

Nr 719

Av herr **Hedlund m.fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 54, angående reformering av den obligatoriska skolan m.m.

(Lika lydande med motion nr 584 i Första kammaren)

Den nya skolan kommer självfallet att ställa krav på betydligt ökade ekonomiska resurser från samhällets sida. Sett emellertid mot det under senare år starkt ökade kravet på en längre och förbättrad grundutbildning samt mot kravet att denna förbättrade grundutbildning kommer alla till del, bör enligt vår mening reformens genomförande emellertid inte onödigtvis få fördröjas av ekonomiska skäl.

Denna fråga hänger delvis samman med kostnadsfördelningen mellan stat och kommun, vilken enligt Kungl. Maj:ts förslag inte skall ändras nu utan först i samband med en prövning av vissa andra kostnadsfördelnings- och skatteutjämningsfrågor. Förslag i dessa frågor kan dock inte väntas bli behandlade förrän vid 1964 års riksdag.

Detta innebär att de *nya* skolkostnaderna under de närmaste åren kommer att fördelas mycket ojämnt på invånarna i olika delar av landet. Såsom bl. a. Landskommunernas förbund i sitt remissyttrande framhåller kommer — lågt räknat — ca 70 procent av de nya kostnaderna att falla på kommunerna och åsterstoden — 30 procent — på staten. På grund av det mellan kommunerna starkt varierande skatteunderlaget innebär detta, att en oproportionerligt stor del av de nya skolkostnaderna — den 70-procentiga kommunandelen — per skattekrona i vissa kommuner bli två till tre gånger så höga som i ekonomiskt sett bättre rustade kommuner. (Vid en i kronor räknat lika kommunandel blir den kommunala utdebiteringen i en kommun med t. ex. 30 skattekronor per invånare två gånger så hög som i en kommun med 60 skattekronor per invånare.) Helt lär denna effekt inte kunna undvikas såvida inte kostnaderna helt lägges på staten, men ju större kommunandelen blir, desto större blir också kostnadsskillnaderna mellan kommunerna på grund av det varierande skatteunderlaget.

Kommunernas kostnader för det obligatoriska skolväsendet torde redan variera mellan ca 1 och 6 kr. per skattekrona. Genom den nu föreslagna kostnadsfördelningen mellan stat och kommun kommer dessa skillnader under de närmaste åren att bli ännu större. En annan kostnadsfördelning mellan stat och kommun än den av Kungl. Maj:t föreslagna kan motverka denna kostnadsutveckling.

Den utbildning vilken den nya skolan är avsedd att ge är en i vid bemärkelse allmän samhällsangelägenhet, som bör komma alla till del, oavsett föräldraekonomi och bostadsort. Det kan därför med skäl också hävdas, att kostnaderna för densamma skall fördelas efter bärkraft och inte, som nu föreslås, i så stor utsträckning i omvänd proportion till det i detta sammanhang ovidkommande lokala skatteunderlaget.

Skolberedningen har i enlighet med sina direktiv inte ansett sig ha till uppgift att i vidare bemärkelse pröva frågan om en ändrad kostnadsfördelning mellan stat och kommun och har därför utgått ifrån den s. k. status-quo-principen. Däremot har man bl. a. från skolkommissionens sida förutsatt att kommunernas kostnader för skolväsendet till större del än hittills borde övertas av staten vid skolreformens genomförande.

Detta kan enligt vår mening inte tolkas på annat sätt, än att statsmakterna till samtidig prövning med frågan om skolans organisatoriska utformning även skulle ta upp den om kostnadsfördelningen. Detta krav har också med skärpa framförts av en rad remissinstanser, däribland de båda kommunförbunden.

