskolor, fortsättnings- och ersättningskolor samt högre folkskolor åren 1901—1921.

Å r	Hus och inventarier	övrige utgifter	Summa	Därför kommer på	
				Staten	Kommunerna
1901 . . . . .	5,181,100	17,494,400	22,675,500	6,743,300	15,932,200
1902 . . . . .	5,109,800	18,112,500	23,222,300	7,032,700	16,189,600
1903 . . . . .	5,209,000	18,960,200	24,169,200	7,196,500	16,972,700
1904 . . . . .	5,749,900	19,000,600	24,750,500	7,429,100	17,321,400
1905 . . . . .	6,398,800	20,106,500	26,505,300	7,967,200	18,538,100
1906 . . . . .	7,687,400	21,126,200	28,813,600	8,245,900	20,567,700
1907 . . . . .	7,582,600	25,158,600	32,741,200	10,068,200	22,673,000
1908 . . . . .	10,664,400	26,913,700	37,578,100	10,458,300	27,119,800
1909 . . . . .	9,346,300	30,017,100	39,363,400	12,158,700	27,204,700
1910 . . . . .	8,262,000	30,803,400	39,065,400	12,430,700	26,634,700
1911 . . . . .	8,520,000	31,558,100	40,078,100	12,762,200	27,315,900
1912 . . . . .	9,243,000	33,172,300	42,415,300	13,171,000	29,244,300
1913 . . . . .	8,822,500	34,358,100	43,180,600	13,743,500	29,437,100
1914 . . . . .	11,107,300	35,849,800	46,957,100	14,106,700	32,850,400
1915 . . . . .	10,525,300	38,255,700	48,781,000	18,973,500	29,807,500
1916 . . . . .	9,970,600	42,239,600	52,210,200	20,308,000	31,902,200
1917 . . . . .	11,807,600	50,948,700	62,756,300	22,859,200	39,897,100
1918 . . . . .	13,985,100	72,225,500	86,210,600	32,610,400	53,600,200
1919 . . . . .	22,581,600	113,107,300	135,688,900	60,682,400	75,006,500
1920 . . . . .	35,004,300	157,003,500	192,007,800	98,165,900	93,841,900
1921 . . . . .	36,699,400	155,778,300	192,477,700	98,161,000	94,316,700

Tab. siffror grunda sig på uppgifter från Statistiska Centralbyrån, Riksräkenskapsverket samt Skolöverstyrelsen.

Tab. 9. Det allmännas sammanlagda kostnader för folkskoleväsendet åren 1901—23.

Å r	Undervisningen m. m.	Statens pensionsutgifter <sup>1</sup>	Lärareutbildningen	Folkskoleinspektionen <sup>2</sup>	Summa utgifter
1901 . . . . .	22,676,000	686,000	728,000	95,000	24,185,000
1902 . . . . .	23,222,000	686,000	775,000	110,000	24,793,000
1903 . . . . .	24,169,000	687,000	747,000	100,000	25,703,000
1904 . . . . .	24,751,000	687,000	886,000	112,000	26,436,000
1905 . . . . .	26,505,000	686,000	897,000	114,000	28,202,000
1906 . . . . .	28,814,000	690,000	975,000	118,000	30,597,000
1907 . . . . .	32,741,000	740,000	1,022,000	117,000	34,620,000
1908 . . . . .	37,578,000	752,000	1,073,000	143,000	39,546,000
1909 . . . . .	39,363,000	752,000	1,016,000	134,000	41,265,000
1910 . . . . .	39,065,000	752,000	1,156,000	133,000	41,106,000
1911 . . . . .	40,078,000	752,000	1,359,000	135,000	42,324,000
1912 . . . . .	42,415,000	753,000	1,466,000	141,000	44,775,000
1913 . . . . .	43,181,000	754,000	1,136,000	144,000	45,215,000
1914 . . . . .	46,957,000	756,000	2,009,000	158,000	49,880,000
1915 . . . . .	48,781,000	757,000	1,705,000	255,000	51,498,000
1916 . . . . .	52,210,000	854,000	1,446,000	274,000	54,784,000
1917 . . . . .	62,756,000	758,000	2,351,000	279,000	66,144,000
1918 . . . . .	86,211,000	2,107,000	2,904,000	338,000	91,560,000
1919 . . . . .	135,689,000	5,118,000	4,708,000	366,600	145,881,000
1920 . . . . .	192,008,000	13,750,000	5,592,000	683,000	212,033,000
1921 . . . . .	192,478,000	14,050,000	6,882,000	738,000	214,148,000
1922 . . . . .	.	12,000,000	5,978,000	722,000	.
1923 . . . . .	.	11,000,000	6,972,000	700,000	.

