

Nr 313

Av herr Magnusson i Borås och fröken Wetterström, *angående utredning rörande statliga normerande författningar, som framtvingar en onödigt hög utgiftsnivå för kommunerna.*

Kommunernas skattesatser för 1958 uppvisar en genomgående och ofta mycket kraftig höjning jämfört med tidigare år. Tendenser till skattehöjningar på det kommunala området har varit rådande under flera år och inger allvarlig oro. Skatteutvecklingen 1957—1958 i de största städerna, som traditionellt haft låga kommunalskatter, framgår av följande uppställning.

Stad	Skattesats 1958	Jämfört med 1957
Stockholm	13.01	+ 1: 01
Göteborg	15.—	+ 2: —
Malmö	10.50	=
Norrköping	14.75	+ 2: —
Hälsingborg	13.75	+ 1: 25
Örebro	15.55	+ 1: —
Uppsala	13.10	+ 1: 50

Flertalet landsting har också höjt sina skattesatser, vilket i samband med de primärkommunala höjningarna medfört ytterligare belastning av skattebetalarna.

Orsakerna till dessa skattehöjningar är att söka på många olika områden. Den förda kreditpolitiken har exempelvis genom att ingripandena i kommunernas lånemöjligheter saknat erforderlig effekt i initialskedet och genom att kreditpolitiken inte givits en efter marknadsförhållandena anpassad inriktning vad kommunerna beträffar medfört ett i det närmaste totalt lånestopp. Följden av kreditpolitiken har också blivit att kommunerna överfört investeringskostnaderna från lånemedel till skattemedel, vilket givetvis drivit skattesatserna i höjden. Genom att det eljest av naturliga skäl kraftiga motståndet mot skattehöjningar på detta sätt eliminerats har också återhållsamheten i fråga om en kommunal utgifts-expansion på andra områden minskat.

Konstruktionen av statsverkets utbetalningssystem av skattemedel till kommunerna — särskilt de stora regleringsbelopp som utbetalas två år i efterskott — har även medverkat till att kommunerna blivit överdrivet

känsliga för förändringar i skatteunderlagets tillväxt. I detta sammanhang bör även nämnas att effekten av de statliga ingripandena mot näringslivet i form av punktskatter, extra bolagsskatt m. m. först 1958 träffat kommunerna genom mindre skatteunderlag än som förväntats.

Det skall ingalunda fördöljas att en väsentlig orsak till de höjda kommunalskatterna också kan sökas i det förhållandet att de kommunala organen icke visat den återhållsamhet i fråga om utgiftsnivån, som det samhällsekonomiska läget påkallat och som bort föranledas av hänsynen till skattebetalarnas rättmätiga krav att själva få behålla största möjliga del av sina inkomster. Statens byggnadsbesparingsutrednings första betänkande visar också att kommunerna gått i täten då det gällt standardhöjningar vid sina anläggningar, exempelvis skolor och ålderdomshem. Vidare har kommunerna utvidgat sin verksamhet till områden, som av hävd tillkommit enskilda och kooperativa företag, exempelvis hotellrörelse, samlingslokalsdrift och icke minst fastighetsförvaltning.

Framtidsutsikterna för den kommunala ekonomien påverkas starkt av de höjningar av Ortsavdragen vid taxeringen till kommunal inkomstskatt, som beslutats av 1957 års riksdag. Det från statsverket tillskjutna skatteunderlaget har uppskjutit men icke eliminerat behovet av utgiftsminskningar eller skattehöjningar. I stället för att på grund av Ortsavdragsreformen iakttaga den yttersta restriktivitet i fråga om utgifterna har många kommuner begagnat tillfället att tillgodogöra sig extra statsbidrag genom onödigt stora höjningar av skattesatserna.