Något som ytterligare understryker detta krav är enligt vår uppfattning den kostnadsutveckling som under senare år ägt rum på skolans område, nämligen den för kommunerna starkt försämrade kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Samtidigt som kostnaderna per elev räknat stigit mycket kraftigt, har statsbidragsandelen för de skattesvaga kommunerna relativt sett sjunkit, medan den för de skatteunderlagsmässigt sett bättre rustade kommunerna hållits i stort sett oförändrad eller t. o. m. ökat något. Sålunda kan anföras, att statens andel i landskommunernas kostnader för det obligatoriska skolväsendet under åren 1949—1958 sjunkit med ca 10 procent, medan den för de genomsnittligt sett mera skattekraftiga städerna stigit med omkring 3 procent. Belysande är därvidlag t. ex. minskningen av statsbidragen till skolbyggnader. Totalt har detta bidrag inte sjunkit med mer än ca 14 procent, från 50 till 36 procent, men *hela* denna minskning har gått ut över de skattesvaga kommunerna på grund av att den statsbidragsskala, som bestämmer storleken av detta bidrag i förhållande till den lokala skattekraften, inte anpassats till penningvärdeförsämringen. Medan kommunerna ursprungligen avsågs få en skolbyggnadskostnad som var något så när lika per skattekrona utgår i dag ett lika statsbidrag till i stort sett alla kommuner (ca 36 procent), innebärande således att skolbyggnadskostnaderna på skattsedeln i dag kan vara två till tre gånger så höga i en kommun som i en annan. Det förtjänar i detta sammanhang vidare nämnas att de på detta sätt förändrade kostnadsrelationerna *mellan olika kommuner* inte framgår av de i övrigt utförliga ekonomiska redovisningarna i skolberedningens betänkande.

Förutom i stort oförändrade kostnadsrelationer mellan stat och kom-

mun innebär det av Kungl. Maj:t lämnade förslaget i praktiken att kostnader, som tidigare åvilat staten, främst sådana för statliga realskolor, i framtiden kommer att bäras av kommunerna. Enligt Landskommunernas förbunds remissyttrande kommer som redan anförts omkring 70 procent av kostnaderna för den nya skolan att falla på kommunerna.

Mot bakgrunden av vad ovan anförts beträffande konsekvenserna av en sådan kostnadsfördelning mellan stat och kommun — ökade utdebiteringsskillnader mellan kommunerna för det obligatoriska skolväsendet — finner vi det inte försvarligt att man nu, såsom Kungl. Maj:t föreslår, helt skjuter denna fråga på framtiden. Beträffande departementschefens yttrande, att frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun avseende skolväsendet »inte rimligen kan bedömas isolerad från alla de övriga verksamhetsområden, där likaledes en viss kostnadsfördelning sker mellan staten och kommunerna», måste framhållas, att utvecklingen på praktiskt taget alla dessa områden också gått mot en för kommunerna försämrad kostnadsfördelning. Detta utgör enligt vår mening ännu ett skäl till varför man redan nu måste söka motverka en ytterligare försämring. I den mån man inte vidtar åtgärder i denna riktning måste allvarligt befaras, att de skattesvaga kommunerna av ekonomiska skäl inte kan genomföra grundskolan i den takt det i övrigt är önskvärt.

Kostnadsfördelningen mellan stat och kommun samt det därmed förknippade skatteutjämningsproblemet prövas f. n. av 1958 års skatteutjämningskommitté, vilken kan beräknas framlägga förslag för riksdagens behandling först 1964. De ändringar som därigenom kan komma till stånd bör kunna träda i kraft fr. o. m. budgetåret 1965/66. De åtgärder man nu bör vidtaga måste därför i avvaktan på 1958 års skatteutjämningskommittés prövning av hithörande frågor i viss mån betraktas som provisoriska och i första hand gälla budgetåren 1962/63—1964/65, d. v. s. de tre närmast följande budgetåren. Av de skäl som ovan anförts motiverar dock de stora utdebiteringsskillnaderna mellan kommunerna för av statsmakterna ålagda utgiftsändamål att åtgärder vidtages redan nu och inte uppskjutes ytterligare tre år. Av samma anledning bör de åtgärder som nu vidtages ges största möjliga skatteutjämnande effekt.

Det bör därvid också framhållas, att det vid årets riksdag lämnade förslaget om en höjning av det s. k. skattelindringsbidraget inte kan sägas eliminera behovet av åtgärder av här föreslagen art, då detta bidrag i större delen av vårt land inte kommer att utgå till kommuner med mer än 55 procent av genomsnittsskattekraften och dessutom, för det stora flertalet kommuner, blir av ytterst liten betydelse på grund av att det inte utgår på mer än den del av utdebiteringen som överstiger 11 kr. per skattekrona, d. v. s. alldeles oavsett vilka standardskillnader som kan föreligga inom ramen för en sådan utdebiteringsgräns.