Beträffande särskilt de *kommunala mellanskolorna* och den automatiska årliga ökningen i utgifterna för dessa skolor — vilka ju i olikhet med real- och samskolor inrättas och medgivas statsunderstöd utan riksdagens hörande i de särskilda fallen — må framläggas följande tablåer.

Tab. 10. Kommunala mellanskolor 1910—1924.

Vårterminen	Antal skolor	Antal ämneslärare				Särskilda förordnade övningslärare		Summa lärare		Antal lärjungar		
		Med full tjänstgöring		Timplärare		Manl.	Kvinnl.	Manl.	Kvinnl.	Gossar	Flickor	Summa
		Manl.	Kvinnl.	Manl.	Kvinnl.							
1910 . . . . .	2	5	5	1	—	4	4	10	9	131	46	177
Medeltal 1911—1915)	19	58	66	14	9	41	25	113	100	736	598	1,334
Medeltal 1916—1920)	41	127	104	24	11	66	43	217	158	1,796	1,742	3,538
1921 . . . . .	62	233	175	54	24	99	106	386	305	3,319	3,457	6,776
1922 . . . . .	71	277	181	55	26	118	130	450	337	3,989	4,034	8,023
1923 <sup>3</sup> . . . . .	76	304	210	67	24	152	172	523	406	4,454	4,617	9,071
1924 . . . . .	80	328	212	69	22	148	163	545	397	4,604	4,762	9,366

Anm. Uppgifterna i kol. 3—10 t. o. m. 1916 avse vårterminen.

<sup>1</sup> Enligt uppgifter från Statens anstalt för pensionering av folkskollärare m. fl. Fr. o. m. 1920 äro siffrorna endast ungefärliga.

<sup>2</sup> Enligt budgetredovisningen. De fr. o. m. 1918 utgående krigstids- och dyrtidstilläggen äro icke medräknade, då det på grund av budgetredovisningens uppställning ej varit möjligt särskilja desamma.

<sup>3</sup> Uppgifterna för 1923 äro preliminära.

I statsliggaren för budgetåret 1925—1926 finnes uppgift lämnad angående tillkomsten av statsunderstöd åt kommunala mellanskolor. Ökningen i antalet statsunderstödda dylika skolor kan med ledning av sagda uppgifter beräknas för tiden intill den 1 juli 1925 och framgår av följande tablå.

Tab. 11.

År	1912	1913	1914	1915	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925 till 1/7
Ökning	13	11	6	1	1	6	9	5	9	5	5	5	4	2

Ökningen i utgifterna för de kommunala mellanskolorna torde framgå förutom av förestående tablåer jämväl därav, att det *ordinarie* anslaget till dessa skolor samt *anslaget för tillfällig löneförbättring* åt dessas lärarpersonal i budgeten stigit från resp. 340,000 kronor och 80,000 kronor i den av 1917 års riksdag fastställda budgeten till resp. 1,575,000 kronor och 349,000 kronor i den av 1925 års riksdag fastställda budgeten.

Slutligen må erinras dels att ett genomförande av lärarlönekommitténs förslag av 1923 skulle, enligt en av dess ordförande, numera borgmästaren William Linder i hans vid kommitténs betänkande fogade reservation lämnad uppgift (bet. sid. 339) medföra, att efter det dyrtidstilläggen m. m. bortfallit, en ökning av anslaget till bottenlöner skulle behövas med 36,000,000 kronor.

Vidare må till sist erinras om de öknings i utgifterna för folkundervisningen, som ett genomförande, helt eller delvis, av skolkommissionens förslag skulle medföra.