I vissa avseenden, främst då det gäller den överdrivna standardhöjningen, är emellertid icke enbart kommunerna skyldiga. Genom utfärdade föreskrifter från statliga myndigheter i anslutning till utlämnandet av statsbidrag har kommunerna tvingats att i många fall uppföra byggnader och driva verksamhet med avsevärt högre standard än som varit erforderlig och ändamålsenlig. Under trycket av en allvarligt försämrade samhällsekonomisk balans, oskäligen statliga och kommunala skattesatser samt inför hotet av försämrade konjunktioner måste hithörande missförhållanden snarast upphöra.

De ändringar i fråga om villkor och former för statsbidragsgivningen, som föranleds av riksdagens beslut 1957 angående sammanförande av ett stort antal statsbidrag till två huvudbidrag, anknutna till skolväsendet, bör taga stor hänsyn även till förekommande överdrifter i standardhänseende. Allmänna statsbidragsutredningens betänkande "Förenklad statsbidragsgivning" (SOU 1956:8) synes icke ha givit hithörande problem tillräcklig uppmärksamhet. Utvecklingen av den kommunala förvaltningen efter kommunindelningsreformen torde ha gjort direkt misskötsamma kommuner till sällsynta undantag. Behovet av speciella standardkrav är följaktligen numera ringa. Förekommande normerande författningar, an-

visningar och råd verkar därför mer som stimulans för den föga samhällsnyttiga lyx- och prestige konkurrens mellan kommunerna, som tyvärr ännu förekommer, än som drivkraft mot ökad sparsamhet med skattebetalarnas medel — oavsett dessa härrör från statsbudgeten eller från den kommunala utgifts- och inkomststaten.

Enligt vår uppfattning överflödiga föreskrifter angående den kommunala verksamheten återfinns exempelvis i kungl. socialstyrelsens kungörelse (1957: 48) med föreskrifter och anvisningar rörande statsbidrag till driften av institutioner inom den halvöppna barnavården liksom i kungl. skolöverstyrelsens anvisningar och bestämmelser ang. byggnadsföretag för skolväsendet (kungl. skolöverstyrelsens skriftserie nr 20 "Skolbyggnader"). I förstnämnda författnings § 3 stadgas bl. a. att såsom villkor för statsbidrag gäller att anstaltslokalerna godkänts av socialstyrelsen och att verksamheten bedrivs enligt en för minst ett år i sänder uppgjord och av socialstyrelsen godkänd plan, upptagande antalet godkända platser och antalet inskrivna barn, antalet anställda med angiven utbildning samt storleken av avgifterna. Erfarenheterna från socialstyrelsens granskning av lokaler och verksamhetsplaner ger vid handen, att den ekonomiskt mest fördelaktiga driften omöjliggöres. Likaså innebär granskningen i samband med anskaffning av inventarier att standarden många gånger överstiger den som råder inom de intagna barnens hem.

Ur den skriften angående skolväsendets byggnadsföretag kan ett antal citat hämtas, vilkas syfte klart strider mot många kommunala förtroendemäns uppfattning om lämplig standard. Sålunda anförs att "ur ekonomisk synpunkt kan valet av byggnadstyp — antal våningar, koncentrerad eller uppdelad bebyggelse — ha mindre betydelse, om de olika byggnadstypernas specifika betingelser på riktigt sätt tillvaratas".

Vidare meddelar anvisningarna att "envåningsbyggnader synes bäst uppfylla moderna pedagogiska och hygieniska krav för de lägre åldersgrupperna, för vilka den direkta kontakten med naturen är av speciellt stor betydelse. För landsbygdens skolor medför enplanstypen eller kombination av en- och tvåplansbyggnader betydande fördelar ur miljöbildande synpunkt. Vid större skolanläggningar däremot kan en extrem lågbebyggelse innebära nackdelar. Sådana skolor får lätt en monoton karaktär och blir svåra att överblicka med starkt utdragna invändiga kommunikationsleder. Skolanläggningar för enhetsskolans högstadium (real-skolestadiet) samt gymnasiet bör endast undantagsvis planeras med mera än tre våningar".