Från vårt parti har i annat sammanhang och med de motiveringar som

här anförts vid årets riksdag föreslagits en höjning av statsbidragen till bl. a. skolmåltider och inackorderingskostnader. Dessa bidragshöjningar ger dock inte ensamma de förbättringar ur kostnadsfördelningssynpunkt som man ur statsfinansiell synpunkt enligt vår uppfattning bör kunna åstadkomma fr. o. m. nästa budgetår.

I förevarande sammanhang spelar därvid statsbidragen till skolbyggnader en viktig roll. Dels kommer investeringskostnaderna under de närmast följande åren att leda till de största utgiftsökningarna för kommunerna, dels kan en höjning av statsbidragen till skolbyggnader ges en direkt skatteutjämnande effekt, nämligen om den statsbidragsskala enligt vilken detta bidrag utgår omräknas till dagens penningvärde.

Enligt gällande bestämmelser (SFS 1957: 318) utgår detta statsbidrag, vad det gäller permanenta skollokaler, med en av statsmakterna beslutad normalbidragsprocent (50) vid ett skatteunderlag av 11—13 skattekronor per invånare, d. v. s. vid det genomsnittsskatteunderlag som gällde när statsbidragets utformning bestämdes år 1945.

Redan vid 17 skattekronor per invånare utgår statsbidraget med minimiprocenten, 35—45 %. Statsbidragsskalans skatteutjämnande effekt kan därför sägas ha helt eliminerats, då endast ett fåtal kommuner i dag har ett skatteunderlag understigande 17 skattekronor per invånare. Det förtjänar därvid även framhållas att ett förslag från sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område (stencil av den 13 december 1956) om ett återställande av tidigare beslutade principer för kostnadsfördelningen av Kungl. Maj:t inte underställts riksdagen för prövning.

Principerna för ett kostnadsfördelningssystem enligt vilka kommunernas kostnader blir lika per skattekrona har redovisats av bl. a. kommunalskatteberedningen (SOU 1943: 43) samt i ovan nämnda betänkande från sakkunniga för översyn av vissa statsbidrag på skolväsendets område. De går i korthet ut på att statsbidragsprocenten fastställas så, att kommunandelen (Ka) skall förhålla sig till normalkommunandelen (NKa) på samma sätt som kommunernas skatteunderlag (Ks) förhåller sig till normalskatteunderlaget (Ns). Statsbidragsprocenten blir enligt dessa beräkningar $100 \cdot \frac{Ks}{Ns} \cdot NKa$.

Av praktiska skäl har därvid ansetts nödvändigt med vissa spärrar i vad det gäller såväl maximi- som minimistatsbidragsprocenten. I syfte att ytterligare förenkla statsbidragsberäkningen har denna formel omsatts i en skala uttryckt i antal skattekronor för olika »statsbidragsprocentgrupper». På grund av den nominella ökningen av skatteunderlaget har därigenom emellertid statsbidragets värdebeständighetsgaranti gått förlorad.

Om i stället skatteunderlaget i en statsbidragsskala av detta utförande uttryckes i procent av normalskatteunderlaget, behöver å andra sidan värdebeständigheten inte gå förlorad, medan man i övrigt bibehåller det förenkla-

de bidragsberäkningarna. Som en illustration till hur en sådan bidragsskala kan konstrueras redovisas i tabellerna 1 a och 1 b den nu gällande statsbidragsskalan i jämförelse med en något förenklad version av den nya. I tabellen förutsättes normalkommunandelen fortfarande vara 50 procent. För åskådliggörelsen skall förutsättas vidare normalskatteunderlaget vara 50 skattekr. per invånare (i stället för det nu rådande 47,63 enligt 1961 års taxeringar). I kolumn 1 (tabell 1 b) anges det mot procenttalen i kolumn 2 svarande antalet skattekr. enligt de ovan givna förutsättningarna.