Ovan har framhållits det betänkliga i att riksdagens kontroll över statsbidragen faktiskt bortfallit genom att dels de statliga uppsiktsmyndigheterna, dels kommunernas beslut om utvidgning av skolväsendet med nu gällande bestämmelser om statsbidrag till lärarlöner automatiskt medföra en ansvällning av anslagen för folkundervisningen. Till följd härav hava dessa anslag erhållit karaktär av förslagsanslag.

Med den starka ökning anslaget utvisar under sista årtiondet måste emellertid nu angivna förhållanden väcka starka betänkligheter. Redan då statsbidraget till lärarlönerna år 1914 höjdes från  $\frac{2}{3}$  till  $\frac{9}{10}$  fästes i en inom första kammaren av herr Strömberg väckt motion uppmärksamheten å ifrågasvarande automatiska ökning. I motionen framhölls det principiellt oriktiga i att riksdagen, som dittills alltid varit synnerligen angelägen om att behålla bestämmanderätten och kontrollen över de utgifter, som bestredes med statsmedel, icke förbehölle sig samma rätt i avseende å utgifterna för folkundervisningen.

Motionären ansåg, att för det dåvarande icke borde ifrågasättas någon egentlig inskränkning i kommunernas rätt att besluta i fråga om skolväsendets utveckling, utan att det tillvidare skulle räcka, om garanti erhöles för att statsbidrag ej utginge till andra lärarbefattningar än sådana, som ur synpunkten av skolväsendets intressen vore av behovet påkallade.

I anledning av denna motion vidtog riksdagen den ovan omförmälda ändringen i de av Kungl. Maj:t föreslagna villkoren för statsbidrag till lärarbefattning, att statsbidraget, vad beträffade lärtjänst, inrättad efter den 1 januari 1915, skulle utgå endast under villkor, att, innan statsbidrag första gången utbetalades för sådan tjänst, statens vederbörande folkskolinspektör vitsordat tjänstens behövlighet med hänsyn till skolväsendets intresse.

Även om man år 1914 ansåg sig kunna tillvidare släppa efter i avseende å riksdagens möjlighet att bestämma om höjningen av ifrågasvarande anslag, är det icke alls lika säkert, att samma bedömning kan göras numera, då utgifterna för folkundervisningen stegrats i så oerhörd grad — från cirka

43,200,000 kr. år 1913 till cirka 192,500,000 kr. 1921, varav cirka 13,750,000 kr., resp. cirka 98,150,000 kr. kommit på statsverket.

Med denna utveckling för ögonen tvingas man nog att överväga, i vad ordning den nuvarande *automatiska ökningen* i anslagen kan bringas att upphöra samt i stället riksdagen sättas i tillfälle att besluta om den årliga *ökningens* storlek.

Vidare torde kunna tagas i övervägande, huruvida ej anslagen till kommunala mellanskolor böra göras till fasta anslag samt förty villkoren om bidrag till kommunala mellanskolor ändras därefter, att bidrag skola utgå endast till de vid nu befintliga kommunala mellanskolor redan inrättade tjänster. På särskilda beslut av riksdagen må därefter bero, i vad mån statsbidrag skall medgivas till nya kommunala mellanskolor eller nya tjänster vid nuvarande kommunala mellanskolor. För en dylik ändring i anslaget karaktär talar, förutom att riksdagen bör erhålla kontroll över anslaget stegring, jämväl följande. Det måste anses principiellt oriktigt, att medan inrättandet av en real-skola eller samskola eller inrättandet av en ny lärartjänst vid dylik skola kan ske endast genom hänvändelse till riksdagen, så kan inrättandet av en kommunal mellanskola eller en ny lärartjänst vid en redan befintlig dylik ske utan riksdagens hörande. Just f. n. och innan frågan om folkskolan som botten-skola blivit löst, måste det anses än mer oriktigt, att icke riksdagen beredes tillfälle att avgöra, huruvida inom viss ort med statens hjälp nu skall inrättas en real- resp. samskola eller en kommunal mellanskola, möjligen även att, där fråga uppstår om utvidgning av en redan befintlig real- resp. samskola eller kommunal mellanskola, i stället skall inrättas i förra fallet en kommunal mellanskola, i senare fallet en real- eller samskola.

---