Beträffande skoltomterna påpekas visserligen att hänsyn skall tagas till en ur ekonomisk synpunkt tillfredsställande utformning av byggnadsföretaget, men samtidigt krävs mycket stora dimensioner på tomterna (500—1000 m² per klassavdelning).

Bland föreskrifterna angående lokalernas förläggning påpekas att "skolarbetet med raster varje timme kräver korta och bekväma förbindelser från undervisningslokalerna — speciellt klassrummen — till skolgården. Avståndet från klassrumsdörr till trappa eller utrymningsväg bör därför i regel inte överstiga 20 m. — — — Undervisningslokaler bör med nedan angivna undantag i största möjliga utsträckning förläggas så, att de blir solbelysta under någon del av den tid skolarbetet pågår, utan att solljuset blir bländande för eleverna. Rent sydlig orientering är i allmänhet mindre önskvärd. Klassrum för lågstadiet skall ha morgonsol, vilket är ett önskemål även beträffande klassrum för övriga åldersgrupper. — — — Skollokaler bör endast undantagsvis förläggas till våning 3 tr. eller högre. Om skollokaler är förlagda till våning 2 tr. eller högre, är personhiss för lärare och klena elever synnerligen önskvärd. — — — Bostadslägenhet, som är förlagd i skolbyggnad, skall ha störningsfritt läge och vara försedd med särskild ingång. Det är dock önskvärt att bostadslägenhet ej direkt anslutes till skolbyggnad. — — — För visning av ljudfilm, som kräver en relativt tung apparatur, är det värdefullt, om särskilt bildvisningsrum finnes".

Av ovanstående citat framgår klart att de uppställda kraven syftar till en mycket hög standard, som i det närmaste omöjliggör för kommunerna att bygga enkla, billiga men ändock för undervisningen ändamålsenliga skollokaler.

Visserligen förekommer i kungl. skolöverstyrelsens anvisningar ett flertal påpekanden att ekonomiska faktorer måste beaktas, men likväl är fordringarna på tomtstorlek, lokalernas utformning och utrustning så stora att ett ekonomiskt byggande försvåras. Det bör också observeras, att de av kungl. skolöverstyrelsen tillämpade granskningsprinciperna av ritningar för skolbyggen kan innebära skärpningar i jämförelse med anvisningarnas ordalydelse. Förekomsten av dyrbara och låga skolbyggnader, färdigställda under senare år, tyder exempelvis på att motviljan mot skollokaler 3 trappor eller högre snarast tillämpas redan mot lokaler som planeras 2 trappor upp.

Barnkolonier, ålderdomshem och liknande inrättningar drabbas likaledes av standardföreskrifter i olika former. Förhållandena på stads- och byggnadsplaneområdet är svårare att beskriva på grund av att kungl. byggnadsstyrelsens råd och anvisningar kompletteras av den granskning av antagna planer, som företages vid länsstyrelserna och hos byggnadsstyrelsen. Ehuru expertgranskning i olika instanser i dessa sammanhang många gånger torde vara erforderlig, har man anledning antaga att estetiska synpunkter i allmänhet väger tyngre än ekonomiska. Strömningar och dogmatiska tankegångar på arkitekturens och samhällsplaneringens område synes emellanåt ha större betydelse än de planuppgöran-

de kommunernas och exploatörernas resurser och ekonomiska förhållanden.

Här berörda problem borde enligt vår mening göras till föremål för en allsidig utredning — lämpligen i samband med utfärdandet av nya bestämmelser angående statsbidrag vid utgången av budgetåret 1957/58 — i syfte att även från statligt håll lämna medverkan till en absolut nödvändig nedpressning av den kommunala utgiftsnivån.

Aberopande det ovan anförda hemställes

om en utredning rörande ändringar i eller upphävande av statliga normerande författningar, anvisningar och råd till kommunerna, som framtvingar en onödigt hög utgiftsnivå för kommunerna.

Stockholm den 26 januari 1958

Tage Magnusson
i Borås

Karin Wetterström