Tabell 1 a. Nu gällande statsbidragsskala (SFS 1957: 318, 7 §)

Antal skattekr. per invånare		Statsbidrag i % av bidragsunderlaget
	högst 5	80—70
över 5	» 7	75—65
» 7	» 9	70—60
» 9	» 11	65—55
» 11	» 13	60—50
» 13	» 15	55—45
» 15	» 17	50—40
» 17		45—35

Tabell 1 b. Motsvarande statsbidragsskala omräknad till dagens penningvärde och med inbyggd värdebeständighetsgaranti

1 Antal skattekr. ¹ (Om normalskatteunderlaget är 50 sk.kr. per inv.)	2 Antal skattekr. i procent av normalskatteunderlaget	3 Statsbidrag i % av bidragsunderlaget
20	40	80
25	50	75
50	100	50
60	120	40
65	130	35

¹ I en ev. författning beträffande dessa statsbidragsgrunder bör självfallet kolumn 1 utgå.

Vid en tillämpning av det i tabell 1 b redovisade förfarandet skulle ledes en betydande kostnadsutjämning mellan kommunerna komma till stånd. Med hänsyn till att statsbidragen till kommunerna inte bör utgå med lägre procenttal än enligt de bestämmelser som nu gäller bör minsta bidragsprocenten, beträffande permanenta skollokaler, fortfarande fast

ställas till 35, innebärande alltså att kommuner med lägre skatteunderlag än 60—65 skattekronor per invånare får en i förhållande till nuläget högre statsbidragsprocent.

Vad gäller maximeringen av statsbidragsprocenten föreligger enligt vår mening inga skäl att ändra nuvarande bestämmelser. Maximibidragsprocenten bör alltså även i fortsättningen utgöra 80. Då skatteunderlaget endast undantagsvis torde vara mindre än 40 procent av normalskatteunderlaget, saknar bestämmelsen i detta avseende f. ö. större betydelse. Med hänsyn vidare till den stora andel av kommunernas skatteunderlag som under de närmaste åren kommer att utgöras av statlig skatteersättning synes det oss vara riktigt, att statsbidragen beräknas på det totala skatteunderlaget, d. v. s. på skatteunderlaget inkl. skatteersättningen samt att detta självfallet bör gälla såväl kommunens eget skatteunderlag som normalskatteunderlaget.

Såsom framgår av Kungl. Maj:ts förslag (sid. 521) kan de sammanlagda investeringskostnaderna för det obligatoriska skolväsendet under budgetåren 1962/63—1969/70 beräknas uppgå till 2 140 milj. kr. Av dessa kostnader faller omkring hälften, 1 050 milj. kr. (3×350), på de tre närmast följande åren, d. v. s. på de år som inte beröres av 1958 års skatteutjämningskommittés arbete med hithörande frågor.

För nästa budgetår föreslår Kungl. Maj:t en fördelning av denna investeringsram med 270 milj. kr. på permanenta skolbyggnader och 80 milj. kr. på icke permanenta sådana, s. k. paviljonger. I förhållande till tidigare år och även i förhållande till skolöverstyrelsens förslag innebär detta att en något ökad andel av den totala investeringsvolymen tas i anspråk för de icke permanenta skollokalerna. Detta är enligt vår uppfattning ett riktigt ställningstagande.

Ett ökat paviljongbyggande är önskvärt inte bara ur synpunkten att man motverkar risken för felinvesteringar t. ex. på orter med ett osäkert befolkningsunderlag, utan också ur den synpunkten att paviljonger, d. v. s. mindre skollokaler, enligt vår mening även ger en bättre skolmiljö. Särskilt gäller detta lågstadiet, där de stora skolenheterna är olämpliga, men även på de högre stadierna bör man enligt vår mening söka undvika att alltför många klassrum inrymmes i samma byggnad. Ett ökat paviljongbyggande är därvid en av vägarna att söka nå detta mål.

Vad gäller *statsbidragsfrågorna* gäller den skillnaden mellan de båda byggnadstyperna att statsbidragen till de permanenta lokalerna formellt (ehuru numera icke reellt) är skatteunderlagsdifferentierade, medan statsbidragen till s. k. paviljonger icke har denna skatteunderlagsdifferentiering.

För permanenta skollokaler utgår f. n. i genomsnitt 36 procent i statsbidrag, medan motsvarande statsbidrag för de icke permanenta lokalerna utgår med 38 procent. Skolöverstyrelsen har efter vissa utredningar, vilka

utförts av statskontoret, föreslagit en höjning av det sistnämnda bidraget till ca 50 procent av nettokostnaden.

En höjning i enlighet med detta förslag skulle innebära att statsbidraget i fortsättningen utgår med 390 kronor per kvadratmeter i stället för som f. n. med 325 kr. I avvaktan på vissa ytterligare utredningar har departementschefen inte ansett sig böra föreslå att denna höjning genomföres fr. o. m. nästa budgetår.

Inte minst med hänsyn till den önskvärda övergången till ett ökat byggnad av s. k. paviljonger synes en förbättring av statsbidragsvillkoren för denna byggnadsform dock vara motiverad. Ett återinförande av skatteunderlagsdifferentieringen för statsbidragen till de permanenta skollokaler, vilken vi således anser vara väl motiverad, skulle vidare innebära, att de skattesvaga kommunerna finge bättre statsbidrag för sådana lokaler än för s. k. paviljonger och att de därigenom kanske skulle komma att avstå från att bygga paviljonger i stället för permanenta lokaler.

Enligt vår mening bör således införas en skatteunderlagsdifferentiering även av statsbidragen till de provisoriska lokalerna. I stort bör denna skatteunderlagsdifferentiering bygga på samma principer som de som gäller för statsbidragen till de permanenta skollokalerna. Detta kan i så fall ske på så sätt att en kommun med medelskatteunderlaget får ett femtioprocentigt statsbidrag, d. v. s. 390 kr. per kvadratmeter enligt skolöverstyrelsens förslag, medan övriga kommuner får ett i förhållande till sitt skatteunderlag motsvarande högre eller lägre statsbidrag. Formellt innebär detta att man fastställer »bidragsunderlaget» till 780 kr. (2×390) per kvadratmeter. För att ingen kommun genom dessa regler skall erhålla lägre statsbidrag än vad som nu utgår (325 kr. per kvadratmeter) bör minimistatsbidraget inte fastställas till ett visst procenttal utan till 325 kr. per kvadratmeter.

Kostnaderna för de åtgärder som här föreslagits kan beräknas på så sätt att statsbidraget för permanenta lokaler uppräknas från nuvarande 36 till 50 % och för provisoriska lokaler från 38 till 50 %. På de föreslagna investeringsramarna innebär detta en höjning av statsbidraget för permanenta lokaler med 37,8 kr. per helt budgetår (14 % av 270 milj. kr.) och för paviljonger med 9,6 milj. kr. (12 % av 80 milj. kr.) eller sammanlagt 47,4 milj. kr.

Med hänsyn till att ungefär hälften av nästa års anslag belastas av redan beviljade statsbidrag skulle för budgetåret 1962/63 krävas en höjning av anslaget med ca 24 milj. kr. från av Kungl. Maj:t föreslagna 102 till 126 milj. kr.

De av ett beslut i den här föreslagna riktningen erforderliga ändringarna i statsbidragsbestämmelserna bör utan större tidsutdräkt kunna företagas i sedvanlig administrativ ordning. I största möjliga utsträckning bör de nya bestämmelserna i vad de inte avser skatteunderlagsdifferentieringen

anpassas till de bestämmelser som nu gäller. De av oss i detta avseende föreslagna ändringarna, d. v. s. avseende återställande resp. införande av skatteunderlagsdifferentieringen av bidragen till vissa byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet, synes heller inte böra inverka på utformningen av de av Kungl. Maj:t i övrigt föreslagna ändringarna beträffande detta bidrag.

Med stöd av vad ovan anförts hemställs,

att riksdagen vid behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 54 måtte

1. besluta att statsbidragen till byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet må skatteunderlagsdifferentieras i enlighet med vad i motionen anförts,

2. i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att härför erforderliga tillämpningsanvisningar utfärdas,

3. till *Bidrag till vissa byggnadsarbeten inom det allmänna skolväsendet* för budgetåret 1962/63 anvisa ett förslagsanslag av 126 000 000 kronor.

Stockholm den 23 mars 1962

Gunnar Hedlund

S. G. W. Wahlund

Lars Eliasson

i Sundborn

Nils G. Hansson

Sven Vigelsbo

Per Svensson

i Skegrie

i Stenkyrka

Harald Larsson

Gustaf Svensson

i Hedenäset

i Vä